



## BARNEOMBUDET

BARNE-OG LIKESTILLINGSDEP.	
Arkivkode:	431.0
Dato:	220909
Saksnr:	200702425-089

Barne- og likestillingsdepartementet  
Postboks 8036 Dep  
0030 OSLO

Deres ref:                      Vår ref:                      Saksbeh:                      Arkivkode:                      Dato:  
   09/00823-2                      Thomas Wrigglesworth                      008;O;BO                      18.9.2009

### Høring: Utredning om ungdoms fritidsmiljø, deltakelse og innflytelse lokalt

#### Oppsummering:

Barneombudet er positiv til at rapporten tar opp to veldig viktige områder i barn og unges liv, nemlig barn og unges fritidstilbud og barn og unges deltakelse og innflytelse. Barneombudet peker i dette høringsutkastet på utfordringer på begge feltene. Det er imidlertid viktig at disse to ikke bare sees i sammenheng, men også som to selvstendige områder. Barneombudet er skeptisk til at Barne- og likestillingsdepartementet har bestilt en rapport som i liten grad er forpliktende.

Del 1: Barneombudet mener at siden barn og unge mangler en demokratisk stemme, må tilbud til denne gruppen ha et sterkere vern i lov og forskrift enn tilbud til andre grupper. Dette bør få implikasjoner for barn og unges fritidstilbud.

Del 2: Barneombudet er enig i at det bør lovfestes at kommuner skal være forpliktet til å utarbeide et tverrsektorielt demokratiprogram. Ombudet mener dette også bør gjelde nasjonalt. Ombudet ønsker også at det nedsettes et kompetansesenter for barn og unges deltakelse.

Til slutt anbefaler Barneombudet at myndighetene nedsetter to utvalg som skal resultere i to Norske Offentlige Utredninger (NOU). En for fritidsfeltet og en om barn og unges deltakelse i demokratiet.

#### Rapporten:

#### Ungdoms fritidsmiljø Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse

Barneombudet skal ifølge lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter, også kalt barnekonvensjonen. FNs konvensjon for barns rettigheter er fra 2003 norsk lov og det er

norske myndigheter som er ansvarlig for å følge opp innholdet.

I følge SSB var det pr 1. januar 2009 til sammen 1 103 500 barn og unge under 18 år i Norge. Høringsutkastet og dette høringssvaret handler om deres lovmessige rettigheter til deltakelse. Allikevel er det klart at deres rettigheter ikke blir fulgt opp i praksis. Barneombudet er bekymret for at myndighetene til nå ikke har klart å dekke godt nok opp under rettighetene til ¼ av befolkningen når det gjelder deres rett til et godt fritidsmiljø, og deres rett til medvirkning i beslutningsorganer. Ombudet håper at denne rapporten kan være en begynnelse på et omfattende arbeid der myndighetene prioriterer ungdoms fritidsmiljø og deres rett til å delta i beslutninger som angår dem.

## **Del 1 – Ungdoms fritidsmiljø**

### **Generelt om del 1**

Norge har lange tradisjoner når det gjelder fritidsklubber og ungdomshusarbeid, kulturskoler og offentlig fritidstilbud. Mange kommuner har fritidstilbud i verdensklasse, men der finnes like mange kommuner som ikke tilbyr dette. Fritidsklubber er ofte blant de første som opplever stenging når kommuner strammer inn på økonomi. Samtidig viser forskning<sup>1</sup> at ”dårlige” klubber ofte kan være en yngleplass for negativ aktivitet. Forskning viser også at dette ofte har sammenheng med mangel på ressurser, i hovedsak mangel på personale og kunnskapsnivå. Det er store forskjeller på nivået på ungdomshus og fritidsklubber, men også på den geografiske tilgangen. Tall fra Ungdom og Fritid viser også at antallet fritidsklubber er synkende etter å ha nådd et toppnivå i 2006<sup>2</sup> Der finnes også god dekning på kulturskoler, men de har ofte lange ventelister.

- Ekspertgruppen har flere gode forslag til tiltak for å styrke fritidstilbud lokalt. Dette gjelder særlig krav til økt kompetanse, til inkluderingsaspektet samt utsatte unge. Slik det er i dag finnes det ikke noe krav til kompetanse når det gjelder ansatte i sektorene, noe som er svært problematisk. Ombudet støtter også krav fra flere aktører, blant annet Ungdom og Fritid om en større pedagogisk kompetanse hos ungdomsarbeidere samt mulighet til å spesialisere studier rundt ungdomsarbeid.

- Barneombudet er også tilfreds med at ekspertgruppen har fokusert på forslag til tiltak som skal inkludere lavinntektsfamilier i fritidsaktiviteter. Barneombudet har fått henvendelser fra familier som ikke klarer å dekke utgiftene til barna.

- Ombudet er også fornøyd med at rapporten foreslår gode tiltak for å inkludere unge med innvandrerbakgrunn i fritidsaktiviteter.

### **Om fritidsklubber spesielt:**

- Barneombudet er skeptisk til at rapporten tilsynelatende lar hensynet til kommunalt selvstyre veie tyngre enn hensynet til å sikre et godt fritidstilbud for barn og unge, og minner om Barnekonvensjonen artikkel 3 stadfester at handlinger foretatt av myndigheter som angår barn og unge skal først og fremst ta stilling til barnas beste.

- Barneombudet mener også, som Ungdom og Fritid, at argumentasjonen rundt nedlegging av slike tilbud i rapporten er mangelfull. Hvis et tiltak ikke fungerer tilfredsstillende er det ikke et alternativ å legge den ned, særlig når vi vet at dette som oftest skyldes mangel på ressurser.

---

<sup>1</sup> Vestel og Smette, 2007, 'Fritidsklubben som forebyggende arena "Har den gått ut på dato?"', Nova

<sup>2</sup> [www.ungogfri.no](http://www.ungogfri.no)

Antallet klubber er i jevnt fall, og 28,3 % av gjenværende klubber rapporterer at de har vært truet av nedleggelse de tre siste årene<sup>3</sup>. Ombudet støtter seg også til Ungdom og fritid når vi argumenter for at det må sikres noen minimumsstandarder som kan kvalitetssikre tilbudene heller enn å legge tilbudene ned. Argumentasjonen om at noen klubber har så lite ressurser at de ikke lenger klare å gjøre oppgavene sine, og derfor må kunne legges ned er en lettvent konklusjon

- I rapporten kommer det frem at også unge må regne med nedskjæringer når kommunen sliter økonomisk. Dette er naturlig. Men barneombudet mener at siden barn og unge mangler en demokratisk stemme, må tilbud til denne gruppen ha et sterkere vern i lov og forskrift enn tilbud til andre grupper.

Barneombudet stiller seg bak flere aktører på feltet og ønsker at myndighetene vil nedsette et utvalg som skal resultere i en Norsk Offentlig Utredning (NOU) om barn og unges rett til fritidstilbud. Herunder kan en se nærmere på fritidsklubb, idrettslag, kulturtilbud og andre beslektede tilbud samt lovfestingsdilemma. Utvalget bør favne bredt og inneholde representanter fra organisasjoner, forskere, politikere, fagfolk samt barn og unge selv.

## **Del 2 - Demokrati og deltakelse for ungdom**

### **Generelt om del 2**

Barneombudet møtte medlemmer fra ekspertgruppen (Carlsson og Fauske) den 13. november 2008. Gruppen mottok også et skriftlig innspill. I Barneombudets innspill vises det til at Barnekonvensjonens artikkel 12 legger føringer for staten, og kommunenes arbeid med barn, ungdom og deltakelse. Ombudet vil derfor gjenta deler av dette innspillet under.

Denne delen av rapporten handler om retten til å bli hørt, til å si sin mening og til å delta i hovedsakelig kommunale beslutningsprosesser. Barneombudet vil gjerne påpeke at alle barn og unge har rett til å si sin mening i saker som angår dem. Derfor kan ikke barns deltakelse begrenses til kommunen. Det er like viktig at barn og unge får delta i regionale og nasjonale så vel som internasjonale fora.

Ekspertgruppen har hovedsakelig sett for seg ungdom i aldersgruppen 13-19 år. Barneombudet har barn og unge i aldersgruppen 0-18 som ansvarsområde. Barneombudet vil gjerne understreke at alle barn og unge har rett til å si sin mening og følgelig delta i innflytelsesorgan. Mange kommuner har i dag f.eks barneråd i tillegg til ungdomsråd. Det er bare viljen som setter stopper for hvor tidlig en kan høre barn. I denne høringen vil Ombudet for enkelthetens skyld allikevel kun fokusere på unge mellom 13 og 18 år.

### **Om Barnekonvensjonen og retten til å bli hørt**

Artikkel 12 - Retten til å si sin mening og bli hørt - er en av de viktigste og mest omtalte artiklene i Barnekonvensjonen. Barneombudet ser det som spesielt viktig å trekke frem tilleggsmaterialet som finnes rundt denne artikkelen i forbindelse med dette høringsvaret.

Artikkel 12 er også en av de fire generelle prinsippene<sup>4</sup> i Barnekonvensjonen. Den skal altså integreres i implementeringen av alle rettighetene, samtidig som den er en frittstående rett.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup>De fire generelle prinsippene er retten til ikke-diskriminering (artikkel 2), retten til deltakelse (artikkel 12), rett til liv og utvikling (artikkel 6) og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som omhandler barn (artikkel 3)

FNs barnerettskomite<sup>5</sup> holdt i 2006 en såkalt ”General Discussion Day”<sup>6</sup> med fokus på artikkel 12 og dens betydning.

Denne diskusjonen endte i en rekke anbefalinger på vegne av komiteen. Anmerkningene ble delt opp i barns rett til å bli hørt som

1. aktive deltagere i samfunnet
2. under saksbehandling ved domstolene og i forvaltningen

Anbefalingene er klare på at barn og unge skal få uttrykke sin mening og at det er fordelaktig for barnet selv, for familien, for lokalsamfunnet, for skolen, for staten og for demokratiet. Viktigheten av denne retten – å si sin mening, til å delta og til å bli hørt - er velkjent og godt innarbeidet i alle fall i teorien. General Discussion Day-konklusjonene går lengre og understreker at denne retten må få en dypere betydning for å ha noe verdi og hensikt. Her fra anbefaling nr 25:

*The Committee urges States parties to move from an events based approach of the right to participation to systematic inclusion in policy matters in order to ensure that children can express their views and effectively participate in all matters affecting them. The Committee calls on States to comply with their obligation to ensure that child participation is taken into account in resource allocation and that mechanisms to facilitate the participation of children be institutionalised as a tool for implementation.*<sup>7</sup>

I anmerkningene fra ”General Discussion day” kommer det også frem at stater må sørge for at:

- stater setter av nok ressurser til å involvere barn og unge i rapporteringsprosesser
- barn og unge blir involvert i planlegging, design, gjennomføring og evaluering av alle planer og lover som handler om barns rettigheter.
- Stater må sørge for opplæring av offentlige ansatte når det gjelder å involvere barn og unge
- Etableres klare regler på hvordan barn og unges meninger blir brukt

I anmerkningene til FNs barnekomite fremgår det at det bør legges til grunn en ”**ny sosial kontrakt**”. Å si sin mening, delta og bli hørt blir trukket frem som viktige elementer som skal legges til grunn en deltakelse på et funksjonelt nivå som på sikt vil bety forandringer i politiske, sosiale, institusjonelle og kulturelle strukturer.

’General Discussion-day’ anbefalingene resulterte sommeren 2009 i en Generell Kommentar fra barnekomiteen. Denne, bygger videre på anbefalingene og går langt i å forklare bakgrunnen for artikkel 12. Denne kommer til å bli toneangivende i fremtidig arbeid med barns deltakelse, på individuelt plan, på samfunnsnivå og bør spille en rolle når staten utvikler demokratiløsninger for barn og unge. Norge har et spesielt ansvar for å implementere barnekonvensjonen. Barneombudet vil referere til den generelle kommentaren der det er naturlig i dette høringsutkastet.

Det er også nødvendig å påpeke at Barneombudet nylig har gitt innspill i Barneombudets supplerende rapport til FNs komité for barns rettigheter<sup>8</sup>. Her blir barns svake deltakelse i samfunnet belyst i kapittel 2, Generelle prinsipper.

<sup>5</sup> Barnekomiteen er et internasjonalt organ med uavhengige eksperter som overvåker implementeringen av FNs konvensjon for barns rettigheter. Konvensjonen ligger dette til grunn I artikkel 43, 44 og 45.

<sup>6</sup> <http://www.barneombudet.no/barnekonvensjonen/rettighetsarbeid/arkiv/oppfolging/> og <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2008.htm>

<sup>7</sup> Kan leses i sin helhet på <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2008.htm>

<sup>8</sup> [www.barneombudet.no/barnekonvensjonen/rettighets/arkiv/barneombud6/](http://www.barneombudet.no/barnekonvensjonen/rettighets/arkiv/barneombud6/)

## Om del 2 i høringen:

Barneombudet har ingen kommentarer til del 7-11 i rapporten. Disse delene oppsummerer gjeldene lover, regler og de teoretiske muligheter for deltakelse for unge i dag på en grei måte.

Barneombudet er i hovedtrekk fornøyd med ekspertgruppens rapport, og synes den belyser viktige utfordringer for nasjonale myndigheter når det gjelder å befeste unges rett til å si sin mening og bli hørt.

I høringsutkastet foreslår ekspertgruppen flere gode forslag til tiltak som Barneombudet stiller seg bak. Barneombudet har under en del kommentarer til del 2 i høringsutkastet.

## Barneombudet er enig i at:

- Det er riktig og nødvendig at det bør lovfestes at kommuner er forpliktet til å utarbeide et tverrsektorielt demokratiprogram. Dette er også i tråd med Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) sin resolusjon om en helhetlig barne- og ungdomspolitik som også Barneombudet stiller seg bak<sup>9</sup>.
- Barneombudet er enig i at alle kommuner bør etablere både representative og deltakerdemokratiske medvirkningsmuligheter, at ungdomsråd formaliseres og følger *nasjonale retningslinjer* samt at det åpnes for mer uformelle fora. Her kan barneombudets arbeid med ekspertmøter<sup>10</sup> være en av inspirasjonskildene.
- Ungdomsråd, men også ungdommens fylkesting og et fremtidig nasjonalt samlingsorgan for ungdom, bør i fremtiden følge *nasjonale retningslinjer* for f.eks rekruttering. Det er viktig at utfordringer knyttet til representasjon blir løst på en demokratisk god måte.
- At alle kommuner skal ha en lokal ungdomsplan som er tverrsektoriell, og som starter nedenfra med innspill fra ungdom. Barneombudet er også enig i at det utvikles et standardisert opplegg for *ungdomsundersøkelser* som kan komme til nytte i både å fange opp saker som unge er opptatt av lokalt, regionalt og nasjonalt. Slike undersøkelser vil også gjøre det lettere å evaluere og sammenligne resultater kontinuerlig.
- Barneombudet er også enig i at bør opprettes tilskuddsordninger delvis til utprøvingstiltak og delvis til unges egne initiativ. Det er likevel viktig å understreke at staten, regionen og kommunen har et ansvar for å bidra med de ressursene som er nødvendig for å sikre at unge har mulighet til å delta i de avgjørelsene som gjelder dem. Det er ikke de unges ansvar å kjempe for å bli hørt, men derimot voksnes *ansvar* å trekke dem med på en trygg og riktig måte<sup>11</sup>

Barneombudet ser også nødvendigheten av å nedtegne nasjonale planer for ungdoms medvirkning på kommunalt, fylkeskommunalt, og nasjonalt nivå. "Ungdomsfeltet" har i dag ingen representasjon i et nasjonalt organ, i tillegg er det mangelfull representasjon på kommunalt og fylkeskommunalt nivå<sup>12</sup>. I de nasjonale planene bør det legges til rette for at kommunene etablerer både representative (ungdomsråd) og deltakerdemokratiske (ekspertråd etc) medvirkningsmuligheter.

<sup>9</sup> <http://www.lnu.no/pages/side.aspx?nr=12653>

<sup>10</sup> [www.barneombudet.no/eksperter/](http://www.barneombudet.no/eksperter/)

<sup>11</sup> General Comment NO 12 'The right of the child to be heard' (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>)

<sup>12</sup> Ibid.

### **Barneombudet er delvis enig i at:**

- Det settes i gang systematiske forsøk med ulike modeller for ungdoms deltakelse. Det har imidlertid ikke manglet på forsøk og eksempelsamlinger, både fra Norge og internasjonalt. Det finnes i dag mye kompetanse på feltet. Lange forsøksordninger kan potensielt trenere prosessen med å gi unge gode muligheter for å si sin mening. Det er viktig å få knyttet sammen ressursene og fagmiljø som finnes i dag, og handle raskt.

### **Barneombudet er uenig i at:**

- Ekspertgruppen mener at det bør holdes en ”ungdomsfolkeavstemning” om stemmerett for 16-åringer på skolevalg i anledning skolevalget foran Stortings- og sametingsvalget i 2009. Barneombudet stiller seg undrende til dette forslaget. En sak er at skolevalget og Stortingsvalget er over når denne høringen besvares. En annen er ekspertgruppens forståelse av innføringen av stemmerett for 16-åringer. Barneombudet er opptatt av at det skal være en forberedende prosess før forsøk med senking av stemmeretten. Unge bør i forkant av et forsøksvalg få muligheten til å få informasjon om demokrati, valg, lokale politikere også i skolen før et forsøksprosjekt.

Samfunnet har i dag gjort lite for å trekke 16- og 17-åringer med, derfor kan det sies å være noe lettvtint å pålegge dem å skulle stemme over dette på nåværende tidspunkt. Det er kommunevalget i 2011 som blir ungdommenes ”folkeavstemning” i så måte.

### **Barneombudet savner:**

- Barneombudet savner i del 2 et fokus på kompetansebygging. Ekspertgruppen foreslår at det bør utformes kompetansebyggende tiltak for ungdom og demokratisk deltakelse. Skole, folkevalgte etc. Det er bra. Men Barneombudet savner at det ikke nevnes et eget ressurs- eller kompetansesenter med spesielt fokus på deltakelsesmetoder. Dette skrev barnekomiteen om kompetansebygging i anbefalingene fra General Discussion day, se også General Comment NO 12:

*“The Committee reminds States parties of the need to provide training on the rights of the child to all public officials who influence government policy and implement programmes which involve children’s issues in order to promote awareness of the rights of the child and the obligation of taking these views into account.”*

Barneombudet er stadig i kontakt med representanter fra kommuner som ønsker informasjon om hvordan de bedre kan legge til rette for barn og unges deltakelse og innflytelse. Det er et stort informasjons- og opplæringsbehov i kommunene.

God tilretteleggelse av deltakelse er spesielt viktig for å unngå skindeltakelse. Samtidig sitter det mange kompetansepersoner på barns deltakelse rundt i landet, og som allerede fungerer som uformelle kursledere hos kommuner. For å gjøre denne kunnskapen mer tilgjengelig og forutsigbar vil Barneombudet foreslå at det på statlig nivå etableres ett kunnskapssenter/ ressurscenter som kan drive opplæring, oppfølging, informasjonsvirksomhet og tilsyn av kommuners arbeid med deltakelse og innflytelse.

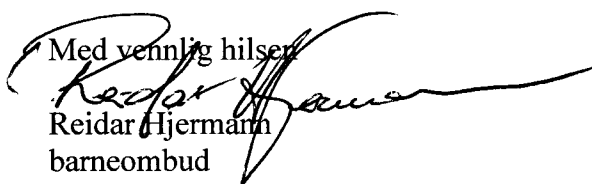
### **Veien videre**

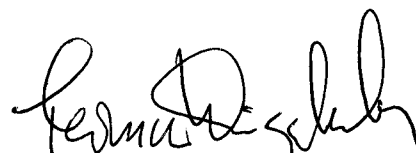
Rapporten er en bra tilstandsrapport, og inneholder flere gode forslag som myndighetene bør se nærmere på. Allikevel sitter Barneombudet igjen med et inntrykk av at myndighetene burde gjort mer enn å bestille en rapport.

Barnekonvensjonen og annet lovverk gir unge konkrete rettigheter til å bli hørt. Da er det skuffende å se at myndighetene som har ansvar for at disse rettighetene tar forholdsvis lettvinne løsninger når de skal utrede unges mulighet til å bli hørt. En rapport med en oppsummering av tre eksperter på feltet og noen forslag til tiltak er riktignok ikke unyttig. Ekspertgruppen har også tatt i mot innspill fra en gruppe representanter for og av unge som i varierende grad har opplevd å bli hørt. Men, når dette kombineres med at rapporten blir sent på høring med høringsfrist 5 dager etter Stortingsvalget, gir ikke dette et bilde av en rapport som prioriteres høyt.

Myndighetenes behandling av barns rett til å bli hørt i samfunnet er tatt med i Barneombudets supplerende rapport til FNs komité for barns rettigheter, og vil følgelig på nytt tas opp i forbindelse med høring i Geneve i oktober.

Barneombudet ønsker en større dybde når en skal gå gjennom en så viktig del av samfunnslivet som barn og unges deltakelse bør være. Barneombudet mener at det bør nedsettes et utvalg bestående av organisasjoner, fagfolk, politikere og ikke minst barn og unge selv som skal ha som mål å presentere en Norsk Offentlig Utredning (NOU) som skal omhandle en helhetlig nasjonal ungdomspolitik, og retten til å delta for alle under 18 år. Først da vil barn og unge få den grundige behandlingen denne gruppen fortjener.

Med vennlig hilsen  
  
Reidar Hjermann  
barneombud

  
Thomas Wrigglesworth  
Rådgiver