

Masteroppgave

## **På barn og unges premisser?**

En kvalitativ studie om planleggeres erfaringer med å ivareta barn og unges interesser ved planlegging i fortetningsområder i Bergen kommune

Endre Buanes

Master i samfunnsplanlegging og ledelse IPA308

2024

Antall ord: 27 473



HØGSKULEN  
I VOLDA

## Sammendrag

Fortetting er en ønsket utvikling i tråd med FNs bærekraftsmål og planlegging for en tett by vil i stor grad ha innvirkning på barn og unge. Ifølge Bergen kommune skal denne utviklingen bidra til å sikre trygge og gode oppvekstmiljøer, hvor medvirkning kan være en viktig kilde til kunnskap og beslutningsgrunnlag. Konvensjoner, lovverk og bestemmelser legger føringer for hvordan arealplanleggingen skal bidra til å fremme bærekraftig utvikling til det beste for kommunens barn og unge. Samtidig viser en evaluering av plan- og bygningsloven at dagens praksis ikke i tilstrekkelig grad oppfyller intensjonene med å ivareta hensynet til barn og unge. Forskning har også vist til utfordringer med å følge opp lovens krav om medvirkning fra denne målgruppen, og det stilles spørsmål ved om dagens fortetningspolitikk ivaretar barn og unges behov på en god nok måte.

Denne masteroppgaves har hatt som formål å få innsikt i hvilke erfaringer arealplanleggere har med å ivareta barn og unges interesser ved planlegging i fortetningsområder i Bergen kommune. Studien er avgrenset til detaljreguleringsprosesser av boligområder og bygger på kvalitative intervjuer med åtte planleggere fra kommunen og private utbyggere.

Datamaterialet er bearbeidet ved bruk av tematisk analyse og diskuteres opp mot relevant teori og forskning.

Funn i studien tyder på at manglende medvirkning og kunnskap om barn og unges behov kan gi utfordringer med å ivareta barn og unges interesser, og at manglende helhetlig planlegging kan gi utfordringer med å prioritere sosial bærekraft og tilstrekkelig sosial infrastruktur i fortetningsområdene. Funnene kan ses i sammenheng med vektlegging av instrumentelle tilnærminger som i mindre grad fanger opp kvalitative elementer og opplevelsesaspekter ved planlegging av gode og trygge oppvekstmiljøer.

## **Abstract**

Densification is a desired development in line with the United Nations' sustainable development goals, and planning for a dense city will greatly impact children and youth. According to the Bergen municipality, this development should contribute to ensuring safe and good childhood environments, where participation can be an important source of knowledge and decision-making. Conventions, laws, and regulations provide guidelines for how spatial planning should contribute to promoting sustainable development for the benefit of the municipality's children and youth. At the same time, an evaluation of the Planning and Building Act shows that current practices do not adequately fulfil the intentions of safeguarding the interests of children and youth. Research has also highlighted challenges in meeting the law's requirements for participation from this group, and questions are raised about whether current densification policies adequately address the needs of children and youth.

The purpose of this master's thesis is to gain insight into the experiences of urban planners in safeguarding the interests of children and youth in planning densification areas in the Bergen municipality. The study is limited to detailed planning processes of residential areas and is based on qualitative interviews with eight planners from the municipality and private developers. The data has been analyzed using thematic analysis and is discussed in relation to relevant theory and research.

Findings in the study suggest that lack of participation and knowledge about the needs of children and youth can pose challenges in safeguarding their interests, and that insufficient holistic planning can pose challenges in ensuring adequate social infrastructure in densification areas. The findings can be seen in relation to an emphasis on instrumental approaches that to a lesser extent capture qualitative elements and experiential aspects in planning for good and safe childhood environments.

## **Forord**

I 2011 dro jeg til Volda for å starte på deltidsstudiet Helse og omsorg i plan, som den gang var et nasjonalt prosjekt for å øke kompetansen innen plan og planprosesser på kommunalt og statlig nivå. Det skulle deretter gå mange år før jeg igjen returnerte for å ta nye fag og fullføre en mastergrad i samfunnsplanlegging og ledelse.

Helt siden jeg utdannet meg som sosionom på 90-tallet har jeg valgt å jobbe for barn og unge som på ulike måter kan ha behov for at samfunnet tar et ekstra ansvar. Forebygging involverer ulike sektorer og nivå, og i de senere år har jeg fått anledning til å bidra til kommunens arbeid med barn som pårørende, kriminalitetsforebygging og ivaretagelse av barn og unge i arealplanleggingen. Som barn og unges representant i plan- og byggesaker ble det etter hvert naturlig for meg å skrive en masteroppgave knyttet til dette temaet. Arbeidet med masteroppgaven har gitt meg ny kunnskap og en bekreftelse på at samarbeid og medvirkning er helt nødvendig for at barn og unge skal ha gode oppvekstvilkår.

Når jeg nå kan levere en ferdig masteroppgave er det flere jeg har lyst å takke. Jeg vil først rette en takk til min tidligere etatsdirektør Alette Hilton Knudsen i Bergen kommune, som ga meg anledning å returnere til Volda for å fullføre mastergraden. Og ikke minst vil jeg si takk til mine informanter, som ville dele sine erfaringer med meg. Videre vil jeg takke min veileder, Bjarte Folkestad, for god veiledning og konstruktive innspill. Den aller største takken går til min kjære Anita, for tålmodighet, faglige innspill og god støtte.

# Innhold

|   |     |
|---|-----|
| Sammendrag .....  | ii  |
| Abstract .....  | iii |
| Forord .....  | iv  |
| Innhold .....   | v   |
| 1 Innledning.....   | 7   |
| 1.1 Bakgrunn for valg av tema .....                         | 7   |
| 1.2 Studieområde – Bergen kommune .....                     | 8   |
| 1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål .....             | 11  |
| 1.4 Avgrensninger og presiseringer .....                    | 11  |
| 2 Kontekst - lovverk og føringer .....                      | 12  |
| 2.1 Barn og unge i planlegging – historisk kontekst .....   | 13  |
| 2.2 Internasjonale føringer .....                           | 14  |
| 2.3 Lovverk, retningslinjer og nasjonale forventinger ..... | 14  |
| 2.4 Kommunale føringer for arealplanleggingen .....         | 16  |
| 2.5 Oppsummering lovverk og føringer .....                  | 17  |
| 3 Teoretisk rammeverk.....                                  | 18  |
| 3.1 Tre styringsregimer .....                               | 18  |
| 3.2 Tre styrings- og planleggingsformer .....               | 20  |
| 3.2.1 Instrumentell planlegging.....                        | 20  |
| 3.2.2 Kommunikativ planlegging .....                        | 22  |
| 3.2.3 Samarbeidsdrevet planlegging .....                    | 24  |
| 3.2.4 Oppsummering styrings- og planleggingsformer.....     | 25  |
| 3.3 Medvirkning .....                                       | 27  |
| 3.4 Barneperspektivet og barns perspektiv .....             | 29  |
| 3.5 Oppsummering .....                                      | 30  |

|   |    |
|---|----|
| 4 Kunnskapsstatus på feltet .....                       | 31 |
| 5 Forskningsdesign og metode .....                      | 34 |
| 5.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt.....               | 34 |
| 5.1.1 Hermeneutikk .....                                | 35 |
| 5.2 Metode.....   | 36 |
| 5.3 Det kvalitative forskningsintervjuet .....          | 37 |
| 5.4 Utvalg og rekruttering .....                        | 37 |
| 5.5 Gjennomføring av intervju .....                     | 38 |
| 5.6. Analyse.....                                       | 39 |
| 5.6.1 Faser i analysen .....                            | 40 |
| 5.7 Reliabilitet, validitet og overførbarhet .....      | 42 |
| 5.8 Forskningsetikk .....                               | 43 |
| 5.8.1 Objektivitet.....                                 | 44 |
| 6 Resultater.....                                       | 45 |
| 6.1 Hoved- og undertema .....                           | 46 |
| 7 Diskusjon.....  | 61 |
| 7.1 Kompetanse og involvering.....                      | 62 |
| 7.2 Planleggerrollen .....                              | 67 |
| 7.3 Å fortette med kvalitet.....                        | 72 |
| 8 Avslutning .....                                      | 75 |
| 8.1 Implikasjoner for praksis og videre forskning ..... | 77 |
| 8.2 Kritisk vurdering av egen forskning.....            | 78 |
| 9 Bibliografi .....                                     | 79 |
| 10 Vedlegg .....  | 86 |

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn for valg av tema

Arealplanlegging vil i stor grad ha innvirkning på barn og unges oppvekstvilkår, og det må derfor tas hensyn til deres behov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Dette er i tråd med Barnekonvensjons bestemmelser om barnets beste og formålsparagrafen til plan- og bygningsloven om at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår skal ivaretas i planleggingen. Loven gir også kommunen et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra barn og unge. Et av formålene med Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging er å gi et grunnlag for å vurdere planforslagets konsekvenser for barn og unge, særlig der deres interesser kommer i konflikt med andre hensyn i arealplanleggingen.

Samtidig viser EVAPLAN, en evaluering av plan- og bygningsloven av, at dagens praksis ikke i tilstrekkelig grad oppfyller intensjonene om å ivareta hensynet til barn og unge i henhold til loven (Hanssen, 2018). Forskning viser også at kommunene har utfordringer med å følge opp lovens krav om medvirkning fra barn og unge, og at det ofte planlegges for barn og unge på de voksnes premisser (Thorèn & Nordbø, 2020, s. 24). Det stilles også spørsmål ved om fortetningspolitikken i stor nok grad evner å ivareta de unges behov (Nordbakke, 2018, s. 26). Fortetting er en ønsket utvikling i lys av FN's bærekraftsmål og en politikk som Bergen kommune har forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel.

Medvirkning fra barn og unge kan bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag i arealplanleggingen. Dersom barn og unges perspektiver ikke blir prioritert og dokumentert kan dette ha betydning for politiske beslutninger. Sammen med manglende kunnskap om barns behov kan det få uheldige konsekvenser knyttet til deres oppvekstvilkår, demokratiske verdier og ivaretagelse av lovkrav og føringer.

I min masteroppgave har jeg valgt å forske på ivaretagelse av barn og unges interesser ved planlegging av fortetningsområder i Bergen kommune, med et ønske om en bedre forståelse av hvilke forhold som kan hemme og fremme at slike hensyn vektlegges. For å få kunnskap om dette har jeg gjennom kvalitative intervjuer undersøkt hvilke erfaringer planleggere har med å ivareta barn og unges interesser, hvilke utfordringer som kan gjøre seg gjeldende i planprosessene og hvilke forhold som kan ha betydning for at barn og unge skal få ivarettatt sine rettigheter og behov i planleggingen.

Bakgrunn for valg at tema har vært et ønske om å løfte frem argumenter fra egen studie, fra forskningsfeltet og samfunnet for øvrig, med formål om at oppgaven kan gi et bidrag til videre forskning og faktisk arbeid med å ivareta barn og unges interesser i arealplanleggingen.

Valg av tema tar også utgangspunkt i mitt verv som barn og unges representant i plan- og byggesaker i Bergen kommune. I henhold til plan- og bygningslovens § 3-3 tredje ledd skal alle kommuner utpeke en *særskilt ordning*, hvor formålet er å bidra til at barn og unges interesser blir bedre synliggjort og ivaretatt i all plan- og byggesaksbehandling. Dette kan gjøres ved å gi innspill i reguleringsplanprosesser og gjennom tale- og forslagsrett i folkevalgte organer. Kommunal- og departementet anbefaler at den som blir utpekt har barnefaglig kompetanse, hvor en foreslått løsning er å utpeke kommunens koordinator for rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak. Dette er en stilling jeg har innehatt i kommunen i flere år, som har gitt meg oversikt over trender og utviklingstrekk knyttet til barn og unge generelt, og barne- og ungdomskriminaliteten spesielt. Til tross for min erfaring har jeg ønsket mer kunnskap om hvilke prosesser, vurderinger og utfordringer planleggere står overfor i sitt arbeid med å utarbeide detaljreguleringsplaner, og hvilke erfaringer de har med å ivareta barn og unges interesser. Gjennom masterstudiet Samfunnsplanlegging og ledelse ved Høgskulen i Volda fikk jeg anledning å studere dette temaet.

## **1.2 Studieområde – Bergen kommune**

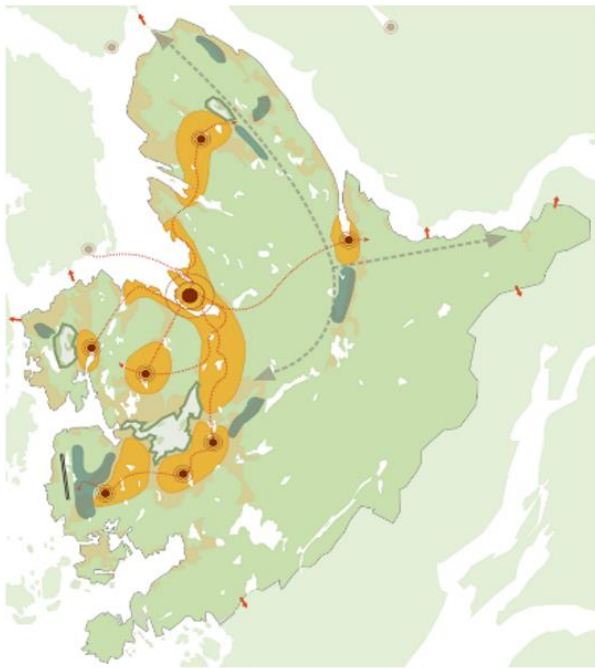
Jeg har valgt Bergen kommune som studieområde, med særlig fokus på fortetningsområder. Bergen kommune har et uttalt mål om å møte befolkningsvekst, klima- og miljøutfordringer med en arealpolitikk basert på fortetting. Slik byfortetting er en ønsket politikk nasjonalt og lokalt, og skal ifølge kommuneplanens samfunnsdel ivareta klima- og miljøhensyn, bidra til grønn mobilitet og sikre trygge og gode oppvekstmiljøer (Bergen kommune, 2015).

Fortetting innebærer en mer kompakt by hvor arealutnyttelsen langs kollektivaksene skal være høy. En slik målsetting om å skape bærekraftige byer gjennom fortetting ble fremmet allerede i Stortingsmelding nr. 31, *Den regionale planleggingen og arealpolitikken* (1992-1993). I kommuneplanen for Bergen 1996-2007 ble begrepet fortetting nevnt for første gang. Da med et sentralt mål om at «Bergen skal ha gode levekår for alle byens innbyggere, innenfor rammene av en miljøvennlig utvikling» (Bergen kommune, 1998).

I 2000 vedtok Bergen bystyre bygging av bybane linje 1 fra Bergen sentrum til Flesland lufthavn. Utbyggingen startet i 2008 og ble ferdigstilt 22. april 2017. Linje 2 fra Bergen sentrum til Fyllingsdalen åpnet 21. november 2022. Underveis og i etterkant av



byggeperiodene er det i tråd med vedtatt arealpolitikk igangsatt og planlagt store utbygginger av boligprosjekter langs traseene, i samsvar med mål om fortetting og knutepunktutvikling.



Figur 1: Strategisk temakart 2030 (Bergen kommune, 2016b)

I forkant av Bergen kommunes revisjon av kommuneplanens arealdel (KPA), ble en prinsippsak om byfortetting behandlet av byrådet. Saken viser et strategisk temakart med oversikt over områder for kompakt byutvikling (Bergen kommune, 2016b), som i kommuneplanens arealdel er inndelt i fire soner; sentrumskerne, byfortettingssone, ytre fortettingssone og øvrig byggesone.

Hovedvekten av ny boligbebyggelse med høy tettet skal skje i de to innerste sonene, med sosiale møtesteder, urbane kvaliteter og mangfoldige tjenestetilbud som noen av

målsettingene (Bergen kommune, 2019b). I bystyrets behandling av KPA, vedtaks punkt 6, står det at «Utforming av byrom skal så langt det er mulig tilpasses barn og unge» (Bergen kommune, 2019a). I intervjuer med planleggere har mitt fokus vært på detaljreguleringsplaner i sentrumskerne og fortettingssoner.

I en rapport fra Asplan Viak, utarbeidet på vegne av Bergen kommune i 2016, ble det sett på forhold knyttet til uterom i tett by og gitt anbefalinger til nye bestemmelser til ny KPA. Et hovedfunn var mangel på offentlig tilgjengelige uteområder, og at «[m]ellomrommene og utearealene er organisert på en uheldig måte.» (Asplan Viak, 2016, s. 14).



Figur 2: Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022

I 2019 ble Bergen kommune kåret til Norges mest attraktive by av Kommunal- og distriktsdepartementet. Prisen er utarbeidet for å belønne planlegging og gjennomføring av bærekraftig by- og stedsutvikling med høy kvalitet. I juryens begrunnelse heter det at «[B]ergen kommune har gått foran, og vist hvordan byutvikling er samfunnsutvikling, og

gjennom å ta viktige og kontroversielle grep for å skape en mer tillitsbasert byutvikling med høy kvalitet som er byen og innbyggerne verdig» (Kommunal og distriktsdepartementet, 2022, s. 60). Det fremkommer videre av begrunnelsen at Bergen kommune gjennom bygging av nye byrom og forbindelser har bidratt til en sosial bærekraftig praksis. Kvalitet settes høyere enn utnyttelse, og nye byrom og sosiale tiltak er en del av kommuneplanens strategi for å sikre en god by for alle.

I forbindelse med et prosjekt om områdesatsing og for større planarbeid har Bergen kommune gjennomført barnetråkkregistreringer. Metoden ble opprinnelig utviklet i 1993 og ble videreutviklet for digital bruk i 2009 av Design og Arkitektur Norge. Barnetråkk beskrives som en metode for å registrere barn og unges bruk av uteområder og hvordan disse oppleves. I 2016 ble det lagt frem en status om barnetråkkregistreringer for Bergen bystyre, som sier at det ved oppstart av alle nye reguleringsplaner skal gjennomføres barnetråkk (Bergen kommune, 2016a). I motsetning til barnetråkkregistreringer som innebærer aktiv involvering av barn og unge, er barnetråkkregistrering av områder utført av planleggere uten slik involvering.

### Det handler om måten vi bygger byen på



**KOMMENTAR:** Rus, kriminalitet og snitching er ikke noe Fana-fenomen. Problemene har flyttet rundt i flere tiår.

Eirin Eikefjord, Politisk redaktør i BT

Figur 3: Tord Toppe (Bergens Tidende, 20.04.24)

I Bergen kommune er det registrert en markant økning i barne- og ungdomskriminaliteten de siste årene. Politiet har i lys av dette uttalt til media at de merker konsekvensene av fortetting, og i april 2024 ble flere tusen foreldre invitert til foreldremøter som del av en aksjonsgruppes innsats for å sikre en tryggere ungdomstid. I juni 2024 vil byrådet fremme en sak for bystyret om denne tematikken. Årsakene er komplekse og sammensatte, men stadig flere stiller spørsmål ved i hvilken grad fortetting er eller kan være en medvirkende årsak. Forskingen på dette er relativt begrenset og gir ikke entydige svar (Magnussen et al., 2017).

Et av målene i FNs bærekraftsmål er bærekraftige byer og lokalsamfunn (1989). Dette handler om å gjøre byer trygge og inkluderende, med lett tilgjengelige grøntområder og gode bomiljø. Planleggere har et viktig ansvar for å legge til rette for at nærmiljøer innehar kvaliteter som bidrar til god folkehelse og trivsel, i tråd med folkehelseloven og plan- og bygningsloven (Larsen et al., 2019). Dette gjelder også for barn og unge. Likevel stiller Kolbenstvedt (2020)

spørsmål om dette er tilstrekkelig ivaretatt og om motstridende interesser er godt nok synliggjort og vurdert opp mot hensynet til barn og unge i planprosesser. Videre har EVAPLAN, evalueringen av plan- og bygningsloven, vist at dagens planleggingspraksis ikke oppfyller lovens intensjoner med hensyn til barn og unge på en god nok måte (Hanssen, 2018). Dette aktualiserer tema for min studie.

### **1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål**

I denne studien har jeg valgt å undersøke planleggeres erfaringer med å ivareta barn og unges interesser i detaljreguleringsplanprosesser i fortetningsområder, og hvilke forhold som legger til rette for eller utfordrer dette arbeidet. Med utgangspunkt i et kunnskapsgrunnlag som vektlegger betydningen av å ivareta hensynet til barn og unge, men som samtidig stiller spørsmål ved om slike interesser blir tilstrekkelig ivaretatt, har jeg undersøkt hvordan dette ser ut i Bergen kommune.

Jeg har valgt følgende problemstilling for min studie;

#### **Hvilke erfaringer har planleggere med å ivareta barn og unges interesser ved planlegging i fortetningsområder i Bergen kommune?**

På bakgrunn av innledende søk i eksisterende kunnskapsgrunnlag identifiserte jeg noen tema det ville være særlig interessant å få mer kunnskap og forståelse om. Disse ble operasjonalisert i tre forskningsspørsmål for å bidra til å gi svar på problemstillingen.

Underveis i studien og i møte med egne forskningsdata ble det behov for å justere noen av spørsmålene. Dette er en naturlig del av prosessen ved en kvalitativ tilnærming (Kvale & Brinkmann, 2021). Forskningsspørsmålene er som følger:

- Hvordan bidrar eksisterende kunnskapsgrunnlag og formelle føringer til at barn og unges interesser blir vurdert og prioritert i detaljreguleringsplanprosesser i Bergen kommune?
- Hvordan følges bestemmelser om medvirkning fra barn og unge opp i planprosessene?
- Hvilke faktorer fremmer og hemmer arbeidet med å ivareta hensynet til barn og unge i arealplanleggingen?

### **1.4 Avgrensninger og presiseringer**

*Arealplanlegging.* En fellesbetegnelse for overordnet planlegging av arealbruk, som i denne oppgaven knyttes til plantyper som kommuneplanens areal- og samfunnsdel og område- og detaljreguleringsplaner.

*Bokkvalitet (kvalitet).* Jeg legger her til grunn Schmidt (2015) sin beskrivelse av bokkvalitet som «bestemte kvaliteter ved boligen og bomiljøene som tillegges verdi», og at slike verdier både kan knyttes til subjektive vurderinger og lovverkets bestemmelser som uttrykker mer generelle kvaliteter (Schmidt, 2015, s. 161). I oppgaven har jeg fokusert på bomiljøene.

*Barn og unge/ungdom.* Barn og unge gjelder aldersgruppen 0-18 år. Ungdom benyttes også som begrep i denne oppgaven. Felles for barn og unge er at de ikke er rettighetshavere i formell forstand, og de blir derfor ikke varslet på samme måte som voksne ved offentlig ettersyn av planforslag.

*Barn og unges interesser.* Det foreligger ikke en entydig definisjon av dette begrepet knyttet til arealplanlegging. I denne oppgaven legger jeg til grunn en forståelse at begrepet refererer til de behov, ønsker og rettigheter barn og unge har når det gjelder utforming og bruk av områder. Det vises til bestemmelsene i plan- og bygningslovens §§ 3-1 og 5-1 og Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging.

*Fortetting* forstås som all byggevirksomhet innenfor dagens tettstedsgrenser som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse (St.meld.nr 31, 1992-1993, s. 71).

*Planlegger.* I oppgaven benyttes dette begrepet om kommunalt ansatte som behandler detaljreguleringsplaner og forbereder disse for politisk behandling, og for plankonsulenter som på vegne av private utbyggere utarbeider planforslag før oversendelse til kommunen.

*Reguleringsplaner.* Områdereguleringsplaner skal gi områdevis avklaringer av arealbruk, bruk og vern, mens detaljreguleringsplaner skal gi mer detaljerte avklaringer for gjennomføring av utbyggingsprosjekter (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2018). I denne oppgaven benyttes regulerings- og detaljreguleringsplaner for samme formål, mens det eksplisitt vises til områdereguleringsplaner for mer overordnet planarbeid. I oppgaven er detaljreguleringsplaner avgrenset til å gjelde boligprosjekter som kan ha innslag av næring, men innbefatter ikke rene næringsprosjekter, skoler og andre infrastrukturtiltak.

## **2 Kontekst - lovverk og føringer**

I dette kapittelet gjør jeg rede for relevant lovverk og føringer som danner den formelle konteksten for det fenomenet jeg har valgt å studere. Innledningsvis gir jeg en historisk introduksjon til barn og unge i arealplanleggingen.

## 2.1 Barn og unge i planlegging – historisk kontekst

På 1970-tallet gjennomførte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) en miljøundersøkelse som blant annet belyste barn og unges bomiljø. Bakgrunnen var blant annet en økt urbanisering og en dreining i debatten fra kvantitet til kvalitet i bomiljøene. Funn i undersøkelsen viste at innbyggere var kritiske til barn og unges utfoldelsesmuligheter, og at lekemulighetene i hovedsak var lite tilfredsstillende (Dolven, 1974, s. 6). Forskerne pekte på et behov for samarbeid mellom statlige, kommunale og private aktører for å sikre gode levekår og oppvekstmiljø. Og at det var behov for kunnskapsbasert forskning for bedre planlegging av boligområder (Sundby et al., 2019).

Selv om betydningen av tverrfaglig samarbeid og kunnskapsgrunnlag ble fremhevet allerede den gang, viser det seg også i dag at det kan være utfordrende for planleggere å få tilgang til denne kunnskapen da forskningsresultater er vanskelig tilgjengelig for forvaltningen og praksisfeltet (Sundby et al., 2019, s. 60). Samtidig medvirket miljøundersøkelsen og et barneforskningsprogram i perioden 1972-1986 til nye verktøy og et økt fokus på barn og unge i arealplanleggingen. I 1977 kom den første Stortingsmeldingen om Barns oppvekstmiljø, NIBR laget en verktøykasse for planlegging for barn og unge i 1981, og det ble gjennom Barneprogrammet iverksatt aktiv medvirkning fra barn og unge (Kolbenstvedt, 2020, s. 38). Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging ble vedtatt i 1995 og ga et tydelig signal om at barn og unges interesser skal vektlegges i kommunenes planlegging. Disse retningslinjene og henvisninger til konvensjoner og lovverk beskrives nærmere i kapittel 2.2 og 2.3. Fra 2019 ble alle kommuner også pålagt å opprette ungdomsråd som et viktig medvirkningsorgan, og i 2020 utga Kommunal- og moderniseringsdepartementet veilederen *Barn og unge i byggesak*. Denne viser hvordan både lov- og prosesskrav skal bidra til å styrke barn og unges interesser.

Den historiske utviklingen viser at barn og unge har fått et sterkere rettsvern i arealplanleggingen. Samtidig viser dagens planpraksis manglende kunnskap og snever oppfatning av barns behov, og at hensynet til barn og unge kan bli nedprioritert i møte med andre interesser (Hanssen, 2018). Eksempel på andre og motstridende interesser kan være utbyggers ønske om høy tomteutnyttelse og nedbygging av arealer egnet for barn og unges lek i fortetningsområder. I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging viser regjeringen til at kommunenes planlegging, særlig gjennom fortetting, har resultert i mangel på ledige arealer og at arealer for fri lek forsvinner (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2019). Til tross for ulike interesser og motstridende hensyn i planlegging er det stor enighet om at bærekraftig byutvikling fordrer økt fortetting. Et kjernesporsmål er om kommunene klarer å ivareta idealer om inkluderende og rettferdige byer for ulike aldersgrupper og behov. Ifølge Schmidt (2014) forutsetter dette kvalitet i både prosesser og prosjekter.

## **2.2 Internasjonale føringer**

I 2015 ble FNs 2030-agenda vedtatt av alle FNs medlemsland, med et sentralt prinsipp om at ingen skal utelates. De 17 bærekraftsmålene skal bidra til et bedre liv for alle mennesker, og barn fremheves som en viktig gruppe. Ved å ivareta barn og unges interesser i samfunns- og arealplanlegging vil kommunene bidra til å nå intensjonene i bærekraftsmålene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 6). Bærekraftsmål 11, «Bærekraftige byer og lokalsamfunn», viser til målsettinger om å gjøre byer inkluderende og trygge, og gode byrom trekkes frem som en viktig forutsetning for at byer skal være sosialt bærekraftige (Hanssen & Millstein, 2021, s. 13).

*FNs Barnekonvensjon* (1989) ble ratifisert av Norge i 1991 og inkorporert i norsk lov i 2003. Konvensjonens artikkel 3 om barns bestevurderinger og artikkel 12 om barns rett til å bli hørt, er særlig relevante i forhold til plan- og bygningsloven. Kolbenstvedt (2024) viser til at Barneombudet oppfordrer til å gjennomføre *Barnerettighetsvurderinger* for å sikre gode beslutningsgrunnlag som avklarer hvilke konsekvenser ulike tiltak kan ha for barn og unges behov og rettigheter.

## **2.3 Lovverk, retningslinjer og nasjonale forventinger**

Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår er tatt inn i formålsbestemmelsene til *Plan- og bygningslovens* § 1-1, 4. ledd, og sier at «Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen [...]. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår [...]» (Plan- og bygningsloven, 2008). Videre heter det i § 3-1, bokstav e) og f) at oppgaver og hensyn i planlegging etter loven skal «legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet» og «fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller [...]» (Plan- og bygningsloven, 2008). For å bidra til at barn og unges interesser blir synliggjort og ivaretatt i arealplanleggingen er det også inntatt en bestemmelse i plan- og bygningslovens § 3-3 om at alle kommuner skal etablere en særskilt ordning, ofte omtalt som barne- og ungdomsrepresentant (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2021, s. 36). Representanten kan gis møte- og talerett i kommunens folkevalgte organer, og gis uttalerett til reguleringsplaner om forhold som angår barn og unges interesser. Lovens paragraf 5-1 pålegger alle som fremmer planforslag å sikre aktiv medvirkning fra barn og unge.

*Lov om folkehelsearbeid* av 2012 har flere koblinger til plan- og bygningsloven, som også knyttes til barn og unges interesser. Kommunen skal fremme befolkningens helse og ha oversikt over befolkningens helsetilstand (Folkehelseloven, 2011). Dette skal gi grunnlag for strategier og tiltak som forankres i planverket etter plan- og bygningslovens, som også er direkte relevant i forhold til lovens bestemmelser om å ivareta barn og unges oppvekstvilkår og legge til rette for gode bomiljøer.

*Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging* er statlige planretningslinjer som trådte i kraft i 1995. Disse skal legges til grunn ved kommunal planlegging og skal sikre gode og trygge oppvekstmiljø i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov. Det vises også til kommunens ansvar for å vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen. Videre skal planprosesser organiseres på en slik måte at barn og unge gis anledning å medvirke. Retningslinjene stiller krav til at fysisk utforming skal være sikret mot ulike typer helsefare, og kommunen skal «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» (Lovdata, 1995).

*Rundskriv T-2/08 Om barn og planlegging* presiserer at kommunen skal ivareta hensynet til barn og unges behov for gode oppvekst- og nærmiljø i all plan- og byggesaksbehandling, og at dette ansvaret også gjelder om andre aktører tar initiativ til og gjennomfører planleggingen (Miljøverndepartementet, 2008).

I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027* presiserer regjeringen kommunenes ansvar for å sikre gode arealer til opphold og aktivitet for barn og unge, som er trygge og lett tilgjengelige. Det vises også til at mye av utbyggingen i store byer skjer gjennom fortetting, og at det er viktig å ivareta tilstrekkelige ute- og grøntområder med god kvalitet (Kommunal og distriktsdepartementet, 2023, s. 15). Regjeringen har videre forventninger til at det legges til rette for medvirkning, også fra barn og unge, som med sin erfaringsbaserte kunnskap kan bidra til beslutningsgrunnlag som samfunns- og arealplanleggingen skal baseres på. Det påpekes også at behov for arealer til barnehage og

skoler, og lokalisering av disse, må vurderes tidlig i planprosessene (Kommunal og distriktsdepartementet, 2023, s. 17).

## 2.4 Kommunale føringer for arealplanleggingen

Målsettinger om fortetting står sentralt i Bergen kommunes overordnede arealstrategi. Dette knyttes til nasjonale føringer om bærekraftig utvikling gjennom kompakt byutvikling. For barn og unge handler sosialt bærekraftig samfunnsutvikling om tilgang barnehage, skole og andre lokale tilbud, gode nærmiljøer og opplevelse av trygghet (Folkehelseinstituttet, 2020).

*Kommuneplanens samfunnsdel (KPS)* ble vedtatt av Bergen bystyre 25.06.2015, med visjoner om en aktiv og attraktiv by. Satsningsområder med tilhørende tiltak skal bidra til å nå disse visjonene. Eksempler på satsningsområder er:

|  |
|--|
| <p>Kompakt: Senterområdene skal utvikles som gåbyer med høy tetthet og kvalitet<br/><i>Senterområdene skal ha gangavstand til skole, barnehage, kultur- og idrettstilbud og grøntområder</i></p> |
| <p>Mangfoldig: Bergen skal tilby gode boliger og varierte bomiljø<br/><i>Bomiljøene er svært viktige for menneskers trivsel og er spesielt viktig for barns oppvekst</i></p>                     |
| <p>Trygg: Alle skal ha tilgang til trygge oppvekstmiljø og kunne ferdes trygt<br/><i>Alle innbyggere skal ha tilgang til attraktive, varierte og bruker- vennlige byrom i sitt nærmiljø</i></p>  |

Figur 4: Tiltak fra kommuneplanens samfunnsdel (Bergen kommune, 2015).

Ifølge Amdam (2021) kan kommunen gjennom KPS bruke sin makt gjennom å prioritere innsatsområder og formulere mål for arealbruken gjennom å fastsette normer for ressursfordeling. Dette knyttes til kommunens strategiske planlegging (Amdam, 2021, ss. 15, 41).

*Kommuneplanens arealdel (KPA)* angir hovedtrekkene i arealdisponeringen og forhold som må hensyntas ved slik disponering, og består av en planbeskrivelse, planbestemmelser og plankart. Ifølge vedtatt planbeskrivelse skal kompakt byutvikling bidra til bedre folkehelse, urbane kvaliteter og redusert nedbygging av grøntarealer. Ved bystyrets behandling av planen 19.06.19 ble følgende merknad vedtatt: «Bystyret vil trekke frem viktigheten av at områdene som er under transformasjon får gode planprosesser med helhetlig planlegging med gode og reelle medvirkningsprosesser som også inkluderer barn og unge» (Bergen kommune, 2019b, s. 5). § 13.1 i planbestemmelsene sier at Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging skal legges til grunn for arealplanleggingen, med følgende presisering; «Oppvekstmiljøet skal ha fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som samsvarer med tilgjengelig kunnskap om barn



og unges behov» (Bergen kommune, 2019b, s. 10). § 14 stiller krav til uteoppholdsareal, som er differensiert i henhold til de fire byggesonene som er omtalt i kapittel 1.2. Gode uterom som inviterer til opphold og aktivitet på tvers av aldersgrupper skal være tilgjengelig for alle. Amdam (2020) knytter KPA til begrepet taktisk planlegging, og beskriver dette som en arena for potensielle konflikter hvor planleggeren ofte må moderere debatter i lys av den instrumentelle og kommunikative logikken (Amdam, 2020, s. 262).

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner har kommunen utarbeidet en mal for planbeskrivelse, og en sjekklister. Her skal det redegjøres for hvordan barn og unges interesser skal ivaretas, herunder hvordan arealbehov for barn og unges aktiviteter er vurdert, om det er tilstrekkelig barnehage- og skolekapasitet og om det er behov for tiltak knyttet til skoleveien. Det må også gjøres rede for barn og unges medvirkning. Bruk av barnetråkkregistreringer, en prosess som involverer barn og unge, skal avtales med saksbehandler i kommunen. For gjennomføring av barnetråkkforskning, uten involvering av barn og unge, skal det krysses av for «ja», «nei» eller «ikke relevant» (Bergen kommune, 2023). Reguleringsplaner er eksempel på operative gjennomføringsplaner (Amdam, 2021, s. 41).

26.10.22 vedtok Bergen bystyre ungdomsplanen *God ungdomstid i Bergen*. Planen skal være kunnskapsbasert og tematiserer deltakelse, nærmiljø og livskvalitet. Av fire vedtatte hovedmål nevnes at; «Ungdom skal delta og samarbeide om utvikling av kommunen» og «Ungdom skal ha tilhørighet til et inkluderende og ungdomsvennlig nærmiljø» (Bergen kommune, 2022, s. 30). Planen viser til betydningen av ungdommens deltakelse og medbestemmelse, kvaliteter i lokalsamfunnet og planleggeres behov for kunnskap om hva ungdom har behov for. Planen viser også til Ungdomsrådet som en kanal for medvirkning og anbefaler at Bergen tar mål av seg for å bli godkjent som *Youth Friendly City*.

## **2.5 Oppsummering lovverk og føringer**

Både internasjonale, nasjonale og lokale føringer må legges til grunn for arealpolitikken og ivaretagelse av barn og unges interesser. Oppsummert viser føringene at byutviklingen i Bergen kommune primært skal skje som fortetting, i tråd med bærekraftsmålene. Forhold som må vektlegges og ivaretas i planleggingen er folkehelse, gode oppvekstmiljø, ute- og grøntområder med gode kvaliteter og trygg tilgang til barnehage, skole og øvrige tilbud i eget nærmiljø. I tillegg skal barnets beste legges til grunn for planleggingen, barn og unge skal gis anledning å medvirke i planprosesser og planlegging av gode oppvekstmiljø skal skje i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov. Bergen kommune opererer med

to typer Barnetråkk. Barnetråkkregistreringer involverer barn og unge, og benyttes i hovedsak for større planarbeid, mens barnetråkksøk som ikke involverer barn og unge skal gjennomføres ved oppstart av alle nye reguleringsplaner.

I ungdomsplanen fremheves betydningen av å involvere ungdom i utvikling av kommunen, og at ungdom skal ha gode nærmiljø. En strategi er å oppfylle kriteriene for å få stempel som en ungdomsvennlig by.

### **3 Teoretisk rammeverk**

Jeg vil i dette kapittelet presentere teoretiske perspektiver som er aktuelle for å belyse datamaterialet og svare på oppgavens problemstilling. Innledningsvis viser jeg til planlegging som begrep. Deretter presenterer jeg ulike styringssystemer og planleggingsformer, for så å redegjøre for medvirkning. Avslutningsvis viser til hvordan barn og unges interesser kan ses i lys av distinksjonen mellom et barneperspektiv og barns perspektiv.

John Friedmann forstår planlegging som en målrettet aktivitet som knytter sammen vitenskapelig og teknisk kunnskap til handling (Friedmann, 1987, s. 38), mens Aarsæther vektlegger planlegging som prosesser i skjæringspunktet mellom kunnskap og politikk som ofte preges av motsetninger og konflikter mellom kommunen, utbyggere og innbyggere hvor det kan være utfordrende for kunnskap og makt å finne sin plass (Aarsæther et al., 2012, s. 19). Planleggingsfaget har hatt en dreining fra strengt byråkratisk til mer samarbeidsdrevne prosesser gjennom dialog og nettverk. Planleggerrollen har i tråd med denne utviklingen endret seg fra å være en ekspert til å bli en prosessleder som må forholde seg til et aktørmangfold med ulike interesser og behov, hvor medvirkning anses som en sentral komponent for å bidra til et godt kunnskaps- og beslutningsgrunnlag.

Forskning viser at kommunene i mindre grad involverer barn og unge i planprosesser, men legger innspill fra voksne til grunn for vurdering av barn og unges behov i planleggingen (Hanssen, 2018). Dette kan ses i lys av distinksjonen mellom et barneperspektiv og barns perspektiv.

#### **3.1 Tre styringsregimer**

Tre ulike styringsregimer eller -systemer har preget den vestlige verden i etterkrigstiden og har dannet vilkår for politikk og planlegging i offentlig sektor (Røiseland & Vabo, 2012; Amdam, 2022). Dette er Tradisjonell offentlig administrasjon/Traditional Public

Administration (1945-), Ny offentlig styring/New Public Management (1980-) og Ny offentlig forvaltning/New Public Governance (1990-). Systemene kan knyttes til henholdsvis stat, marked og nettverk, men selv om de har sitt opphav i ulike tidsepoker ser vi elementer av alle systemene også i dagens forvaltning. Disse systemene drøftes i mindre grad i oppgaven, men vurderes som viktige grunnlag for å forstå ulike planleggingstradisjoner og -teorier.

*Tradisjonell offentlig administrasjon* kjennetegnes av en sterkt byråkratisk, formalisert og hierarkisk styring gjennom lov- regelverk. Dette styringssystemet bygger på instrumentell rasjonalitet, hvor makten er sentralisert og det er et tydelig skille mellom politikk og administrasjon. Administrasjonens rolle er en ekspertrolle for iverksetting av beslutninger og tjenesteproduksjon. Det er et tydelig fokus på regelanvendelse ved ivaretagelse av innbyggernes behov, med henvisning til plan- og bygningsloven som et typisk eksempel (Amdam, 2019). Et kjennetegn ved dette styringssystemet er at innbyggerne har begrensede mulighet for innflytelse. Mulighetene for medvirkning er formelt til stede, men med synet på ekspertrollen som innehaver av kunnskap til både problemforståelse og problemløsning, vil byråkratiet definere i hvilken grad slike synspunkt vektlegges. Formålet med medvirkning vil være innhenting av informasjon og koordinering av ressursbruk. Ut fra et maktperspektiv viser erfaringer at ressurssterke aktører har større påvirkningsmuligheter på planprosesser innenfor tradisjonell offentlig administrasjon, som ofte vil innebære mer makt til de mektige (Naustdalslid, 1991, s. 291).

*Ny offentlig styring* vokste frem mot slutten av 1970-tallet som en kritikk mot en voksende velferdsstat, da man mente at staten ikke maktet å løse viktige samfunnsproblemer. En kraftig voksende høyrebølge beskyldte forvaltningen for å være ineffektiv, og som en motvekt til det tradisjonelle byråkratiet ble markedsmodeller kjent fra private bedrifter innført. En gikk fra hierarkiske årsaks-/virkningslogikk til kost-/nyttelogikk med fokus på produktivitet og kostnadseffektivitet, og fra fokus på samordning til fokus på samhandling i en relasjon mellom tilbyder og kunde (Amdam, 2019). En tydelig endring innenfor dette styringssystemet var økt privatisering og konkurranseutsetting. En uttalt risiko med for stor vektlegging av kostnadseffektivitet basert på målbare kriterier var imidlertid faren for en målforskyving som gikk utover tjenestekvaliteten eller ansattes arbeidsforhold (Rønning, 2021). Innenfor dette styringssystemet er formålet med medvirkning kunnskapsinnhenting med tanke på endring og tilpassing av tjenestene. I et maktperspektiv har man sett at makten føres ut av det offentlige systemet til andre selvstendige enheter. Innenfor kommunenes arealforvaltning har private utbyggere overtatt ansvaret for de fleste reguleringsplanene.

*Ny offentlig forvaltning*, også kalt samstyring, ble på 1990-tallet lansert som et nytt styringsregime, som et supplement til de øvrige regimene. Dette kom som en reaksjon på Ny offentlig styring som ble oppfattet som kompleks og fragmentert, gjennom sitt fokus på spesialisering og desentralisering. Noe som ga utfordringer for den enkelte organisasjon å løse viktige oppgaver alene. Røiseland og Vabo (2012) definerer samstyring som «den «ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland & Vabo, 2012, s. 21). Dette illustrerer en endring fra styring gjennom hierarkiske strukturer, via markedstenkning, til nettverk som arenaer for samskaping. Ny offentlig forvaltning vurderes som særlig egnet for kommunenes mulighet til å håndtere komplekse og utfordrende problemer i samarbeid med andre offentlige, private og frivillige aktører. Samtidig vil evnen til å lykkes med slike partnerskap i stor grad avhenge av evnen til å skape legitimitet om oppgaver og prosesser. For kommunal planlegging vil det i den forbindelse være vesentlig å legge til rette for gode medvirkningsprosesser, samtidig som en tar hensyn til den maktulikheten som kan eksistere i slike partnerskap og nettverk. Samarbeidsdrevne planlegging, med sitt prosessorienterte fokus, prøver å svare ut slike utfordringer (Amdam 20,19, s. 294).

### **3.2 Tre styrings- og planleggingsformer**

Synet på planlegging har endret seg fra en ekspertdrevet og formålsrasjonell planlegging til et økt fokus på involvering, konsensus og maktfordeling mellom stat, marked og innbyggere. Dette kan knyttes til skiftet fra instrumentell til kommunikativ planlegging. Slike planleggingsformer vil i faktiske styrings- og planleggingssituasjoner sjelden fremstå som rendyrkede, men som idealtypiske modeller har de klare forskjeller knyttet til relasjonen kunnskap og handling, maktforhold og vektlegging av henholdsvis nyttelogikk/effektivitet og normlogikk/rettferdighet (Amdam, 2022). Davoudi (2015) argumenterer for en dreining fra evidensbasert kunnskap til en kolleborativ planlegging hvor ulike aktører bidrar til nye problemforståelser og handlingsalternativer gjennom reflekterende prosesser basert på ulike teorier, fakta og ferdigheter. Ifølge Amdam kan dette bidra til å bygge kapasitet til å håndtere konflikter og andre type utfordringer (Amdam , 2020, s. 254).

#### **3.2.1 Instrumentell planlegging**

Ved instrumentell rasjonalitet vil man benytte fakta og evidensbasert kunnskap om sammenhenger mellom årsak og virkning for å oppnå god måloppnåelse. Det legges til grunn at man har forutsetninger for å identifisere alternative løsninger på problemer og hva som vil

være konsekvensene av disse. Planlegging vil innenfor en slik rasjonalitet ha fokus på forberedelse av vedtak, mens gjennomføringen ikke anses som en del av planleggingen dersom en har makt til gjennomføring av vedtak (Amdam, 2020, s. 249). Planleggeren vil ha en ekspertrolle med kunnskap og forståelse for virkemidler til å fatte vedtak, og innehar nødvendig makt til å oppnå sine mål. En slik ekspertdrevet planlegging forutsetter et byråkrati med tydelig hierarkisk struktur for kontroll og kommando av planprosessene. Instrumentell planlegging kan knyttes til regulativ legalitet, hvor lov- og regelverk er styrende for kommunenes reguleringsplanarbeid. I tillegg benyttes andre verktøy som kommuneplanens arealdel og sjekklister som i stor grad benytter kvantifiserbare størrelser for å avklare planfaglige tema. Planleggeren vil innenfor en slik planleggingstradisjon ha makt til å definere kunnskap og omsette denne til handling. Ifølge Amdam (2020) er dette en effektiv form for planlegging, ved at en knytter sammen kunnskap til handling i en målrettet aktivitet (Amdam, 2020, s. 252). Instrumentell planlegging legger på denne måten til grunn et effektiviseringsargument som finner støtte i tradisjonell offentlig administrasjon og ny offentlig styring.

Instrumentell planlegging kan knyttes til positivistisk epistemologi med sitt fokus på målbare og observerbare resultater, og bruk av vitenskapelige metoder og kvantitative data for å oppnå mål. Habermas (Habermas, 1987 i Amdam, 2022, s. 44) har gjennom sine begrep *systemet* og *livsverdenen* presentert en forståelse av henholdsvis instrumentell og kommunikativ rasjonalitet, med en påstand om at systemet dominerer livsverdenen med sitt fokus på formålsrasjonalitet som grunnlag for handlingsalternativer. En instrumentell tilnærming til planlegging kan være hensiktsmessig ved stabile forhold hvor en har god kontroll over handlingsalternativene. Med henvisning til arealplanleggingen vil planleggeren utøve makt og finne legitimitet gjennom regulative ordninger som plan- og bygningsloven. En utfordring med denne planleggingsformen vil være å få legitimitet hos andre aktører når planprosessene er komplekse og konfliktfylte.

En kritikk mot instrumentell planlegging er at man skiller kunnskap og handling, og at planleggerens makt kan bidra til manglende forankring og ansvarlige for henholdsvis vedtak og utførelse. Man tar ifølge kritikerne heller ikke tilstrekkelig hensyn til den kompleksiteten som ofte preger planleggingsfeltet og undervurderer betydningen av kommunikativ handling basert på verdirasjonalitet (Amdam & Veggeland, 2011, s. 121). Habermas har også rettet kritikk mot vektleggingen av mål-middelrasjonalitet og hevder at den er for snever til å fange opp hva som faktisk er rasjonelt eller irrasjonelt i møte med sosiale og subjektive forhold.

Amdam (2022) viser til Schön, som argumenterer for at instrumentelle modeller har utfordringer med å håndtere en verden som ikke er stabil. Noe som gir utfordringer for planleggere som vektlegger systematisk og vitenskapelig kunnskap, som får svekket sin handlingskompetanse når sammenhengene mellom kunnskap og handling ofte er komplekse og ustabile (Amdam, 2022, s. 57).

Ifølge Amdam har den instrumentelle og tekniske logikken som følge av moderniseringen av samfunnet likevel styrket den vertikale *top-down* politikken og svekket den horisontale politikken som skjer gjennom kommunikasjon og meningsdannelse mellom likeverdige aktører (Amdam, 2020, s. 36). Dette har medført en større avstand mellom kunnskap og handling, og fører ifølge Amdam til et behov for å skape en bedre balanse mellom den instrumentelle og kommunikative logikken. Dette kommer jeg nærmere inn på i kapittel 3.2.3.

### **3.2.2 Kommunikativ planlegging**

Kommunikativ planlegging kan knyttes til postmoderne tenkning, som vektlegger et mangfold av perspektiver og aktører i samfunnet, og til den normative legitimitetens vektlegging av verdier og dialog. Dette med formål å sikre at planleggingen reflekterer ulike behov og bidrar til å skape felles forståelse og legitimitet til planene. Innenfor kommunens arealplanlegging vil dette innebære et stort fokus på medvirkningsprosesser i planarbeidet. Betydningen av dialog, forhandling og refleksjon kan ses på som en reaksjon til det positivistiske synet på planleggingen og anerkjenner at denne ofte er preget av kompleksitet og usikkerhet. Dette står i kontrast til den instrumentelle planleggingens hierarkiske og byråkratiske tilnærming som har fokus på problemløsning innenfor et kost-nytteperspektiv. Ifølge Amdam og Veggeland (2011) vil planleggeren rolle endres fra en faglig ekspert til en påvirkningsagent som leder forandringsprosesser (Amdam & Veggeland, 2011, s. 157). Et argument for en slik planleggingsform er en sterkere integrering av kunnskap og handling som kan bidra til økt handlingskapasitet. Dette kan også ses i lys av at det i mange situasjoner kan mangle kunnskap om sammenhenger mellom årsak og virkning, og at det i mangel på aktører med en tydelig makt til å planlegge og gjennomføre planleggingen er behov for kapasitetsbyggende prosesser som knytter sammen kunnskap og handling. På denne måten endres fokus fra planlegging som produkt til planlegging som en meningsdannende prosess med bred deltakelse (Amdam, 2020, s. 250).

Habermas i Knudtzon (2015) har tatt til orde for en diskursteoretisk deliberativ demokratimodell som bygger på hans teori om kommunikativ rasjonalitet og et fokus på den

tvangsfrie diskursen. Argumenter skal begrunnes utfra et verdisyn som ikke baserer seg på egeninteresser, med en ambisjon å søke generell oppslutning om løsninger på normative konflikter (Knudtzon, 2015, s. 90). Der instrumentell logikk legger til grunn at makten ligger hos eksperten gjennom forvaltning av lov- og regelverk, vil kommunikativ logikk legge til grunn at makt er fordelt på flere aktører og legitimitet til planer vil komme som et produkt av samskaping i planleggingen. Amdam (2022) hevder at en har en tilnærmet ren kommunikativ planlegging når «den planleggande eininga involverer alle (relevante) borgarar i opne offentlege kommunikative prosessar med likeverd og argumentasjonstvang, og der argumenta si tyngde avgjer kva som blir gjeldande problemforståing og problemløysing» (Amdam, 2022, s. 52). Dette kan knyttes til governance-tradisjonen og vektlegging av en normlogikk, mens instrumentell planlegging er representert i government-tradisjonen og nytteologikken.

Friedmann (1978) kritiserer ekspertsynet på makt og objektiv kunnskap, og argumenterer for kritisk refleksjon gjennom dialog mellom likeverdige aktører. Planlegging kan utfra et demokratiargument knyttes til kommunikativ planlegging, hvor medvirkning vurderes som viktig for kunnskapsinnhenting og læring. Dette kan utfordre planleggere, men utfra realitetene om at det i mange planprosesser er manglende kunnskap og uklare årsakssammenhenger, er det gode grunner til å involvere innbyggere og andre aktører i planleggingen.

Kommunikativ planleggingsteori er kritisert for å være urealistisk og at den ikke tar tilstrekkelig inn over seg de strukturelle maktulighetene som eksisterer i samfunnet. Dette kan innebære at ulike grupper i samfunnet ikke får innpass i de dialoger og diskurser teorien legger til grunn for planleggingen. Med henvisning til medvirkning i kommunale planprosesser viser Knudtzon (2015) til at det er lite trolig at det legges opp til deliberative prosesser med argumentasjon og ny innsikt dersom den demokratiske legitimiteten anses som ivaretatt ved at de folkevalgte tar beslutninger. Alternativt kan medvirkningsprosesser bli gjennomført som rituelle øvelser og kun i henhold til lovens minimumskrav (Knudtzon, 2015, s. 96).

I sin bok *Planlegging og prosessleiing* beskriver Amdam (2011) erfaringer hvor kommuner hevder å drive kommunikativ planlegging, og viser til gjennomføring av folkemøter med stor oppslutning. Med en erkjennelse av at slik involvering i praksis er informasjonsmøter som kun gir muligheter for innbyggerne å ta ordet avslutningsvis, skriver forfatteren: «Då må vi skuffe kommunane med å seie at dette er ikkje kommunikativ planlegging» (Amdam, 2011, s. 228).

### 3.2.3 Samarbeidsdrevet planlegging

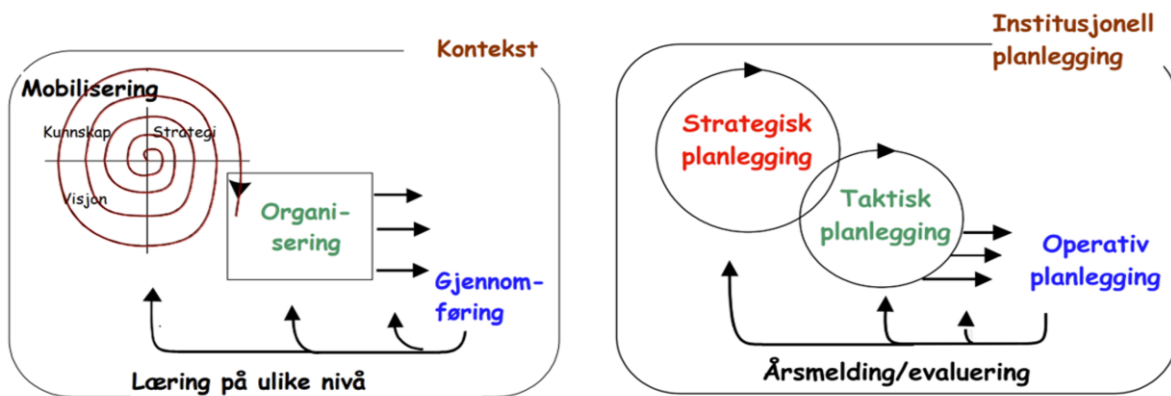
Amdam (2020) hevder at man ikke kan skille mellom planlegging og handling, og at planlegging skal være samarbeidsdrevet og sirkulær fremfor ekspertdrevet og lineær. Han beskriver samarbeidsdrevet planlegging som en kombinasjon av instrumentell og kommunikativ planlegging, som «ein politikk-legitimerande og institusjonsbyggande prosess, som er tilpassa kommuneplansystemet slik det er definert i plan- og bygningslova» (Amdam, 2020, s. 248). Slik planlegging handler om at parter kommer sammen for læring og kapasitetsbygging, som gjennom aksept og legitimitet danner grunnlag for å håndtere utfordringer og konflikter. Samarbeidsdrevet planlegging bygger på en erkjennelse av at det finnes flere alternative løsninger, og at en gjennom gjensidighet mellom partene kan bidra til ny praksis. Patsy Healey har vært en sentral bidragsyter til teorier om slik samarbeidsplanlegging, eller kollaborativ planlegging, og har problematisert hvordan nettverk og samarbeid kan være utfordrende i lys av demokratiske prosesser og maktrelasjoner. Ifølge Healey og Davoudi forutsetter samarbeidsdrevet planlegging prosesser hvor eksperter og lekfolk møtes som likeverdige, og at offentlige, private og borgere gjennom samskaping produserer tjenester for å løse sammensatte utfordringer (Healey, 2003; Davoudi, 2015 i Amdam, 2022, s. 32).

Flere har pekt på utfordringer med planlegging knyttet til instrumentell og kommunikativ planlegging. Innes og Booher (2015) viser til Habermas sine bidrag knyttet til konflikter, makt og legitimitet, og beskriver hvordan ulike dikotomier kan bidra til nye forståelser og forestillinger av identifiserte utfordringer. To av disse motsetningene, presentert i Amdam (2020, s. 256; Amdam, 2022, s. 32), er lokalkunnskap versus vitenskap og kollaborasjon versus konflikt. Den første motsetningen er mellom kunnskap fra lekmenn og ekspertkunnskap i planleggingsprosesser, og hvordan disse kunnskapsformene kan integreres for å skape bedre og mer robuste løsninger. Dette kan også ses i lys av kvalitativ versus kvantitativ forskning. Amdam (2022) skriver at det som kan tallfestes ofte vektlegges fremfor lokal kunnskap. For den andre motsetningen legger forfatterne til grunn at en gjennom samarbeid kan håndtere og løse konflikter, og dermed oppnå bedre resultater. Ifølge Amdam (2022) hevder Innes og Booher at en gjennom god moderering kan gå fra et fokus på egeninteresser til fellesinteresser.

Amdam (2021, 2022) har utviklet en modell kalt ISTOL, for samarbeidsdrevet kommunal planlegging og innovasjon. Her knyttes reguleringsplanlegging til operativ planlegging, som nevnt i kapittel 2.4. Formålet med operativ planlegging er styring av produksjon og å fremme



produktivitet for god utnytting av ressurser innenfor blant annet reguleringsplanprosesser. Dette nivået forutsetter forpliktende samarbeid gjennom partnerskap, som krever mye instrumentell makt. Dette innebærer at planlegging på de øvrige nivåene i modellen fungerer legitimerende for det operative nivået. Ifølge Amdam vil den operative planleggingen ofte innebære at «teknokratiet overkøyrer demokratiet med å argumentere for det som er fagleg tvingende nødvendig» (Amdam, 2021, ss. 132-133). Utfordringer med dette vil være at et stort fokus på objektive og tekniske fakta kan bidra til å svekke et kunnskapsgrunnlag som også bør hvile på mer verdibaserte og subjektive opplevelser.



Figur 5: Amdam R., 2021, ss. 45, 50

Innes og Booher sine motsetningene og Amdam sin ISTOL-modell kan være relevante for å undersøke hvilke erfaringer planleggere har med å ivareta ulike interesser i planleggingen, da de gir innsikt i spenningsfelt som kan påvirke prosess og resultat. Og det kan bidra som et rammeverk for å analysere de komplekse utfordringene planleggere står overfor når ulike interesser skal vurderes og prioriteres.

### 3.2.4 Oppsummering styrings- og planleggingsformer

Amdam (2019, s. 290) oppsummerer kjennetegn ved de presenterte styringsformene og deres vilkår for planlegging og medvirkning.

| <b>Tradisjonell offentlig forvaltning (TPA). Kommune 1.0</b>  | <b>Ny offentlig styring (NPM). Kommune 2.0</b>  | <b>Ny offentlig forvaltning (NPG). Kommune 3.0</b>   |
|---|---|--|
| Hierarki og årsak-/verknadslogikk<br>Forvaltningsmodellar   | Marknad og kost-/nyttelogikk<br>Føretaksmodellar  | Nettverk, samansett logikk og samfunnsverdi. Partnerskapsmodellar  |
| Produktivitet (produsere riktig).<br>Likebehandling av klientar   | Produktivitet og effektivitet (produsere det rette). Tilfredse kundar   | Produktivitet, effektivitet og kvalitet (tilfredsstillende behov i samfunnet). Tilfredse borgarar  |
| Teori om politikk og kunnskap<br>Regelstyring og autoritet  | Økonomisk teori om eigennytte<br>Målstyring, kontraktar og kontroll   | Teori om demokrati, autonomi og sjølvleiing. Verdibevisst forvaltning  |
| Fokus på samordning<br>Offentleg samfunnsstyring gjennom statleg over- og underordning  | Fokus på samhandling<br>Offentleg samfunnsstyring gjennom insitament (mål- og resultatstyring)  | Fokus på samskaping<br>Offentleg samfunnsstyring gjennom rammesetting og dialog  |
| Ekspert/klient-relasjon.<br>Tenesteytar styrer klient   | Tilbydar/kunde relasjon. Kunde styrer/påverkar tenesteytar  | Borgar/borgar-relasjon (likeverd og gjensidig avhengighet)   |
| Medverking i prinsippet open for alle, men dei med mest makt oppnår størst innverknad<br><i>Formålet med medverking er kunnskapsinnhenting og koordinering av ressursbruken</i> | Medverking frå kundane og dels frå brukarrepresentantar<br><i>Formålet med medverking er kunnskapsinnhenting og endring/tilpassing av tenestene</i> | Medverking frå alle, forventar aktive samfunnsborgarar<br><i>Formålet med medverking er individuell og institusjonell kapasitetsbygging og legitimitet</i> |

Figur 6: Tabell (Amdam, 2019, s. 290)

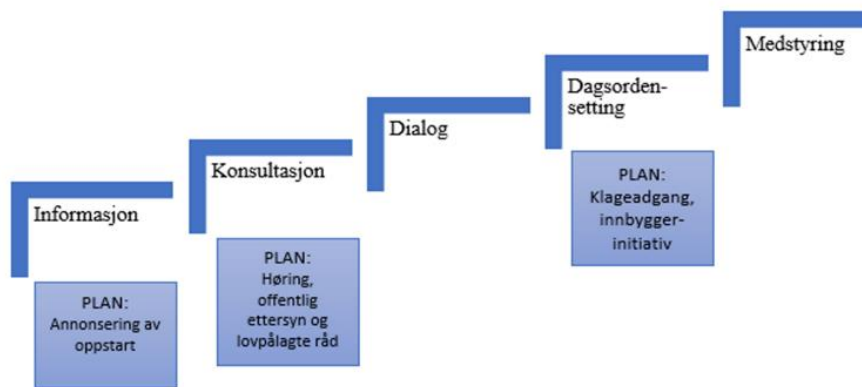
I lys de tre styringssystemene som ble presentert i kapittel 3.1 vil en hierarkisk styring innenfor tradisjonell offentlig administrasjon innebære elementer av instrumentell planlegging, med fokus på legal rasjonalitet hvor planleggeren ses på som en ekspert og styring skjer gjennom regelanvendelse (Aarsæther et al., 2012). Forfatterne viser videre til at instrumentelle planleggingsmodeller også kan passe innenfor Ny offentlig styrings-tradisjonen, med en tydelig deling mellom formulering av mål og frihet til å velge ut de løsningene som er mest mulig effektive. Med Ny offentlig forvaltning ble det en større vektlegging av planlegging gjennom nettverk, med fokus på involvering av ulike aktører for utvikling av felles problemforståelse. Denne dreiningen samsvarer i større grad med nyere planteorier om kommunikativ og samarbeidsdrevet planlegging, hvor fokus på å gjøre kunnskap om til handling innebærer en større anerkjennelse av lokal kunnskap som kan tilgjengeliggjøres gjennom ulike former for møteplasser for diskusjon og meningsbrytning. Samtidig som planleggingen i større grad kan ses på som et utviklingsverktøy og ikke bare et styringsverktøy, vil planlegging fremdeles inngå som en del av et hierarkisk styringssystem med de sanksjonsmuligheter som ligger i lov- og regelverk (Amdam, 2020).

### 3.3 Medvirkning

Medvirkning kan forstås som «Borgernes deltakelse i offentlig planlegging, som er rettet inn mot å bringe kunnskap og/eller synspunkter inn i planprosessen i den hensikt å påvirke de beslutningene som blir tatt, og som ikke dreier seg om å stemme ved valg» (Ringholm & Hanssen, 2018, s. 192). Begrunnelsene for slik medvirkning kan knyttes til effektivitets- og demokratiargumenter som sammenfaller med henholdsvis management- og demokratiretningen innenfor teorier om planlegging (Scharpf, 2001). Innenfor managementretningen er en opptatt av raske og gode beslutninger ved å regne seg frem til innbyggernes meninger basert på en nytte-logikk, mens en innenfor demokratiretningen legger vekt på reell påvirkning utfra en normlogikk om at alle innbyggers meninger er viktige og like mye verdt. Dette innebærer også at grupper som krever særlig tilrettelegging, herunder barn og unge, skal ivaretas og gis anledning å medvirke i planleggingen (Amdam, 2022). Medvirkning kan også knyttes til et kvalitetsargument og er viktig for å sikre kollektive hensyn og ivaretagelse av sosial rettferdighet ved at flere får anledning til å bli hørt og gi innspill til beslutningsgrunnlaget. Dette kan bidra til høyere demokratisk legitimitet og bedre kvalitet på planresultatet (Fainstein, 2010 i Hanssen et al., 2015, s. 32).

I plan- og bygningsloven fremmes et viktig prinsipp om at planer skal være demokratisk vedtatt, som kan kombineres gjennom representativt- og deltakende demokrati. Representativt demokrati, også kalt indirekte deltakelse, innebærer at valgte politikere ivaretar innbyggernes interesser. Deltakende demokrati eller direkte deltakelse, tar utgangspunkt i at innbyggerne gis innflytelse i planprosesser gjennom medvirkning (Klausen et al. 2013, s. 22; Ringholm & Hanssen, 2018, s. 195). Samtidig utdyper verken forarbeidene eller loven den konseptuelle betydningen av begrepet *medvirkning*» (Knudtzon, 2015, s. 93), og private utbyggere omtaler både innspill fra innbyggere og ulike private og offentlige aktører som medvirkning. Videre vil medvirkning ved reguleringsplaner i henhold til lovens minstekrav kun innebære krav om varsling, kunngjøring og underretning til berørte parter. Dette ivaretar ikke muligheter for reell medvirkning selv om innbyggere har anledning å fremme sine synspunkter gjennom skriftlige innspill. Hanssen (2013) viser til at private utbyggere har overtatt ansvaret for de fleste reguleringsplanene, men tar i liten grad ansvar for tidlig medvirkning. Samtidig ivaretar kommunene i liten grad sitt «påse-ansvar» til å kreve medvirkning utover lovens minstekrav. Dette innebærer at innbyggerne i mindre grad gis anledning å påvirke planprosesser og planresultatet (Hanssen, 2013, s. 20).

Sherry Arnstein utviklet gjennom sin medvirkningsstige *The Ladder og Citizen Participation* et rammeverk for å analysere ulike nivåer av innbyggers deltakelse og innflytelse innen beslutningstaking. Medvirkningsstigen til Arnstein er delt inn i 8 trinn, med de tre kategoriene *ikke medvirkning, symbolisme og borgermakt* (Amdam, 2011, s. 76). Arnstein sin modell er kritisert for å ikke skille mellom potensiell og reell makt, og et for ensidig fokus på planens virkning (outcome) og ikke på selve prosessen hvor ulike aktører med makt kan definere problem, løsninger og hvem som bør delta. Når arealplanlegging i stor grad innebærer at private aktører utarbeider og fremmer reguleringsplanforslag, vil det i mange tilfeller inngås uformelle avtaler før det legges til rette for medvirkning (Amdam, 2022, s. 132). Basert på Sherry Arnstein har Hanssen (2015, s. 99) modifisert medvirkningsstigen, hvor hun innplasserer lovkravene i plan- og bygningsloven. Figuren viser at den potensielle innflytelsen må anses å være relativt liten.



Figur 7: Arnsteins medvirkningsstige basert på modifisering av Hanssen (2015, s. 99)

Medvirkning kan gi økt måloppnåelse, bedre plangrunnlag og mer demokratisk planlegging (Aarsæther et al., 2020), men befolkningen kommer sjelden tidlig nok inn i prosessen med sine innspill. Dette gjelder særlig for barn og unge, noe som understøttes av funn i evalueringen av plan- og bygningsloven av 2008. Dette til tross for at barnekonvensjonen og plan- og bygningsloven har bestemmelser om barns rett til å bli hørt i forhold som omhandler dem. Når kommunene eller private forslagsstillere i hovedsak benytter «advocacy»-ordninger som barn og unges representant fremfor aktiv involvering av barn og unge, vil det være i strid med planlovutvalgets understrekning av å involvere denne gruppen (Hanssen, 2018, s. 100). Dette kan relateres til distinksjonen mellom å ta et barneperspektiv eller barns perspektiv i planleggingen.

Svendby et al. (2019) viser til Clark (2010) som beskriver ulike medvirkningsprosesser som tar utgangspunktet i barnets perspektiv, og viser til barneledet omvisning for å få frem

førstehånds kunnskap om nærmiljøet. Dette kan sammenlignes med Barnetråkkregistreringer som er vist til i denne oppgaven.

### **3.4 Barneperspektivet og barns perspektiv**

For å forstå distinksjonen mellom å ta et barneperspektiv og et barns perspektiv kan man se til den humanistiske filosofien om mennesker og de sosiale og kulturelle endringene i etterkrigstiden i de skandinaviske demokratiene. Man gikk fra autoritære lederstiler til en forhandlingskultur som også har preget synet på samspill mellom voksne og barn, hvor en vektla å forstå andres perspektiver gjennom meninger og argumentasjon (Sommer, 2005). Barn har også i større grad blitt sett på som borgere, som har oppfatninger og behov som må tas hensyn til. Barns rett til deltakelse representerer nå en grunnleggende rettighet og gjennom FNs barnekonvensjon, som ble inkorporert i norsk rett i 2003, ble rettighetene formelt styrket. Noe som også har bidratt til å understreke respekten for barnets egne perspektiver (Sommer et al., 2010).

I boken *Ung medvirkning* vises det til skillet mellom å ha et *barneperspektiv* og å inkludere *barns perspektiv* i planleggingen. Førstnevnte innebærer at planleggere eller andre voksne har forestillinger om hvilke behov og ønsker barn kan ha, mens sistnevnte handler om å aktivt involvere barn og unge i planprosesser for å gi uttrykk for sine erfaringer og meninger (Hagen & Andersen, 2021, s. 226). Et paradigmeskifte på slutten av 1980-tallet gikk fra å se på barnet som objekt til å anse dem som subjekter i eget liv. Dette handlet om en erkjennelse av at barn har kunnskap, refleksjoner og behov som både er viktige og interessante å få frem gjennom involverende prosesser (Strandbu, 2007, s. 42). Langballe et al. kaller dette for en *innenfra perspektiv*, som tar utgangspunkt i et fenomenologisk vitenskapssyn hvor voksne må klare å tre inn i barnets perspektiv for å kunne forstå dem. Dette forutsetter at barnet selv gis mulighet til å gi uttrykk for sine perspektiver (Langballe et al., 2010). Svendby et al. (2019) viser også til dreiningen fra å se barn som objekter til å se dem som subjekter;

*Barneperspektiv* vil si at forskeren ut fra teoretiske antakelser og/eller observasjoner forsøker å sette seg i barnets sted, men like fullt betrakter barnets situasjon utenfra.

*Barnets perspektiv* innebærer at barnet selv inviteres til å kommunisere om sine erfaringer og sitt liv. Kunnskap fremkommer i interaksjon mellom barnet og forskeren. (Svendby et al., 2019, s. 182)

I en planfaglig kontekst innebærer dette at planleggere eller andre på deres vegne enten gjør egne vurderinger på vegne av barn og unge, eller man involverer barn og unge aktivt i

planprosesser for å kunne gi uttrykk for sine erfaringer, behov og ønsker. I boken *Å vokse opp i Norge* viste Tiller (1983) til viktigheten av å inkludere barn som informanter da de kan bidra med viktig kunnskap om lokalmiljøet. Han var også opptatt av å vise betydningen av forskjellene ved å se verden fra barns eller voksnes perspektiv (Nilsen, 2019, s. 81).

Et eksempel på aktiv involvering er bruk av Barnetråkk. Dette er en metode for å snakke med barn og unge om deres erfaringer med bruk av sine omgivelser, som del av kunnskapsgrunnlaget til planprosesser. Dette synliggjør forskjellen på å planlegge *for* barn og unge gjennom et barneperspektiv, og å planlegge *med* barn og unge. Dette er også i tråd med barnekonvensjonen og plan- og bygningslovens bestemmelser om medvirkning, og innebærer deltakelse i et rettighetsperspektiv (Svendby et al., 2019, s. 181). Positive bieffekter ved slik medvirkning kan også være at de unge får en sterkere opplevelse av deltakelse i demokratiske prosesser og kan bidra til at voksne forstår barnets egne behov og ønsker knyttet til planprosesser og stedet de tilhører. Dette kan knyttes til demokrati- og kunnskapsperspektiv.

Nilsson et al. (2015) har omtalt differensieringen mellom å innta et barneperspektiv og barns perspektiv i forskning. De viser her til utfordringer med voksnes evne til å fortolke det barn kommuniserer om sin livsverden, og at barn lettere kan uttrykke sine meninger dersom de blir spurt om tema som er knyttet til deres egen hverdag her og nå. Forfatterne viser også til at det kan være utfordrende for forskere å ikke gjøre for stor bruk av egen makt som voksne, som premissleverandører for valg av spørsmål og metode, men heller fokusere på barnets perspektiv og aktive involvering. I sin artikkel *Childhood and Youth Citizenship* viser Smith (2015) til diskusjonen om barn som kompetente deltakere i beslutningsprosesser. Samtidig vil voksne med sin ekspertkunnskap i stor grad bestemme når det er aktuelt å anerkjenne barns kunnskap og reserverer ofte makten til beslutningstaking til seg selv (Smith, 2015, s. 370).

### **3.5 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg presentert styringssystemer som grunnlag for å forstå hvordan tre forskjellige planleggingstradisjoner har bidratt til å forme dagens planleggingspraksis, med ulik vektlegging av henholdsvis kunnskap og handling, maktforhold og nytte- og normlogikk. Planleggingen vil i lys av disse tradisjonene i varierende grad vektlegge involvering av innbyggere for å etablere kunnskaps- og beslutningsgrunnlag, og synet på barn som objekt eller subjekt vil også ha betydning for i hvilken grad planleggingen baserer seg på lokal kunnskap eller ekspertkunnskap. Ifølge Amdam (2021) kan et fokus på objektive kriterier

fremfor subjektive opplevelser, bidra til å svekke kunnskapsgrunnlaget i den operative planleggingen som detaljregulering representerer.

## **4 Kunnskapsstatus på feltet**

Jeg vil nå vise til forskning som har bidratt til å forme forståelsen for min studie, og øvrig forskning som er innhentet etter møte med eget datamateriale. Formålet er å belyse egen problemstilling og å etablere en empirisk forankring for egne forskningsdata. For å finne relevante kilder har jeg benyttet pensumlitteratur og gjennomført litteratursøk ved bruk av Oria, Google Scholar og nettsider til ulike forskningsinstitusjoner. Jeg har også gjort aktive søk i kildenes referanselister, som har gitt meg ytterligere relevant litteratur.

I Gro Sandkjær Hanssen (2018) sin rapport *Hvordan ivaretas hensynet til barn og unge i planlegging etter plan- og bygningsloven (2008)?* fremkommer det funn som tyder på at dagens praksis ikke oppfyller intensjonene med hensyn til barn og unges interesser på en god nok måte. Til tross for at historien viser at barn og unge i Norge har fått et stadig sterkere rettsvern i planleggingen, viser forskning til utfordringer med at hensynet til barn og unge kan forsvinne mellom andre interesser. Blant annet på grunn av manglende kunnskap og at kommuner i for liten grad samarbeider på tvers av plan- og barnefaglige sektorer. Videre har kommunene utfordringer med å operasjonalisere hva som er gode oppvekstvilkår (Hanssen, 2018). Selv om barneperspektivet skal holdes høyt i arealplanleggingen i tråd med FNs barnekonvensjon, viser også en forskningsrapport fra SINTEF at det er grunnlag for å stille spørsmål ved om barns behov er et grunnlag for planleggingen. Rapporten henviser også til eldre forskning fra Wilhjelm (2002) om at barns perspektiv ofte er fraværende hos planleggere og at barn og unge ikke er en prioritert gruppe (Høyland et al., 2018). I lys av at barn og unge er gitt tydelige rettigheter i planleggingen og skal prioriteres, stiller Kolbenstvedt (2020) også spørsmål ved om deres interesser er tilstrekkelig ivaretatt. Og om motstridende interesser er godt nok synliggjort og vurdert opp mot hensynet til barn og unge i planprosesser.

I artikkelen *Barn og unge i den kompakte byen* stiller Nordbakke (2018) spørsmål ved om fortettingen bidrar til uønsket trengsel og redusert opplevd kvalitet av oppvekstmiljøet. I sin forskning har hun undersøkt sammenhengen mellom oppvekstmiljø for barn og unge og grad av tetthet i ulike deler av Oslo (Nordbakke, 2018, s. 20). Funnene viser at man i de tettste bydelene vurderer oppvekstmiljøet som dårligere. Dette samsvarer med internasjonal

forskning om at opplevd kvalitet reduseres ved høy fortetting (Åberg og Tapsell, 2013; Mieno et al., 2016 i Nordbakke, 2018).

I rapporten *Den tette byens verdi* vises det til betydningen av å få frem hvilke virkninger fortetting kan ha. Forfatterne skriver at fortettingen kan ha utilsiktede konsekvenser på grunn av mangel på eller stor trengsel på fellesgoder, eller som følge av manglende helhetlig planlegging (Magnussen et al., 2017, s. 5). I tråd med såkalt nyliberal praksis har det i den senere tid blitt rettet et særlig fokus mot utvikling av felles byrom, hvor det i større grad stilles krav om at utbyggere skal bidra til etablering av slike. Perspektiver på utvikling av byrom handler både om utforming av fysiske omgivelser, men også hvordan disse kan bidra som gode møteplasser for deltakelse og tilhørighet. Her vektlegges medvirkning og kapasitetsbyggende prosesser, med utgangspunkt i at slik involvering kan gi bedre resultater (Hanssen & Millstein, 2021, s. 67). Samtidig viser forfatterne til Youngs (1991) uttalelser om at medvirkning basert på minimumskrav har blitt kritisert, og at involvering må innebære mer enn å kunne bli hørt i innspillsprosesser.

Rapporten *Urbane barn: En casestudie om barnefamilier og fortetting i Bergen* har som formål å undersøke forholdet mellom fortetting og sosial bærekraft, og kommunens handlingsrom i den sosiale boligpolitikken. Rapporten stiller spørsmål om hvilke virkemidler som er avgjørende for en sosial bærekraftig fortetting (Reksten, et al., 2022, s. 8).

Oppsummeringene, basert på tre caseområder i Bergen kommune, viser at den sosiale dimensjonen vektet ned fremfor miljømessig og økonomisk bærekraft ved fortettingen, og at bomiljø i mindre grad er i tråd med barnefamilienes preferanser.

Schmidt (2014) har gjennom rapporten *Kompakt by, bokkvalitet og sosial bærekraft* bidratt i et større forskningsprosjekt om planprosessers konsekvenser for bygde omgivelser og miljø. I hovedprosjektet vises det til at den største utfordringen med kompakt byutvikling er hensynet til bokkvalitet og sosial bærekraft, mens Schmidt viser at hensynet til maksimal utnyttelsesgrad og prosjektøkonomi kan gå på bekostning av bokkvaliteter som tilgang til felles uteområder (Schmidt, 2014, s. 17). Dette sammenfaller også med andre studier, som viser at den økonomiske dimensjonen ofte blir prioritert, og at målkonflikter i bærekraftig byutvikling kan sette felles goder under press (Hanssen & Hofstad, 2013). Studier viser også at prioritering av ulike interesser i planleggingen kan handle om tilgjengelig kunnskapsgrunnlag. Ruud (2010) viser til en tradisjon med bruk av målbare forhold som kan kvantifiseres, men problematiserer at ikke alle forhold er like egnet for denne type indikatorer. Forhold som gjelder innbygges



opplevelser er eksempel på tema som hvor en i større grad bør supplere med kvalitative data (Ruud, 2010, s. 32). Aktiv medvirkning fra innbyggere kan være eksempel på slike data.

I en NIBR-rapport fra 2017 undersøker Millstein og Hofstad (2017) hvilke konsekvenser fortetting kan ha for folkehelse. For å fremme folkehelse og gode oppvekstvilkår i fortettingsprosesser er det vesentlig at kommunene benytter tilgjengelige virkemidler som ligger i plansystemet, og stiller krav overfor utbyggere. Dette kan gjøres gjennom å fremme et kunnskapsgrunnlag basert på helseprofiler og påvirkningsfaktorer. Det kan også gjøres gjennom å knytte bestemmelser til reguleringsplaner i henhold til § 12-7 i plan- og bygningsloven (Millstein & Hofstad, 2017). Slike bestemmelser kan knyttes til barn og unges behov, herunder krav til utearealer, helse og miljø, kapasitet på barnehage og skole og trygg ferdsel til slike tilbud. Rapporten viser også til øvrig forskning som sier at fortetting kan ha positive konsekvenser for økt bruk av kollektivtransport og bedre tilgang til tjenester. Samtidig kan fortetting gi trangere boforhold, nedbygging av grøntområder i sentrale strøk og økt segregering som kan ha påvirkning for folkehelsen. En konklusjon er at det er behov for mer forskning på sammenhenger mellom byenes form og funksjon, og innbyggernes helse. Det vises også til at økologiske og økonomiske hensyn i større grad er institusjonalisert i planlegging av kompakt byutvikling enn sosiale bærekraftsdimensjoner (Hofstad, 2012; Schmidt, 2014 i Millstein & Hofstad, 2017).

Ifølge studien *Ung & ute* kan fortetting gi utfordringer med å stimulere ungdom til bruk av byrom. Samtidig viser studien til at et engasjement for eget nærmiljø kan stimulere til deltakelse og dermed bidrag til planprosesser. En nøkkel til slike prosesser vil ifølge forfatterne være samskaping, hvor ungdom ses på som medaktører (Hagen et al., 2016, s. vii). En rapport fra OsloMet fra 2019 viser også til samskaping som samarbeids- og styringsform i kommunenes folkehelsearbeid, med direkte kobling til plan- og bygningsloven. Funn i deres undersøkelser viser at potensialet for samskaping ikke blir godt nok realisert i oppfølging av planprosesser etter plan- og bygningsloven (Heimburg & Hofstad, 2019).

Krav til medvirkning er hjemlet i plan- og bygningsloven, men forskningslitteraturen viser at innbyggere sjelden involveres aktivt i detaljreguleringsprosesser. Dette gjelder særlig for barn og unge. Det stilles også spørsmål ved effekten av slik medvirkning som bidrag til kunnskapsgrunnlaget. Andersen og Skrede (2021) innleder sin artikkel med et sitat fra byråd for byutvikling i Oslo; «[D]et er de som bor og lever i lokalmiljøene som vet best hva stedet

trenger. Jo bredere kunnskap og flere innspill beslutningstakere og utbyggere kan få, jo bedre beslutninger vil de kunne ta» (Stokland, 2018 i Andersen & Skrede, 2021, s. 8).

## 5 Forskningsdesign og metode

I dette kapittelet presenterer jeg valg av forskningsdesign og metode. Valget er gjort ut fra en vurdering av hvordan jeg kan besvare problemstillingen på best mulig måte.

Et forskningsdesign kan beskrives som en plan for hvordan forskningsprosjektet skal gjennomføres for å komme seg fra spørsmål til svar (Yin, 2003, s. 21). Jeg har valgt å benytte et kvalitativt forskningsdesign, med innsamling av forskningsdata gjennom intervjuer.

Studiens design handler om *hva* studien fokuserer på, *hvem* som er informanter, *hvor* undersøkelsen finner sted, og *hvordan* den utføres (Thagaard, 2018, s. 50). I studien vil barn og unges interesser i arealplanlegging være oppgavens *hva* og planleggere er studiens *hvem*. Bergen kommune er valgt ut som oppgavens *hvor*, mens *hvordan* knyttes til valg av metode, hvor jeg har valgt en hermeneutisk tilnærming.

### 5.1 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

I min studie har jeg hatt et ønske om å få innsikt og forståelse for planleggeres erfaringer og deres subjektive opplevelse med å ivareta barn og unges interesser i arealplanleggingen. Ulike filosofiske posisjoner er relevante for å gi begrepsmessige referanserammer til kunnskapsproduksjon i kvalitative forskningsintervju (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 73). Det hermeneutiske perspektivet er en viktig posisjon relatert til forskning utført gjennom kvalitative intervjuer og ligger til grunn for mine studier, da det vurderes som egnet for å tolke og forstå eget datamateriale. Dette perspektivet tar også utgangspunkt i at jeg som forsker fortløpende reflekterer i lys av teori og egen forforståelse.

I mitt analysearbeid har jeg tatt utgangspunkt i en abduktiv tilnærming til datamaterialet. Abduksjon kan knyttes til pragmatismen og åpner for fleksibilitet i forhold til å avklare hvilke teorier som er best egnet til å belyse empirien. Dette innebærer en dialog mellom teori og empiri, hvor empirien kan forstås i lys av teori, samtidig som analyse av egne data kan bidra til teoriutvikling (Mathiesen & Volchmar-Eeg, 2022, s. 11). Ifølge Thagaard (2018) innebærer en abduktiv tilnærming både å utvikle teori på bakgrunn av systematiske analyser og fortolkning av data i lys av eksisterende teori (Thagaard, 2018, s. 184). Min begrunnelse for å forankre arbeidet i en abduktiv tilnærming er at jeg ønsket å tilegne meg ny innsikt og en bred

forståelse for tema, uten sterk vektlegging av eksisterende teori og min egen forforståelse. Samtidig har min forhåndskunnskap om tema medført at det ikke har vært mulig å unngå en viss deduktiv tilnærming til datagrunnlaget, uten at jeg har hatt som formål å verifisere noen hypoteser. Gjennom en abduktiv analyse har jeg i møte med datamaterialet etablert koder og kategorier, som også har vært inspirert av teori. Identifiserte mønstre og tema har kommet til syne gjennom en fortolkende prosess, som har bidratt til en større forståelse og er i tråd med tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006).

### **5.1.1 Hermeneutikk**

Hermeneutikken er på samme måte som fenomenologien opptatt av å forstå tekster og sammenhenger, men vektlegger betydningen av å fortolke i lys av en kontekst. En slik tradisjonen knyttes til et fortolkende paradigme, som setter subjektiviteten i sentrum og ser på forskeren som et sentralt og medvirkende redskap. Dette står i motsetning til det positivistiske paradigmet som forstår verden som bestående av stabile fenomener som kan observeres og måles som objektive fakta (Bukve, 2021). Mens det positivistiske paradigmet ser til kvantitative forskningsmetoder vil en utfra et fortolkende paradigme foretrekke kvalitative forskningsmetoder for beskrivelse, analyse og fortolkning av trekk og egenskaper. Slike kvalitative metoder kan bidra til å presentere både mangfold og subjektive erfaringer, hvor virkeligheten kan beskrives på ulike måter. Dette samsvarer med formålet for min studie, hvor jeg ønsker å forstå, men også fortolke hvordan barn og unge ivaretas i arealplanlegging ut fra planleggerens erfaringsverden.

Hermeneutikkens bidrag til kvalitative forskningsprosjekter er at det kan lære forskeren å analysere og forstå intervjuene sine som tekster. I tillegg vektlegger de hermeneutiske fortolkningsprinsippene en kontinuerlig frem- og tilbake prosess mellom deler og helhet i en tekst, kalt *den hermeneutiske spiral*, som kan åpne for ny og dypere forståelse av mening i tekster. Kvale & Brinkmann (2021) presenterer noen hermeneutiske fortolkningsprinsipper basert på Radnitzky (1970) og skriver at disse «[h]ar til formål å sikre gyldige fortolkninger av [...] tekster» (Kvale & Brinkmann, 2021, ss. 237-238). Imidlertid vil også fortolkning av tekster, som skiller denne retningen fra fenomenologien, kunne påvirkes av forskerens egen forforståelse.

Ifølge Gadamer (2010) er vår forforståelse avgjørende for hvordan vi kan forstå det vi observerer. I møte med en tekst vil det skje en gjensidig påvirkning mellom forskerens forforståelse og teksten hvor forforståelsen kan ha betydning for tolkningen, samtidig som

teksten kan endre forskerens forforståelse. Dette vil ifølge Gadamer kunne bidra til utvidelse av forskerens horisont ved at det utvikles en mer nyansert forståelse av teksten og en mer generell perspektivutvidelse (Gadamer, 2010, s. 333).

En kritikk til den hermeneutiske spiral er at den legger for stor vekt på forskerens forforståelse, i motsetning til fenomenologien som forsøker å begrense forhåndskunnskapen ved å sette den i parentes for en mest mulig fordomsfri beskrivelse (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 46).

I denne studien har jeg tatt utgangspunkt i et kunnskapssyn basert på hermeneutisk forståelse. Dette begrunnes i at jeg har vektlagt fokus på forståelse og fortolkning, med en erkjennelse av at det i mine beskrivelser allerede ligger en fortolkning (Thoresen et al., 2020, s. 59) som jeg har forsøkt å være bevisst gjennom en aktiv frem-og-tilbake prosess både i analyseprosessen og i relasjonen mellom empiri-teori.

## **5.2 Metode**

Jeg vil her beskrive valg av forskningsmetode, datainnsamling og analyse, og hvilke forskningsetiske hensyn jeg har tatt i studien.

Ordet metode har sitt utspring i det greske ordet «methodos», som betyr å følge en bestemt vei mot et mål (Johannessen et al., 2021, s. 21). Metode kan beskrives som forskningens *hvordan* og er en fremgangsmåte for å tilegne seg informasjon og svar på det fenomenet man undersøker. Problemstillingen vil bestemme fremgangsmåten eller metoden (Johannessen et al., 2021, s. 51). Mens kvantitative metoder kjennetegnes ved strukturerte observasjoner der forskeren har en distanse til respondentene, er kvalitative metoder kjennetegnet ved en søken etter forståelse av fenomener der forskeren inngår i en sosial interaksjon med informantene .

Problemstillingen i min studie er:

### **Hvilke erfaringer har planleggere med å ivareta barn og unges interesser ved planlegging i fortetningsområder i Bergen kommune?**

Jeg har valgt å benytte kvalitativ metode. Det vurderes som en egnet metode for å besvare problemstillingen. Når man har som formål å forstå menneskers erfaringer, tanker og holdninger anses kvalitative metoder å være mer aktuelle enn kvantitative metoders generaliseringer og lovmessige fokus (Bergander & Johnsen, 2006, s. 25).

### 5.3 Det kvalitative forskningsintervjuet

I et kvalitativt forskningsintervju skjer det en sosial kunnskapsproduksjon gjennom interaksjonen mellom forsker og informant. Slike intervjuer har som formål å få frem nyanserte beskrivelser basert på informantenes erfaringer. For gode analyser og rapporteringer er det avgjørende at intervjuene har god kvalitet (Kvale & Brinkmann, 2021, ss. 83-84).

Forfatterne viser til seks kvalitetskriterier for et intervju (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 194):

- I hvilken grad fås spontane, innholdsrike, spesifikke og relevante svar fra intervjupersonen?
- Jo kortere intervjuerens spørsmål er og jo lengre intervjupersonens svar er, desto bedre.
- I hvilken grad følges spørsmålene opp fra intervjuerens side, og hvordan klargjøres betydningen av de relevante delene av svaret?
- Idealintervjuet blir i stor grad tolket mens det pågår.
- Intervjueren forsøker i løpet av intervjuet å verifisere sine fortolkninger av intervjupersonens svar.
- Intervjuet er «selvkommunerende» - det er i seg selv en fortelling som ikke krever særlig ekstra kommentarer og forklaringer.

Bruk av semistrukturerte intervjuer vil være aktuelt når en ønsker å forstå ulike tema utfra informantenes perspektiv og deres fortolkninger av fenomener (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 156). Ved bruk av en intervjuguide tar man utgangspunkt i utvalgte tema, mens rekkefølgen og vektlegging av de ulike spørsmålene kan variere. Jeg valgte å benytte semistrukturerte intervjuer og utarbeidet en intervjuguide med fire hovedtema og totalt 14 spørsmål. Disse ble i varierende grad benyttet i intervjuene, noe avhengig av hvor utfyllende informantene svarte og utfra behov for å stille andre oppfølgingsspørsmål.

### 5.4 Utvalg og rekruttering

For kvalitative undersøkelser vil en i motsetning til kvantitative undersøkelser velge et mer begrenset antall informanter som kan belyse det fenomenet vi undersøker på en relevant og utdypende måte (Johannessen et al., 2021, s. 57). Dette stiller store krav til en hensiktsmessig utvelgelse av informanter, slik at man får data som gir en god forståelse av det vi studerer (Thagaard, 2018, s. 54). Når intensjonen er å få grundige beskrivelser av et fenomen kan

intervjuer gjennomføres til en oppnår metning, hvor en ikke oppnår ny informasjon (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 148).

I mitt studium har jeg valgt en strategisk utvelgelse av informanter. Når formålet er å få gode og fyldige beskrivelser av fenomener, vil en strategisk utvelgelse være hensiktsmessig (Johannessen et al., 2021, s. 58). Jeg valgte en slik strategi da jeg vurderte det som egnet for å belyse problemstillingen, og at intervjuer med arealplanleggere ville gi meg ønskede data. Samtidig måtte jeg ta stilling til ytterligere utvalgs-kriterier og utvalgsstørrelse. Jeg vurderte det som vesentlig at informantene hadde relevant erfaring og satte som kriterium at de skulle ha minimum to års erfaring med reguleringsplanarbeid i Bergen kommune. I lys av begrepet *metning* vurderte jeg at seks til åtte informanter ville være tilstrekkelig antall for å få nødvendig forståelse av de fenomenene jeg ønsket å studere.

Mitt utgangspunkt var å intervju arealplanleggere i kommunens plan- og bygningsetat. Jeg sendte en henvendelse via e-post til etatens ledelse med informasjon og forskningsprosjektet og anmodning om informanter. Tilbakemeldingen var at jeg kunne få intervju én planlegger. Dette medførte at jeg måtte velge en annen strategi for å få nok informanter, og jeg sendte tilsvarende informasjon og anmodning til ulike private utbyggerfirma som jobber med reguleringsplanarbeid i Bergen kommune. Jeg fikk svar fra fire firma, med navn på fire informanter. Da jeg kontaktet de private plankonsulentene for å avtale intervjuer, ønsket to av disse å ta med en kollega, noe jeg takket ja til. Min vurdering var at dette kunne gi en annen dybde og vise sammenhenger som kunne føre til en god forståelse av informantenes erfaringer (Wibeck, 2010). I denne prosessen fikk jeg også tilbakemelding fra plan- og bygningsetaten med navn på en ekstra informant, og hadde da totalt åtte informanter.

## **5.5 Gjennomføring av intervju**

Informantene ble kontaktet for å avtale konkret tidspunkt for intervjuer. De ble tilsendt informasjonsskriv og samtykkeskjema. Intervjuene ble gjennomført i perioden 15.11.23 – 15.12.23, alle ved informantenes arbeidsplass. Intervjuene hadde varighet fra 45 til 65 minutter. Jeg benyttet Nettskjema for å lagre og administrere datainnsamlingen. Løsningen har et høyt sikkerhetsnivå for lagring av data og tilbyr automatisk transkribering av intervjudata.

Ved oppstart av intervjuene avklarte jeg at de hadde lest informasjonsskrivet og underskrevet samtykkeskjema, og orienterte om at informantene ville bli anonymisert.

Det første intervjuet ble gjennomført som et testintervju, men ble inkludert som datagrunnlag for studien. Erfaringene fra dette intervjuet, som jeg tok med meg til de øvrige intervjuene, var at jeg hadde mer fokus på å bruke pauser for å gi rom for utdypende refleksjoner heller enn å gå videre med nye spørsmål. I løpet av intervjuene ble det også mer naturlig å variere rekkefølgen på spørsmålene utfra hva informantene vektla. Det gjorde også at en del av spørsmålene i intervjuguiden ble erstattet med oppfølgingsspørsmål jeg ikke hadde planlagt på forhånd. Dette ga mer utdypende refleksjoner og beskrivelse av tema jeg som jeg selv ikke hadde vurdert på forhånd.

I lys av Kvale og Brinkmanns kvalitetskriterier opplevde jeg at jeg fikk frem innholdsrike, spesifikke og relevante svar, og at spontane oppfølgingsspørsmål ga ny og god kunnskap med relevans for problemstillingen. Gjennom en fortløpende tolkning av informantenes svar var det også mulig å få verifisert mine tolkninger og oppklare mulige misforståelser. Samtidig som jeg forsøkte å innta en «uvitende posisjon» i tråd med en induktiv tilnærming, erfarte jeg at min forståelse for det overordnede tema – barn og unges interesser i planlegging – gjorde at jeg kunne ta raske valg i forhold til hva det burde spørres om og hvordan. Dette i tråd med Kvale og Brinkmanns beskrivelse av intervjuerens kvalifikasjoner og intervjueren som forskningsinstrument (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 195).

## **5.6. Analyse**

Analyse er en spørsmålsdrevet prosess hvor man søker etter svar på spørsmål gjennom data (Johannessen et al., 2018, s. 46). Ved bruk av kvalitativ analyse kan man benytte ulike fremgangsmåter, med ulik grad av fleksibilitet og rigiditet.

Jeg har valgt å benytte tematisk analyse, inspirert av Braun og Clarke sin bok *Thematic Analysis. A practical guide* (2022). Jeg begrunner dette med at tematisk analyse kan bidra til å gi en dyp forståelse av dataene, og metoden var egnet for å identifisere, analysere og rapportere mønstre i datamaterialet mitt. Metoden ga meg også en ønsket fleksibilitet, med mulighet for rike og detaljerte beskrivelser. Jeg valgte en abduktiv tilnærming til datamaterialet, som betyr at jeg har vekslet mellom teori og empiri i analyseprosessen som utgangspunkt for forståelse av eget datamateriale. Thagaard (2018, s. 184) beskriver dette som en posisjon mellom induksjon og deduksjon.

### 5.6.1 Faser i analysen

Basert på Braun og Clarke (2006, 2022) har jeg fulgt seks faser i analyseprosessen, som jeg her vil redegjøre for. Eksempler er vedlagt oppgaven.

#### Fase 1. Gjøre seg kjent med datamaterialet

I denne fasen gjør forskeren seg kjent med datamaterialet ved en grundig gjennomlesning for å få god forståelse av innholdet. Materialet leses flere ganger med fokus på å identifisere viktige begreper og mønstre. Det skrives gjerne notater som kan benyttes til å identifisere temaer. Innenfor fortolkende metodologi blir denne fasen av mange forskere sett på som en sentral fase for fortolkning og meningsdannelse (Braun & Clarke, 2006, s. 227).

I min studie ble data automatisk transkribert i nettløsningen jeg benyttet ved intervjuene. Løsningen inneholdt imidlertid en del feil, noe som gjorde at jeg lyttet gjennom alle intervjuene og korrigererte feil i det transkriberte materialet. Dette gjorde at jeg fikk et nære forhold til dataene mine. Etter denne prosessen leste jeg på nytt gjennom alle intervjudataene og noterte stikkord når jeg merket meg særlig interessante ord og setninger som kunne være viktig å følge opp i senere koding. Allerede i denne fasen begynte jeg en prosess med å forstå og fortolke dataene.

#### Fase 2. Generere innledende koder

Koding handler om å identifisere trekk i datamaterialet som oppleves å være interessante for forskeren og vurderes som betydningsfulle for å belyse ett eller flere fenomen. Det er viktig å arbeide systematisk og gi hele materialet like mye oppmerksomhet for å fange opp mønstre på tvers av datasettet. Braun og Clarke anbefaler å kode for så mange potensielle mønstre som mulig (Braun & Clarke, 2006, s. 19).

I denne fasen valgte jeg å være tekstnær. Jeg laget en tabell hvor jeg kopierte inn svært mange tekstutdrag i en kolonne merket «Fase 2». Fra disse utdragene definerte jeg koder som inneholdt interessante tekstfunn med tanke på problemstillingen, men som også kunne gi nye perspektiver til oppgavens tema. Totalt for de åtte informantene definerte jeg 332 koder.

#### Fase 3. Søke etter temaer

Fase tre handler om å identifisere potensielle tema i datamaterialet og sortere kodene til ulike tema. Det innebærer en analyse av kodene og en vurdering av hvordan de ulike kodene kan henge sammen. Aktuelle tema kan identifiseres induktivt ved å oppdages gjennom



datamaterialet, eller deduktivt ved å utforske datamaterialet utfra teoretiske perspektiver (Braun & Clarke, 2006, s. 20).

I min analyse gikk jeg gjennom de kodede tekstutdragene fra fase to og etablerte navngitte tema, som jeg nummererte. Deretter kategoriserte jeg aktuelle tekstutdrag – kodene – innenfor de ulike temaene. I denne fasen ble flere koder vurdert som relevante for mer enn ett tema. Sortering av koder ble innledningsvis gjort induktivt med utgangspunkt i dataene, men etter hvert også som en frem-og-tilbake prosess mellom data og teori, hvor utsagn som ble vurdert som særlig interessante ble markert. Prosessen var dermed også abduktiv da jeg i lys av mine forkunnskaper og forforståelse også vurderte tekstutdrag og koding i lys av kjent teori. Jeg etablerte 13 ulike tema, men i motsetning til Braun og Clarke sin modell valgte jeg i denne fasen å ikke kategorisere dem som overordnede tema og undertema da jeg vurderte dette å være for tidlig i mitt analysearbeid.

#### Fase 4. Gjennomgang av temaer

I denne fasen tar forskeren en kritisk gjennomgang av de identifiserte temaene for å avklare om de fanger opp essensen i dataene, er relevante for problemstillingen og om datautdragene danner gode og sammenhengende mønstre (Braun & Clarke, 2006, s. 21). Det kan være behov for å slå sammen tema eller utelate tema som ikke understøttes av rike og beskrivende data.

Her gjorde jeg en nærmere avgrensning av temaene på bakgrunn av de kodede tekstutdragene ved å se på sammenhengende mønstre og vurderte om hva som kunne fungere hovedtema og undertema. Undertema viste sentrale aspekter ved datamaterialet, som kunne belyse hovedtemaene.

#### Fase 5. Navngi temaer

I nest siste fase spisses og avgrenses temaene for presentasjon av analysen. Det er avgjørende at temaene defineres og kan beskrives med navn eller en setning som gir leseren en god beskrivelse av hva de handler om (Braun & Clarke, 2006, s. 21).

Denne fasen var utfordrende av ulike årsaker. Mange tekstutdrag fra datamaterialet ble vurdert som relevante, men flere av dem kunne knyttes til ulike hovedtema. Derfor var det behov for å prioritere særlig sentrale funn og avgjøre hvilke hovedtema de skulle knyttes til. Etter en frem-og-tilbake prosess hvor jeg gikk gjennom hele datasettet, satt jeg igjen med tre navngitte hovedtema hvor hver av disse hadde to til tre undertema.

#### Fase 6. Skrive rapport

Ifølge Braun and Clarke vil forskeren i den siste fasen gi en presentasjon av resultatene på en kortfattet, sammenhengende og logisk måte. Dette gjøres både innenfor og på tvers av de ulike hovedtemaene, og innebærer tolkning av funnene, konkludering og anbefalinger i lys av problemstillingen. Bruk av tekstutdrag skal understøtte den analytiske beskrivelsen på en overbevisende måte, men må også suppleres med argumentasjon som kan knyttes til teori. På denne måten vil en beskrivende og fortolkende analyse forankres i eksisterende litteratur.

I kapittel 6 gir jeg en presentasjon av forskningsresultatene, som også innebærer å skrive frem svarene på problemstillingen. Jeg har delt fremstillingen inn i tre hovedtema, med undertema som skal gi en forståelse av de analyserte fenomenene. Dette illustreres med tekstutdrag fra informantene for å vise relevans til problemstillingen.

## **5.7 Reliabilitet, validitet og overførbarhet**

Det er viktig å ivareta god kvalitet i forskning og jeg vil her redegjøre for hvordan jeg har forholdt meg til arbeidet med å sikre pålitelige og gyldige data. Begrepene reliabilitet, validitet og overførbarhet er indikatorer for forskningskvalitet og er egnet som kvalitetsmål i kvalitativ forskning. Ved å ha et bevisst forhold til disse indikatorene i forskning vil det øke sannsynligheten for god kunnskap (Tjora, 2018, s. 79).

*Reliabilitet* handler om forskningens pålitelighet og forutsetter en kritisk vurdering av om undersøkelser er utført på en tillitsvekkende og troverdig måte (Thagaard, 2018, s. 187). Dette innebærer at det er logisk sammenheng mellom utforming av forskning og funn. Kvale & Brinkmann (2021) viser i forbindelse med transkripsjon av intervjuer til intersubjektiv reliabilitet i betydningen av hvor høy likhet det vil være dersom to eller flere personer koder det samme materialet. Samtidig vil et for sterkt fokus på intersubjektiv reliabilitet kunne føre til mindre kreativ tenkning og variasjon. Et vesentlig poeng vil ifølge Thagaard (2018) være at forståelsen forskeren utvikler gjennom arbeidet er basert på kontakten vedkommende har med forskningsdeltakerne. Videre at forskeren er transparent og argumenterer for påliteligheten gjennom en redegjørelse for hvordan data utvikles gjennom forskningsprosessen.

I mitt arbeid har jeg gitt en detaljert beskrivelse av egen forskningsstrategi og analysemetode. I intervjuene har jeg forsøkt å unngå ledende spørsmål og ved transkribering av data har jeg valgt å holde meg tekstnær i fasene frem mot kategorisering og valg av tema. Jeg har tilstrebet å være transparent ved å benytte sitater fra informantene, for å underbygge mine tolkninger av datamaterialet og for å tydeliggjøre en sammenheng mellom empiri og valgt problemstilling.

*Validitet* knyttes til spørsmålet om forskningens gyldighet, som vil innebære en vurdering av om studien undersøker det den er ment å skulle undersøke og om valgt tilnærming er den mest egnede for å utforske det man ønsker å finne svar på (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 137; Tjora, 2018, s. 79). Kvalitative studier presenterer i stor grad analyser i form av tolkning av fenomener fremfor det rent deskriptive. Begrepet validitet kan presiseres ved å stille spørsmål ved om egne tolkninger er gyldige i forhold til de fenomenene man har studert (Thagaard, 2018, s. 189).

Jeg har i oppgaven begrunnet mitt metodevalg som velegnet for å undersøke og søke svar på valgt problemstilling. Videre har jeg hatt en kritisk tilnærming til valg av analysemetode, for å sikre at denne er egnet til å undersøke det jeg har ønsket å vite noe om. I tillegg til å vurdere selve metoden har jeg vært bevisst min egen rolle i møtet med informanter og datamaterialet, og jeg har som Kvale & Brinkmann (2021) omtaler forsøkt å fungere som djevelens advokat i forhold til egne fortolkninger og nøyaktighet i beskrivelser.

*Overførbarhet* eller generalisering innebærer vurderinger av om tolkninger som er foretatt i en undersøkelse også kan gjelde i andre sammenhenger (Thagaard, 2018, s. 19). For kvalitative undersøkelser med et mindre utvalg er det ikke mulig med statistiske generaliseringer.

Derimot vil analytiske generaliseringer innebære «en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon» (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 291). Forfatterne viser videre til skillet mellom en forskerbasert og en leserbasert analytisk generalisering, hvor det for førstnevnte handler at forskeren gir gode og utfyllende beskrivelser, med argumentasjon for resultatenes overførbarhet.

I min studie har jeg intervjuet åtte planleggere fra kommunen og private utbyggere. Selv om dette er et begrenset utvalg vil jeg argumentere for at det i tråd med en analytisk generalisering er grunnlag for å si at oppgaven og dens funn har overføringsverdi. Dette også fordi forskningsgrunnlaget som oppgaven hviler på baserer seg på nasjonale og internasjonale funn som i stor grad samsvarer med funn i min studie.

## **5.8 Forskningsetikk**

I forbindelse med kvalitative studier og intervjuundersøkelser kan det reises både moralske og etiske spørsmål, og i slik forskning kan det være en spenning mellom det å ville oppnå kunnskap og det å ta etiske hensyn. Det er viktig at forskeren er bevisst dilemmaer og utfordringer som kan oppstå gjennom forskningsprosessen, og har strategier for å ivareta både

moralske og formelle krav. Knyttet til etiske retningslinjer for forskere er informert samtykke, fortrolighet, konsekvenser og forskerens rolle særlig relevante områder (Kvale & Brinkmann, 2021, ss. 95, 102). Videre stilles det krav til redelighet og nøyaktighet i presentasjon av forskningsresultater, herunder å unngå plagiering av andres tekster (Thagaard, 2018, s. 21). Konfidensialitet skal sikre at informanter ikke blir gjenkjent og de skal ikke bli utsatt for situasjoner som kan føre til negative konsekvenser eller skade på noe vis. Som forsker må en være bevisst det asymmetriske maktforholdet som eksisterer mellom denne og informantene, samtidig som en både sikrer en profesjonell distanse og nødvendig ivaretagelse. Alle studier som innebærer behandling av personopplysninger må meldes inn til Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, SIKT.

Gjennom hele oppgaveprosessen har jeg vært bevisst på å være transparent og følge de forskningsetiske retningslinjene for samfunnsvitenskap og humaniora, NESH (2021). Dette gjelder både i møte med informantene, men også for metodiske valg og fremgangsmåter. Studien ble meldt til SIKT 18.10.23 og godkjent 21.10.23 (vedlegg nr. 6). Behandlingen av data innebar ikke særlige kategorier av personopplysninger. Alle informantene som ble rekruttert til studien ga et skriftlig informert samtykke og ble orientert om at de ville bli anonymisert. De ble også informert om muligheten til å trekke seg underveis. Jeg hadde ingen personlig kjennskap til noen av informantene fra tidligere og ved at de ble rekruttert via egen ledelse hadde jeg ingen påvirkning på den konkrete utvelgelsen. Alle intervjuene ble tatt opp og lagret ved hjelp av Nettskjema, en digital løsning som krypterer datamaterialet og ivaretar personsikkerheten. Dataene vil bli slettet i etterkant. I oppgaven er informantene identifisert som henholdsvis kommuneinformanter (K) og private informanter (P) i nummerert rekkefølge, men uten navn eller nærmere identifikasjon. Dette samtykket informantene til.

### **5.8.1 Objektivitet**

Objektivitet i forskning handler om i hvilken grad en kan ha tiltro til kunnskap som er utledet på en vitenskapelig måte, med en oppfatning om den er sann og sikker (Thomassen, 2006, s. 96). Som forsker å skulle innta en objektiv posisjon til egen forskning forstås som det å ha en høy bevissthet om å møte datamaterialet på en nøytral måte, for å unngå at forutinntatthet og subjektive vurderinger kan bidra til å påvirke resultatene. Dette kan være utfordrende og det er reist kritikk mot hvordan intervju som metode kan være objektiv utfra hvordan forskeren fortolker tekster som vanskelig kan oppfylle krav om at noe skal være riktig og sant. Ulike forskere vil gjøre seg ulike antakelser, som kan ha betydning for analyseresultatene. Samtidig viser Kvale & Brinkmann (2021, s. 238) til at det innenfor en hermeneutisk forståelsesramme

er legitimt med et mangfold av forståelser. Forfatterne presenter også objektivitet som et flertydig begrep, hvor *refleksiv objektivitet*, forstås som at forskeren reflekterer over hvordan egen forskning kan bidra til kunnskapsproduksjon. Utfra en hermeneutisk tilnærming innebærer dette at forskeren er bevisst egne fordommer og «[s]treber etter objektivitet om subjektivitet» (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 273).

I min forskning har jeg tilstrebet en objektiv rolle ved å forsøke å sette egen forforståelse og holdninger i parentes i møte med informantene. Ved å jobbe tekstnært i analysen har jeg forsøkt å få frem deres erfaringer på en beskrivende og sannferdig måte, for at det kan bidra til ny kunnskap i møte med min erfaring og forforståelse som vanskelig kan isoleres fullstendig. Mine subjektive erfaringer kan likevel ha bidratt til å påvirke informantene i intervju situasjonene, og det påfølgende arbeidet med datamaterialet kan også være farget av egne antakelser. Samtidig kan min kjennskap til fagfeltet ha bidratt til en bredere utforskning av aktuelle tema i samarbeid med informantene.

## 6 Resultater

Jeg vil i dette kapittelet presentere resultater fra intervjuene, som eksemplifiseres gjennom sitater fra informantene. Jeg har tatt utgangspunkt i en struktur som er vanlig ved rapportering av kvalitative analyser, kalt «presenter, eksemplifiser, kommenter»-strukturen: (Johannessen et al., 2018, s. 311).

Informantene er anonymisert og presenteres som henholdsvis K1 og K2 for kommunale planleggere, og P1-P6 for planleggere fra private utbyggere. Resultatene knyttes til tre hovedtemaer og belyser problemstillingen på hver sine måter gjennom undertema som ble identifisert i den tematiske analysen.

Et overordnet funn fra datamaterialet som fanger opp essensen i problemstillingen og mine forskningsspørsmål er som følger:

Det erfares utfordringer med å ivareta barn og særlig ungdom sine interesser i detaljreguleringsplanprosesser i fortetningsområder. Barn og unge erfares i liten grad å bli involvert i henhold til lovverk og føringer, og manglende kunnskap om barn og unges behov kan ha betydning for hvordan deres interesser vurderes og prioriteres opp mot andre interesser.

## 6.1 Hoved- og undertema

Dataanalysen resulterte i tre hovedtema med totalt åtte undertema som presenteres i kronologisk rekkefølge, som vist i figur 8. Jeg starter gjennomgangen av resultatene med tema 1, før jeg ser nærmere på tema 2 og tema 3.



Figur 8: Hoved- og undertema

### ***Tema 1. Kompetanse og involvering***

Arealplanleggingen skal sikre gode og trygge oppvekstvilkår med kvaliteter som er i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov. Funn i analysen viser at slike tema alltid tas opp i planprosessene, men informantene erfarer manglende kunnskap om barn og unges behov. Et gjennomgående funn er utfordringer med å ivareta ungdom i detaljreguleringer. Det fremkommer også i analysen at medvirkning utover minimumskrav sjelden gjennomføres i detaljreguleringsplaner, og at det da i stor grad er voksne som gir innspill på barn og unges vegne.

#### ***1a Kunnskap om barn og unges behov som grunnlag for å ivareta deres interesser***

I dette undertemaet beskrev informantene erfaringer knyttet til kunnskap som grunnlag for å ivareta barn og unges interesser. Alle informanter erfarte at det ikke er god nok kunnskap om barn og unges behov, og at det kunne være utfordrende å operasjonalisere hva som er gode oppvekstvilkår og bokvaliteter for barn og unge. Følgende utsagn illustrerte dette:

Kvaliteten kan av og til være litt vanskelig å definere. Og så er det ofte en skjønsmessig vurdering. Hva er kvalitet? Jeg kan gjøre mine subjektive vurderinger

[...]. Men så kan noen andre komme med litt annen vinkling, og så har man ikke noe håndfast kanskje, til å si at dette er gode oppvekstvilkår. K1

Jeg tror det er veldig..., det er nesten litt sånn personlig. Hva jeg legger jeg i [gode oppvekstvilkår]. Hva legger den personen du snakker med i kommunen i det? P6

Eksemplene viser erfaringer med at det var manglende entydig kunnskap om hva som er gode oppvekstvilkår og hvilke kvaliteter som skal bidra til dette. Og at det dermed kan bli vanskelig å ha en felles forståelse for hva det vil innebære å ivareta barn og unges interesser i henhold til lovverk og føringer. Informantene erfarte også at minimumsbestemmelsene i kommuneplanens arealdel, som legger føringer for ivaretagelse av barn og unge, ikke nødvendigvis var tilstrekkelige:

Mange tenker at hvis vi oppfyller minimumskravene, så har vi lagt til rette for de gode oppvekstvilkårene. Og det er veldig snevert, tenker jeg. Spesielt når man tenker byfortetting. P5

Flere av informantene viste til at disse bestemmelser legger føringer for størrelseskrav, sol- og støyforhold ved uteområdene, i tillegg til trygge forbindelser til viktige målpunkt. Men at dette er funksjonelle og kvantifiserbare krav som ikke sier noe eksplisitt om brukskvaliteter, den sosiale dimensjonen og barns opplevelse. Dette kan fortolkes som en instrumentell tilnærming til begreper som oppvekstvilkår og kvalitet. To utsagn illustrerte hvordan dette kan gi utfordringer for tema som er mindre målbare, med en erfaring at man har et begrenset kunnskapsgrunnlag å støtte seg til:

Det er veldig mye fokus på den fysiske tilretteleggingen. Men hvis en skal bringe inn den sosiale dimensjonen, det er gjerne det som treffer barn og unge mest. Hvordan [...] skape det innholdet i oppvekstvilkår-definisjonen? Det må jobbes mer med. P4.

Det finnes utrolig lite forskning. Hva er det egentlig barn og unge trives med?

Hvordan må man forme uterommene for at de skal like seg? P5

Funnene viste at det er behov for mer kunnskap om barn og unges behov. Samtidig er det vanskelig å konkludere med om det faktisk foreligger lite forskning eller om denne ikke er gjort nok tilgjengelig for planleggerne. Det kan likevel fortolkes at kunnskapsmangelen kan ha uheldig påvirkning på hvordan barn og unges behov blir forstått, vurdert og hensyntatt i planleggingen. En informant fra kommunen belyste dette og knyttet det til medvirkning:

Vi har ingen internt hos oss med barnefaglig kompetanse. [...] da blir det jo på en måte veldig overordnet. Du fanger kanskje ikke opp alle behovene. Det er det jo kun ungene selv som kan svare på. K2

Sammenfalt med øvrige funn kan dette forstås som at barns bestevurderinger i stor grad baseres på kvantitative bestemmelser, men at den sosiale dimensjonen og opplevelseskomponenten innenfor begrepene oppvekstvilkår og kvalitet risikerer å ikke bli tilstrekkelig vurdert og ivaretatt. Et virkemiddel som forrige sitat viser til, vil være å involvere barn og unge selv. Dette omtales nærmere i et senere undertema.

Planleggere må forholde seg til mange ulike plantema og analysen viste at informantene erfarte det som til dels utfordrende å synliggjøre barn og unges behov:

Når du skal innom ti forskjellige plantema så blir det jo den vektingen. Hva veker vi høyest? Hvor havner barn og unge i dette? K1

Dette illustrerte generelle funn om prioriteringsutfordringer mellom ulike interesser. Selv om både kommunale og private planleggere alltid tematiserer barn og unge, blir dokumentasjonen ofte kortfattet og vurderinger knyttes til sjekklister og arealplanens bestemmelser. Analysen tyder på at disse er bedre på kvantitative enn kvalitative vurderinger, som vil kreve økt dialog.

### ***1b Barn versus ungdom.***

Et gjennomgående funn var differensieringen mellom barn og ungdom. Det var flere likheter i forhold til manglende kunnskap om behov. Samtidig erfartes det som særlig utfordrende å prioritere ungdom og planlegge for gode bomiljø for dem innenfor det enkelte reguleringsplanområdet. Dette kan eksemplifiseres gjennom følgende beskrivelse:

De større barna blir glemt. Det tror jeg. Det er for mye fokus på sandkassen, dissesativet og klatretrærne. Det er for lite fokus på ungdom. De har helt andre behov enn de mindre barna. Hva er de behovene? Hvordan sikrer man det? P1

Kommunens informanter erfarte tilsvarende. Det ble vist til deres ansvar for å belyse tema som knyttes til den sosiale infrastrukturen, som i stor grad må løses på et områdenivå.

Det blir mye lettere å ivareta små barn...Men ungdommer føler jeg kanskje blir litt glemt i planleggingen da. For de har litt andre behov som jeg kanskje ikke helt vet hva er. Det er jo kun de som kan svare på det. Jeg tenker at der må kanskje kommunen mye mer på banen for å løse den sosiale infrastrukturen. Jeg tror ikke vi klarer å løse alt gjennom en plan. K2



Sitatet eksemplifiserte utfordringene med å løse ungdommens behov, som væresteder og sosial infrastruktur, innenfor et reguleringsplanområde. Flere av informantene viste også til behovet for å sikre både yngre og eldre barns behov gjennom områdereguleringsplaner, men at slike ikke finnes for alle fortetningsområdene. Følgende sitat viste til utfordringer der flere reguleringsplaner innenfor et område erfartes å ikke ses godt nok i en sammenheng:

Det er veldig viktig på et overordnet nivå å vurdere området en skal planlegge i, for å se behovet en har i området. [Men] det er jo det en har sett, altså på Råstølen og Sandsli, og egentlig områdene rundt bybanen i Ytrebygda, så ser en jo ganske tydelig at området har lidd under det. K2

På et spørsmål til en av de private informantene om de «løfter blikket», svarte vedkommende:

Vi gjør det, absolutt. Og spesielt i fortetningsprosjektene. Fordi det er nødvendig, men også fordi kommunen krever at man gjør de beregningene og vurderingene av hva konsekvensene ut forbi planområdet blir. P1

Dette sitatet illustrerte at utbyggere kartlegger utover eget planområde. Samtidig viste analysen at flere informanter erfarte at manglende helhetlig tilnærming gir uheldige utfall, særlig knyttet til ungdom sine behov. Kommunen mottar alle private detaljreguleringsplaner før politisk behandling, og en av kommunens informanter sa følgende på spørsmål om de hadde erfaringer med at ungdom eksplisitt blir tematisert i reguleringsplanene:

Nei, men vi har begynt å gjøre det nå. Men vi har ikke gjort det i de planene som er vedtatt til nå. Det er fordi det nå blir problematisert så mye. K2

Dette kan forstås som en erkjennelse av at ungdom har vært gitt lite fokus i tidligere reguleringsplaner, og at man utfra identifiserte utfordringer med manglende tilbud har sett behovet for å tydeliggjøre ungdom som en gruppe som kan ha andre behov enn yngre barn. Samtidig var det ikke tydelige funn fra de private informantene på at ungdom gis særlig fokus i nyere detaljreguleringsplaner. Et tydelig funn var imidlertid at ungdoms behov i større grad bør løses på et mer overordnet nivå, blant annet da de har større mobilitet enn yngre barn.

### ***1c Medvirkning (barneperspektiv versus barns perspektiv)***

Medvirkning kan bidra til bedre kunnskapsgrunnlag, men kan også knyttes til demokratiske verdier og barns opplevelse av å få eierskap til eget nærmiljø. Det fremkom tydelig i datagrunnlaget at involvering av barn og unge kan gi viktig informasjon om behov og ønsker fra denne gruppen. Et generelt funn var likevel at det i stor grad er voksne som uttaler seg på

vegne av de unge, noe som sammenfaller med forskning. Dette kan knyttes til distinksjonen mellom et barneperspektiv og det å ta barns perspektiv. Et sitat fra en kommunal planlegger illustrerte dette, med utgangspunkt i informasjons- og nabolagsmøter:

Det er jo som regel voksne som stiller og ytrer sine synpunkter. Det er jo på vegne av seg selv og barn i området, sier de. Men direkte [involvering] fra barn og unge, der tror jeg vi har et utrolig forbedringspotensiale. K1

Dette forstås som en erkjennelse av behovet for bedre praksis for å involvere barn og unge i reguleringsplanprosesser. Samtidig viste noen av informantene til at medvirkning fra barn og unge i noe større grad gjennomføres i samfunnsplanleggingen og ved planlegging av sosiale infrastrukturtiltak som i mindre grad knyttes til regulering av boligformål. Flere informanter viste også til at medvirkning i reguleringsplanprosesser oftest gjennomføres i henhold til lovens minimumskrav ved offentlig ettersyn, og at dette ikke gir barn og unge reelle muligheter for medvirkning. Et unntak er Ungdomsrådet, som erfartes å gi innspill til enkelte detaljreguleringsplaner med særlig relevans for denne målgruppen.

Kommunens informanter uttalte at de i møte med private utbyggere anbefaler å gå utover lovens minstekrav, men ikke er aktivt med i diskusjonene om hvordan eventuell medvirkning skal gjennomføres. Kommunens informanter bekreftet at det kan være utfordrende dersom de unge ikke blir involvert og sa om kommunens påse-ansvar og barrierer for medvirkning:

Vi har nok mindre maktmidler siden de eier prosessen i den fasen. Og kostnader og andre ting gjør kanskje at de vokter vekk [medvirkning fra barn og unge]. K1

Dette forstås som at kommunen, til tross for plikten til å følge opp lovens bestemmelser om medvirkning fra barn og unge, ikke opplever at de har makt til å kreve medvirkning utover lovens minstekrav. Og at kostnader og andre plan tema kan føre til at det ikke blir prioritert. Dette illustrerer det som kan kalles motstridende interesser i planlegging, som utdypes i et senere undertema. Flere informanter viste også til ulike begrunnelser for at medvirkning med barn og unge var utfordrende, men viste også til kommunens ansvar:

Den største barrieren for å få snakke med barn og unge er de voksne. Det kan være mangel på tid, det kan være FAU som fatter vedtak om at barn ikke får lov å snakke, det kan være flere ting. Det er en stor utfordring, og der mener jeg kommunen bør bruke sin mulighet til å kommunisere viktigheten av det. Og de har jo et ansvar for deltakelse fra barn og unge. Og jeg tror det må komme noe press fra dem. P3

Sitatet forstås som at det kan være flere årsaker til at barn og unge ikke gis anledning til å medvirke. Og at kommune i større grad bør bruke sin makt og sitt påse-ansvar for å sikre medvirkning fra barn og unge. Samtidig ble det stilt spørsmål ved formålet og effekten av medvirkning:

Hva er [medvirkning]? Hvorfor skal man drive med det? Hva vil man ha ut av det? Blir det bedre planer av det? Det snakker vi en del om og vi klarer på en måte aldri å lande noe. Men det at vi driver og tenker høyt om det og lurere på om det i det hele tatt er nødvendig, det kan jo være på grunn av manglende kunnskap. P1

Dette fortolkes både som en refleksjon over formålet og verdien av medvirkning. Og at det kan ligge en kunnskapsmangel til grunn, som bør tale for slik involvering. Samtidig viste analysen at det har vært en økende bevissthet om å gjennomføre medvirkningsprosesser også med barn og unge, men da særlig for større reguleringsplaner og for områdereguleringsplaner. På spørsmål om fysisk trygghet lettere kan sjekkes ut instrumentelt, mens opplevd trygghet bør avklares med dem det gjelder gjennom medvirkning fra barn og unge, svarte to informanter:

Ja, jeg tror det. Der vi mangler informasjon så må vi gå ut og hente den frem, rett og slett. Og finne ut hvorfor det føles utrygt. P6

Det er litt sånne ting som vi ikke kan vite hvis vi ikke spør. P1

Eksempelene kan også forstås i lys av kunnskapsbehovet til planleggerne og at opplevelseskomponenter er utfordrende å håndtere gjennom kvantifiserbare sjekklister. Selv om sitatene viser til betydningen av å involvere barn og unge for å få frem «taus kunnskap», viste analysen at også medvirkning ofte blir en form for avsjekk uten nærmere oppfølging. En strategi kunne ifølge kommunen være å utarbeide materiale som styrker fokuset på medvirkning:

Hvis vi hadde hatt en [medvirknings]veileder så tror jeg vi ville hatt et bedre verktøy til å i hvert fall si at dette har prosjektet lykkes med når vi gjør det på denne måten. Og det hadde blitt større fokus på hva som faktisk er prioriteringsrekkefølgen. K1

Dette fortolkes som at en tydeligere forankring av medvirkning i en kommunal veileder kan ha positive effekter for økt fokus og gjennomføring av medvirkning når det vurderes som nødvendig for et bedre plangrunnlag.

Når analysen viste til utfordringer med å få gjennomført medvirkning, og det ble stilt spørsmål ved formål og effekt, illustrerte et sitat at medvirkning kan handle om mer enn å få inn kunnskap og innspill til planarbeidet:

Det er jo ikke alt som skal resultere i en fysisk sluttsituasjon. Jeg tenker også det at de [...] får følelsen av å bli hørt og bidra, det kan også ha veldig mye å si. Så jeg tenker prosessen ikke er like viktig som resultatet, men det er også en verdi i seg selv. P3

Sitatet forstås som at medvirkning fra barn og unge kan ha gevinster som handler om demokratiske verdier, økt eierskap og opplevelsen av å få medvirke i planprosesser. Likevel var det kunnskapsargumentet som kom tydeligst frem i analysen som grunnlag for medvirkning, og et tema alle informantene kommenterte på, var henholdsvis barnetråkk- og registreringer. En informant viste til denne distinksjonen:

Nå opererer man jo med to typer barnetråkk. Det er barnetråkk[registreringer] med involvering. Og så har du en skrivebordsøvelse (barnetråkksøk), en sånn ekspertdrevet da. At planleggere drar på befaring og ser etter spor av barn, og så lager man en rapport som sier at sånn bruker barn området. Og så sier kommunen; sjekk, du har laget barnetråkk. Men det er jo aldri noen som da sier; har dere spurt barn? P9.

Flere informanter problematiserte også at mange barnetråkkregistreringer som legges til grunn for planforslagene er til dels svært gamle. Det innebærer at de kan miste sin effekt som et godt kunnskapsgrunnlag:

Det burde vært en form for jevnlig oppdatering. I hvert fall for pressområder. Hvorfor er det ikke mer fokus på det, altså for alle andre tema er man opptatt av å ha et oppdatert kunnskapsgrunnlag. P5

I flere av intervjuene ble det vist til at Trondheim kommune har systematisert oppdatering av barnetråkkregistreringer gjennom undervisningsopplegget på skolene, og det ble vist til at en slik praksis for Bergen kommune kunne vært positiv knyttet til både kunnskaps- og demokratiargumenter.

## ***Tema 2. Planleggerrollen.***

Planleggere skal ivareta ulike målgrupper og balansere samfunnsinteresser og bærekraftig utvikling. Dette innebærer koordinering, håndtering av komplekse planprosesser og ivaretagelse av lovpålagte krav, samtidig som de tilfredsstiller utbygges og innbygges behov. Mens private planleggere utarbeider planforslag, har kommunen ansvar for å

gjennomgå planforslag og fremme disse for politisk behandling. I dette temaet ble planleggerens erfaringer knyttet til ansvar, motstridende interesser og vurdering og dokumentasjon av planfaglige tema belyst.

### **2a Ansvar.**

Analysen viste til de mange og ulike planfaglige temaene som skal ivaretas i reguleringsprosesser, og at kommunens ansvar for å løfte frem hensynet til barn og unge kan være utfordrende i møte med andre interesser. Selv om informantene påpekte at barn og unge alltid blir tematisert, erfart det at hensynet til denne målgruppen ikke nødvendigvis holdes høyt i dialogen mellom partene. Et tydelig funn var barn og unges behov i lys av økonomiske interesser:

Noen har jo en interesse av å skape et godt produkt. Andre har bare en interesse for [å] tjene penger. Noen er helt banalt ærlig på det. Da merker du at grad av utnytting går foran kvalitet i deres øyne. Da må vi pushe kvaliteten. Da blir det et ganske stort ansvar som ligger på den saksbehandleren. K1

Datamaterialet viste også at kommunen ofte har utfordringer med å pålegge utbyggere for store kostnader knyttet til kvaliteter, da de har lite innsikt i utbyggerens økonomiske handlingsrom. Selv om datamaterialet viste at kvaliteter ofte knyttes til målbare størrelser, er det en viktig faktor for å sikre gode oppvekstvilkår.

I flere av intervjuene fremkom det informasjon om planprosesser som kan forstås som mer eller mindre preget av instrumentell eller kommunikativ rasjonalitet. Det kan handle om sakens kompleksitet, men også om hvilke plantema som gis særlig fokus:

Noen prosjekter blir jo sånn, du skal egentlig fra a til å. Da kan det fort bli veldig ekspertdrevet. Og så har du andre [...], der vi hadde mye dialog. Det er ingen som helt vet hva som er svaret. Det blir gjerne mer kommunikativt jo vanskeligere prosessen er. Mens det som i hvert fall i teorien er en enklere prosess, blir ofte mer sånn mekanisk, man da burde man jo kanskje snakket mer om kvalitetene. P2

Dette forstås som at også planleggere som jobber på vegne av utbyggere erfarer at det er behov for å ta et større ansvar for dialogisk samarbeid om kvaliteter som i mindre grad lar seg avklare gjennom kvantitative bestemmelser. Analysen viste også at vurderinger knyttet til unges behov, herunder gode kvaliteter i fortetningsområdene, ofte erfares å ikke å passe inn i det formaliserte planverktøyet:

Den [sjekklisten] er veldig god på det kvantitative og sier at du må ha så og så mange kvadratmeter per sånn og sånn enhet bolig. Men hva skal [området] inneholde for at det skal være gøy? Det skal jo være trygt å sende barna sine ut der. Men der er det et stykke vei å gå. P4

Også en annen informant kommenterte sjekklisten knyttet til prioritering av barn og unge:

Altså, man snakker gjerne om ambisjoner for kvaliteter og ambisjoner for barn og unge. Men når vi til syvende og sist skal levere inn et planforslag og vi sitter der med den der sjekklisten, sant, det er jo veldig instrumentelt. P1

Dette kan forstås som at sjekklister og krav er bedre tilpasset kvantitative tema som grad av uteoppholdsareal, solforhold og lignende. Mens opplevelseskomponenter og reell bokkvalitet er vanskeligere å måle med denne type planverktøy.

Funn i analysen som omhandler ansvar kan ses i sammenheng med å ha makt til å sette dagsorden i planleggingen. Overnevnte sitater forstås å illustrere hvordan ulike planleggingsrasjonaliteter kan ha betydning for i hvilken grad ulike plantema blir vurdert og prioritert. Kommunens planleggere syntes å være bevisst ansvaret for å tematisere barn og unge, men erfarte at andre plantema ofte får større fokus og prioritet:

Det ansvaret faller nok på oss da. Kommunen. Og det er vi som må forvalte barnas interesser. Så vi må jo ta på oss å gjøre det best mulig. Altså..., hva er det beste kompromisset i denne diskusjonen. K1

Både kommunale og private informanter, som jobber på vegne av utbyggere, viste til behovet for og utfordringen med å prioritere mellom ulike hensyn, hvor makten til å definere og fokusere på ulike plantema står sentralt. På spørsmål om hvordan en privat informant vurderte kommunens oppfølging av lovens påse-ansvar for å sikre medvirkning fra barn og unge, svarte vedkommende:

Ja, veldig lite mer [enn å nevne på oppstartsmøtet]. Altså, her synes jeg dere skal ha et nabomøte. Det er vel kanskje det lengste det dras. P2

Sitatet kan ses i lys av et annet sitat i undertemaet om medvirkning, om at nabolagsmøter i liten grad involverer barn og unge slik at deres stemme kommer tydelig frem i planleggingen. Som i praksis ofte betyr av ansvaret og makten til å definere barns behov legges til voksne.

## ***2b Motstridende interesser.***

I reguleringsplanprosesser stilles det krav om kartlegging og dokumentasjon for å kunne foreta en avveining mellom plantema som kan være motstridende og eventuelt konfliktfylte. Analysen viste at barn og unges interesser ofte må vurderes i lys av andre plantema som erfares som til dels motstridene:

Men en har jo kanskje litt motstridende interesser der. Fordi at for å ivareta visse områder for barn og unge, så går det ut over utnyttelsen i deres prosjekt. Og det er jo en utfordring for utbyggingen sin del. K2

Utbyggeres ønske om høy utnyttelse var et gjennomgående tema hos informantene, som en mulig interessekonflikt i lys av barn og unges behov for store nok uteoppholdsareal med gode kvaliteter. Analysen viste også til eksempler hvor utbygger gjerne ønsker å bevare naturlige kvaliteter, men at det kan være utfordrende når utbyggere samtidig har ønske om en viss utnyttelsesgrad for å sikre forsvarlig inntjening:

Det er noen motstridende hensyn som kan være litt utfordrende i forhold til arealbruk og barn. [...] hvis en har lyst til å ta vare på en skogfleck, men den ikke blir universelt utformet så kan det kanskje ikke telles som MUA (minste uteoppholdsareal). I fortettingssoner er det en utfordring ..., den konflikten mellom å hensynta nettopp de naturlige kvalitetene og oppfylle nok som imøtekommer arealkravene. P3

Flere funn viste til at utbygger kan ha gode intensjoner om å sikre ekstra gode kvaliteter, men at økonomiske hensyn kan føre til at intensjonene ikke ble fulgt opp i prosessen. Det ble også vist til eksempler der utbyggere erfarer at kommunen ikke følger opp initiativ om å tilføre ekstra kvaliteter. Samtidig var det et generelt funn at det erfartes for lite prioritering av kvaliteter for barn og unge:

Jeg synes vel kanskje barn og unge generelt prioriteres litt lavt. Det er sjeldent at det er et tema som får veldig mye plass. Jeg føler at de liksom sauses inn i en sånn bokvalitet diskusjon. Når man snakker om bokvalitet så er det jo planløsning, dagslys, [...] og det er kanskje ikke det som er det viktige for barn da. Men det er jo veldig mange formalkrav som skal løses. P2

Dette kan forstås som at fokus på kvantitative krav ikke nødvendigvis sikrer gode oppvekstvilkår. Samtidig viste analysen at barn og unges interesser delvis ivaretas ved prioritering av andre plantema, som trafikk (sikkerhet), miljø (folkehelse) og fysisk utforming

av bebyggelsen (solforhold og skjerming for støy). Analysen viste også at det erfartes motstridende interesser mellom ungdommers behov og øvrige nabolagsinteresser:

Ungdom ønsker hengesteder med benker og tak, mens naboene ikke ønsker det. For da blir det et hengested, og det ønsker man ikke å ha i nabolaget. P3

Dette illustrerer et generelt funn om at det erfares særlig utfordrende å ivareta ungdoms interesser i detaljreguleringsplaner. Analysen viste at særlig ungdom sine behov i større grad må vurderes på et mer overordnet nivå, men for både barn og unge er det at andre plantema får mer oppmerksomhet i detaljplanleggingen:

Hvis man ønsker gode levekår for barn og unge, så tenker jeg at man må være spesielt opptatt av hvilke krav man vil stille i både områdeplaner og detaljreguleringer. Det er flere andre tema som har mye tettere oppfølging gjennom planprosessen enn det barn og unges interesser har. P5

Utsagnet kan forstås utfra behovet for en helhetlig tilnærming, men også at erfaringene synes å gi uttrykk for at andre plantema ofte får større oppmerksomhet i reguleringsplanprosesser.

## **2c Vurdering og dokumentasjon**

For at politikere skal ha et grunnlag til å vurdere om barn og unges interesser er godt nok ivaretatt, og hvilke konsekvenser en reguleringsplan vil ha for dem, må vurderingene dokumenteres. Om vurdering og dokumentasjon svarte en informant:

Det [vurdering og dokumentasjon av barn og unge] får sjeldent veldig mye plass. For vanlige boligområder så synes jeg på en måte, hvis du kan si at vi har nok uteareal og skoleveiene er trygge, så er alle fornøyd. P2

En av informantene fra kommunene sa følgende om dokumentasjon av barn og unges behov:

Det er kanskje ikke så mye der... Vi ber de jo utrede, vi har jo fokus på det i oppstartsfasen. Og så har vi jo fokus på at de må kartlegge barn og unges behov i området. Men jeg føler samtidig at vi ikke klarer det helt da. K2

Dette kan forstås dithen at vurderingene som dokumenteres kan være mangelfulle, noe som kan ha betydning for om planforslaget vedtas uten en tilstrekkelig beskrivelse av hvilke konsekvenser det kan ha for barn og unges oppvekstvilkår. Flere informanter viste til bestemmelsene i kommuneplanens arealdel og kommunens sjekkliste for reguleringsplaner, som ble omtalt som kvantitative og kanskje ikke bidrar til å få frem hva som er gode nok



kvaliteter. Utfordringer med å ivareta tematikk som er mindre konkret og målbart illustreres med følgende sitat:

Byggehøyder, utnyttelse, altså alle målbare ting er mer håndfast og mer håndgripelig og enklere for folk å mene noe om. Det der med barn og unges interesser og oppvekstvilkår, det er jo ofte så ukonkret. P1

En annen informant viste til at temaet får stor plass, men det fortolkes at det mangler tydelige krav til ivaretagelse av barn og unge, og at sjekklisten ikke samsvarer med gode kvalitetskriterier:

Jeg synes tema får stor plass, men liten effekt. Fordi barna har en veldig utydelig stemme selv. Vi må jo forholde oss til disse sjekklistene. Jeg kunne jo godt tenkt meg å ha litt mer forskningsbaserte krav til kvalitet for barn og unge i planene. For nå er det litt sånn gjetting. P4

Samtidig viste datamaterialet at det har vært en positiv utvikling i samarbeidet mellom kommunen og private utbyggere om dialog i planprosessene. Noe som kan bidra til bedre vurderinger og forhåpentligvis bedre forutsetninger for ivaretagelse av barn og unge. En av informantene fra kommunen sa følgende:

Hvis de eier det med deg, så gjennomfører de det. Jeg har hatt veldig god erfaring med ganske store planforslag i siste det, der du går inn i hyppige møter, en masse dialog, og få de til å forstå hva vi vektlegger høyest. Det hjelper. K1

Dette forstås som at dialog og kommunikative prosesser kan bidra større enighet om plangrep for å ivareta barn og unge. Samtidig viste analysen at også kommunen har utfordringer med kunnskap om hva som er gode kvaliteter og oppvekstvilkår. Det fortolkes som at konsensus ikke nødvendigvis innebærer at løsningsalternativene er de beste for barn og unge.

### ***Tema 3. Å fortette med kvalitet***

Forskning viser at fortetting ikke er en uproblematisk vei mot bærekraftige byer, og flere viser til at den sosiale dimensjonen synes å komme dårligst ut (Hofstad, 2012; Hanssen & Hofstad, 2013; Schmidt, 2014 i Millstein & Hofstad, 2017). Dette sammenfaller med funn i denne oppgaven. Analysen viste hvilke erfaringer planlegger har med å fortette med kvalitet, og betydningen av at slik planlegging gjøres i et samspill mellom detalj- og områdenivå.

### ***3a Bo- og nærmiljøkvaliteter (sosial infrastruktur/sosial dimensjon)***

Ingen av informantene i studien stilte spørsmål ved behovet for og formålet bak fortetting, men alle hadde erfaringer med at det kan være utfordrende å sikre gode bo- og nærmiljøkvaliteter for barn og unge ved planlegging av fortettingsområder. Det erfartes som utfordrende å sikre gode nok kvaliteter for barn og unge når det samtidig legges opp til høy arealutnyttelse av boliger hos utbyggerne. Dette kan ses i lys av forholdet mellom økonomiske og sosiale bærekraftsmål i planleggingen. Funn i studien viste at utbyggere synes å ha ambisjoner om å ta hensyn til barn og unge, men at motstridende interesser og manglende helhetlig planlegging kan utfordre den sosiale dimensjonen og etablering av gode bo- og nærmiljøkvaliteter:

Noen har jo en interesse av å skape et godt produkt. Andre har bare en interesse for at de skal tjene penger. Noen er helt banalt ærlig på det. De må ha en viss grad av utnyttelse for å få til at et prosjekt skal realiseres, og tjene penger til å gå videre til nye prosjekter. K1

Og så bare gjorde man det (fortettet) uten å snakke om sosial infrastruktur og møteplasser for ungdom. Hvor skal de henge på ettermiddagen? [...] det er veldig mange behov som skal oppnås da. P2

Sitatene kan forstås i lys av at det er mange plantema som må vurderes, og analysen viser til hvordan interessenter kan vektlegge og prioritere ulike behov. Analysen fikk frem at et formål med fortetting er å redusere behovet for nedbygging av grøntarealer. Samtidig viser funn i datamaterialet at informantene hadde erfaringer med at ivaretagelse og etablering av arealer for lek og rekreasjon kan være utfordrende å realisere, noe som kan påvirke bokvalitetene:

[...] at man hadde litt tydeligere krav til kvalitet. Så er det erfaringsmessig sånn at utomhus er det som blir salderingspost. P2

Det er lite grønt, det er mye stein og det er mye betong. Det ser fint ut på både tegninger og på bilder, men det mangler grønt. Det er jo ikke gode [ute]rom. P6.

Sitatene bekrefter et generelt funn om utfordringer med å bevare grøntområder i tett by, med de konsekvenser det kan ha for folkehelse, sosiale bærekraft og for barn og unge. Analysen viste også til at bevaring av grøntområder og gode kvaliteter kan være kostnadsdrivende. Samtidig viste funn at en i større grad bør ha dialog om hva som skal til for at et område skal oppleves godt, fremfor å ha for mye fokus på kvantitative størrelser. Flere informanter har vist

til sjekklisterne for reguleringsplanprosessene ikke tar godt nok innover seg slike kvalitetsdiskusjoner. På spørsmål om hvordan de opplever at kommunens fortetningsstrategi bidrar til å ivareta barn og unges interesser, svarte to av informantene:

På vondt kan jeg si at det kan svekke barn og unges interesser [...]. Det blir mindre areal. Det er problemstillinger knyttet til hvor ungdom og barn har noen tilholdssteder. Så jeg frykter at [fortettingen] kan gå på bekostning av barn og unges interesser. K1

Hvor mye boliger kan du ha innenfor et begrenset område uten noe særlig sosial infrastruktur. Så det er der jeg føler, kanskje, at ungene som finnes i nærområdet kan bli tapere. K2

Flere informanter viste til at noen plantema har helt konkrete føringer for hvilke forhold som må håndteres i henhold til krav. Slike føringer for barn og unge finnes i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Samtidig erfartes det en manglende kunnskap om hva som er gode bokkvaliteter. Analysen viste at økt medvirkning fra barn og unge kan bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag, og at barnetråkkregistreringer bør oppdateres og gjøres tilgjengelig i en felles database i arbeidet med fortetningsområder.

Et tema som har vært særlig aktualisert i samfunnsdebatten den senere tid, er bekymringen for barne- og ungdomskriminaliteten i storbyene. Funn i datamaterialet antydte ingen eksplisitte sammenhenger mellom denne problematikken og fortetting. Samtidig erfarte informantene at opplevd trygghet i liten grad tematiseres i planleggingen, og at manglende tilbud og sosial infrastruktur gir utfordringer for hvor ungdom skal finne gode arenaer for aktiviteter og rekreasjon. Og at slike arealer bør være tett på andre steder for å ivareta en viss sosial kontroll. Flere viste til at kriminalitetsforebygging i noen grad vurderes i planprosessene, men at det er svært viktig å også løfte dette temaet til et overordnet planleggingsnivå.

### ***3b En helhetlig tilnærming til fortetting.***

Funn i analysen viste at det er begrenset hva en detaljreguleringsplan kan løse innenfor et avgrenset område, og at forholdet mellom detalj- og helhetlig planlegging erfares å være utfordrende. Særlig med tanke på å sikre tilstrekkelig sosial infrastruktur og andre tilbud til barn og unge i fortetningsområder. For detaljreguleringsplaner skal det imidlertid utarbeides stedsanalyser som kartlegger et større område:

Vi må alltid løfte blikket ut forbi et planområde. Og i den sammenheng ser man jo også på andre pågående planer. Og spesielt i fortetningsprosjektene [...]. Så det gjør vi

fordi vi tenker det er nødvendig, men også fordi kommunen krever at man gjør de beregningene og vurderingene av hva konsekvensen ut forbi planområdet blir. P1

Selv om kommunen etterspør en helhetlig tilnærming kan det utfra analysen fortolkes at den sosiale dimensjonen og barn og unges interesser erfartes å ikke ivaretas i tilstrekkelig grad i detaljregulering i fortetningsområder:

Det er jo noe vi har etterlyst i mange av planene. Det er ofte små planområder, så det er jo veldig begrenset hva en kan klare å løse innfor de begrensningene. Jeg føler ikke vi helt har lykkes der da. Med fortetningsområder vi har fått nå, [...] vi har fått ganske storstilt utbygging uten å egentlig tilføre noe nytt og tilbud i nærområdet mangler jo for mange. K2

Særlig ble det fremhevet manglende skolekapasitet i nærområdene og at det på et områdenivå ikke legges til rette for nok uorganiserte væresteder for ungdom. Analysen viste at det ikke alltid ligger områdeplaner til grunn for detaljplanleggingen, som igjen fører til mangel på sosial infrastruktur og manglende kapasitet. Dette misforholdet mellom detalj og helhet illustreres slik:

Ja, det er jo det som er situasjonen. Det blir jo kommunens... det blir vårt ansvar. Hvor er fellesfunksjonene? Hvor er skolen, hvor er barnehagen? Det var ingen som tenkte på det. Alle skulle maksimere sitt område. K1

Dette forstås som at informanten hadde erfaringer med at behov for sosial infrastruktur ikke følger utbyggingstakten i fortetningsområder. I datamaterialet fremkom det at et vesentlig poeng med områdereguleringer er å sikre tilstrekkelig infrastruktur, enten disse sikres av kommunen eller i et samarbeid med private utbyggere. Det ble også vist til at det ikke finnes områdereguleringer for alle fortetningsområder, og at det erfartes utfordringer med å sikre gode nok bokvaliteter innenfor den enkelte detaljreguleringsplan. Noe som medfører at det totale tilbudet blir mangelfullt:

Bergen kommune ønsker jo at det skal være barnefamilier i sentrum. Da tenker jeg man må være spesielt opptatt av hva slags krav vi vil stille i både områdeplaner og detaljreguleringer [...], og hvordan vi kan sikre mer helhetlig tilnærming. Og være bedre på å definere noen begrep og ikke støtte seg til minstekrav om [areal til] lekeplasser. For jeg tenker det ikke er tilstrekkelig til å gi de kvaliteter som fortetningsområdene trenger. P5

Sitatet kan forstås som at informanten erfarer utfordringer med prioriteringen av barn og unge i planlegging ved fortetting, og at det kan være forhold ved planprosessene som vanskeliggjør ivaretagelse av gode kvaliteter. Analysen viste at det legges stor vekt på formalkrav, men at det etterlyses større dialog om forståelsen av hva som er gode bokkvaliteter for barn og unge. Det erfartes også at manglende helhetlig planlegging fører til utilsiktede konsekvenser for flere fortetningsområder:

[...] man har sett ett og ett prosjekt for seg. Og når det er ferdig utbygget så mangler det liksom en helhet. Så har man de siste årene jobbet veldig for at man skal se litt større på prosjektene. Dette med stedsanalyse, for eksempel, at vi er nødt til å zoome litt ut. Og så tror jeg det kanskje er der det begynner å smerte litt nå, at nå har man bygget mye på en del steder, uten at man har sett på hva nabolaget trenger. P2

Flere informanter viste til kravene om å dokumentere forhold utenfor eget planområde. Samtidig viste datamaterialet at det likevel bygges for tett og med høy utnyttelsesgrad, med en bekymring for at det ikke blir nok plass til liv mellom boligene. Dette ble synliggjort ved at flere informanter mente at den økonomiske interessen kan gå på bekostning av sosiale bærekraftdimensjonen:

Dette med sosial bærekraft og barn og unge skulle kommet mye tydeligere frem. P6

Dette forstås som at flere informanter hadde erfaringer med en fortetningsstrategi som kan sies å løpe fortere enn evnen til å følge opp med nødvendig kapasitet og tilbud til barn og unge i nærområdene. Og da særlig knyttet til ungdom som i større grad søker utover eget nærmiljø. Datamaterialet knyttet dette også til manglende kunnskap om ungdom sine behov, og at det mer generelt erfartes at et sterkt fokus på målbare krav i større grad bør suppleres med mer dialog om hva som bør være ambisjonene for gode bo- og nærmiljøkvaliteter. Videre at denne dialogen også bør inkludere innbyggerne, og i større grad barn og unge.

## **7 Diskusjon**

I dette kapittelet blir hovedtrekk fra resultatdelen diskutert i lys av presentert teori og øvrig empiri. Diskusjonsdelen har en inndeling som samsvarer med hoved- og undertemaene.

Formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvilke erfaringer planleggere, både offentlige og private, har med å ivareta barn og unges interesser i detaljregulering i fortetningsområder. Det har ikke vært en ambisjon å konkludere om slike interesser blir

ivaretatt på en god måte eller ikke, men å få økt kunnskap og forståelse for hvordan aktuelle tema blir forstått, prioritert og håndtert. Og hvilke forhold som kan hemme eller fremme at barn og unge blir ivaretatt i plansaker som inkluderer mange aktører og ulike hensyn som kan være motstridende.

## 7.1 Kompetanse og involvering

I henhold til formålsparagrafen i plan- og bygningsloven skal planleggingen ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår, og alle som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning. I datamaterialet fremkom det at informantene erfarte å ha manglende kompetanse om barn og unges behov, og at vurderinger i stor grad ble foretatt på grunnlag av objektive og kvantifiserbare kriterier. Forskning har vist til et behov for kunnskapsbasert forskning for bedre planlegging av boligområder, men at planleggere har utfordringer med å få tilgang til slik kunnskap. Dette har medført en snever oppfatning av barns og unges behov, som kan resultere i at deres interesser blir nedprioritert i planleggingen (Hanssen, 2018; Syndby et al., 2019). Det er samsvar mellom tidligere forskning og funn i denne studien, og det var samsvar mellom kommunale og private informanter. Dette gir grunnlag for å hevde at planleggeres manglende kompetanse på barn og unge kan innebære en risiko for at deres interesser ikke blir godt nok ivaretatt ved regulering av fortetningsområder i Bergen kommune.

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027 (Kommunal og distriktsdepartementet, 2023) viser regjeringen til at medvirkning fra barn og unge kan være en viktig kunnskapskilde til beslutningsgrunnlaget i planprosesser. Informantene i denne studien erfarte at det sjelden gjennomføres medvirkning med barn og unge, og at innspill om deres behov i hovedsak fremmes av voksne. Dette sto samtidig i motstrid til utsagn fra informantene om at det nettopp er gjennom medvirkning fra barn og unge en kan få kunnskap som er nødvendig for et godt beslutningsgrunnlag. Funnene kan ses i sammenheng med forskning som viser at kommunene har utfordringer med å følge opp lovens krav om medvirkning fra barn og unge, og at det ofte planlegges for dem på de voksnes premisser (Thorèn & Nordbø, 2020, s. 24). Dette gir grunnlag for å hevde at kommunale og private planleggere i Bergen kan gå glipp av viktig kunnskap basert på barn og unges perspektiv på grunn av manglende medvirkning. Og at det ikke er samsvar mellom kunnskap – *vi vet hva vi bør gjøre* – og handling – *vi gjør ikke det vi vet vi bør gjøre*.

### ***Kunnskap om barn og unge som grunnlag for å ivareta deres interesser***

Med utgangspunkt i at planlegging ofte preges av motsetninger hvor det kan være utfordrende for kunnskap og makt å finne sin plass (Aarsæther et al., 2012, s. 19), viste datamaterialet at kunnskap om barn og unges behov er mangelfull. Slik kunnskapsmangel kom særlig til uttrykk i utfordringer med å operasjonalisere sentrale begreper som oppvekstvilkår og bokvaliteter. Datamaterialet viste at kommunen i stor grad benytter instrumentelle verktøy som sjekklister og bestemmelser i kommuneplanens arealdel for å vurdere barn og unges behov. Informantene erfarte også den sosiale dimensjonen fikk mindre plass i planleggingen enn den fysiske tilretteleggingen av i planområdene. Dette kan knyttes til instrumentell planleggingsteori som vektlegger en sentralisert makt og ekspertdrevet planlegging, som kan medføre at ressurssterke aktører i større grad påvirker planprosessene (Naustdalslid, 1991, s. 291). Amdam (2021, ss. 132-133) har vist til hvordan operativ planlegging krever mye instrumentell makt med stort fokus på objektive og tekniske data. Utfra datamaterialet er det grunnlag for å hevde at kommunens praksis gir utfordringer med å fremme barn og unges lovpålagte interesser gjennom sin vektlegging av objektive og tekniske data. Dette underbygges også gjennom funn som viste at det i liten grad gjennomføres medvirkning fra barn og unge i detaljreguleringsprosesser. Dette til tross for at informantene viste til at en gjennom kommunikative prosesser kan få frem mer subjektiv og kvalitativ kunnskap om erfaringer, behov og ønsker.

I lys av Innes og Booher (2015) sin dikotomi om lokalkunnskap versus vitenskap kan det utfra datamaterialet være grunnlag for å hevde at kunnskap som kan tallfestes vektlegges høyere enn lokal kunnskap som har fokus på subjektive opplevelser. Noe som kan få implikasjoner for beslutningsgrunnlag og resultat dersom kunnskap om barn og unge ikke er tilstrekkelig nyansert til å fange opp kvalitative aspekter når planene skal operasjonalisere begreper som oppvekstvilkår og bokvalitet. I datamaterialet fremkom det likevel at kommunen var bevisst sitt ansvar overfor barn og unge, men at planleggerne erfarte å ha for lite maktmidler overfor private planforslagsstillere. Samtidig viste private informanter til kommunens ansvar og at det burde komme mer press fra dem. Dette kan forstås som at kommunen ikke utnytter det handlingsrommet som ligger i plan- og bygningsloven for å ivareta barn og unges interesser. Datamaterialet viste imidlertid at det har vært en positiv utvikling i samarbeidet mellom partene:

Det blir gjerne mer kommunikativt jo vanskeligere prosessen er. K1

Slike dialogprosesser kan bidra til å tydeliggjøre hva kommunen vektlegger i planarbeidet, men det fremkom ikke eksplisitt at hensynet til barn og unge ble vektlagt fremfor andre hensyn når man inkluderte en mer kommunikativ og samarbeidsdrevet planlegging.

Informanter i studien har også vist til et potensiale for å ha mer aktiv dialog med aktører som jobber med barn og unge, for innspill om deres behov. I lys av teorier om barneperspektiv og barns perspektiv kan det diskuteres om dette vil være tilstrekkelig. Samtidig kan fagpersoner som uttaler seg på vegne av barn og unge bidra med nyttig kunnskap til planleggere, særlig i lys av funn i denne studien som synliggjør deres manglende kompetanse på barn og unges behov og erfaringer. Det kan også være grunnlag for å stille noe mer pragmatiske spørsmål til i hvor stor grad en skal prioritere aktiv involvering fra barn og unge i enhver plansak, men heller fokusere på at det gjøres vurderinger av hvilken kunnskap som er nødvendig for å bidra til et godt beslutningsgrunnlag og et godt resultat for alle grupper.

### ***Differensiering av barn og ungdom som grunnlag for å ivareta deres interesser***

Deltakernes beskrivelser viste til en særlig utfordring med å vite hva ungdom har behov for, og at det var for lite fokus på ungdom i detaljreguleringsplaner. Der yngre barn lettere kan ivaretas gjennom arealer for lek og rekreasjon innenfor et planområde, viste datamaterialet at det i liten grad tilrettelegges for tilsvarende arealer for ungdom i detaljreguleringsplanene. Kommunens ungdomsplan viser til betydningen av planleggeres kunnskap om hva ungdom har behov for. Utfra datamaterialet er det grunnlag for å hevde at det ikke er tilstrekkelig kunnskap om dette innenfor arealplanleggingen.

Det ble også vist til hvordan motstand hos andre beboergrupper kan bidra til å vanskeliggjøre egne «hengesteder» for ungdom. Dette eksemplifiserer også hvordan motstridende interesser kan resultere i at ungdom sine behov i mindre grad ivaretas i denne type planprosesser. Hagen et al. (2016) viser til betydningen av stedstilørighet, men at ungdom kan møte på ulike barrierer og at det er behov for kunnskap om hvordan ungdom både bruker og blir forhindret fra å bruke ulike arealer. Datamaterialet viste med tydelighet at det mangler kunnskap om ungdom sine behov, og at realisering av tilbud til denne gruppen er utfordrende. I lys av diskusjoner om instrumentell og kommunikativ rasjonalitet tyder funnene på at det er behov for økt dialog og samskaping som i større grad tematiserer ungdom, og som aktivt involverer dem i både overordnet planlegging og i detaljreguleringsprosesser av en viss størrelse.

Dersom slik involvering ikke gjøres i tidlig fase vil det være en risiko for at innspill ikke tas til følge ettersom planprosessen, om enn uformelt, allerede kan ha konkludert med løsninger det kan være utfordrende å gjøre store endringer på. Selv om funn i studien tydet på at



ungdom som gruppe var blitt noe mer tematisert i den senere tid, var dette i hovedsak begrunnet i de særlige utfordringene en hadde identifisert med å ivareta denne gruppen. Dette kan tyde på at planleggere har tatt lærdom av erfaringer, men utfra datagrunnlaget er det ikke grunnlag for å si at dette har medført større endringer med å involvere ungdom i detaljreguleringsplaner. I relasjon til dette har studien Ung & Ute (Hagen et al., 2016) vist at økt bruk av samskapingsprosesser som inkluderer ungdom i større grad kan bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag. Dette forutsetter at planleggeren fasiliteter prosessene, men det er ifølge forfatterne vesentlig å sikre at planleggeren har tilstrekkelig kompetanse til å lede slike prosesser som involverer aktører som har ulike og ofte motsridende interesser. Informantenes erfaringer var at medvirkning fra ungdom i hovedsak skjer på et mer overordnet nivå og knyttet til regulering av sosiale infrastrukturiltak, som i mindre grad gir konkrete føringer for detaljplanlegging av boligområder.

Funn i datamaterialet finner også støtte i annen forskning om at noen aktører har mer innflytelse enn andre, og at det i stor grad planlegges og bygges på de voksnes premisser (Hanssen et al., 2015). Utfra et makt- og legitimitetsperspektiv er det grunnlag for å hevde at planleggingspraksisen som identifiseres gjennom datamaterialet bærer preg av en instrumentell tilnærming som vektlegger regulative ordninger. Samtidig følges lovens krav til medvirkning i liten grad opp med involvering av barn og unge. Ifølge Amdam (2020) kan dette skape en større avstand mellom kunnskap og handling. Når funn i datamaterialet viser en manglende kunnskap om barn og unge sine behov, kan dette innebære en risiko for at planleggingens resultat ikke i tilstrekkelig grad ivaretar barn eller ungdom sine interesser på en tilstrekkelig måte.

### ***Medvirkning (barneperspektiv versus barns perspektiv)***

Datamaterialet viste med tydelighet at barn og unge sjelden blir direkte involvert i detaljreguleringsprosesser og at det er voksne som ytrere sine synspunkter på egne og de unges vegne. Det fremkom at planleggerne utarbeider stedsanalyser, men at det i all hovedsak gjennomføres Barnetråkkssøk og ikke -registreringer. Dette innebærer at barn og unge i stor grad blir ekskludert fra å gi innspill til planprosessene, selv om det ble vist til unntak hvor det ble gjennomført workshops eller andre opplegg som involverte barn og unge. Et sitat kan illustrere de identifiserte utfordringene:

Den største barrieren for å få snakke med barn og unge er de voksne. [D]er mener jeg kommunen bør bruke sin mulighet til å kommunisere viktigheten av det. Og de har jo et ansvar for deltakelse fra barn og unge. P3

I lys av lovbestemmelser og barnekonvensjonen er det grunn til å hevde at funn i datamaterialet viser en planleggingspraksis som har mangler i forhold til å ivareta barn og unges rettigheter. Dette vurderes å kunne ha negative konsekvenser innenfor et kunnskaps-, lærings- og demokratiperspektiv. Samtidig kan det by på utfordringer at loven viser til at planleggerne skal sørge for å legge til rette for aktiv medvirkning fra barn og unge, samtidig som loven ikke krever mer enn minstekravet som er innspill ved offentlig ettersyn. Det er på bakgrunn av datamaterialet og øvrig forskning grunnlag for å hevde at kommunen bør ta et mer aktivt påse-ansvar og allerede i tidlig fase avklare *om* slik gjennomføring bør gjennomføres og i så fall *hvordan*. I lys av et rettighetsperspektiv bør kommunen og private utbyggere også se til barnekonvensjonens artikkel 12 som omhandler barns rett til å bli hørt. Denne rettigheten kan like mye ses utfra et normativt som et regulativt perspektiv. Datamaterialet viste at slik medvirkning både kan være en god kilde til kunnskap, men også en kilde til økt demokratisering.

I lys av effektivitets- og demokratiargumenter som kan knyttes til henholdsvis management- og demokratiretningen, er det grunnlag for å mene at planleggernes medvirkningspraksis lener seg mot managementretningen. Fainstein (2010 i Hanssen et al., 2015, s. 32) har også vist til et kvalitetsargument, og funn i datamaterialet kan tyde på at gjeldende medvirkningspraksis i mindre grad vil fange opp kunnskap fra barn og unge som kan legges til grunn for beslutningsgrunnlaget. Dette vurderes å stå i motstrid til lovens bestemmelser om at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra barn og unge. Funn i datamaterialet tyder også på at kommunen i mindre grad ivaretar sitt påse-ansvar ved å kreve medvirkning utover lovens minstekrav. Dette sammenfaller også med øvrig forskning (Hanssen, 2013).

I forarbeidene til plan- og bygningsloven ble hensynet til kvaliteten på planresultatet vektlagt som begrunnelse for medvirkning. Likevel er begrepet ikke operasjonalisert verken i forarbeidene eller i loven (Hanssen et al., 2015, s. 93). Videre har Knudtzon (2015, s. 96) vist til at medvirkning kan få preg av å være rituelle øvelser. Utfra datamaterialet er det grunnlag for å hevde at innspill fra eller på vegne av barn og unge i hovedsak kan knyttes til de laveste trinnene på Arnstein sin medvirkningsstige. Dette kan gi økt sannsynlighet for at barn og

unges interesser blir mindre prioritert i møte med andre og sterkere interesser i planleggingen. Manglende medvirkning fra barn og unge vil også, som Hanssen (2018) påpeker, stride mot planlovutvalgets understrekning av å prioritere denne gruppen.

I diskusjonen om å innta et barneperspektiv eller barns perspektiv i planleggingen har Nowotny argumentert for at «[e]t samspill mellom flere aktører vil [...] bidra med mer «robust» kunnskap og ha større gjennomslagskraft» (Nowotny, 2003 i Svendby et al., 2019, s. 4). Dersom en legger til grunn at inkludering av barn og unges perspektiver i planleggingen både har en egenverdi og kan bidra til økt kunnskap om deres behov og ønsker, er det utfra datamaterialet grunnlag for å hevde at dagens planleggingspraksis i mindre grad bidrar til dette. Med utgangspunkt i teorier om samarbeidsdrevet planlegging kan det også stilles spørsmål ved om det oftere bør tas i bruk metoder som i større grad involverer barn og unge, hvor Barnetråkkregistreringer er et konkret eksempel. Hagen et al. (2023) skriver at «[s]like befaringer gir unge muligheten til å fortelle [...]. Slik kan de også målbare komplekse, og noen ganger motstridende ønsker for eget nærmiljø» (Hagen et. al., 2023, s. 37). For å sikre økt fokus og prioritering av slik medvirkning kan et mulig tiltak være å utarbeide en medvirkningsveileder, som en av kommunens informanter uttalte at de tidligere har vurdert. Det fremkommer i datamaterialet at aktiv medvirkning er mer utbredt knyttet til overordnet planlegging, som utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel. Samtidig viser Amdam (2021) gjennom ISTOL-modellen til dette plannivået som et strategisk nivå, som formulerer mål og visjoner for den operative planleggingen. Og at samfunnsdelen dermed er mer normgivende enn bindende for regulering av boliger, hvor det i denne studien er identifisert lite involvering fra barn og unge. Dette kan indikere at overordnet og strategisk planlegging har mindre å si for hvordan den fysiske og operative planleggingen ivaretar barn og unges rettigheter.

## **7.2 Planleggerrollen**

### ***Ansvar***

Andersen og Skrede (2021) referer til svensk forskning om inkludering av barns perspektiv i byplanlegging, som viser til at det er uklart om private utbyggere er like interessert i innspill fra barn og unge som for øvrige aktører (Andersen & Skrede, 2021, s. 5). Utfra datamaterialet er det ikke grunnlag for å stille slike spørsmål. Likevel er et i lys av en utvikling hvor private aktører utarbeider de fleste detaljreguleringsplanene grunnlag for å stille spørsmål om ansvarsforholdene er utydelige med tanke på å følge opp barn og unges interesser. Hanssen

(2013) viser også til en utvikling hvor private utbyggere har overtatt ansvaret for de fleste reguleringsplanene, men i liten grad tar ansvar for medvirkning i tidlig fase. Med de konsekvenser det kan ha for å påvirke planprosessen og resultatene. Mens kommunens informanter i denne studien har vist til et begrenset handlingsrom, har private informanter uttalt at de mener kommunen i større grad bør ta ansvar for å påpeke behovet for å involvere barn og unge når det kan være viktig utfra et kvalitetsargument. Tidligere forskning har påpekt at planleggere har et viktig ansvar for å legge til rette for at nærmiljøer innehar kvaliteter som bidrar til god folkehelse og trivsel, i tråd med folkehelseloven og plan- og bygningsloven (Larsen et al., 2019). Samtidig stiller Kolbenstvedt (2020) spørsmål om dette er tilstrekkelig ivaretatt og om motstridende interesser er godt nok synliggjort og vurdert opp mot hensynet til barn og unge i planprosesser. I datamaterialet er det identifisert funn som gir grunnlag for å stille de samme spørsmålene som Kolbenstvedt. Et sitat fra datamaterialet illustrerer en utfordring med å ta ansvar for barn og unges interesser:

Det ansvaret faller nok på oss da. Kommunen. [...] Så vi må jo ta på oss å gjøre det best mulig. Altså..., hva er det beste kompromisset i denne diskusjonen. K1

Et argument for å styrke den samarbeidsdrevne planleggingen i Bergen kommune, som også inkluderer barn og unges perspektiver, kan knyttes til Amdam (2020, s. 36) som hevder at den instrumentelle logikken har styrket den vertikale og svekket den horisontale politikken. Dette kan føre til større avstand mellom kunnskap og handling. Det er rimelig å forstå at den planleggingspraksisen som er identifisert gjennom datamaterialet er preget av instrumentell logikk som i mindre grad legger opp til meningsdannelse, økt kunnskap og læring enn gjennom kommunikative og samarbeidsdrevne prosesser. Dette kan bidra til å forklare hvorfor informantene erfarer utfordringer med å ivareta barn og unges interesser når mange ulike plantema skal håndteres. For at planleggingen skal sikre god og bred legitimitet bør den ekspertdrevne planleggingen og den samarbeidsdrevne planleggingen kombineres. I lys av datamaterialet bør både kommunale og private planleggere da også være bevisst hvordan det legges til rette for medvirkning fra innbyggerne utover minstekrav, og at det i større grad argumenteres for hvorfor dette ikke gjøres, slik at det kan finnes dokumentasjon på slike vurderinger i plandokumentene.

### ***Motstridende interesser***

Allerede i 2003 kommenterte Barneombudet i en høringsuttalelse til ny plan- og bygningslov at de erfarte at barn og unges interesser ble lite vektlagt fremfor økonomi og andre interesser

(NOU 2003:14, 2003, s. 169). Flere funn i denne studien har også vist til utfordringer med å ivareta barn og unges interesser i lys av andre hensyn, hvor utbyggerinteresser som utnyttelsesgrad og prosjektenes lønnsomhet ble særlig fremhevet. Det erfartes også at den sosiale dimensjonen ikke gis samme fokus som økonomisk og miljømessig bærekraft. Dette sammenfaller med funn i Hanssen et al. og står i motstrid til Brundtlandkommisjonens beskrivelse av at de tre bærekraftspillarene ikke skal være motstridende, men ses i sammenheng gjennom en samordnet planlegging (Hanssen et al., 2015). Eksempler fra datamaterialet illustrerer at den sosiale dimensjonen er viktig for barn og unge, men at det er særlig utfordrende å løse slike forhold innenfor det enkelte planområde. Når det også er identifisert manglende kunnskap om barn og unges behov, er det rimelig å tro at andre plantema kan gis økt prioritert når det må inngås kompromisser. Disse funnene finner støtte i litteraturen, som viser til at slike utfordringer kan ses i lys av en markedsdrevet byutvikling (Schmidt, 2015). Markedshensyn trekkes frem som et område som besitter mye makt, og med støtte i annen forskning (Schmidt, 2014; Røe, 2023) er det grunnlag for å påstå at sosiale hensyn kan bli nedprioritert hvis ikke kommunen har god kunnskap og tydelige rammer for hva som bidrar til gode kvaliteter og oppvekstmiljø. Og at kommunen må ta et særlig ansvar på et mer overordnet nivå for å sikre at fortettingen følges opp med etablering av sosiale infrastrukturtiltak. Funn i undersøkelsen kan tyde på at for stor vektlegging av objektive og målbare kriterier fremfor erfaringsbaserte kvalitetskrav kan svekke interessene knyttet til barn, unge og gode nærmiljøkvaliteter. Det kan også være grunn til å stille spørsmål ved om et uklart lovverk knyttet til medvirkning, og funn som viser at kommunen ikke tar et aktivt påse-ansvar for å involvere barn og unge i planleggingen, kan ha betydning for hvordan deres interesser vektlegges opp mot andre interesser.

Datamaterialet viste at det er rimelig å legge til grunn at barn og unges interesser ikke gis prioritert fremfor andre interesser. En av kommunen informanter viste imidlertid til eksempler der hensynet til barn og unge blir prioritert fremfor veiinteresser som planlegges på arealer som benyttes av barn og unge. Samtidig erfartes det å være en viss inkonsistens i funnene fra denne informanten, da flere uttalelser viste til at barn og unges interesser ikke blir prioritert fremfor andre hensyn. Herunder hadde informanten svært få eksempler på at det stilles krav til erstatningsareal i henhold til Rikspolitiske retningslinjer punkt 5d. Dette fremkom også hos andre informanter, med henvisning til utfordringer med å skulle løse erstatningsareal utenfor eget planområde. Det kan ses i lys av forarbeidene til plan- og bygningsloven, hvor det sies at «Dersom det oppstår konflikt om et areal, f.eks. konkurranse mellom parkeringsarealer og

grønne uteoppholdsarealer, skal hensynet til barns interesser gå foran andre interesser eller prioriteres høyest» (Prop. nr. 32, 2007-2008, s. 32). Det er rimelig å anta at slike utfordringer kan få konsekvenser for barn og unges tilgang til grøntområder og øvrige utearealer med god kvalitet, og at motstridende interesser kan medføre at barn og unges krav til gode oppvekstvilkår ikke ivaretas på en tilstrekkelig måte. At målsetting om fortetting kan innebære målkonflikter er også vist til hos Barlindhaug et al. (2015, s. 61), med henvisning til at tett bebyggelse kan legge press på arealer for lek og rekreasjon. Dette til tross for at det er avsatt arealer for slike formål. En forklaring på dette kan også være at dispensasjoner fra arealformål i detaljreguleringsplaner kan bidra til å redusere omfang og kvaliteter på arealer som er egnet for barn og unge. Dette ble også fremhevet i datamaterialet, hvor en informant viste til faren ved å ikke løfte blikket og se de samlede konsekvensene for summen av dispensasjoner fra utnyttelsesgrad i et område. En kjent målkonflikt i Bergen kommune den senere tid kan knyttes til «strandsonesakene», hvor kommunen har fulgt opp svært mange ulovlig realiserte tiltak. Barn og unge blir i svært liten grad vurdert som interessenter i disse sakene, men det kan illustrere hvordan summen av slike tiltak kan bidra til at store grupper barn og unge mister tilgang til gode arealer for lek og rekreasjon.

Utfra funn i denne studien og øvrig forskning er det grunnlag for å hevde at vektlegging av barn og unges interesser og den sosiale dimensjonen har vært og fortsatt er en utfordring i fortettingsområder. Det er heller ikke grunn til å tro at det finnes enkle løsninger på slike problemstillinger. Utfra datamaterialet synes årsakssammenhengene komplekse, men kan knyttes til kunnskapsmangel og manglende involvering av barn og unge, og utfordringer med å ta tilstrekkelig ansvar for å prioritere denne gruppen opp mot andre hensyn. Dette sammenfaller med evalueringen av plan- og bygningsloven, som har vist til at dagens planleggingspraksis ikke oppfyller lovens intensjoner med hensyn til barn og unge på en god nok måte (Hanssen, 2018).

### ***Vurdering og konsekvenser***

Et tydelig funn i datamaterialet var at vurderinger for å avklare planprosessers konsekvenser for barn og unge fikk lite plass og i stor grad baserte seg på sjekklister fremfor mer kvalitative vurderinger basert på dialog og medvirkning. Det erfartes også at vurderinger knyttet til oppveksttilkår og bokvaliteter kunne være uhandgripelige og lite konkrete. Samtidig hadde informantene en opplevelse av at målgruppen ble tematisert og kunne bli ivaretatt gjennom andre plantema som trafikkisikkerhet og miljøaspekter. Men som en informant sa:

Jeg synes det får stor plass, men liten effekt. Fordi barna har en veldig utydelig stemme selv. Vi må forholde oss til disse sjekklistene. P4

Sitatet kan knyttes til at temaet ofte erfares som et fast punkt som mer instrumentelt skal gjennomgås i planprosessen, uten at det nødvendigvis følges godt nok opp med konkrete handlinger som gir gode bokkvaliteter for barn og unge. Plan – og bygningslovens formålsbestemmelser viser til at det skal legges vekt på hvilke konsekvenser planer har for miljø og samfunn, og at disse skal beskrives. I en kommentarutgave til plan- og bygningsloven vises det til at beslutninger skal tas på grunnlag av vurderinger som også gjelder sosiale konsekvenser for ulike grupper (Innjord, 2020, s. 4). Selv om barn og unge settes på dagsorden i planleggingen tyder mine funn på at lovens bestemmelser ikke følges opp i henhold til intensjonene. Dette begrunnes i at vurderingene synes å være mangelfulle og at konsekvensene planforslagene kan ha for barn og unge synes å være utilstrekkelig belyst. Dette kan også ses i lys av hvordan informantene har kommentert på forholdet mellom sosiale, økonomiske og miljømessige forhold, hvor den sosiale dimensjonen erfares å få mindre fokus enn øvrige hensyn. Det er grunn til å stille spørsmål ved om en sterk vektlegging av instrumentelle verktøy, og samtidig manglende kunnskap om barn og unge, kan være årsaker til at denne gruppen også erfares å ikke bli tilstrekkelig prioritert i møte med andre interesser og tema. Informantene har også vist til utfordringene med å håndtere mange ulike plantema, svært mye dokumentasjon og aktører med ulik grad av makt til å påvirke hvilken informasjon som legges til grunn for beslutningene. Dersom barns perspektiv ikke kommer til syne gjennom aktiv medvirkning, og øvrige aktører i mindre grad evner å fremme et barneperspektiv på deres vegne, er det rimelig å hevde at manglende ivaretagelse av barn og unges interesser i planleggingen kan få uheldige konsekvenser med tanke på å sikre gode oppvekstvilkår i fortetningsområdene. Dette finner også støtte i forskning og evaluering av plan- og bygningsloven (Schmidt, 2014; Hanssen, 2018; Kolbenstvedt, 2020).

Utfyllende kommentarer til Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging punkt 4a, sier at vurderinger av konsekvenser kan bidra til en saksfremstilling som skaper en tydeligere bevissthet om de unges situasjon, og det presiseres at et godt beslutningsgrunnlag forutsetter at konsekvensene både for yngre barn og ungdom blir tilstrekkelig belyst (Lovdata, 1995). Datamaterialet viste med tydelighet at særlig ungdom erfarter vanskelig å prioritere i detaljreguleringsprosesser, og at man hadde begrenset kunnskap om deres behov. Dette gir grunnlag for å hevde at dagens planleggingspraksis ikke i tilstrekkelig grad ivaretar ungdom sine rettigheter knyttet til å bli inkludert i planleggingen eller å få vurdert hvilke konsekvenser

planleggingen har for dem. Det er samtidig viktig å presisere et annet tydelig funn i datamaterialet, som tyder på at ivaretagelse av ungdom i enda større grad må sikres på et områdenivå. Bør det da stilles spørsmål ved hvordan kommunen og private utbyggere kan etablere en praksis som ivaretar dette på en bedre måte for å forebygge utilsiktede konsekvenser av fortetningspolitikken?

Innenfor barneretten regnes barnets beste som et grunnleggende vurderingstema, og barnekonvensjonens artikkel 3 er innlemmet i norsk lov. Det innebærer at ved alle handlinger som berører barn, skal hensynet til barnets beste vurderes. Prinsippet regnes for å være en prosedyreregulering, som innebærer at beslutningsprosesser skal inkludere vurderinger av hvilke konsekvenser en beslutning kan ha for barn og unge (FNs barnekomité, 2013). Sammenfalt med bestemmelser i plan- og bygningsloven og Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, er det utfra datamaterialet grunnlag for å hevde at barnets bestevurderinger ikke blir tilstrekkelig ivare tatt med tanke på vurdering av konsekvenser i detaljreguleringsprosesser. Dette sammenfaller også med annen forskning Hanssen (2018).

### **7.3 Å fortette med kvalitet**

#### ***Bo- og nærmiljøkvaliteter***

I dette undertemaet viste alle informantene til utfordringer med å sikre gode bo- og nærmiljøkvaliteter for barn og unge ved planlegging av fortetningsområder, blant annet ved at stor utbygging gir risiko for nedbygging av grøntområder og tilgang til sosial infrastruktur. Utfra datamaterialet er det rimelig å se dette i lys av manglende kunnskap om barn og unges behov og forståelse av kvalitetsbegreper. Men også i lys av motstridende interesser hvor andre hensyn prioriteres høyere, og vektlegging av kvantitative fremfor kvalitative kriterier. Alle disse forholdene er belyst i tidligere tema. Behovet for helhetlig planlegging er også trukket frem som en viktig forutsetning for å sikre gode bokvaliteter i og ved planområdene. Når fortetting er ønsket politikk må det påregnes at boligbebyggelsen blir mer kompakt og at tilgangen til og kapasiteten på nærliggende grøntområder blir redusert. Selv om uteoppholdsarealene innenfor det enkelte planområde oppfyller de fysiske størrelseskravene, kan det stilles spørsmål ved om de ivaretar beboernes forventninger til opplevd kvalitet. I fortettingssoner i Bergen er det i noen grad anledning å løse uteoppholdsareal på tak og ved nærliggende torg og parker. Det er usikkert om førstnevnte vil være egnede oppholdssteder for barn og unge, og for sistnevnte kan det innebære kapasitetsutfordringer dersom mange reguleringsplanområder kan løse sine krav til uteoppholdsareal innenfor de samme



byrommene i nærområdet. Nettopp slik høy tetthet og arealknapphet blir trukket frem som et stort problem knyttet til bokkvaliteter i fortettingsområder (Schmidt, 2009, s. 13). Potensielle konsekvenser at dette kan knyttes til at barn ikke gis gode nok muligheter for lek, rekreasjon og sosialisering. Hanssen og Millstein (2021) viser også til utfordringene med at når «den sosiale dimensjonen» operasjonaliseres til noe konkret og målbart, så vil det fysiske og objektive få forrang foran det subjektive og sosiale (Hanssen & Millstein, 2021, s. 138).

Det kan også stilles spørsmål ved i hvilken grad manglende kvaliteter ivaretar plan- og bygningslovens §§ 3-1 e) og f) om å legge til rette for gode oppvekst- og levekår, og å fremme befolkningens helse. Et interessant funn i datamaterialet, eller heller mangel på sådan, er at folkehelseperspektivet ikke ble løftet frem av noen informanter. På spørsmål til en informant om hvordan de forholder seg til dette temaet ble det vist til at det ofte blir en «avsjekk» i henhold til sjekklisten, med mindre en er kjent med at det er en tydelig problemstilling i et område. Selv om det er tette koblinger mellom folkehelseloven og plan- og bygningsloven, kan det synes som at det på reguleringsplannivå er en mer instrumentell tilnærming til folkehelse. I formålsbestemmelsene til disse lovene heter det at den skal bidra til å motvirke og utjevne sosiale helseforskjeller, og at aktørene må samordne sin virksomhet. Det er rimelig å anta at manglende fokus på folkehelse knyttet til fortetting kan medføre at disse formålene ikke oppnås.

Selv om datamaterialet ikke har mange funn knyttet til forebygging av kriminalitet, har flere informanter vist til utfordringer med økt barne- og ungdomskriminalitet i byområder som er preget av økt fortetting. Dette knyttes særlig til manglende tilgang til sosial infrastruktur og egnede væresteder i og utenfor planområdene, og at trangboddhet kan medføre at ungdom trekker bort fra av egne nærområder uten å ha gode nok alternativer for aktivitet og opphold. Dette temaet har den senere tid blitt særlig aktualisert både nasjonalt og lokalt, uten at det fremkommer entydige svar på hva som er årsakene til denne utviklingen.

### ***En helhetlig tilnærming til fortetting***

Dette undertemaet knyttes i stor grad til informantens erfaringer med at det var utfordrende å ivareta den sosiale dimensjonen innenfor den enkelte detaljreguleringsplan, og at det særlig for ungdom må planlegges for mer helhetlige løsninger på områdenivå. Datamaterialet og annen forskning gir grunnlag for å hevde at sosial bærekraft ofte kan komme i skyggen av økonomisk bærekraft. Røe (2023) beskriver disse utfordringene utfra en fragmentert byutvikling som ikke i stor nok grad tar høyde for helheten, ved at enkeltprosjekter forfejter

målsettinger som ofte er knyttet til å maksimere utnyttelsesgraden. Strategier for å unngå negative sosiale implikasjoner vil ifølge forfatteren være å se til forskning og prøve ut alternative modeller for fortetting (Røe, 2023, s. 33). Bergen kommune har selv vært pådriver for alternative boligløsninger, gjennom innovasjonsprosjektet Bopilot. Prosjektet legger til grunn en boligsektor som er styrt av private utbyggerinteresser som i liten grad ivaretar boligløsninger som bidrar til nabolag som er sosialt inkluderende (Støa, et al., 2022). Med utgangspunkt i teorier om samskaping har prosjektet vist til hvordan etablering av nettverk kan bidra til at kommunen tar et større ansvar som pådriver for innovasjon i boligsektoren, med fokus på sosialt bærekraftige nærmiljø. Samtidig som det kan være for tidlig å vurdere i hvilken grad dette vil bidra til gode oppvekstvilkår for barn og unge, er det grunn til håp om at slike tiltak som springer ut fra teorier basert på samarbeidsdrevet innovasjon kan veie opp mot den mer markedsstyrte og kanskje lite mangfoldige boligutviklingen som har vært rådende i Norge og Bergen kommune.

Datamaterialet har også vist at til tross for at planleggere løfter blikket utover eget planområde og dokumenterer gjennom stedsanalyser, så erfarte informantene at det er begrenset hva en kan løse innenfor den enkelte detaljreguleringsplan. Det ble også vist til at en storstilt utbygging i mindre grad har klart å tilføre noe nytt til mange av områdene som helhet. Dette synliggjør at kommunen må ta et tydelig ansvar både på detalj- og områdereguleringsnivå for å dimensjonere og sikre tilbud som bidrar til sosialt bærekraftige nærmiljø som ivaretar gode og trygge oppvekstvilkår. Funn i studien viste at dette må følges opp med bedre operasjonalisering av sentrale begreper som bokvalitet og oppvekstvilkår, og at det er ikke tilstrekkelig å basere utbygging av arealer for barn og unge basert på minstekrav og rent kvantitative kriterier. Samtidig vil både økte kvalitetskrav og lavere utnyttelsesgrad kunne medføre andre utfordringer med fortetting, ved at det kan bidra til segresjon og sosial eksklusjon på grunn av prisdrivende faktorer som høye tomtepriser og – paradoksalt nok – økte kvaliteter.

En utfordring datamaterialet også viste til var kapasitetsproblemer ved skoler og for idretts- og kulturtilbud. Og selv om kommunens informanter erfarte at man har tatt lærdom av eksisterende fortetting, vil det være en utfordring å finansiere, regulere og realisere slike tilbud innen rimelig tid. Det bør hvile et stort ansvar på kommunen for å sikre kvaliteter innenfor den enkelte detaljreguleringsplan og nødvendig sosial infrastruktur på områdenivå i fortettingsområder. Dette innebærer at det må avsettes nødvendig areal til slike tilbud. En strategi som bidrar til bedre tilbud i fortettingsområdene er at fellesarealer i større grad

avsettes som offentlig areal. Forskning har også vist til betydningen av byrom som viktige elementer i byutviklingen, og som vesentlige for å sikre byer som er sosialt bærekraftige. Da er det avgjørende at slike byrom også ivaretar behovene til barn og unge, med nødvendig dimensjonering og kvaliteter som kan fremme folkehelse og tilhørighet (Hanssen & Millstein, 2021, s. 14). Datamaterialet viste til at en forsøker å se helheten i planlegging av nye fortetningsområder, men informantene viste til dette som til dels svært utfordrende ved at sosial infrastruktur og fellesfunksjoner på detalj- og områdenivå ikke dimensjoneres tilstrekkelig. Dette vurderes å kunne påvirke både trivsel og folkehelse. Samtidig er det flere private og offentlige aktører som frykter at manglende tilbud også kan knyttes til den økte barne- og ungdomskriminaliteten.

## **8 Avslutning**

I denne studien har jeg hatt som formål å få innsikt og forståelse for hvilke erfaringer planleggere har med å ivareta barn og unges interesser ved planlegging i fortetningsområder i Bergen kommune, med fokus på detaljregulering av boligområder. For å besvare problemstillingen har jeg gjennomført intervjuer med åtte planleggere fra kommunen og private utbyggere, med utgangspunkt forskningsspørsmålene; hvordan kunnskap og føringer bidrar til å prioritere barn og unge, hvordan bestemmelser om medvirkning følges opp og hva som kan være hemmende og fremmede faktorer i arbeidet med å ivareta hensynet til barn og unge i arealplanleggingen. Det er vesentlig å poengtere at det utfra denne studien ikke kan trekkes konklusjoner om at dagens praksis faktisk medfører dårlige oppvekstvilkår og bomiljø, noe som heller ikke har vært et formål med studien. Samtidig sammenfaller funn i studien med annen forskning, som kan gi grunnlag for å hevde at hensynet til barn og unge ikke blir tilstrekkelig synliggjort i planleggingen. Dette kan ha implikasjoner for hvordan deres interesser ivaretas i realisering av planprosessene.

Datamaterialet har vist at både offentlige og private planleggere har manglende kunnskap om barn og unges behov, og manglende forståelse for hvordan sentrale begreper knyttet til oppvekstvilkår og bokvaliteter skal operasjonaliseres. Medvirkning fra barn og unge i detaljreguleringsplaner, som kan være en strategi for økt kunnskap og begrepsforståelse, blir i liten grad gjennomført i detaljreguleringsplaner av boligområder. Selv om studien fokuserer på fortetningsområder, anses dette å kunne være generelt funn. Samtidig viser studien at det i større grad gjennomføres medvirkningsprosesser som omfatter barn og unge i mer overordnet planlegging og ved regulering av sosiale infrastrukturiltak som skole, kulturtilbud og

offentlige lekeplasser. Dette vurderes som positivt, men bidrar ikke nødvendigvis til kunnskap og ivaretagelse av barn og unge i eget bomiljø. Noe som også kan ses i lys av informantenes erfaringer med at den helhetlige planleggingen i fortetningsområdene kan være mangelfull i forhold til etablering og dimensjonering av arealer og tilbud egnet for barn og unge. Særlig ungdom erfares å bli mindre prioritert i detaljreguleringen i fortetningsområder.

Studien viser en praksis som i stor grad kan knyttes til en instrumentell planleggingstradisjon, hvor eksperter vektlegger regulative føringer og bestemmelser som preges av kvantifiserbare og målbare kriterier. Lovens begreper er i liten grad operasjonaliserte og kan for planleggerne fremstå som «tomme markører» (Millstein M. , 2021, s. 136). Dispensasjoner fra plankrav og en praksis hvor minimumskrav legges til grunn for fysisk planlegging av arealer egnet for barn og unge, ivaretar i mindre grad kvalitative og opplevelsesaspekter ved bomiljøet.

Imidlertid kan dagens praksis ivareta behovet for fleksibilitet og handlingsrom i en arealplanlegging som ofte er kompleks, og som må forholde seg til ulike planfaglige tema og til dels motstridende interesser. Samtidig er det i lys av instrumentell planlegging og denne tradisjonens fokus på etterlevelse av lovverk, synliggjort en manglende ivaretagelse av plan- og bygningslovens bestemmelser om medvirkning fra barn og unge. Selv om loven ikke gir nærmere presiseringer for slik praksis, påpeker loven at kommunen har et særlig påse-ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra barn og unge. I lys av kunnskaps- og demokratiargumenter vurderes dette som en praksis som hemmer ivaretagelse av barn og unges interesser, og at effektivitetsargumenter vektlegges høyere. Selv om medvirkning på et mer overordnet nivå kan ha positive effekter for barn og unges oppvekstmiljø, tyder forskning og funn i denne studien på at medvirkning i stor grad skjer i form av informasjon til innbyggere, med mulighet for å gi innspill til planforslag. I tråd med Arnsteins medvirkningsstige vurderes dette å gi færre muligheter for reell innflytelse, og kan i mindre grad anses å kalles kommunikative prosesser. Jeg støtter meg til Pløger (2013), som sier at «den offentlige medvirkningen anvendes mest til utveksling av informasjon i forbindelse med konkrete plantiltak og bare i liten grad til å få nye idéer, starte nye diskusjoner eller utøve (selv)kritikk.» (Pløger, 2013). Dette synliggjør en vektlegging av vitenskap fremfor lokal kunnskap (Innes & Booher, 2015).

Utfra datamaterialet er det også grunnlag for å hevde at forholdet mellom detalj- og områdenivå synes utfordrende, og at dette kan gi utfordringer for bokkvaliteter og dimensjonering av sosial infrastruktur i fortetningsområdene. Studien viste at planleggerne så forbi eget planområde og at det hadde vært en utvikling med mer fokus på prosesser som kunne knyttes til kommunikativ og samarbeidsdrevet planlegging. Det er positivt at flere

aktører kan fremme sine interesser gjennom dialog. Samtidig erfartes det at slike møteplasser i mindre grad involverte barn og unge, og at voksne ga innspill på deres vegne. Dette innebærer at kunnskap fra barn og unges perspektiv, som inkluderer deres subjektive opplevelser, blir mindre synliggjort. Det kan også påvirke den helhetlige planleggingens ivaretagelse av barn og unge. Funnet i denne studien kan underbygge en påstand om at planleggingens fokus på barn og unge ser ut til å være sterkt influert av instrumentelle planleggingstradisjoner. Selv om en slik planleggingstradisjon kan se ut til å hemme arbeidet med å ivareta barn og unges interesser på noen områder, er det likevel grunn til å påpeke at lovverk og bestemmelser også kan bidra til en forutsigbar planlegging som i mindre grad åpner for skjønnsutøvelse og ulik praksis knyttet til den enkelte plansak.

Tross ny KPA kan det se ut til at funnet i denne studien sammenfaller med Asplak Viak (2016) sine funn om at mellomrommene og utearealer er organisert på en uheldig måte, og at dette fortsatt er en reell problemstilling. Hvilket gir grunnlag for å påpeke at fortetting gjennom ulike detaljreguleringsplaner i større grad må skje som helhetlig planlegging, som sikrer ivaretagelse av kvaliteter og tilbud både innad, mellom og på tvers av planområder.

## **8.1 Implikasjoner for praksis og videre forskning**

Denne studien tyder på at det er behov for flere strategier for å sikre at barn og unges interesser ivaretas ved planlegging av fortettingsområder. Kunnskapsgrunnlaget om barn og unges behov bør styrkes. Både gjennom kunnskap fra barns perspektiv, og gjennom en bredere involvering av aktører med barnefaglig kompetanse som kan bidra til operasjonalisering av begreper som ligger til grunn i lovverk og føringer. Slik praksis må være gjeldende både på detalj- og områdenivå, for å sikre en helhetlig planlegging som tematiserer, vurderer og prioriterer hensynet til barn og unge. Dette kan bidra til at kommunen på best mulig måte oppfyller plan- og bygningslovens og folkehelselovens bestemmelser om å legge til rette for gode oppvekst- og levekår. Dette innebærer også en tydelig kobling mellom strategisk og operativt planleggingsnivå, som bidrar til at både offentlige og private planleggere har forståelse for hvordan barn og unges interesser kan ivaretas på best mulig måte. Det antas at følgende virkemidler kan bidra til dette arbeidet:

- Barns bestevurderinger legges til grunn for arealplanleggingen på ulike nivå.
- Presisering av kommunens påse-ansvar og en tydeligere forventning til utbyggere om å vurdere og gjennomføre medvirkning som inkluderer barn og unge.
- Jevnlige oppdateringer av Barnetråkkregistreringer.

- Utarbeidelse av en medvirkningsveileder som presiserer rammer og minstekrav for når barn og unge skal involveres i planprosesser.

Studien gir grunn til å stille seg kritisk til erfarte negative konsekvenser av fortetting, både i lys av ulike planleggingstradisjoner og i et folkehelseperspektiv. Videre forskning bør undersøke hvordan fortetting kan bidra til å ivareta barn og særlig ungdom sine interesser, samt hvilke konsekvenser manglende helhetlig planlegging kan ha for denne målgruppen. Det vurderes også som relevant å studere i hvilken grad kompakt byutvikling kan påvirke eller motvirke barne- og ungdomskriminalitet. Forskningen må involvere de unge.

## **8.2 Kritisk vurdering av egen forskning**

Arealplanlegging i store kommuner er et komplekst fagfelt som involverer mange aktører og interesser. I denne studien har jeg fokusert barn og unge, ved å undersøke hvilke erfaringer planleggere har med å ivareta denne gruppen. Dette har jeg gjort gjennom en kvalitativ tilnærming. Formålet har vært å få innsikt og forståelse, fremfor å konkludere med i hvilken grad barn og unges interesser ivaretas eller ikke. Likevel gir datamaterialet grunnlag for å reflektere over hvordan manglende ivaretagelse barn og unges behov kan ha konsekvenser for deres oppvekstvilkår i fortetningsområder.

Rammene for denne studien har medført behov for noen avgrensninger. Fokuset har primært vært detaljreguleringsplaner i fortetningsområder. En større vektlegging av områdenivå kunne gitt flere og mer utfyllende svar. For eksempel på hvordan medvirkning fra barn og unge praktiseres i overordnet planlegging og hvordan den helhetlige planleggingen bidrar til å ivareta barn og særlig ungdom sine interesser. Samtidig gir datamaterialet grunnlag for å mene at det er rom for en forbedret praksis både på detalj- og områdenivå.

Studien kunne også gitt andre svar ved å inkludere barn, unge og politikere som informanter. Det ble likevel gjort en vurdering av at planleggere var en egnet målgruppe for å få svar på problemstillingen, da jeg har hatt ønske om å få innsikt i deres erfaringer. utfordringer med å rekruttere kommunale planleggere medførte et behov for å involvere planleggere fra private utbyggerfirma. Selv om det ikke var i tråd med den opprinnelige planen, vurderes dette å ha tilført noe positivt til studien ettersom det har bidratt til en bredere og dypere innsikt i planleggeres erfaringer med å ivareta barn og unges interesser.

## 9 Bibliografi

- Amdam, J., & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleiing*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Amdam, R. (2019). Strukturelle vilkår for medverking i kommunal planlegging og politikk under tre ulike styringssystem. *Kart og plan*, 112(4), 282-298. doi:<https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2019-04-04>
- Amdam, R. (2020). Samarbeidsdriven planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, R. Kristiansen, N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen (Red.), *Plan og Samfunn. System, praksis, teori* (1. utg., s. 343). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Amdam, R. (2021). *Kommunal handlingskapasitet. Erfaringar med en modell for samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon*. In *Skriftserien*. Høgskulen i Volda.
- Amdam, R. (2022). *Samskapt berekraft*. Volda: Høgskulen i Volda. Hentet fra <https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/handle/11250/2991502>
- Andersen, B., & Skrede, J. (2021). Medvirkningsuideologiens inntok i byplanleggingen - en invitasjon til grubling. *Kart og plan*, 114(1-2), ss. 7-21. Hentet fra <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2021-01-02-02>
- Asplan Viak. (2016). Uterom i tett by. Hentet fra <https://d21dbafykdck9.cloudfront.net/1490016059/uterom-i-tett-by.pdf>
- Barlindhaug, R., Ruud, M. E., & Skogheim, R. (2015). *Helhetlig boligplanlegging*. In *NIBR-rapport 2015:21*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Barnekonvensjonen. Konvensjon om barnets rettigheter (20-11-1989). (1989). Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/traktat/1989-11-20-1>
- Bergander, K., & Johnsen, B. (2006). *Vitenskap og metode*. In *Håndbøker. Kriminalomsorgens utdanningscenter*.
- Bergen kommune. (1998). Kommuneplanens arealdel. Forslag til rullering av arealplanen. Bergen. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/politikk/saker/109203>
- Bergen kommune. (2015). *Bergen 2030. Kommuneplanens samfunnsdel*. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/api/rest/filer/V90130>
- Bergen kommune. (2016a). Barnetråkkregistreringer i Bergen. Status pr. 2015. Bergen. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bksak/2015255243-5224267/Framstilling-Barnetrakkregistrering-i-Bergen-Status-pr-2015>
- Bergen kommune. (2016b). Strategisk temakart KPA2030. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/api/rest/filer/V193020>

- Bergen kommune. (2019a). Kommuneplanens arealdel 2018 2018-2030, arealplani-ID 65270000. 2. gangs behandling. Hentet fra Kommuneplanens arealdel 2018: <https://www.bergen.kommune.no/api/rest/filer/V90886>
- Bergen kommune. (2019b). KPA2018. Kommuneplanens arealdel. Planbeskrivelse. Bergen, Norge. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/api/rest/filer/V11761909>
- Bergen kommune. (2020). *Bopilot - kommunen som pådriver for alternative boligløsninger*. Hentet fra [www.bergen.kommune.no: https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/arkitektur-i-bergen/bopilot/bopilot-kommunen-som-padrivere-for-alternative-boliglosninger](https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/arkitektur-i-bergen/bopilot/bopilot-kommunen-som-padrivere-for-alternative-boliglosninger)
- Bergen kommune. (2022). Ungdomsplan. Bergen. Hentet fra <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/bk360/6640127/Ungdomsplan>
- Bergen kommune. (2023). *Komplett planforslag*. Hentet fra Bergen kommune: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/arealplaner/veileder-private-planforslag/komplett-planforslag>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, ss. 77-101. doi:<http://dx.doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: a practical guide*. SAGE.
- Bukve, O. (2021). *Forstå Forklare Forandre* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Davoudi, S. (2015). Planning as practice of knowing. *Planning Theory* 14(3), ss. 316-331. doi:<https://doi.org/10.1177/1473095215575919>
- Dolven, A. S. (1974). *Miljøkvaliteter*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Hentet fra <https://www.nb.no/items/a46ec2882051f259224c1faa6c3927f8?page=2>
- FNs barnekomité. (2013). *Generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn. CRC/C/GC/14*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/1376fac2fe2a427389f9f94b52acdefc/crc\\_c\\_gc\\_14\\_eng\\_nor.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1376fac2fe2a427389f9f94b52acdefc/crc_c_gc_14_eng_nor.pdf)
- Folkehelseinstituttet. (2020, 3 4). *Sosialt bærekraftige lokalsamfunn*. Hentet fra <https://www.fhi.no/he/folkehelse/artikler/sosialt-barekraftige-lokalsamfunn/>
- Friedmann, J. (1978). The Epistemology of Social Practice: A Critique of Objective Knowledge. *Theory and Society*, 6(1), ss. 75-92. doi:<https://doi.org/10.1007/BF01566158>
- Friedmann, J. (1987). *Planing in the public domain: from knowledge to action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gadamer, H.-G. (2010). *Sannhet og metode: grunntrekk i en filosofisk hermeneutikk*. Oslo: Pax.
- Grunnloven. Kongeriket Norges grunnlov. Senest endret 15.05.23. (1814). Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn/KAPITTEL\\_5#KAPITTEL\\_5](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5)
- Hagen, A. L., Andersen, B., Alves, D. E., Lorenzen, S. B., & Dalseide, A. (2023). *Medvirkning med mening Ung medvirkning og innovasjon som kommunal kompetanse - og kilde til konflikt i by- og stedsutvikling*. In *AFI-rapport*. Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet-storbyuniversitetet.



- Hagen, A. L., & Andersen, B. (2021). *Ung medvirkning: Kreativitet og konflikt i planlegging*. (A. L. Hagen, & B. Andersen, Red.) Oslo: Cappelen Damm Akademisk/NOASP Nordic Open Access Scholarly Publishing. Hentet fra [https://bibsyst-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/9uejls/BIBSYS\\_ILS71641472920002201](https://bibsyst-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/9uejls/BIBSYS_ILS71641472920002201)
- Hagen, A. L., Andersen, B., Brattbakk, I., Dahlgren, K., Asher, B., & Kolle, E. (2016). *Ung og ute*. In *AFI Rapport 2016:06*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet ved HiOA.
- Hanssen, G. S. (2013). Medvirkning - med virkning? *Plan*, 45(3), ss. 18-23. doi:<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2013-03-05>
- Hanssen, G. S. (2015). Medvirkning i planleggingen av den kompakte byen - hvordan er praksis? I G. S. Hanssen, H. Hofstad, & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling*. (ss. 97-113). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S. (2018). *Hvordan ivaretas hensynet til barn og unge i planlegging etter plan og bygningsloven (2008)?* OsloMet, NIBR. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/1282/2018-19.pdf?sequence=1>
- Hanssen, G. S., & Hofstad, H. (2013). *Compact City Policies in England, Denmark, the Netherlands and Norway*. In *NIBR-rapport 2013:30*. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hanssen, G. S., & Millstein, M. (2021). *Demokratiske byrom*. Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., & Saglie, I. (2015). Håndtering av motstridende hensyn i byutviklingen - tilsiktede og utilsiktede konsekvenser. I G. S. Hanssen, H. Hofstad, & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., & Saglie, I.-L. (2015). *Kompakt byutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Heimburg, D., & Hofstad, H. (2019). *Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går vi videre?* NIBR-rapport;2019:11. Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, OsloMet. Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/1328>
- Høyland, K., Denizou, K., Baer, D., Evensmo, H. F., & Feragen, P. S. (2018). *Fra universell utformede bygg til inkluderende områdeutvikling*. Oslo: SINTEF akademisk forlag.
- Innes, J., & Booher, D. (2015). A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning Theory* 14(2), ss. 195-213. doi:<https://doi.org/10.177/1473095213519356>
- Innjord, F. (2020). *Plan- og bygningsloven med kommentarer - plandelen, bind I* (2. utgave). I L. Zimmermann (Red.). Oslo: Gyldendal.
- Johannessen, A., Tuft, P., & Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, L. E., Rafoss, T. W., & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori?: nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Knudtzon, L. (2015). Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratisk perspektiv. I G. S. Hanssen, H. Hofstad, & I.-L. Saglie (Red.). Oslo: Universitetsforlaget AS.

- Kolbenstvedt, M. (2020). Forskning om fysisk planlegging for barn og unge gjennom 50 år. *Plan*(Vol. 52 (2)), ss. 36-41. Hentet fra DOI: 10.18261/ISSN1504-3045-2020-02-08
- Kolbenstvedt, M. (2024). Barnekonsekvensanalyse/Barnerettighetsvurderinger. Hentet fra <https://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-4-kunnskap-og-verktoey-som-hjelpemidler/barnekonsekvensanalyse/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2018). Veileder om reguleringsplaner. Publikasjonskode: H-2531 B. Hentet 4 5, 2024 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/regulering\\_splan\\_2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2804283df64641cea321fdcdcac779f4/regulering_splan_2022.pdf)
- Kommunal og distriktsdepartementet. (2022). Attraktiv by - Statens pris for bærekraftig by- og stedsutvikling - Forbilder fra 2015-2022. Norske arkitekters landsforbund. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/071c9c48e12546aba06b7d48cf934450/attraktiv-by-prisen-2015-2022-16112022\\_liten-fil.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/071c9c48e12546aba06b7d48cf934450/attraktiv-by-prisen-2015-2022-16112022_liten-fil.pdf)
- Kommunal og distriktsdepartementet. (2023). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonale-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/andre-dokumenter/kmd/2019/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Barn og unge i plan og byggesak: Hvordan sikre og skape gode oppvekstvilkår for barn og unge gjennom planlegging og byggesaksbehandling*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-barn-og-unge-i-plan-og-byggesak2/id2884442/>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2021). *Det kvalitative forskningsintervjuet* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Langballe, Å., Gamst, K. T., & Jacobsen, M. (2010). *Den vanskelige samtalen: barneperspektiv på barnevernarbeid: kunnskapsbasert praksis og handlingskompetanse (Vol.2/2010,p.124)*. Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress.
- Larsen, Ø., Ridderström, G., & Nylenna, M. (2019). Helsefremmende stedsplanlegging. *Michael*, ss. 33-40. Hentet fra <https://www.michaeljournal.no/article/2019/12/Helsefremmende-stedsplanlegging>
- Lov om folkehelsearbeid (LOV-2011-06-24-29). (2011). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29?q=lov%20om%20folkehelse>
- Magnussen, K., Gierløff, C. W., Seeberg, A. R., & Navrud, S. (2017). *Den tette byens verdi. Menon-publikasjon 44/2017*. Menon Economics. Hentet fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2017-44-Samfunns%C3%B8konomisk-verdi-av-byfortetting.pdf>

- Mathiesen, I. H., & Volchmar-Eeg, M. G. (2022). En abduktiv tilnærming til institusjonell etnografi - et bidrag til sosiologisk kunnskapsutvikling. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 6(1), ss. 9-23. doi:<https://doi.org/10.18261/nost.6.1.2>
- Miljøverndepartementet. (1992-1993). Den regionale planleggingen og arealpolitikken. *St.Meld. nr. 31*.
- Miljøverndepartementet. (2008). T-2/08 Om barn og planlegging. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/rundskriv/t-2-08.pdf>
- Millstein, M. (2021). Byrom og sosialt bærekraftig byutvikling. I G. S. Hanssen, & M. Millstein (Red.), *Demokratiske byrom*. Universitetsforlaget.
- Millstein, M., & Hofstad, H. (2017). *Fortetting og folkehelse*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Naustdalslid, J. (1991). Medverknad i lokal planlegging - meir makt til dei mektige? I J. Naustdalslid (Red.), *Kommunal styring*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- NESH. (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. Hentet fra [www.forskningsetikk.no](http://www.forskningsetikk.no): <https://www.forskningsetikk.no/om-oss/komiteer-og-utvalg/nesh/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- Nilsen, R. D. (2019). Barneperspektiv - en ressurs i kritisk samfunnsvitenskap? *Internasjonal politikk*(5), ss. 77-95. doi:<https://doi.org/10.23865/ntpk.v5.1444>
- Nilsson, S., Björkman, B., Almqvist, A.-L., Almqvist, L., Björk-Willén, P., Donohue, D., . . . Hvit, S. (2015). Children`s voices - Differentiatin a child perspective from a child`s perspective. *Developmental Neurorehabilitation* (18/3), ss. 162-168. doi:<https://doi.org/10.3109/17518423.2013.801529>
- Nordbakke, S. T. (2018). Barn og unge i den kompakte byen. *Plan*, 50(2). ss. 20-27. doi:<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2018-02-05>
- NOU 2003:14. (2003). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II: Planutvalgets utredning med lovforslag*. Miljødepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a8cb45e34aeb40cd8fae53343158a172/no/pdfs/nou200320030014000dddpdfs.pdf>
- Plan- og bygningsloven. Lov om planlegging og byggesaksbehandling. (2008). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Pløger, J. (2013). Makt, strid, liv - og avmakt. *Plan*, 45(3), ss. 14-17. doi:<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3045-2013-03-04>
- Prop. nr. 32. (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Miljødepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>
- Reksten, C., Nyheim, I., Vindenes, M., Lyng, A., Ødegård, S., & Ahmer, C. (2022). *Urbane barn: En casestudie om barnefamilier og fortetting i Bergen*. In *HVL-rapport*. Bergen: Høgskulen på Vestlandet. Hentet fra <https://bibsys->

- almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/1nm96df/TN\_cdi\_cristin\_nora\_11250\_2977101
- Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging. (1995). Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-09-20-4146>
- Ringholm, T., & Hanssen, G. S. (2018). Medvirkning i lokal planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen, *Plan og samfunn. System, praksis, teori* (ss. 191-208). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Ruud, M. E. (2010). Indikatorer for sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder. In NIBR-notat 2010:110. Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning. Hentet fra [https://bibsys-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/1nm96df/TN\\_cdi\\_cristin\\_nora\\_20\\_500\\_12199\\_2317](https://bibsys-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/1nm96df/TN_cdi_cristin_nora_20_500_12199_2317)
- Røe, P. (2023). Den kompekte byutviklingens sosiale implikasjoner. *Plan*, 55(2), ss. 28-35. doi:<https://doi.org/10.18261/plan.55.2.5>
- Røiseland, A., & Vabo, I. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor: Innover eller bli innovert*. Universitetsforlaget. doi:<https://doi.org/10.18261/9788215046235-2021>
- Scharpf, F. (2001). Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. *Scandinavian Political Studies*, 24(1), ss. 1-26. doi:<https://doi.org/10.1111/1467-9477.00044>
- Schmidt, L. (2009). Fortett med vett. *Kart og Plan*, (69(1), 8-28). Hentet fra <https://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2009/Fortett%20med%20vett.pdf>
- Schmidt, L. (2014). *Kompakt by, bokkvalitet og sosial bærekraft (NIBR-rapport 2014:12)*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Schmidt, L. (2015). Bokkvalitet og sosial bærekraft. I G. S. Hanssen, H. Hofstad, & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling* (ss. 161-175). Oslo: Universitetsforlaget.
- Smith, K. (2015). Childhood and Youth Citizenship. I J. Wyn, & H. Cahill (Red.), *Handbook of Children and Youth Studies* (ss. 358-272). Singapore. doi:[https://doi-org.hvo-ezproxy-01.hivolda.no/10.1007/978-981-4451-15-4\\_64](https://doi-org.hvo-ezproxy-01.hivolda.no/10.1007/978-981-4451-15-4_64)
- Sommer, D. (2005). *Barndomspsykologi. Utveckling i en förändrad värld* (2. utg.). Stockholm: Runa.
- Sommer, D., Hundeide, K., & Pramling Samuelsson, I. (2010). *Child perspectives and children's perspectives in theory and practice (vol. 2)*. Dordrecht: Springer Science.
- St.meld.nr 31. (1992-1993). Den regionale planleggingen og arealpolitikken.
- Stokland, E. (2018). Medvirkning er nøkkelen til bedre byutvikling. Oslo: ByplanOslo. Hentet fra <https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/medvirkning-er-nokkelen-til-bedre-byutvikling>
- Strandbu, A. (2007). Barns deltakelse og barneperspektivet i familierådsmodellen. Universitetet i Tromsø. Hentet 29, 2024 fra <https://hdl.handle.net/10037/1568>

- Støa, E., Høyland, K., Narvestad, R., Denizou, K., Larsen, T., Vollan, V., . . . Blanc, C. (2022). *Kommunen som pådriver for alternative boligløsninger. Rapport fra forskningsprosjektet Bopilot. In SINTEF Fag. SINTEF Academic Press.*
- Sundby, I. J., Dolven, A. S., & Kolbenstvedt, M. (2019). Kunnskapsbasert politikk i praksis. *Stat & styring*(Vol. 29(3)), ss. 58-60. doi:<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2019-03-18>
- Svendby, E. B., Øien, I., & Willumsen, E. (2019). Involvering av barn i samproduksjon i forskning - metodologiske og etiske aspekter. I O. Askheim, I. Lid, & S. Østensjø, *Samproduksjon i forskning. Forskning med nye aktører* (s. 237). Oslo: Universitetsforlaget. doi:<https://doi-org.hvo-ezproxy-01.hivolda.no/10.18261/9788215031675-2019>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis; innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Gyldendal akademisk.
- Thorèn, A.-K. H., & Nordbø, E. A. (2020). Er det plass til dem?: Barn i by og tettsted. *Plan*(Vol. 52 (2)), ss. 22-29. doi:DOI: 10.18261/ISSN1504-3045-2020-02-05
- Thoresen, L., Rugseth, G., & Bondevik, H. (2020). *Fenomenologi i helsefaglig forskning*. Universitetsforlaget.
- Tiller, P. (1983). *Å vokse opp i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget/INAS.
- Tjora, A. (2018). *Viten skapt. Kvalitativ analyse og teoriutvikling* (1. utg.). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Wibeck, V. (2010). *Fokusgrupper: om fokuserade gruppeintervjuer som undersökningsmetod* (2. utg.). Lund: Studentlitteratur AB.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: desing and methods* (3. utg.). London: SAGE.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansen, R. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansen, R. (2020). *Plan og samfunn. System, praksis, teori*. (1. utg.). (N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen, Red.) Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

## 10 Vedlegg

### VEDLEGG1: Figuroversikt

- Figur 1: Strategisk temakart 2030 (Bergen kommune, 2016b)
- Figur 2: Bilder og illustrasjoner hentet fra Attraktiv by (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Bilde: Bergen kommune. Egenprodusert.
- Figur 3: Avisinnlegg (Bergens tidende, 20.04.24). Illustrasjon: Tord Toppe
- Figur 4: Tiltak hentet fra kommuneplanens samfunnsdel (Bergen kommune, 2015). Egenprodusert.
- Figur 5: Illustrasjon ISTOL-modellen (Amdam, 2021)
- Figur 6: Oppsummering styringsformer (Amdam, 2019)
- Figur 7: Arnsteins medvirkningsstige basert på modifisering av Hanssen (2015). Egenprodusert.
- Figur 8: Resultater; hoved- og undertema. Egenprodusert.

## VEDLEGG 2: Eksempel på analyseprosessen

### Arbeidsprosesser – analyse

#### Tematisk analyse – Braun & Clarke

#### Fase 1: Bli kjent med datamaterialet

- Transkribering og notater

|  |   |
|--|---|
|  |   |
|  | <p>Det høres ut som om det er et dilemma i alle fall?</p> <p><i>K1: Det er et dilemma.</i></p> <p>Utfordrende i alle fall...</p> <p><i>K1: Definitivt et dilemma. Og så når du skal innom ti forskjellige plantema, så blir det jo den vektingen. Vi er der ofte også, ikke sant. Hva vekter vi høyest? Noen vekter renovasjon, noen vekter trafikk. Noen vekter bolig og arkitektur. Hvor havner barn og unge inne i dette hele? Så det kan jo være at en sånn klar og tydelig bestemmelse med opplegg og medvirkningsveileder at det hadde blitt mye større fokus på hva er faktisk prioriteringsrekkefølgen her.</i></p> |

#### Fase 2: Lage de første kodene

- Tekstnær, identifisere interessante aspekter ved intervjuene og trekke ut relevante tekstutdrag
- Koding/kategorisering av tekstutdrag, med kommentarer/vurderinger

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p><i>K1: Ja, det tror jeg hadde vært nyttig. Det tror jeg det har gitt oss en liten... da kan vi kreve det. Det er jo der... for vi kan egentlig ikke kreve... eller... på en måte kan vi kreve det, men på en annen måte kan vi ikke kreve det. Det er innfløkt... Det er et dilemma. Og så når du skal innom ti forskjellige plantema, så blir det jo den vektingen. Vi er der ofte også, ikke sant. Hva vekter vi høyest? Noen vekter renovasjon, noen vekter trafikk. Noen vekter bolig og arkitektur. Hvor havner barn og unge inne i dette hele? Så det kan jo være at en sånn klar og tydelig bestemmelse med opplegg og medvirkningsveileder at det hadde blitt mye større fokus på hva er faktisk prioriteringsrekkefølgen her.</i></p> | <p><i>K1:63: Ja, det tror jeg hadde vært nyttig (å ha tydeligere bestemmelser om medvirkning fra barn og/unge i KPA eller prosedyrer). Da kan vi kreve det.</i></p> <p><i>K1:64: Og så når du skal innom ti forskjellige plantema, så blir det jo den vektingen.</i></p> <p><i>K1:65: Det kan jo være at en sånn klar og tydelig bestemmelse med (medvirknings)opplegg og medvirkningsveileder at det hadde blitt mye større fokus på hva er faktisk prioriteringsrekkefølgen her.</i></p> | <p>Kode 4 + 7 + 8<br/>Tydeligere bestemmelser om medvirkning gjør det lettere å stille krav, men det synes å være prioriteringsutfordringer.</p> |
|---|--|--|

### Fase 3: Lete etter tema

- Samle kodene i mer overordnede temaer
- Se på sammenhenger mellom koder og tema

1. Oppvekstvilkår
2. Sosial bærekraft
3. Fokus og kompetanse
4. Medvirkning
5. Fortetting
6. Helhet (områdeplan) versus detalj(reguleringsplan)
7. Motstridende interesser
8. Prioriteringer
9. Ansvar og makt
10. Krav og føringer
11. Teknikaliteter/formalkrav (instrumentelt) vs (kommunikativt)
12. Barn versus ungdom
13. Vurderinger og dokumentasjon

### Fase 4: Kritisk gjennomgang av tema

- Vurdere flere tema, slå sammen tema og lage undertema

1. Barn og unges stemmer blir i liten grad hørt/voksne definerer barn og unges behov
2. Kunnskap om barn og unges oppvekstvilkår er mangelfull og lite operasjonalisert
3. Kommunen må ta et større ansvar for barn og unges interesser i planprosessene
4. Kommunikasjonen mellom kommune og plankonsulenter erfares mer dialogbasert enn tidligere
5. Planprosesser har mer fokus på kvantitative krav enn kvalitet
6. Ungdommers interesser erfares å ikke bli godt nok ivaretatt i planprosessene
7. Nedprioritering av sosial bærekraft (den sosiale dimensjonen) gir utfordringer med å ivareta barn og unges interesser i planlegging av fortetningsområder
8. Manglende helhetstenkning gir kapasitetsutfordringer for sosial infrastruktur



## Fase 5: Definere og gi navn til tema

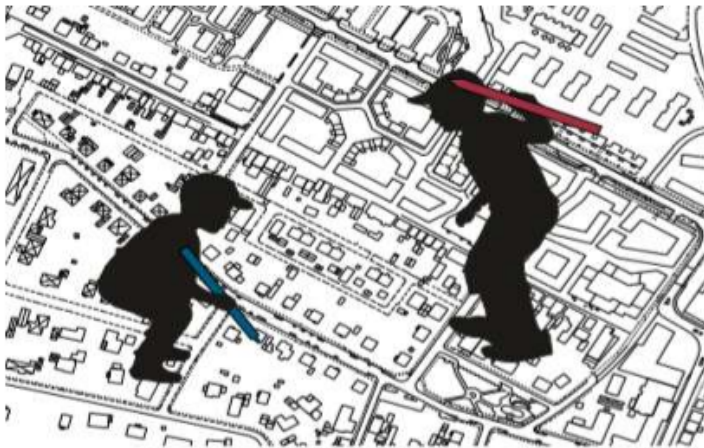
- Hovedtema og undertema



Figur 8: Hoved- og undertema

## Fase 6: Skrive rapport

## VEDLEGG 3: Informasjonsskriv til kommunen og utbyggere



### PÅ BARN OG UNGES PREMISSE? INVITASJON TIL Å DELTA I FORSKNINGSPROSJEKT

**Hvilke erfaringer har arealplanleggere med å ivareta barn og unges interesser i planlegging etter plan- og bygningsloven i Bergen?**

Dette forskningsprosjektet er en kvalitativ studie som gjennomføres i forbindelse med min masteroppgave i Samfunnsplanlegging og ledelse ved Høgskulen i Volda.

SIKT (Kunnskapssektorenes tjenesteleverandør) godkjenner forskningsprosjektet.

**Forskningsprosjektets formål:**

- Å få kunnskap om hvordan hensynet til barn og unge følges opp i arealplanleggingen for å bidra til trygge og gode oppvekstvilkår.
- Å utforske arealplanleggeres erfaringer med å ivareta barn og unges interesser i reguleringsplanprosesser.

**Hva innebærer det for deg å delta:**

- Delta i intervju, varighet ca. 60 minutter.
- Bidra med din kunnskap og erfaring om aktuelt tema.
- Bidra til læring og økt kunnskapsgrunnlag.

**Ønsker du å delta eller vite mer? Ta kontakt med**

Endre Buanes; [endre.buanes@bergen.kommune.no](mailto:endre.buanes@bergen.kommune.no),  
telefon 45 42 60 37.

#### Hvem kan delta?

Arealplanleggere som har erfaring med reguleringsplaner i Bergen kommune, med særlig fokus på fortetting/transformasjon.

Offentlige og private.

Minimum to års erfaring med relevant planarbeid.

#### Dine rettigheter:

Opplysninger behandles konfidensielt, i samsvar med personvernregelverket.

Deltakelse basert på samtykke, med mulighet for å trekke seg underveis.

Personopplysninger slettes etter godkjenning av oppgaven, medio juni 2024.

#### TEMA I INTERVJU

Føringer og prosedyrer for arbeidet med barn og unge.

Operasjonalisering av trygge og gode oppvekstvilkår.

Ivaretagelse av barn og unge ved motstridende hensyn.

Medvirkning fra barn og unge.

## VEDLEGG 4: Informasjonsskriv til informanter med samtykkeerklæring

### **Vil du delta i et forskningsprosjekt?**

#### ***På barn og unges premisser?***

En kvalitativ studie om byplanleggeres erfaring med å ivareta barn og unges interesser i arealplanlegging.

I dette skrivet får du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er**

- Å få kunnskap om hvordan hensynet til barn og unge interesser ivaretas i arealplanleggingen i Bergen kommune, for å bidra til trygge og gode oppvekstvilkår.
- Å utforske byplanleggeres erfaringer med å ivareta barn og unges interesser i reguleringsplanprosesser.

#### **Forskningsspørsmål:**

Hvilke erfaringer har byplanleggere i Bergen kommune med å ivareta barn og unges interesser i planlegging av fortetnings- og transformasjonsområder?

#### **Analysespørsmål:**

Jeg planlegger å gjennomføre semistrukturerte intervjuer med ansatte i plan- og bygningsetaten og private firma. Spørsmålene er fordelt på ulike tema/kategorier, og funnene vil brukes i min masteroppgave i samfunnsplanlegging og ledelse ved Høgskulen i Volda.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Jeg er mastergradsstudent ved Institutt for planlegging, administrasjon og samfunnsfag ved Høgskulen i Volda, som er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Årsaken til at du blir spurt om å delta er at du anses å ha kunnskap og erfaring med byplanlegging og reguleringsplanarbeid i fortetnings- og transformasjonsområder i Bergen kommune. Utvalget er strategisk, som betyr at du i kraft av din stilling kan bidra til å belyse studiens formål. Du og andre som får denne henvendelsen om å delta er rekruttert via etatens/firmaets ledelse eller har selv meldt interesse på bakgrunn av skriftlig informasjon til din arbeidsplass.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Dersom du takker ja til å delta i studien, vil jeg invitere til et intervju på ca. en time. Du bes om å dele dine erfaringer om å ivareta barn og unges interesser i planlegging etter plan- og bygningsloven.

Tema som vil særlig aktuelle å belyse i intervjuet er:

- Hvilke føringer og prosedyrer som legges til grunn for utredning og vurdering av barn og unges interesser i planprosessene, og hvordan disse vektlegges.
- Hvordan begreper som *barn og unges interesser* og *trygge og gode oppvekstvilkår* operasjonaliseres, og hvordan dette ivaretas i reguleringsplanprosesser.
- Hvordan kommunen oppfyller lovens krav om medvirkning fra barn og unge.
- Hvordan forholde seg til utfordringer med å ivareta barn og unges interesser ved motstridende hensyn, og hva kan være barrierer for å ivareta slike hensyn?

Sammen avtaler vi tid og sted for gjennomføring av intervjuet. Jeg vil ta lydopptak og gjøre notater underveis i intervjuet, og vil følge en semistrukturert intervjuguide.

### **Det er frivillig å delta**

Hvis du velger å delta kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker jeg dine opplysninger**

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Veileder Bjarte Folkestad ved Institutt for planlegging, administrasjon og samfunnsfag ved Høgskulen i Volda vil ha tilgang til dataene (transkriberte intervjuer og intervjunotater).
- I oppgaven vil navn og kontaktopplysninger erstattes med kode som lagres på egen liste adskilt fra øvrige data, på høyskolens server (sikker lagring).
- Dersom du samtykker (ved å krysse av nedenfor), vil informasjon fra intervjuet også kunne benyttes til publisering eller distribusjon av masteroppgaven. Funn og sitater vil ikke kunne knyttes til bestemte personer. Det vil kun henvises til stilling( «planlegger») og arbeidsplass, ikke navn.

### **Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?**

Prosjektet vil etter planen avsluttes ca. 14.06.24, etter godkjenning av oppgaven. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger slettes.

## Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskulen i Volda har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Høgskulen i Volda v/Bjarte Folkedal (veileder), telefon 70075022, e-post [bjarte.folkedal@hivolda.no](mailto:bjarte.folkedal@hivolda.no).
- Endre Buanes (student), telefon 45426037, e-post [endrebua@online.no](mailto:endrebua@online.no).
- Vårt personvernombud: Cecilie Røeggen, e-post [personvernombod@hivolda.no](mailto:personvernombod@hivolda.no).

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: [personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no) eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Bjarte Folkestad  
Prosjektansvarlig/veileder

Endre Buanes  
Student

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *På barn og unges premisser?* og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysningene om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes – gjelder kun for masteroppgaven (din stilling og arbeidsplass)

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. medio juni 2024.

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## VEDLEGG 5: Intervjuguide

### Intervjuguide

Informantene er arealplanleggere fra Bergen kommune og private firma som har erfaring med reguleringsplanarbeid i kommunen. Intervjuene har som formål å få data som benyttes til å besvare forskningsspørsmålet; *Hvilke erfaringer har arealplanleggere med å ivareta barn og unges interesser i reguleringsplanarbeid i fortetnings- og transformasjonsområder i Bergen kommune?*

#### Innledning

- Velkommen og tidsramme for intervjuet (ca. en time)
- Informasjon om formålet med masteroppgaven og intervjuet
- Ivaretagelse av informantene; informasjonsinnhenting basert på samtykke, bruk diktafon-app, anonymitet og mulighet for å trekke seg fra intervju og anmodning om sletting av data

#### Intervju

##### A. Introduksjon

1. Utdannelse og relevant arbeidserfaring
2. Erfaringer med reguleringsplaner som berører barn og unges interesser, type planer
3. Innføring og opplæring i tema som omhandler barn og unges interesser i arealplanleggingen
4. Operasjonalisering av, og forhold til, begrepene *oppvekstvilkår* og *barn og unges interesser*

##### B. Arealplanlegging i Bergen kommune, med fokus på barn og unges interesser

5. Føringer og prosedyrers bidrag til å tydeliggjøre ivaretagelse av barn og unge; hvilke/hvordan
6. Aktuelle samarbeidspartnere og deres bidrag til å ivareta hensynet til barn og unge
7. Bergen kommunes fortetningsstrategi sitt bidrag til å ivareta barn og unges oppvekstvilkår
8. Eksempler på god praksis og utfordringer i reguleringsplanprosesser i fortetningsområder

##### C. Utfordringer med å ivareta barn og unges interesser

9. Eks. på motstridende hensyn/målkonflikter som inkluderer barn og unges interesser
10. Eksempler på utfordringer med å ivareta hensynet til barn og unge, og gode oppvekstvilkår i fortetningsområder. Mulige årsaksforklaringer. Evt. forskjeller på yngre barn og ungdom
11. Vurdering og dokumentasjon av konsekvensene for barn og unge, til beslutningsgrunnlag

##### D. Medvirkning fra barn og unge i reguleringssaker

12. Fokus på og grad av medvirkning fra barn og unge i reguleringsplanarbeid, med eksempler
13. Hvis forbedringspotensiale på involvering fra barn og unge; hva og hvordan
14. Vurdering av reell påvirkning på prosesser og beslutninger hvis medvirkning fra barn og unge

## VEDLEGG 6: Godkjenning fra SIKT



# Vurdering av behandling av personopplysninger

**Referansenummer**

765461

**Vurderingstype**

Automatisk ⓘ

**Dato**

22.10.2023

**Tittel**

På barn og unges premisser? En kvalitativ masterstudie om byplanleggeres erfaringer med å ivareta barn og unges interesser i arealplanlegging i Bergen kommune.

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Høgskulen i Volda / Avdeling for samfunnsfag og historie

**Prosjektansvarlig**

Bjarte Folkestad

**Student**

Endre Buanes

**Prosjektperiode**

13.11.2023 - 14.06.2024

**Kategorier personopplysninger**

Alminnelige

**Lovlig grunnlag**

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 14.06.2024.

[Meldeskjema](#) ↗

**Grunnlag for automatisk vurdering**

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
  - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
  - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
  - Fagforeningsmedlemskap
  - Genetiske data
  - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
  - Helseopplysninger
  - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

**Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde**

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter



Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

**Informasjonssikkerhet**

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

