

Orienteringsdokument fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) 9.11.2010:

Oppfølging av ekspertgruppeutredningen ”Ungdoms fritidsmiljø - Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse”



Departementet nedsatte i januar 2008 en ekspertgruppe som fikk i mandat å utrede ungdoms muligheter for et positivt fritidsmiljø og deltakelse og innflytelse lokalt. Mandatet var todelt: Gruppen skulle sette et grundig søkelys på fritidsmiljøet lokalt, og se på hvordan kommunene kan tilrettelegge for positive fritidstilbud for ungdomsgruppen. Videre skulle spørsmål knyttet til ungdoms demokrati, deltakelse og innflytelse drøftes (se vedlagte mandat).

Ekspertgruppen har bestått av professor Halvor Fauske, forsker Guri Mette Vestby og seniorrådgiver Yngve Carlsson. Til støtte for gruppens arbeid opprettet departementet en bredt sammensatt referansegruppe. Ekspertgruppen leverte sin utredning i april 2009. Den ble sendt på bred offentlig høring, og det kom 68 høringsuttalelser fra kommuner, fylkeskommuner, frivillige organisasjoner, direktorater og departement.

Utredningen gir en bred analyse av fritidsfeltet og problemstillinger knyttet til unges deltakelse og innflytelse lokalt. Utredningen presenterer en rekke forslag knyttet til de to områdene. Forslagene varierer med hensyn til omfang og konkretisering og flere må utredes videre før det kan tas endelig stilling. Under følger en sammenstilling av alle forslagene med en kort kommentar fra departementet knyttet til videre oppfølging.

Flere av forslagene skal også det offentlige utvalget som skal utrede unges makt og deltakelse arbeide videre med. Dette gjelder forslag 1, 2, 5 og 7 i utredningens del II. Utvalget ble nedsatt av regjeringen 29.10.2010 og skal levere sin utredning innen 15. desember 2011.

Forslagene i del 1: Ungdoms fritidsmiljø

Del I gir en presentasjon av fritidsmiljøet i kommunene, med et særlig fokus på fritidsklubber og ungdomshus (kap. 5) samt inkluderende fritidsmiljø (kap. 6). Forslagene varierer i omfang, noen er store og kostnadskrevende, mens andre kan gjennomføres uten ekstra kostnader. Flere krever ytterligere utredning før det kan tas endelig stilling.

1. Ekspertgruppen foreslår at det gjennomføres en grundig og forskningsbasert kartlegging av lokale kulturaktiviteter og kommunale kulturskoler fra et representativt utvalg norske kommuner (side 44-45 i rapporten).

Kunnskapsdepartementet nedsatte høsten 2009 et utvalg som fikk i mandat og utrede ulike utfordringer og muligheter knyttet til aktiviteter i de lokale kulturskolene. Kulturskoleutvalget skulle blant annet skulle se nærmere på aktivitetenes kvalitet, pris og tilgjengelighet, samt vurdere hvordan kulturskolens aktiviteter bedre kan samvirke med eksisterende undervisning og tilbudet fra Den kulturelle skolesekken. Rapporten forelå i september 2010 og er tilgjengelig på Kunnskapsdepartementets hjemmesider.

Kunnskapsdepartementet ble i forkant av utredningsarbeidet gjort kjent med ekspertgruppens forslag. BLD så det ikke som aktuelt å sette i gang en kartlegging parallelt med kulturskoleutvalgets arbeid.

2. Ekspertgruppen foreslår at det gjennomføres en grundig, forskningsbasert kartlegging av fritidsklubber og ungdomshus fra et representativt utvalg norske kommuner (side 58 i rapporten).

BLD har fulgt opp dette forslaget gjennom å ta initiativ til et forskningsprosjekt om åpne møteplasser som fritidsklubber og ungdomshus. Prosjektet skal gjennomføres av Nordlandsforskning. Prosjektet består av tre delstudier: 1) En kunnskapsstatus hvor eksisterende forskning på feltet blir gjennomgått, 2) en nasjonal spørreundersøkelse og 3) dybdestudier i utvalgte kommuner hvor ansatte, ledere og brukere av fritidsklubber og ungdomshus skal intervjues. Rapporten fra prosjektet skal publiseres våren 2011.

3. Ekspertgruppen foreslår et betydelig kompetanseløft for de som arbeider med ungdom i kommunens fritidssektor (side 62 i rapporten).

Departementet deler ekspertgruppens vurdering av betydningen av kompetanseheving lokalt. Dette er et viktig fokus i forskningsprosjektet som er omtalt under punkt 2.

Forslagene knyttet til kompetanseløft er omfattende, og flere av punktene må utredes videre. Når det gjelder det konkrete forslaget om opprettelse av en egen

utdanning innenfor fritidspedagogikk, er det viktig å understreke at norske høyskoler og universiteter står fritt til selv å vurdere hvilke utdanninger de ønsker å tilby studentene. Dersom det opprettes et slikt utdanningstilbud i Norge vil departementet være tilgjengelig for faglig dialog og samarbeid om dette.

4. Ekspertgruppen foreslår at det etableres et nasjonalt kompetansesenter for ungdomsarbeid og fritidspedagogikk (side 62 i rapporten).

Dette er et kostnadskrevende og omfattende forslag. Et nasjonalt kompetansesenter på ungdomsfeltet bør være bredt innrettet, også mot ungdomsinformasjon, innflytelse og medvirkning og ikke minst mot tematikk som direkte berører ungdoms levekår. Et eventuelt kompetansesenter bør i første rekke være en støtte og veileder for kommunenes ungdomsarbeid. BLD vil i løpet av 2010 starte et arbeid med å utrede dette nærmere.

5. Ekspertgruppen foreslår at det etableres en ordning med "demonstrasjonsklubber og demonstrasjonsungdomshus" som tilsvarer ordningen for skoler og kulturskoler (side 62 i rapporten).

Departementet deler synet som framkom i høringsrunden om at det er viktigere at alle kommuner sikrer midler til forsvarlig drift av slike tilbud, enn at noen få med allerede gode tilbud får tilført ekstra ressurser. BLD vil ikke gå inn for en modell som tilsvarer demonstrasjonsskolene, men vil arbeide videre med å komme fram til en ordning som kan innrettes som et utviklingsarbeid, hvor gode eksempler på åpne møteplasser kan spres til kommunene. En konklusjon knyttet til dette vil være klar i løpet av 2010.

6. Ekspertgruppen foreslår ulike tiltak for å inkludere unge fra lavinntektsfamilier i fritidsaktiviteter (side 67 i rapporten).

Gruppen kommer med flere forslag til kommunale tiltak som kan bidra til inkludering uten å være stigmatiserende. Forslagene er i hovedsak oppfordringer til kommunene om å tilrettelegge for åpne, inkluderende og billige møteplasser. Statlige myndigheter støtter opp om det lokale arbeidet gjennom flere tilskuddsordninger og satsinger rettet mot barn og unge i lavinntektsfamilier. Blant annet kan BLDs tilskuddsordning "Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn" nevnes. Gjennom denne ordningen gis det blant annet tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter for barn, unge og familier berørt av fattigdomsproblemer. BLD tar med seg ekspertgruppens forslag og høringsinstansenes synspunkter i det videre samarbeidet med andre departement, kommuner og frivillige organisasjoner om deltakelse for unge fra lavinntektsfamilier.

7. Ekspertgruppen foreslår ulike tiltak for å inkludere unge med innvandrerbakgrunn i fritidsaktiviteter. Her støtter ekspertgruppen seg blant annet til forslag fra en arbeidsgruppe nedsatt av det tidligere Arbeids- og inkluderingsdepartementet (side 75-76 i rapporten).

Ansvar for inkluderingsarbeidet ligger nå i BLD. Departementet har sammen med Kulturdepartementet vurdert forslagene fra arbeidsgruppen, og tatt de med seg som innspill til det videre arbeidet med å skape en inkluderende frivillighet. I høringsuttalelsene framkommer det at flere frivillige organisasjoner ønsker å bidra til dette og ønsker en aktiv rolle både i introduksjonsprogrammet spesielt, og i arbeidet med inkludering av unge med innvandrerbakgrunn generelt.

Som en konkret oppfølging vil BLD utarbeide en eksempelsamling om inkluderende møteplasser for barn og ungdom, basert på erfaringer fra departementets tilskuddsordning "Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn". Publikasjonen planlegges ferdigstilt tidlig i 2011 og skal distribueres til alle landets kommuner.

Flere av forslagene fra ekspertgruppen om hvordan unge kan inkluderes i ulike fritidsaktiviteter er oppfordringer til kommunene om å sørge for billige og tilgjengelige aktiviteter for alle. Departementet tar med seg forslagene og høringsinstansenes betraktninger i dialogen med ulike samarbeidspartnere.

8. Forslag om kommunale tiltak for å inkludere barn og unge med funksjonsnedsettelse i fritidsaktiviteter (side 79 i rapporten).

Her støtter ekspertgruppen seg til en rapport utarbeidet av konsulentselskapet Rambøll (2008), på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Enkelte av de foreslåtte tiltakene i Rambøll-rapporten blir nærmere vurdert av Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og BLD i fellesskap.

Etter at ekspertgruppen kom med sin utredning har forskningsrapporten "Unge funksjonshemmede - selvbylde, sosial tilhørighet og deltakelse i fritidsaktiviteter" (NOVA-rapport 9/09) blitt offentliggjort. Rapporten er blant annet finansiert av BLD. Som en oppfølging har BLD tatt initiativ til å få utarbeidet en eksempelsamling for å stimulere kommuner til bedre tilrettelegging for inkludering av unge med nedsatt funksjonsevne i ulike fritidsaktiviteter. Publikasjonen vil foreligge tidlig i 2011 og skal distribueres til alle landets kommuner.

9. Ekspertgruppen foreslår at oppsøkende arbeid og miljøarbeid bør brukes aktivt for å inkludere ungdom som er utsatte eller som har marginaliserte posisjoner i fritidsaktiviteter (side 83 i rapporten).

I 2009 leverte en utredningsgruppe nedsatt av departementet en rapport knyttet til utsatt ungdom. Rapporten "Oppsøkende og utadrettet arbeid ovenfor ungdom utenfor opplæring og arbeidsliv" kommer med flere konkrete forslag i forhold til hvordan man kan nå ungdom som er vanskelige å nå eller som unndrar seg hjelp fra det offentlige. BLD har høsten 2010 utgitt nytt veiledningsmaterieell der strategier for å fange opp og etablere kontakt med utsatte ungdomsgrupper utdypes nærmere. Veiledningsmateriellet "Det magiske øyeblikket" består av et hefte og en film som er distribuert til alle landets kommuner.

Forslagene i del II: Demokrati og deltakelse for ungdom

Del II inneholder mye viktig historikk. Her sammenstilles også ulike lover og regelverk på området. Videre fremmes det flere forslag.

1. Ekspertgruppen foreslår at det skal lovfestes at kommunene forpliktes til å utarbeide et demokratiprogram for ungdom (side 116 i rapporten).

Høringsinstansene er delt i synet på dette forslaget. Dette er et felt som, uavhengig av lovhjemling, er avhengig av at kommunene jobber aktivt og kvalitetsbevisst med å sikre at unges stemmer blir hørt i det enkelte lokalmiljø. Forslaget krever nærmere utredning. Departementet vil spille inn forslaget til utvalget som skal utrede unges makt og deltakelse.

2. Ekspertgruppen foreslår at alle kommuner bør etablere både formelle og uformelle medvirkningsmuligheter for å sikre at mange og ulike ungdomsstemmer høres (side 116 i rapporten).

Departementet støtter ekspertgruppens vurdering av at ulike grupper av ungdom har ulike forutsetninger og fora for å bli hørt. Dette vil være et viktig utgangspunkt for BLDs arbeid med å utvikle nytt veiledningsmaterieell for deltakelses- og innflytelsesarbeidet i kommunene. Problemstillinger knyttet til forslaget er også aktuelle for videre drøfting i utvalget som skal utrede unges makt og deltakelse.

3. Ekspertgruppen foreslår at det bør utarbeides nasjonale retningslinjer for lokale ungdomsråd (side 108 i rapporten).

Høringsinstansene er delt i synet på dette, og arbeidet på feltet forutsetter blant annet et godt samarbeid med kommunesektoren. BLD vil i 2010 sette i gang en prosess for å utvikle veiledningsmaterieell for lokalt arbeid med deltakelse og innflytelse for barn og ungdom, og vil vurdere hvordan ulike verktøy (for eksempel retningslinjer, tiltakspakker, rundskriv eller lignende) kan utarbeides som en del av materiellet.

4. Ekspertgruppen foreslår at alle kommuner bør ha en kommunal ungdomsplan for en helhetlig ungdomspolitik (side 112 i rapporten).

Også i synet på dette forslaget er høringsinstansene delt. Flere uttaler at kommunene selv må avgjøre hvorvidt egne ungdomsplaner er et effektivt virkemiddel for en helhetlig lokal politikk rettet mot ungdom. Den enkelte kommune må også vurdere hvordan slike planer kan integreres i kommunens øvrige planverk. BLD forutsetter at et barne- og ungdomspolitisk fokus allerede er en viktig del av kommunens planverk, slik det blir understreket i rundskrivet om barn og planlegging fra 2008 (Rundskriv T-2/08).

Under ekspertgruppens forslag om ungdomsplaner hører også et punkt om at det bør utvikles et standardisert opplegg for ungdomsundersøkelser, noe flere av høringsinstansene slutter opp om. Forslaget er fulgt opp. Sammen med flere andre departement har BLD bevilget midler til NOVA som er i gang med utviklingen av et standardisert opplegg for lokale ungdomsundersøkelser. Arbeidet er et samarbeid mellom KS, NOVA og de fire ruskompetansesentrene (Nord, Sør, Øst og Midt).

5. Ekspertgruppen foreslår at det bør settes i gang forsøk med ulike modeller for ungdoms deltakelse (side 109 i rapporten).

BLD er enig i at systematiske forsøk er en interessant vei å gå for å skaffe kunnskap om ulike tiltak i kommunene. Gjennom tidligere utviklingsarbeid har BLD innhentet mange slike erfaringer. Departementet tok og initiativ til et forskningsprosjekt som ble gjennomført av NIBR i 2009, og som har resultert i rapporten "De unge stemmene – innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker" (NIBR-rapport 2009:34). Gjennom dette prosjektet har kunnskap om ulike modeller for ungdoms deltakelse og innflytelse lokalt økt. BLD vil ikke prioritere nye forsøk nå. Ulike forslag som kan øke unges deltakelse er tema som skal diskuteres av utvalget som skal utrede unges makt og deltakelse.

6. Ekspertgruppen foreslår at det etableres en statlig tilskuddsordning som stimulerer nye veier (side 117 i rapporten).

BLD har vurdert forslaget og kommet til at en ny statlig tilskuddsordning ikke er veien å gå. Departementet vil i stedet oppmuntre til å prøve ut nye veier og løsninger for å øke unges deltakelse og innflytelse ved å legge vekt på kompetansehevende møteplasser, konferanser, veiledning og annen skoling.

7. Det bør utformes kompetansebyggende tiltak for ungdom og demokratisk deltakelse. Ekspertgruppen foreslår ulike kompetansebyggende tiltak knyttet til skoling og kompetanseheving hos politikere, kommuneansatte og ungdom (side 117 i rapporten).

Departementet støtter ekspertgruppens vurdering av behovet for kompetanseheving. NIBR-rapporten om innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker tydeliggjør at sekretærer og koordinatorene for lokale og regionale ungdomsråd og ungdommens kommunestyre/fylkesting har en nøkkelfunksjon i et vellykket arbeid med ungdoms innflytelse (NIBR-rapport 2009:34). BLD vil vurdere muligheten for å få utviklet egne metodesamlinger og/eller undervisningsopplegg særlig rettet mot sekretærer/koordinatorene, men også for andre kommunalt ansatte og politikere, samt unge som deltar i ulike medvirkningsstrukturer. Departementet arrangerer årlig en barne- og ungdomskonferanse for kommunesektoren, hvor deltakelse og innflytelse for barn og unge lokalt er et viktig tema. Dette er også et tema som vil være aktuelt å drøfte for utvalget som skal utrede unges makt og deltakelse.

8. Ekspertgruppen foreslår at det avholdes en "ungdomsfolkeavstemning" om stemmerett for 16-åringer ved lokalvalg (side 115 i rapporten).

Kommunal- og regionaldepartementet har igangsatt forsøk med nedsatt stemmerettsalder i 20 kommuner (+ Longyearbyen lokalstyre) ved lokalvalget i 2011. Forsøket blir gjenstand for grundig evaluering, og det synes ikke relevant med en folkeavstemning knyttet til nedsatt stemmerettsalder.

Behovet for en egen ungdoms- og fritidslov:

I tillegg til å komme med en rekke konkrete forslag knyttet til de to hovedområdene for ekspertgruppens mandat (fritidsmiljøet og ungdoms deltakelse og innflytelse), drøftet ekspertgruppen på prinsipielt grunnlag hvorvidt unges fritidsmiljø og deltakelse og innflytelse lokalt er områder som egner seg for lovregulering.

Ekspertgruppen foretar en gjennomgang av lover og regelverk som allerede finnes og konkluderer med at det ikke er hensiktsmessig å lovregulere rettigheter knyttet til disse områdene. Blant høringsinstansene som uttaler seg om dette er 13 enige i ekspertgruppens konklusjoner, mens 10 vil ha en lovfesting av ungdoms rett til kvalitativt gode fritidstilbud og ungdoms rett til deltakelse.

Ekspertgruppen mener det kan være viktig å samle og tydeliggjøre de lover og regler som allerede gjelder for disse områdene. Departementet vil høsten 2010 starte arbeidet med et rundskriv til kommunene som oppsummerer det eksisterende regelverket. Departementet ser også at det er behov for å informere unge om deres rettigheter og ønsker i tillegg å samle alle rettigheter knyttet til fritid og deltakelse i et dokument som kan distribueres til skoler, ungdomshus, fritidsklubber, frivillige organisasjoner og andre instanser som arbeider med ungdom.

Mandat for ekspertgruppe som skal utrede ungdoms fritidsmiljø og deltakelse og innflytelse lokalt

Bakgrunn og mål

Regjeringen er opptatt av å sikre ungdom gode levekår og utviklingsmuligheter. I Soria Moria-erklæringen pekes det på betydningen av et godt nærmiljø for trivsel, trygghet og utvikling. Videre fremheves betydningen av gode kulturtilbud, og at alle får tilgang til kulturopplevelser. For å sikre dette er det viktig at kommunene satser på gode aktivitets- og kulturtilbud og åpne og inkluderende møteplasser for all ungdom. Det er og av betydning at ungdom som er inne i en negativ utvikling får mulighet til deltakelse i et positivt fritidsmiljø, og at det satses på fritids- og aktivitetstilbud for unge også som ledd i det forebyggende arbeidet.

I arbeidet med å sikre et godt ungdomsmiljø og gi ungdom gode utviklingsmuligheter er det og viktig at ungdom får muligheter til deltakelse og innflytelse lokalt. Dette fremheves også i Soria Moria-erklæringen hvor det heter at regjeringen vil styrke barn og unges mulighet for deltakelse og innflytelse.

For å bidra til videreutvikling av politikken på området nedsetter Barne- og likestillingsdepartementet en ekspertgruppe for å utrede spørsmålet om ungdoms muligheter for et positivt fritidsmiljø lokalt og sikring av deres deltakelse lokalt. Utredningen skal sette et grundig søkelys på fritidsmiljøet lokalt, og se på hvordan kommunene kan tilrettelegge for positive fritidstilbud for ungdomsgruppen. Videre skal spørsmål knyttet til ungdoms demokrati, deltakelse og innflytelse drøftes.

Spørsmålene som ekspertgruppen skal vurdere er og aktualisert gjennom et krav om en ungdomslov som ble overleverte barne- og likestillingsministeren i juni 2007. Ekspertgruppen skal foreta en faglig og forskningsbasert vurdering, som kan danne grunnlag for videre arbeid på området.

Problemstillinger

Ekspertgruppen skal sette et grundig søkelys på fritidsmiljøet lokalt, og se på hvordan kommunene kan tilrettelegge for positive fritidstilbud for ungdomsgruppen. Videre skal spørsmål knyttet til ungdoms demokrati, deltakelse og innflytelse drøftes.

Gruppen skal konsentrere sitt arbeid om to hovedproblemstillinger:

I) Fritidsmiljøet

- Foreta en systematisk gjennomgang av forskning og annen kunnskap om hva som må til for å sikre et godt fritidsmiljø for ungdom lokalt.
- Vurdere barrierer og hindringer for at kommunene arbeider systematisk og planmessig med å tilrettelegge for et positivt fritidsmiljø lokalt.
- Komme med forslag til hvordan myndighetene – i samarbeid med frivillig sektor – kan bidra til å sikre et systematisk arbeid på området.

II) Demokrati og deltakelse

- Se på hvordan ungdoms deltakelse og innflytelse i dag er ivaretatt i norske kommuner.
- Vurdere om ungdom i tilstrekkelig grad deltar i lokaldemokratiet.
- Gi en vurdering av behovet for styrking av arbeidet på området – og komme med forslag til hva som kan gjøres for å sikre ungdom økt innflytelse lokalt.

Ekspertgruppen skal se på hvordan en kan tilrettelegge innsatsen slik at behovene til ulike ungdomsgrupper – også mer marginalisert ungdom, ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn og unge med nedsatt funksjonsevne - blir ivaretatt. Ekspertgruppen skal og vurdere behovet for eventuelle lovendringer på disse områdene. Det skal legges et kjønnsperspektiv til grunn for arbeidet.

Referansegruppe

Det nedsettes også en referansegruppe for arbeidet, sammensatt av representanter fra bl.a. frivillige organisasjoner (herunder barne- og ungdomsorganisasjoner), forskningsmiljøer og lokale myndigheter.

Tidsplan

Ekspertgruppen skal legge frem sin utredning til Barne- og likestillingsdepartementet innen 31. desember 2008.