

Høringsinnspill til Makt- og demokratiutredningens sluttrapport (NOU 2003:19) fra Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) er en paraplyorganisasjon med 70 medlems- og observatørorganisasjoner som samlet dekker bredden av frivillig arbeid for barn og ungdom i Norge. LNU viser til brev fra Statsministerens kontor med invitasjon til høring i NOU 2003:19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Vår høringsuttalelse er konsentrert om ungdoms generelle rett og mulighet til deltakelse og innflytelse og mer spesielt om de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes plass i samfunnet. Uttalelsen viser i hovedsak til sluttrapportens kapittel 3 "Folkestyre og politikkenes retrett" og kapittel 4 "Nye organisasjonsformer".

Makt- og demokratiutredningens sluttrapport bruker det institusjonelle demokratiet som utgangspunkt for å nå sin konklusjon om folkestyrets forvitring. LNU vil rette oppmerksomheten mot det faktum at barn og ungdom under 18 år som eneste samfunnsgruppe, ved ikke å være valgbar eller ha stemmerett, ikke har formell mulighet til å delta i institusjonene som sluttrapporten legger til grunn for analyse og konklusjon. Denne samfunnsgruppens opplæring i og bidrag til demokratiutvikling er følgelig ikke vurdert i sluttrapporten. Antologien "*Ungdom, makt og mening*" (Engelstad og Ødegård, red.), utgitt som en del av Makt- og demokratiutredningen i 2003, ivaretar dette perspektivet i sterkere grad.

LNU vil hevde at den viktigste måten å sikre at barn og unges interesser blir ivaretatt, er at de selv i mye større grad får delta og påvirke direkte. I relevans til Makt- og demokratiutredningens sluttrapport vil vi her ta for oss henholdsvis lokale medvirkningsprosjekter, ungdoms deltakelse i aksjonsdemokratiet og barne- og ungdomsorganisasjonenes rolle i samfunnsbyggingen og demokratiutviklingen.

1. Lokale medvirkningsprosjekter

Hilde Lidén og Guro Ødegård vurderer i rapporten "*Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltakelse*" (Institutt for samfunnsforskning, 6/2002) forhold knyttet til lokale medvirkningsprosjekter, med særskilt vekt på kommunale ungdomsråd. Makt- og demokratiutredningens sluttrapport viser til at mange kommuner har opprettet slike ungdomsråd som høringsinstanser for aldersgruppen 14-18 år for å øke ungdommens interesse for politikk, selv om verken møteform eller saksbehandlingsrutiner synes å være tilpasset ungdom som gruppe.

Lidén og Ødegård bekrefter at behovet for høringsinstans er den viktigste begrunnelsen for opprettelsen av slike råd, fordi kommuner på denne måten kan få informasjon fra barn og unge som mottakere av velferdsgoder. Lidén og Ødegård hevder at dette bekrefter antagelsene om at kommunen som politisk arena har kommet i skyggen av kommunen som tjenesteproducent. Dette er også et aspekt ved det kommunale selvstyret som behandles bredt i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport, som slår fast at folkevalgte organers handlingsrom blir redusert når stadig flere livs- og samfunnsområder blir rettighetsfestet.

LNU mener at det å la barn og unge bli hørt som brukergruppe i en kommunal forvaltningsstruktur ikke er tilstrekkelig for å sikre barn og unges innflytelse i saker som angår dem og som barn og ungdom er opptatt av.

LNU underbygger i særlig grad dette med at de fleste kommunale ungdomsråd arbeider på den formelle kommunalpolitiske strukturens premisser, en arbeidsform som sjelden vil passe for aldersgruppen. Videre viser vi til Marit Skimmerlis undersøkelse "Medvirkning fra barn og unge i lokaldemokratiet" (NTNU 2000) som gjør rede for ungdområdenes innflytelse på kommunale beslutninger. På undersøkelsens spørsmål om det har hendt at kommunens beslutninger har blitt påvirket av barne- og ungdomsrådet er fordelingen av svarene slik:

- 16,2 %: Ja, én gang
- 50,0 %: Ja, flere ganger
- 33,8 %: Nei

Det er kritisk at nesten 34 % av kommunene sier at det aldri har skjedd at ungdomsrådet har påvirket kommunens beslutningsprosess. Det er verdt å merke seg at det er kommunens ansatte som har svart på spørsmålene i undersøkelsen, ikke barn og unge som sitter i ungdomsrådet.

LNU mener:

- Kommunale ungdomsråd må gis reell makt og påvirkningsmulighet.
- Strukturene for barn og unges medvirkning i kommunale organer må tilpasses aldersgruppen. Barn og unge må kunne gi uttrykk for meningene sine på deres egen måte, uten at dette skal redusere mulighetene for påvirkning.
- Ungdomsrådet må være mer enn muligheten til å konsultere en brukergruppe. Ungdomsrådet må kunne behandle saker som ikke bare angår ungdom generelt, og rådet må selv ha frihet til å ta opp saker og gi innspill til kommunens øvrige beslutningsorganer slik at rådets virksomhet ikke er begrenset til å kommentere prosesser og beslutninger i det institusjonaliserte, kommunale demokratiet.

2. Ungdoms deltakelse i aksjonsdemokratiet

I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport samt i antologien ”*Ungdom, makt og mening*” beskrives ulike aldersgruppers interesse for og engasjement i politikk målt ved variable som møteaktivitet, kontakt med politiker eller institusjon og aksjonsorientert aktivitet. I Makt- og demokratiutredningens sluttrapport blir det slått fast at målt på denne måten, synes ikke interesse og engasjement for politiske spørsmål å ha gått ned de siste tretti årene, men formen for deltakelse er endret. I særlig grad gjelder dette oppslutningen om aksjonsorientert aktivitet, og ungdom utmerker seg spesielt ved deltakelse i slike aktiviteter. Dette er funn som utdypes i ”*Ungdom, makt og mening*”, hvor ungdoms forhold til slik deltakelse undersøkes spesielt.

Makt- og demokratiutredningens sluttrapport beskriver aksjonsorientert aktivitet som en del av det såkalte ”tilleggsdemokratiet”, og konkluderer med at økende tendens til slik uformell deltakelse tildekker betydningen av folkestyret og forvitringen av dette.

LNU ønsker større grad av anerkjennelse av ungdoms mulighet til å uttrykke politisk engasjement både innenfor og utenfor rammene av det institusjonelle demokratiet.

LNU begrunner dette i særlig grad med forholdet nevnt innledningsvis: at barn og ungdom under 18 år verken har stemmerett eller er valgbare inn i det institusjonelle demokratiets formelle strukturer. Her ligger også LNUs hovedinnvending mot sluttrapportens institusjonelle perspektiv, som ikke tar hensyn til det mangfoldet av kanaler for innflytelse som bør utgjøre grunnlaget for et livskraftig demokrati, der meninger skal møtes og brytes ikke bare i representative strukturer, men også gjennom offentlig debatt. Gjennom aksjonsrettet deltakelse ser ungdom muligheter til å øve reell innflytelse over beslutninger, og ungdom vil kunne bidra med annen kunnskap og kompetanse i en slik offentlig debatt enn hva folkevalgte og byråkrater innenfor det institusjonelle demokratiet vil representere. Samtidig kan ungdoms oppslutning om tilleggsdemokratiet være en konsekvens av at formelle politiske institusjoner oppleves som lite meningsfylte, en tendens som Makt- og demokratiutredningens sluttrapport begrunner utførlig og beskriver som allmenngyldig.

LNU mener:

- Stemmerettsalderen bør senkes til 16 år.
- Tekniske endringer som kan øke tilgjengeligheten ved unges valgdeltagelse bør vurderes nærmere.
- Det institusjonelle demokratiet bør i større grad åpnes for ytringer som kommer til syne gjennom aksjonsorientert aktivitet. Dette kan skje ved å gjøre de formaliserte politiske prosessene mer synlige i lokalsamfunnet, og ved å la politikere oppsøke arenaer der barn og ungdom oppholder seg for å få innspill til formelle politiske beslutninger.
- Vurderingen av aksjonsdemokratiets bidrag til det formelle demokratiet må studeres nærmere og over tid, i tråd med hva Lidén og Ødegård viser til i rapporten ”Ungt engasjement”. Det er foreløpig ikke undersøkt hva ungdoms enkeltsaksengasjement betyr for senere interesse for og deltakelse i formelle politiske prosesser og strukturer.
- Det bør satses mer på å legge til rette for demokratiforståelse hos barn og ungdom. Dette krever vektlegging av demokrati i alle samfunnsinstitusjoner, fra barnehage

til arbeidsplass. Det må være klarere sammenheng mellom arbeidet til ulike statlige instanser i dette arbeidet.

3. De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene

For LNU er barn og unges innflytelse over egen hverdag det mest sentrale punkt i organisasjonenes arbeid. I ungdomsorganisasjonene er det ungdom selv som styrer, i barneorganisasjonene er voksne aktive medspillere. Medvirkning har kommet inn som et begrep for å synliggjøre det viktige i at barna selv skal kunne påvirke.

Makt- og demokratiutredningens sluttrapport beskriver utviklingen i organisasjonssamfunnet, og slår fast at nedgang i medlemstall og økende grad av profesjonalisering av de frivillige organisasjonene gjør disse mindre egnet som politiske aktører med en bred og representativ base i befolkningen.

LNU ønsker en nyansering av synet på de frivillige organisasjonene, der barne- og ungdomsorganisasjonenes bidrag til demokratiutviklingen blir vurdert separat fra sammenbruddet i de store folkebevegelsene.

I et medvirkningsperspektiv står de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene sentralt som arenaer for barn og unges møte med og deltakelse i demokratiske prosesser. Videre er de samme organisasjonene viktige talerør inn i en offentlighet for en samfunnsgruppe som ellers er utelukket fra det institusjonelle demokratiet. Dette er egenskaper som begrunner hvorfor barne- og ungdomsorganisasjonene bør behandles særskilt i en diskusjon om de frivillige organisasjonenes basis for innflytelse. Dessuten vil organisasjonene være viktige korrektiv til det samme, institusjonelle demokratiet i den offentlige debatten. Dette er et aspekt som også sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen diskuterer, og hvor det blir slått fast at synkende medlemstall svekker organisasjonenes legitimitet som deltagere i den offentlige debatten. Ved siden av medlemstall vil imidlertid legitimiteten til barne- og ungdomsorganisasjonene ha grunnlag i at man organiserer nettopp en aldersgruppe som ellers ikke har formelle kanaler for innflytelse i samfunnet.

Tall fra undersøkelsen ”Ung i Norge 2002” (NOVA 2003) viser at 93 % av respondentene (12 000 ungdommer i ungdoms- og videregående skole) er eller har vært medlem av en barne- og/eller ungdomsorganisasjon. Ikke minst på grunn av krav knyttet til statlige tilskuddsordninger har disse organisasjonene beholdt et fokus på medlemsgrunnlag og internt demokrati også etter 1990, som Makt- og demokratiutredningens sluttrapport tidfester som den tradisjonelle organisasjonsmodellens sammenbrudd. Gjennom hele etterkrigstiden har barne- og ungdomsorganisasjonenes rolle som ”skole i demokrati” blitt særskilt framhevet i kontakten med myndighetene. Dette er en skole som i noen grad kommer til uttrykk ved at unge mennesker lærer seg regler for gjennomføring av et formelt årsmøte med regler for vedtak og voteringer, men viktigst er det daglige eller ukentlige frivillige engasjementet hvor man møter opp på korøvelsen eller i speidergruppa ikke for å bli underholdt, men for å møte andre mennesker og delta i samhandling og samtale. Gjennom slikt samvær må medlemmene selv bidra, og gjennom dette utvikles initiativ, ansvarsfølelse og evne til samarbeid som enkeltmennesket vil ta med seg til andre arenaer i samfunnet. I tillegg til utvikling av personlige egenskaper vil organisasjonene også legge til rette for utvikling av samfunnsansvar, fordi majoriteten av barne- og ungdomsorganisasjonene fremdeles arbeider for et mål på grunnlag av en

ideologi. Dette må tas med i vurderingen av den generelle tendensen som beskrives i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport, og som viser til at veksten i organisasjonslivet i dag skjer i uformelle og uforpliktende former knyttet til nærmiljø, kultur og fritid. Veksten i barne- og ungdomsorganisasjonene skjer for øvrig også i hovedsak innenfor dette feltet. Medlemmenes møte med direktedemokrati i disse gruppene må imidlertid ikke undervurderes som del av samfunnsopplæringen.

Mange ungdomsorganisasjoner er i dag målbærere av aksjonsdemokratiet. I mindre lokalsamfunn kan ungdomsorganisasjonene samle og nyttiggjøre et engasjement i den unge delen av befolkningen som de politiske partiene ikke makter å favne like bredt. Med tilgang til enkle publiseringsverktøy for Internett vil også organisasjonene kunne motvirke ensrettingen i massemedia, hvor en ny kanal for mangfoldig meningsutveksling på denne måten vil operere ved siden av det Makt- og demokratiutredningens sluttrapport beskriver i et eget kapittel som ”den redigerte offentlighet”.

LNU mener:

- Bidraget de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene gir til samfunnsbyggingen i form av utvikling av demokratiforståelse og samfunnsansvar hos medlemmene må anerkjennes uavhengig av organisasjonens formelle politiske innflytelse og oppslutning i form av medlemstall.

Avslutning

Barn og ungdoms og de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonenes plass i en debatt om makt og demokrati kan muligens bedre forstås ved å legge andre perspektiver til grunn enn det rent institusjonelle. Alle mennesker formes av strukturene de møter i hverdagen, og for barn og ungdom vil derfor forhold knyttet til skole, fritid og til en viss grad arbeidslivet være avgjørende for utvikling av demokratiforståelse og mulighet til reell påvirkning. Videre vil samvær med familie og venner bidra til meningsdannelse og utvikling av holdninger over tid. Det viktigste de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene kan gjøre i denne sammenhengen er å legge til rette for møte mellom mennesker der samtalene på møtet i lokallaget bindes sammen med interesse for hva som skjer i lokalsamfunnet og i verden utenfor. Dette gjør organisasjonene ved å samle folk med felles interesser for en aktivitet eller en sak.

Disse perspektivene på makt og innflytelse berøres i noe større grad av Siri Meyers særuttalelse til sluttrapporten fra Makt- og demokratiutredningen enn hva hovedkonklusjonen i rapporten gjør. Naturlig nok vil enhver vurdering av maktforhold i et samfunn være avhengig av hvilken samfunnsforståelse som blir lagt til grunn. LNU håper at våre innspill kan bidra til å utdype konklusjonene i sluttrapporten slik den foreligger.