

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2011:20

# Ungdom, makt og medvirkning



# Norges offentlige utredninger 2011

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Bedre rustet mot finanskriser.  
*Finansdepartementet.*
2. Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall.  
*Nærings- og handelsdepartementet.*
3. Kompetansesarbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.  
*Kommunal- og regionaldepartementet.*
4. Mat, makt og avmakt.  
*Landbruks- og matdepartementet.*
5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.  
*Arbeidsdepartementet.*
6. Et åpnere forskningssystem.  
*Kunnskapsdepartementet.*
7. Velferd og migrasjon.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
8. Ny finanslovgivning.  
*Finansdepartementet.*
9. Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet.  
*Helse- og omsorgsdepartementet.*
10. I velferdsstatens venterom.  
*Justis- og politidepartementet.*
11. Innovasjon i omsorg.  
*Helse- og omsorgsdepartementet.*
12. Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.  
*Kulturdepartementet.*
13. Juryutvalget.  
*Justis- og politidepartementet.*
14. Bedre integrering.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
15. Rom for alle.  
*Kommunal- og regionaldepartementet.*
16. Standardisert personskadeerstatning.  
*Justis- og politidepartementet.*
17. Når sant skal sies om pårørendeomsorg.  
*Helse- og omsorgsdepartementet.*
18. Struktur for likestilling.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*
19. Når døden tjener livet.  
*Helse- og omsorgsdepartementet.*
20. Ungdom, makt og medvirkning.  
*Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2011:20**

# Ungdom, makt og medvirkning

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2010

Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 13. desember 2011

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1117-8

---

07 Xpress AS

# Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Utvalget som har utredet ungdoms makt og medvirkning ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2010. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo, 13. desember 2011

Trond-Viggo Torgersen  
Leder

Ayaanle Abby

Adelina Trolle Andersen

Else Kristin Utne Berg

Camilla Bernt

Petter Bae Brandtzæg

Bjarne Dæhli

Pål Sverre Fikse

Anna Holm Heide

Ida Jackson

Per Selle

Trond Martin Sæterhaug

Guri Mette Vestby

Salamatu Winningah

Dag Wollebæk

---

Kari Stefansen  
Lise Østby  
Heidi Grundetjern



# Innhold

<b>1</b>	<b>Perspektiver, konklusjoner og tiltak</b> .....	7	4.6.1	Rammevilkår .....	42
1.1	Introduksjon .....	7	4.6.2	Unge oppslutning om organisasjonene .....	42
1.2	Overordnede perspektiver .....	7	4.6.3	Innflytelse i lokalsamfunnet .....	44
1.3	Hovedkonklusjoner .....	9			
1.4	Nærmere om temaer og forslag til tiltak .....	11	<b>5</b>	<b>Myndighetsinitierte ordninger for medvirkning</b> .....	45
<b>2</b>	<b>Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid</b> .....	17	5.1	Innledning .....	45
2.1	Bakgrunn .....	17	5.2	Ungdomsråd og andre formaliserte medvirkningsorganer .....	45
2.2	Mandat .....	17	5.2.1	Demokratisk legitimitet .....	45
2.3	Utvalgets sammensetning .....	18	5.2.2	Kommunale medvirkningsorganer .....	46
2.4	Utvalgets arbeid .....	19	5.2.3	Hva mener ungdom om lokale ungdomsråd? .....	48
2.5	Til mandatet .....	20	5.2.4	Regionale medvirkningsordninger .....	48
2.5.1	Ungdomsbegrepet .....	20	5.2.5	Ordninger på nasjonalt nivå .....	49
2.5.2	Barnekonvensjonen .....	21	5.3	Andre medvirkningsordninger .....	50
<b>3</b>	<b>Skolens demokratioppdrag</b> .....	22	5.3.1	Behovet for supplerende ordninger .....	50
3.1	Innledning .....	22	5.3.2	Fritidsklubber .....	50
3.2	Læring om, for og gjennom demokrati .....	22	5.3.3	Ekspertgrupper og ekspertmøter .....	51
3.3	Demokrati som kunnskapsområde .....	23	5.3.4	Ungdomskonferanser .....	51
3.3.1	Læreplanverket .....	23	5.4	Myndighetenes kommunikasjon med ungdom .....	52
3.3.2	Skolevalg .....	24	5.4.1	Generell ungdomsinformasjon .....	52
3.3.3	Elevenes kunnskaps- og ferdighetsnivå .....	25	5.4.2	Sosiale medier som informasjonskanal .....	53
3.4	Demokratisk deltakelse i skolen ..	26	5.4.3	Språk .....	53
3.4.1	Elevenes oppfatning av medvirkning i skolen .....	26	5.5	Vurderinger og tiltak .....	54
3.4.2	Det formelle elevdemokratiet .....	27	5.5.1	Formalisert medvirkning i kommunene .....	54
3.5	Vurderinger og tiltak .....	29	5.5.2	Det regionale og nasjonale nivået ..	57
3.5.1	Demokrati som kunnskapsområde ..	29	5.5.3	Andre medvirkningsordninger .....	57
3.5.2	Demokratisk deltakelse i og utenfor skolen .....	31	5.5.4	Myndighetenes kommunikasjon med ungdom .....	58
<b>4</b>	<b>Organisasjonskanalen</b> .....	34	5.5.5	Forslagene fra BLDs ekspertutredning .....	59
4.1	Innledning .....	34	<b>6</b>	<b>Valgkanalen</b> .....	61
4.2	Organisasjonenes demokratifunksjoner .....	34	6.1	Innledning .....	61
4.3	Rammevilkår .....	35	6.2	Unge valgdeltakelse .....	61
4.4	Utviklingen i barne- og ungdomsorganisasjonene .....	36	6.3	Deltakelse i partipolitikk .....	63
4.4.1	Perioden 1980–2000 .....	36	6.4	Unge folkevalgte .....	65
4.4.2	Utviklingstrekk på 2000-tallet .....	37	6.5	Særskilt om samisk ungdom .....	66
4.5	Sosiale forskjeller i organisasjonsdeltakelse .....	40	6.6	Spørsmålet om stemmerettsalder ..	67
4.5.1	Sosioøkonomiske forskjeller .....	40	6.6.1	Stemmerettsalderen i Norge og andre land .....	67
4.5.2	Deltakelse blant etnisk minoritetsungdom .....	41	6.6.2	Forsøksprosjektet med stemmerett for 16-åringer .....	68
4.5.3	Deltakelse blant ungdom med fysisk funksjonshemming .....	42	6.6.3	Hva mener ungdom om stemmerettsalder? .....	69
4.6	Vurderinger og tiltak .....	42	6.7	Vurderinger .....	70
			6.7.1	Valgdeltakelse .....	70
			6.7.2	Stemmerettsalder .....	70

<b>7</b>	<b>Digitalt medborgerskap</b> .....	74	9.2.1	Nøkkeltall om unge i barnevernet	93
7.1	Innledning .....	74	9.2.2	Det rettslige utgangspunktet for medvirkning .....	94
7.1.1	Sosiale medier: En ny infrastruktur i sivilsamfunnet .....	74	9.2.3	Om mangler i barnevernets praksis	95
7.1.2	Unge deltakelsesmønster .....	75	9.3	Spørsmål knyttet til plassering utenfor hjemmet og institusjonsopphold .....	96
7.1.3	Maktpotensialet i sosiale medier ..	76	9.3.1	Utvalgets utgangspunkt .....	96
7.2	Kritikk og begrensninger .....	78	9.3.2	Spørsmålet om den unges vilje når foreldrene samtykker til plassering	97
7.3	Vurderinger og tiltak .....	79	9.3.3	Spørsmålet om foreldrenes samtykke når den unge selv ønsker plassering .....	99
7.3.1	Det digitale medborgerskapet .....	79	9.3.4	Selvbestemmelse under institusjonsoppholdet .....	100
<b>8</b>	<b>Personvern i nye medier</b> .....	81	9.4	Om unge asylsøkere .....	101
8.1	Innledning .....	81	9.4.1	Barns uttalerett i asylsaker .....	101
8.2	Nærmere om utfordringer knyttet til personvern .....	81	9.4.2	Offentlig omsorg for enslige mindreårige asylsøkere .....	103
8.2.1	Tidligere utredninger .....	81	9.5	Vurderinger og tiltak .....	104
8.2.2	Teknologikompleksitet og designutfordringer .....	82	9.5.1	Unge i barnevernet .....	104
8.2.3	Kommersialisering og markedsføring .....	83	9.5.2	Spørsmål knyttet til plassering utenfor hjemmet og institusjonsopphold .....	105
8.2.4	«Venner» (mobbing og trakassering) .....	84	9.5.3	Unge asylsøkere .....	106
8.2.5	Foreldre .....	85	<b>10</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	108
8.2.6	Skolen .....	87	10.1	Innledning .....	108
8.3	Eksisterende tiltak for å styrke personvernet .....	88	10.2	Nærmere om økonomiske konsekvenser .....	108
8.4	Vurderinger og tiltak .....	89	<b>Referanser</b> .....		112
8.4.1	Teknologikompleksitet og designutfordringer .....	89	<b>Vedlegg</b>		
8.4.2	Kommersialisering og markedsføring .....	90	1	Analysen av Ung i Norge-data 2002 .....	118
8.4.3	«Venner» (mobbing og trakassering) .....	91			
8.4.4	Foreldre .....	91			
8.4.5	Skolen .....	92			
<b>9</b>	<b>Unge under offentlig omsorg</b> ..	93			
9.1	Innledning .....	93			
9.2	Barnevernets praksis .....	93			

### Elektroniske vedlegg

- Andersen, Njål Wang: Ungdoms rett til selvbestemmelse og medvirkning. Under plasseringssaken og under opphold i helse- og sosialinstitusjon
- Backe-Hansen, Elisabeth: Teoretiske perspektiver i synet på ungdoms medvirkning – en litteraturgjennomgang
- Enjolras, Bernhard og Signe Bock Seggaard: Ungdommens politiske bruk av sosiale medier
- Fauske, Halvor: Ungdom – et historisk perspektiv
- Frøyland, Lars Roar: Unge syn på deltakelse og innflytelse i skolen, lokalpolitikken og sivilsamfunnet
- Nordø, Åsta Dyrnes: Barn og unges frivillige organisering i Hordaland fra 1999-2000. Med fokus på endringer i barn og unges organisasjonsvilkår og konsekvenser for deres makt og deltakelse overfor myndighetene
- Ødegård, Guro og Johannes Bergh: Unge i tradisjonell politikk. Deltakelse i valg, kommunestyre og partier
- Ødegård, Guro: Medborgerskap, politisk deltagelse og makt. Et ungdomsperspektiv



## Kapittel 1

# Perspektiver, konklusjoner og tiltak

### 1.1 Introduksjon

---

Denne utredningen handler om hva slags makt og muligheter til medvirkning ungdom har i vårt samfunn.

De som vokser opp i Norge kan på mange måter ta demokratiet for gitt. Det er en selvfølge at vi har offentlige valg, et fritt ordskifte og et levende sivilsamfunn. Men demokratiet er ikke vedlikeholdsfritt. Det er avhengig av folkelig oppslutning og deltakelse, samt at muligheten til å si sin mening, bli hørt og representert er noenlunde lik for alle grupper i befolkningen.

Et hovedtema i utredningen er hvordan det står til med de ordningene som skal sikre ungdom disse mulighetene. Demokratiet handler om deltakelse, men det innebærer også retten til å la være å engasjere seg personlig; til å la seg representere av andre med sterkere motivasjon og større kapasitet. Vi bør derfor være varsomme med å møte ungdom med særordninger de selv ikke etterspør. Når unge får delta, gis de samtidig et ansvar. Følgelig må deltakelsesordningene også stå i forhold til det ansvaret de unge er klare til å ta.

Et viktig premiss for utredningen er at et vel fungerende demokrati ikke kan være et ekskluderende eliteprosjekt. Som samfunn er Norge preget av stor materiell velstand og i internasjonal sammenlikning relativt små forskjeller mellom fattig og rik. Men forskjellene øker, og gjør seg stadig mer gjeldende også i politikk og samfunnsliv: Høy grad av deltakelse – i hvert fall i det tradisjonelle demokratiet – henger sammen med høyt utdanningsnivå og tilgang til andre ressurser. I dette perspektivet er det viktig at deltakelsesordninger for ungdom bidrar til å utjevne forskjeller, ikke til å forsterke dem.

En utredning om ungdom, makt og medvirkning må fokusere på to ting samtidig. Den må rette blikket mot det som er generelt for ungdom, mot det som skiller dem fra både barn og voksne, men den må også belyse skillelinjene innad i ungdomsbefolkningen, og de mekanismene som leder til ekskludering og marginalisering.

Flere av temaene som tas opp i utredningen har fått ny aktualitet de siste månedene. De sjokkerende hendelsene 22. juli 2011 utløste ikke bare en økende bevissthet om verdien av de demokratiske institusjonene, men også et økt fokus på unges deltakelse i samfunnet.

Hva vi mener når vi snakker om «ungdom» er ikke entydig. Fra ulike perspektiver ser man ulike sider ved det å være ung. I populærkulturen er det ungdommelige en kilde til makt. Mange mener også at ungdom representerer en samfunnsforandrende kraft. Fra et medisinsk perspektiv er ungdomsbegrepet knyttet til puberteten og den biologiske modning. Men ungdomstiden handler også om identitet, om det å finne seg selv og sin plass i verden. Interessant nok finnes ikke ungdomsbegrepet som sådant i jussen, her er man barn til man er myndig – og en ansvarliggjort voksen.

Utredningen belyser langt fra alle temaer som rommes av utvalgets omfattende mandat. Å prioritere temaer og saksfelt har vært krevende, men helt nødvendig. Avgrensingene som er gjort, er først og fremst begrunnet i tidsperspektivet for utredningen – i underkant av ett år.

Teksten som følger omhandler de overordnede perspektivene utredningen er forankret i, de problemstillingene som belyses, utvalgets vurderinger og konklusjoner samt de tiltakene utvalget går inn for.

Utvalgets mandat og arbeidsmåte er redegjort for i kapittel 2.

### 1.2 Overordnede perspektiver

---

*Makt i to betydninger*

*Makt* kan defineres på mange måter. Det samme gjelder maktens motstykke, avmakt. I *Store norske leksikon* betegnes makt som det å ha evne til å utøve visse former for sosial innflytelse (potensiell makt) og det å faktisk utøve slik innflytelse (aktuell makt).<sup>1</sup> Uttrykket viser til et asymmetrisk for-

<sup>1</sup> <http://snl.no/makt> (lesedato: 1. november 2011).

hold. Noen har makt over andre; noen agerer, andre reagerer.

Denne utredningen fokuserer på makt i to betydninger, som begge er viktige for ungdom:

Det første maktperspektivet handler om *innflytelse og medvirkning i politikk og samfunnsliv*. Makt i denne betydningen handler om unges muligheter til å delta i politiske prosesser både i lokalsamfunnet og i storsamfunnet. I denne sammenhengen kan avmakt handle om å bli holdt utenfor, for eksempel med henvisning til at man ikke er moden nok til å delta, eller at saken ikke angår ungdom. Men avmakt kan også oppstå om man får anledning til å være med, men uten at deltakelsen har noen betydning, dvs. skinndeltakelse eller skinndemokrati.

Det andre maktperspektivet utredningen fokuserer på er *makt over eget liv*. Makt i denne betydningen handler om medvirkning og selvbestemmelse, opplevelsen av å ha en form for styring og kontroll over viktige livsområder. Det å medvirke og utøve selvbestemmelse er viktig for den enkeltes selvrespekt og selvutvikling, og de fleste opplever en moralsk rett til selv å bestemme hva slags liv man vil leve. Å frata et menneske muligheten til å øve innflytelse over viktige livsområder kan innebære en krenkelse av den personlige integritet og selvrespekt. Slike krenkelser kan lede til avmakt. I utredningen behandles to temaer knyttet til dette maktperspektivet: hvordan nye medier utfordrer unges personvern og situasjonen til unge som av ulike grunner er under offentlig omsorg.

#### *Et mulighetsperspektiv*

Det å delta og øve innflytelse krever ressurser som ikke er likt fordelt. Vi vet at tilgangen til slike ressurser varierer med familiebakgrunn. Foreldres engasjement smitter over på barna. Hvilke foreldre som er engasjerte er heller ikke tilfeldig. Høyt engasjement henger sammen med høy utdanning. Også individuelle karakteristika, som nedsatt funksjonsevne og manglende språklige ferdigheter, vil påvirke sannsynligheten for at unge deltar i politikk og samfunnsliv.

Makt og innflytelse vil alltid i noen grad være sosialt og kulturelt betinget. For utvalget har det likevel vært et helt sentralt utgangspunkt at vi bør tilstrebe at muligheten til å delta og bli hørt skal være så lik for alle som mulig. Dette *mulighetsperspektivet* ligger til grunn for utvalgets vurderinger og de tiltakene som foreslås. I tråd med dette perspektivet er det utvalgets utgangspunkt at myndighetene har et overordnet ansvar for å sørge for

at unge har de ferdigheter og kunnskaper som trengs for å være reelt delaktige i både politikk og samfunnsliv og i beslutningsprosesser som angår dem personlig. Samtidig må ambisjonen om å tilrettelegge for deltakelse og økt innflytelse balanseres mot unges rett til å velge ikke å delta, til å overlate beslutninger til andre. Hva unge selv mener om sine muligheter til å være delaktige må også tillegges vekt; hvis unge selv mener situasjonen på mange områder er bra som den er, må det også tas hensyn til dette.

Dagens unge stilles overfor mange krav. Ikke minst er utdanningskravene økt. For mange vil det ikke være mulig å bruke tid og krefter på andre aktiviteter dersom de skal klare seg gjennom skolen. Mange unge befinner seg også i vanskelige livssituasjoner. De kan ha droppet ut av skolen, ha foreldre med dårlig råd eller ha helsemessige utfordringer. Årsaken til at mange ikke engasjerer seg, kan med andre ord ha opphav i forhold den enkelte ikke kan lastes for. I dette perspektivet er det god demokratipolitikk å sørge for at unge ikke faller utenfor og at de som gjør det, får hjelp.

Mulighetsperspektivet handler også om å anerkjenne at ikke alle finner seg til rette i de tradisjonelle deltakelseskanalene. Noen trenger særlige ordninger for å kunne delta på en meningsfylt måte. I slike tilfeller må det legges til rette for deltakelsesformer som ikke er stigmatiserende, men som fremmer mestring og selvrespekt. For unge som har vært i kontakt med hjelpeapparatet kan det utgjøre en vesensforskjell å ikke bli betraktet som «bruker», men som ekspert i kraft av sine erfaringer. Det å bli inkludert og anerkjent som meningsberettiget bidrar til å styrke selvfølelsen til dem det gjelder og dermed evnen til å ta makt over egne liv.

#### *Medborgerskap og politisk deltakelse*

Medborgerskapsperspektivet er en annen sentral tilnærming i utredningen. Medborgerskap har en deltakelsesdimensjon og en politisk dimensjon. Å være medborger handler både om å ha mulighet til å delta aktivt i samfunnslivet, og om å øve innflytelse på politiske prosesser. Medborgerskapsperspektivet er nyttig i denne sammenhengen fordi det anerkjenner at ungdom ikke bare skal bli medborgere en gang i framtiden, men at de også er viktige samfunnsdeltakere – medborgere – i sin ungdomstid.

Ungdom oppfatter politikk snevrere enn voksebefolkningen og begrenser ofte det politiske til det som skjer i partiene og de politiske institusjo-

nene. Når vi snakker om en politisk dimensjon i medborgerskapsperspektivet, legger vi en bredere forståelse av politikkbegrepet til grunn. Vi tenker ikke bare på tradisjonell politisk virksomhet, men inkluderer også et bredt spektrum av aktiviteter som har politiske eller samfunnsmessige motiver eller konsekvenser – selv om de som utøver aktiviteten ikke nødvendigvis er seg dette bevisst. Repertoaret av politiske handlinger er i tråd med dette nærmest uendelig. Handlingene vil også ha ulike funksjoner, de kan være instrumentelle, følelsesbetonte eller identitetsbekreftende, og ha ulike strukturelle kjennetegn, de kan være mer eller mindre formelle og mer eller mindre krevende. Ungdom har også – på samme måte som andre aldersgrupper – et vidt interessefelt. De er ikke bare opptatt av spørsmål som angår dem direkte, men også av andre viktige samfunnsproblemer, som miljø, fattigdom og kultur. I den grad man skal snakke om ungdomsrelevante saker, må dette forstås i vid forstand.

Politisk deltakelse knyttes gjerne til ulike *deltakelseskanaler*. De viktigste deltakelseskanalene for ungdom er barne- og ungdomsorganisasjoner (organisasjonskanalen), enkeltaksorienterte aksjoner (aksjonskanalen), medvirkningsorganer som ungdomsråd og ungdommens kommunestyre (den konsultative kanalen) og ungdomspartiene (partikanalen). Slik utvalget ser det er det nødvendig å belyse deltakelsesmønstre i hver av disse kanalene, og hva som preger unges deltakelsesmønstre når man ser kanalene i sammenheng. Det samme gjelder unges muligheter til å øve innflytelse: Hva slags innflytelsesmulighet får unge gjennom de ulike kanalene, og hva slags mønstre trer fram når man ser på deltakelseskanalene samlet?

### *Myndiggjøring*

Utvalget har også lagt et myndiggjøringsperspektiv til grunn for arbeidet. Ungdomstiden leveres her og nå, men peker også framover, mot et selvstendig voksenliv. Ungdomstiden er slik sett en prosess hvor den unge gradvis blir myndiggjort: Avhengigheten til voksne og foresatte avtar og erstattes av et økende ansvar for egen livssituasjon. I dette perspektivet kan avmakt både knyttes til det å få ansvar for tidlig og det å få ansvar for sent; å få for mye eller for lite ansvar. Selvbestemmelse vil bare bidra til myndiggjøring når den unge er klar til å overskue konsekvensene av egne valg. I motsatt fall kan resultatet bli avmakt.

I dette perspektivet blir det viktig å diskutere hvordan ulike former for medvirkning bidrar til

myndiggjøring. Medvirkningsbegrepet er definert på ulike måter i faglitteratur og politiske dokumenter, men handler ofte om å ha innflytelse i saker som angår en. I faglitteraturen finnes en omfattende diskusjon om hvilke kriterier som må være oppfylt for at vi skal kunne snakke om medvirkning.<sup>2</sup> Roger Harts deltakelsesstige er en mye brukt modell.<sup>3</sup> Utvalget har vært særlig opptatt av skillet Hart gjør mellom reell medvirkning og kvasimedvirkning. Skillet er relevant enten vi snakker om den enkeltes deltakelse eller ulike deltakelseskanaler for ungdom. Modellen tydeliggjør at kvasimedvirkning tar mange former. Hart beskriver blant annet hvordan barn og unge brukes til å argumentere eller demonstrere for saker som egentlig fremmer voksnes interesser, til dekorasjon eller involveres i prosesser uten å ha noen mulighet til å påvirke hva som tas opp og hvordan de skal medvirke. Poenget i denne sammenhengen er at kvasimedvirkning ikke er myndiggjørende. Tvert imot kan det å bli involvert på liksom eller bli brukt som staffasje føre til resignasjon, en opplevelse av at det ikke nytter å delta.

## 1.3 Hovedkonklusjoner

### *Innflytelse og medvirkning i politikk og samfunnsliv*

At det finnes et omfattende samfunnsengasjement blant ungdom er hevet over tvil. Dagens ungdomsgenerasjon deltar aktivt i politikk og samfunnsliv, men ofte på måter de selv ikke opplever som «politiske». Utvalget har analysert unges muligheter til å øve innflytelse gjennom ulike deltakelseskanaler: organisasjonskanalen, aksjonskanalen, den konsultative kanalen og valgkanalen. Bildet som trer fram er at de tradisjonelle deltakelseskanalene, dvs. organisasjonskanalen og valgkanalen, over tid er svekket som allmenne kanaler for deltakelse. Selv om en langvarig negativ utvikling synes å ha flatet noe ut de siste ti årene, deltar færre unge enn før både i de samfunnsrettede organisasjonene og i ungdomspartiene. Andelen som stemmer ved valg er lav, men ser ut til å være

<sup>2</sup> Se Backe-Hansen (2011a).

<sup>3</sup> Stigen har åtte trinn, hvor hvert trinn representerer økt grad av medvirkning. De tre første trinnene representerer ulike former for kvasimedvirkning (barn blir brukt i voksnes argumentasjon, barn blir brukt som dekorasjon og barn blir hørt på liksom). De fem øverste trinnene representerer ulike former for medvirkning, fra det å være informert til det å initiere og gjennomføre prosjekter med voksne som støttespillere. Modellen ble første gang presentert i Hart (1992). De ulike trinnene i modellen er utfyllende omtalt i Backe-Hansens litteraturgjennomgang for utvalget (Backe-Hansen 2011a).

stabil. Et tydelig utviklingstrekk er at de som deltar i samfunnsrettede organisasjoner og ungdomspartier er mer aktive enn tidligere. En positiv tolkning er at det engasjementet disse ungdommene oppviser, veier opp for det generelle frafallet. En mer negativ fortolkning er at dette forsterker de sosiale skillelinjene; et mindretall særlig ressurssterk ungdom får uforholdsmessig mye makt og tilgang på ytterligere nettverks- og kunnskapsressurser gjennom sin organisasjonsaktivitet. Samtidig har tilstrømmingen til både organisasjoner og ungdomspartier økt i kjølvannet av hendelsene 22. juli. Denne utviklingen har blitt tolket som et tegn på en politisk oppvåkning blant ungdom; terrorhandlingene bidro til å bevisstgjøre dem om betydningen av de demokratiske institusjonene. Det er fortsatt for tidlig å vurdere hvor varige disse utviklingstrekkene vil bli.

Et annet tydelig utviklingstrekk er at myndighetene legger stadig mer vekt på å konsultere ungdom i saker som angår dem. En stor majoritet av kommunene har etablert ungdomsråd eller lignende ordninger. Dette er en positiv utvikling. Også på regionalt og nasjonalt nivå finnes det ordninger og initiativ som skal sikre at unges synspunkter kanaliseres inn i det politiske systemet. Men det at ordninger finnes betyr ikke at unge får reell innflytelse. Ikke sjelden er deltakelsen av symbolsk karakter. Bevisstheten om den sosiale seleksjonen inn i slike organer ser også ut til å være lav. Dette gjelder både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, og både for faste organer og sporadiske arrangementer. Ungdom har ikke samme interesser og like behov. Derfor er det problematisk at det også i konsultative ordninger, er de ressurssterke ungdommene som dominerer.

Utredningen peker også på den økte betydningen av det digitale medborgerskapet for ungdom. Framveksten av de sosiale mediene beskrives som en ny infrastruktur for deltakelse og mobilisering, som fremmer unges makt. Ungdom ser ut til å utnytte mulighetene sosiale medier gir i større grad enn den voksne befolkningen. Den høye påkopplingsgraden blant unge innebærer at de raskt kan mobiliseres, og at de raskt kan mobilisere andre. I motsetning til de andre deltakelseskanalene er ikke deltakelse i sosiale medier stedbundet, alle kan delta uavhengig av hvor de bor. De sosiale mediene har også en form som kan være demokratiserende. Man behøver ikke kunne snakke for seg eller være fortrolig med formelle møterepler og prosedyrer for å delta. Hva slags innflytelse det digitale medborgerskapet gir ungdom er samtidig et åpent spørsmål. Det finnes eksempler på at nettbaserte aksjoner har fått stort

gjennomslag. De sosiale mediene utgjør også en helt sentral infrastruktur for mobilisering til demonstrasjoner og aksjoner i den fysiske verden. Disse koplingene bidrar til å omforme aksjonsdemokratiet på grunnleggende vis. For den enkelte kan imidlertid den rendyrkede klikk-aktivismen være både uforpliktende og konsekvensløs: Hvor politisk er det å «like» på Facebook og hvor ofte gir slike handlinger reelle politiske resultater? Det er også et viktig poeng at engasjement gjennom aksjonskanalen og andre mer uformelle former for deltakelse ikke kan erstatte deltakelsen i tradisjonell politikk dersom folkestyret skal opprettholdes. Dersom det digitale medborgerskapet kommer til erstatning for andre former for deltakelse, vil dette på sikt antakeligvis svekke heller enn øke unges makt. Så langt ser det imidlertid ut til at denne formen for deltakelse kommer i tillegg til, og ikke i stedet for, tradisjonell politisk deltakelse.

Det øyeblikksbildet denne utredningen bidrar med, gir grunn til forsiktig optimisme hva angår unges samfunnsengasjement og politisk deltakelse. Det er mulig for unge å innta en aktiv medborgerrolle: Mange viktige strukturer for deltakelse er allerede etablert, og framveksten av det digitale medborgerskapet senker terskelen for å delta. Men det er også slik at muligheten til å delta ikke er like reell for alle. Utredningens fokus på skolen må ses mot denne bakgrunnen. Det er gjennom systematisk innsats i skolen at grunnlaget er blitt lagt for unges medborgerskap slik det framtrer i dag. Norske ungdommers høye kunnskapsnivå om demokrati og politikk har ikke kommet av seg selv. Det er også i skolen den viktigste innsatsen må settes inn for å unngå at mønsteret med sosialt skjev deltakelse opprettholdes eller forsterkes. I et levende demokrati kan ikke deltakelse være et eliteprosjekt. Engasjementet unge oppviser gjennom sosiale medier er bra. Men utfordringen er å også kanalisere unges engasjement inn i de representative beslutningsprosessene. I et demokratiperspektiv er det nødvendig at ungdom deltar i valg, er representert i partier og folkevalgte organer, og at de er aktive i organisasjonslivet.

#### *Makt over eget liv*

Utvalgets analyse av unges makt over eget liv er begrenset til to temaer: personvern i nye medier og unge under offentlig omsorg. Mens det første temaet har generell relevans, handler det andre om særlig sårbare grupper. Avgrensingen innebærer at utredningen ikke kan si noe generelt om makt i denne betydningen. For begge de to tema-

ene utvalget har valgt å gå inn på, er det imidlertid et åpenbart gap mellom myndighetenes målsettinger og unges erfaringer. Kort sagt: Mange unge havner i avmaktssituasjoner.

Når det gjelder personvern kan avmakt oppstå både som følge av at unge ikke vet hvordan de kan – eller hvorfor de bør – beskytte egen personinformasjon, og som følge av at andre bevisst eller ubevisst deler personinformasjon om dem, eller overvåker hva de foretar seg. Uansett årsak er personvern-krenkelser et økende problem. Personvern-krenkelser er samtidig vanskelig å forebygge; teknologiutviklingen går svært raskt, og nasjonale reguleringer vil ofte ikke være tilstrekkelig. Der det er mulig med nasjonale reguleringer må dette prioriteres – i tillegg til tiltak som øker befolkningens bevissthet om hvordan man kan beskytte seg selv, og om hva som representerer personvern-krenkelser overfor andre.

Når det gjelder unge under offentlig omsorg fokuserer utredningen primært på unge i barnevernet og unge som søker asyl. En konklusjon er at myndighetene har gjort mye for å bedre mulighetene for medvirkning og selvbestemmelse for unge i barnevernet, men at det fortsatt er store utfordringer. Et område der det har skjedd positive ting, er ettervern. Unge som har vært under barnevernet og som i utgangspunktet ikke vil ha ettervern, har fått rett til å ombestemme seg. De utfordringene utvalget tar opp knyttet til barnevernet og unge asylsøkere, handler både om den profesjonelle praksis, om hvordan unge blir møtt av de som er satt til å hjelpe dem, og om juridiske spørsmål.

#### *Temaer som er utelatt*

Selv om utredningen tar opp makt i de to nevnte betydningene, har den på mange måter et snevert perspektiv på unges makt. For eksempel behandler den ikke betydningen av tunge samfunnsstrukturer som økonomien, utdanningssystemet, arbeidslivet og boligmarkedet. Det er et banalt, men likefullt viktig poeng at unge, i likhet med voksne, stilles overfor betingelser som de kan gjøre lite med, men som har avgjørende betydning for hva slags råderett de har over eget liv. For eksempel har utviklingen mot «utdannings-samfunnet» og den frie flyten av arbeidskraft ført til at de som ikke finner seg til rette i skolen rammes hardere enn før. De jobbene som tidligere sto til rådighet for skoletrøtt ungdom finnes ikke lenger, eller er allerede besatt av billig og kompetent arbeidskraft fra andre land. Et annet eksempel er mangelen på lærlingeplasser: Unge som ønsker

seg et praktisk yrke henvises til å ta hele utdanningen på skolen fordi bedriftene ikke lenger kan tilby dem lærlingeplasser.

Når det gjelder den private sfære er utredningen også begrenset. I kapitlet om personvern i nye medier omtaler vi riktignok foreldre og «venner» som kilde til avmakt, men kun i relasjon til det som skjer online. Familien og jevnalderfelleskapet er svært viktige arenaer for ungdom, og for de fleste assosiert med noe positivt. Men vi vet også at unge utsettes for maktovergrep både i familien og i jevnalderrelasjoner. Dette sier denne utredningen ingenting om.

Utvalget vil også understreke at flere av temaene som ikke tas opp her, er svært viktige og fortjener egne utredninger. Dette gjelder blant annet situasjonen til lærlingene og den gruppen som faller utenfor både i skolen, arbeidslivet og sivilsamfunnet. Innsatsen overfor begge disse gruppene bør utvilsomt styrkes.

## **1.4 Nærmere om temaer og forslag til tiltak**

I det følgende redegjøres det for hvilke problemstillinger som belyses i hvert av kapitlene i utredningen, utvalgets vurderinger og de tiltakene utvalget går inn for. Tiltakenes administrative og økonomiske konsekvenser behandles i kapittel 10.

### *Kapittel 3 Skolens demokratioppdrag*

Skolens rolle som demokratiforberedende arena er ikke eksplisitt nevnt i utvalgets mandat, men må være en sentral del av diskusjonen om unges makt og medvirkning. Skolens demokratioppdrag er vektlagt både i opplæringsloven og i det gjeldende læreplanverket. Det er en viktig oppgave for skolen å forberede nye generasjoner til deltakelse i demokratiske prosesser, og å stimulere til samfunnsengasjement. Spørsmålet som belyses i dette kapitlet er i hvilken grad skolen oppfyller dette mandatet, dvs. bidrar til å bygge opp om unges demokratiske medborgerskap.

To temaer tas opp spesielt: Under overskriften *demokrati som kunnskapsområde i skolen* diskuteres hensikten med demokratiundervisningen slik denne er uttrykt i læreplanverket og det redegjøres for elevenes kunnskaps- og ferdighetsnivå. Under overskriften *demokratisk deltakelse i skolen* diskuteres elevenes muligheter til medvirkning i skolen. Betydningen av det formelle elevdemokratiet tas opp spesielt.

Utvalgets vurderinger kan oppsummeres slik: Til tross for høye ambisjoner i læreplanverket er skolens demokratioppdrag i ferd med å bli tonet ned. Forslaget om å fjerne faget elevrådsarbeid er et konkret eksempel. Utvalget mener dette er negativt og foreslår flere tiltak for å styrke demokratiopplæringen i skolen. Det viktigste er innføring av et nytt, bredt demokratifag i grunnskolen. Hensikten med faget er å øke elevenes kunnskaper om de mulighetene de har til å påvirke samfunnet og å sette dem i stand til å delta og øve innflytelse i politiske prosesser. Elevenes muligheter til medvirkning i skolen må også styrkes. Elevene selv mener elevrådet er viktig, men erfaringer tyder på at mange elevråd ikke fungerer godt. Utvalget mener også at skolens demokratioppdrag ikke kan løses dersom skolen lukker seg for andre aktører, slik mange rapporterer om. Skolen må slippe organisasjoner og politiske partier til, og den må anerkjenne elevers rett til å være engasjert i politisk og samfunnsrettet virksomhet.

Utvalget foreslår tiltak på tre områder:

- Utvalget vil styrke demokratiopplæringen i skolen. Utvalget foreslår at det innføres et nytt, bredt demokratifag i grunnskolen, at skolevalg gjøres obligatorisk i videregående skole og at det lages et opplegg med frivillige skolevalg i ungdomsskolen.
- Utvalget vil styrke elevenes muligheter til medvirkning i skolen. Utvalget ber myndighetene utrede om elevgrupperåd bør lovfestes, om rett til elevrådsmidler bør forskriftsfestes og om lærere med ansvar for elevråd trenger mer kompetanse om elevmedvirkning. Utvalget foreslår også at det etableres et forsøksprosjekt med regionale læringeråd.
- Utvalget vil at skolen skal ha en åpen holdning til organisasjoner og politiske partier, og at elevers engasjement utenfor skolen skal anerkjennes. Utvalget ber skolemyndighetene understreke den demokratiske verdien av en åpen skole i læreplanens generelle del. Utvalget går også inn for at elever i videregående skole får rett til 20 dagers fravær, og at tillitsverv og lignende kan gi grunnlag for alternative arbeidskrav i relevante fag.

#### *Kapittel 4 Organisasjonskanalen*

Kapitlet omhandler unges engasjement i sivilsamfunnet. De frivillige organisasjonene, og da særlig barne- og ungdomsorganisasjonene, representerer en nøkkelkanal for ungdoms innflytelse. I et demokratiperspektiv er barne- og ungdomsorga-

nisasjonene viktige både som deltakere i den offentlige meningsdannelsen og som en arena for demokratisering og sosialisering. Kapitlet belyser følgende temaer: den statlige støttepolitikken, utviklingen i barne- og ungdomsorganisasjonene over tid og sosiale skiller i unges deltakelsesnivå.

Utvalgets vurderinger kan oppsummeres slik: Unges deltakelse i organisasjonskanalen har endret seg over tid. De siste tretti årene har det vært en nedgang i både organisasjonsdeltakelse og antall organisasjoner. I løpet av 2000-tallet har den negative trenden flatet ut, og deltakelsesnivået ser ut til å være stabilisert.

Utvalgets vurdering er at rammebetingelsene for organisasjonene er gode. Dette støttes av organisasjonene selv; det er ikke økonomien som oppgis som organisasjonenes hovedutfordringer. Flere av de problemene organisasjonene opplever reflekterer generelle samfunnsendringer og kan ikke løses gjennom statlig støttepolitikk.

Rekrutteringen til organisasjonene er sosialt skjev. Ressurssterk ungdom deltar i stor grad, mens unge med en mindre privilegert familiebakgrunn faller utenfor mer systematisk enn tidligere. I tillegg er etnisk minoritetsungdom underrepresentert. At terskelen for deltakelse er høyere for noen grupper er problematisk. Utvalgets vurdering er at det er nødvendig med tiltak for å inkludere de gruppene av ungdom som faller utenfor.

Barne- og ungdomsorganisasjonene er en viktig kanal for å målbare unges interesser og synspunkt. Utvalget mener kanalens betydning lokalt kan styrkes gjennom flere tiltak. En forutsetning er at organisasjonene selv tar ansvar.

Utvalget foreslår tiltak på to områder:

- Utvalget mener arbeidet med å inkludere ungdomsgrupper med lav deltakelse i frivillige organisasjoner bør styrkes. Dette kan skje gjennom etablering et statlig tilskudd som sikrer nødvendige ressurser til lederkapasitet og oppfølging. Utover dette bør barne- og ungdomsorganisasjonene gis tilgang til skolens lokaler utenom undervisningstid.
- Utvalget vil styrke barne- og ungdomsorganisasjonenes mulighet til å delta i kommunal politikkutforming og planprosesser. Kommunene bør tilrettelegge for at det etableres lokale samarbeidsråd for barne- og ungdomsorganisasjonene, som velger representanter til ungdomsråd og andre medvirkningsorgan og -prosesser i kommunen. Forholdet til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene bør også innar-

beides i relevante veiledere om medvirkning etter plan- og bygningsloven.

### *Kapittel 5 Myndighetsinitierte ordninger for medvirkning*

De siste 20 årene har myndighetene i økende grad etablert ungdomsråd og andre typer konsultative ordninger for ungdom. Først i kapitlet belyses betydningen av formalisert medvirkning gjennom ungdomsråd og lignende ordninger. Fokus rettes mot utbredelsen av formaliserte medvirkningsordninger, hvordan de er organisert og hvilke funksjoner de har. Det redegjøres også for ungdoms syn på lokale ungdomsråd. Et annet spørsmål som tas opp er om formaliserte ordninger er tilstrekkelig for å gi ungdom reell mulighet til å påvirke politiske spørsmål, eller om de må suppleres med mer uformelle møtepunkter. Et siste tema som belyses er myndighetenes informasjonsplikt overfor ungdom.

Utvalgets vurderinger kan oppsummeres slik: Det er viktig at det finnes formaliserte medvirkningsordninger lokalt. Ungdomsråd og lignende ordninger bidrar til å kanalisere unges synspunkt og interesser inn i det politiske systemet. Det samlede bildet er likevel at rekrutteringen er sosialt skjev og at ordningene har en uklar plassering i styringsstrukturen, ofte kommer sent inn i politiske prosesser og at den beslutningsmakten de har er svært begrenset. Med bakgrunn i disse vurderingene går et samlet utvalg inn for en sterkere formalisering av lokale ungdomsråd. Utvalget har diskutert om lovfesting, dvs. at alle kommuner pålegges å ha et ungdomsråd, bør være en del av formaliseringen. Utvalget er delt i sin vurdering av dette; fem medlemmer går inn for lovfesting, mens åtte medlemmer mener lovfesting ikke er hensiktsmessig.

Utvalget går ikke inn for formalisering av ungdomsråd på regionalt nivå og uttrykker sterk skepsis til forslag om å etablere tilsvarende ordninger på nasjonalt nivå. Utvalget mener imidlertid at det er behov for ordninger som ikke er like formaliserte som ungdomsråd, og går inn for at det etableres en forsøksordning med regionale ungdomskonferanser, og at myndighetene på ulike forvaltningsnivå gjennomfører ekspertmøter med ungdom. Disse tiltakene vil øke utsatte ungdomsgruppers mulighet til å delta og bli hørt.

En viktig forutsetning for deltakelse er at man er informert. Myndighetenes kommunikasjon med ungdom er ikke god nok. Myndighetene må i større grad enn i dag kommunisere med ungdom der de er og i en form som appellerer til dem.

Til slutt i kapitlet kommenteres fire konkrete forslag fra en tidligere ekspertutredning: at det bør etableres både representative og deltakerdemokratiske medvirkningsordninger i alle kommuner; at kommunene pålegges å utarbeide lokale demokratiprogram for ungdom; at ulike modeller for deltakelse for ungdom prøves ut på systematisk vis og at myndighetene iverksetter kompetansehevende tiltak for politikere og kommuneansatte.

Utvalget foreslår tiltak på tre områder:

- Utvalget vil styrke ungdomsrådene som innflytelseskanal. Utvalget går inn for at det utarbeides lovfastsatte nasjonale retningslinjer for lokale ungdomsråd. Disse skal omfatte institusjonell forankring, administrativ støtte, aldersavgrensning, valgordning og mandat. Utvalget foreslår også et statlig tilskudd for kommuner som har ungdomsråd som følger retningslinjene. Myndighetene må i tillegg vurdere om kommuneansatte med ansvar for ungdomsråd trenger kompetanseheving.
- Utvalget mener ungdomsråd må suppleres med andre ordninger for å sikre at et mangfold av ungdomsstemmer kommer til orde. Utvalget ber myndighetene på alle forvaltningsnivå om å ta i bruk metoden med ekspertgruppemøter. Utvalget går også inn for en forsøksordning med regionale ungdomskonferanser.
- Utvalget vil at ungdom skal få relevant og forståelig informasjon fra myndighetene: Utvalget mener tjenesten [ung.no](http://ung.no) bør få en egen post i statsbudsjettet og at kommuneansatte må få mer kompetanse om nettkommunikasjon med ungdom. Det bør også utarbeides ungdomsvennlige versjoner av viktige politiske dokumenter.

### *Kapittel 6 Valgkanalen*

Kapitlet belyser unges deltakelse i og interesse for det som ofte omtales som valgdemokratiet. Selv om andre kanaler er viktige, er utvalgets synspunkt at andre former for politisk deltakelse ikke kan erstatte deltakelse gjennom valgkanalen dersom folkestyret skal overleve. Basert på nyere forskning belyses tre temaer: unges deltakelse i offentlige valg, medlemskap i politiske partier og representasjon i folkevalgte organer. I hvilken grad samisk ungdom slutter opp om den samiske valgkanalen belyses særskilt. Et siste tema utvalget tar opp er stemmerettsalder.

Utvalgets vurderinger kan oppsummeres slik: Unges deltakelse i valg har lenge vært synkende,

men ser ut til å ha stabilisert seg på et lavt nivå. I kjølvannet av 22. juli kan det se ut som unges samfunnsengasjement har økt. Blant annet rapporterer ungdomspartiene om økt tilstrømming. Et stabilt trekk er at deltakelsen i valgdemokratiet er sosialt skjevfordelt. I tillegg har unges eget nettverk stor betydning for om de er politisk aktive.

Når det gjelder samisk ungdom er konklusjonen at det ikke er noe spesielt alarmerende ved situasjonen. Et forbehold er imidlertid nødvendig: Unges valgdeltakelse ved sametingsvalget er beregnet med utgangspunkt i de som allerede har registrert seg i samemantallet. I prosent av alle som potensielt kan stemme ved sametingsvalg er deltakelsen altså langt lavere.

Utvalgets vurdering av unges valgdeltakelse og spørsmålet om stemmerettsalder:

- Utvalget foreslår ikke konkrete tiltak for å øke valgdeltakelsen, men viser til styrkingen av skolens demokratioppdrag som et særlig viktig virkemiddel. Poenget er at unges politiske deltakelse må ses i sammenheng. Vi vet at deltakelsen er kumulativ heller enn spesialisert: Deltar man først på én måte er sannsynligheten høyere for også å delta på andre måter. Utvalget går derfor inn for en strategi der det bygges opp om unges engasjement og deltakelse i vid forstand.
- I spørsmålet om senking av stemmerettsalderen til 16 år har utvalgets medlemmer samlet seg om tre ulike standpunkt. Seks medlemmer går inn for å beholde dagens stemmerettsalder for både nasjonale og lokale valg, fem medlemmer går inn for at stemmerettsalderen senkes til 16 år for begge valg, mens to medlemmer mener stemmerettsalderen bør senkes til 16 år for lokalvalg, men fortsatt være 18 år for nasjonale valg.

#### Kapittel 7 Digitalt medborgerskap

I dette kapitlet diskuterer utvalget hvordan framveksten av nye digitale medier tilfører unges medborgerskap en ny og viktig dimensjon. I de sosiale mediene er det de unge som er i forkant, både når det gjelder kunnskap og bruk. I et demokratiperspektiv innebærer digitalt medborgerskap bevissthet om at man er en samfunnsborger også på Internett. Utvalget redegjør for unges bruk av sosiale medier, og belyser potensialet for mobilisering og innflytelse som ligger i denne nye infrastrukturen. Samtidig har digitale medier problematiske sider som man bør være oppmerksom på,

blant annet knyttet til anonymitet og manglende redaktøransvar på nettfora.

Utvalgets vurderinger kan oppsummeres slik: Sosiale medier har potensial til å fungere som en naturlig del av medborgerskapet. Dette krever at unge er seg bevisst hvilke muligheter de sosiale mediene gir for mobilisering og innflytelse. Mot denne bakgrunnen foreslår utvalget at *digital medborgerkompetanse* integreres i det brede demokratifaget i grunnskolen. Dette er et viktig tiltak for å forebygge sosialt baserte digitale skiller i ungdoms tilgang på makt. Det nye faget må gi opplæring i sunn debattkultur og hvordan nye medier kan brukes politisk. Dette er et felt som er i rask endring og myndighetene trenger å være oppdatert på hvordan sosiale medier påvirker unges samfunnsengasjement og deltakelse. Det trengs også mer kunnskap om hva slags makt unge reelt sett får gjennom sosiale medier.

Utvalget foreslår tiltak på to områder:

- Utvalget vil at unge skal få mer kunnskap om maktpotensialet i sosiale medier. Utvalget foreslår at digital medborgerkompetanse integreres det nye demokratifaget i grunnskolen.
- Utvalget mener det er behov for kunnskap om digitalt medborgerskap blant unge. Utvalget foreslår at det gis støtte til forskning om hvordan sosiale medier påvirker unges samfunnsengasjement og deltakelse samt hva slags makt unge reelt sett får gjennom sosiale medier.

#### Kapittel 8 Personvern i nye medier

Kapitlet belyser unges risiko for personvernkrænkelser som følge av de sosiale mediens økte betydning. Sosiale medier er en viktig arena for ungdom og kan bidra til å gi dem mer makt. Samtidig er det en arena der unge – i likhet med voksne – lett kan miste kontrollen over opplysninger om dem selv, og hvor det ofte er uklart hva som skjer med opplysninger man selv har valgt å dele med andre. Et spørsmål som utredes er hva den raske utviklingen og den økende kompleksiteten på denne arenaen betyr for unges muligheter til å kontrollere hva som skjer med egne personopplysninger. Andre spørsmål som tas opp er hvordan «venner», foreldre og skolen kan krænke unges personvern.

Utvalgets vurderinger kan oppsummeres slik: Ungdom vet for lite om hvordan de kan beskytte seg mot personvernkrænkelser. De bør derfor få opplæring i dette i skolen. Utvalget drøfter også utfordringer knyttet til kommersiell bruk av personopplysninger og viderefremføring av informa-



sjon ungdom selv deler i sosiale medier. Dette er et komplekst felt, hvor mulighetene til regulering ser ut til å være begrenset. Bevissthet om dette og kunnskap om hvordan man kan beskytte seg er desto viktigere.

Når det gjelder foreldre påpeker utvalget at regelverket er uklart, og imøteser lovendringer som gir barn og unge bedre vern. Utvalget foreslår tiltak for å bevisstgjøre foreldre og lærere samt tiltak som kan støtte unge som opplever at personvernet er blitt krenket. Utvalget er også opptatt av at digital mobbing og trakassering må forebygges. Antakelig oppleves slik mobbing vel så krenkende som mobbing offline. Mobbing online har også den tilleggsdimensjonen at svært mange fort kan bli delaktige. For unge som opplever digital mobbing må det finnes hjelpetiltak.

Utvalget foreslår tiltak på to områder:

- Utvalget vil sikre at unges personvern beskyttes på Internett. Feltet bør reguleres og unge som opplever personvernkrænkelser bør få hjelp. Tjenesten slettmeg.no bør få en egen post på statsbudsjettet og videreføres i den form den har i dag. Tjenesten bør fortsatt være underlagt Datatilsynet. Utvalget vil også at Datatilsynet, Forbrukerrådet og Teknologirådet stiller krav til nettaktører som Facebook og Google om standardiserte og brukervennlige personverninnstillinger slik at brukerne enkelt kan beskytte sitt personvern i sosiale medier. Utvalget foreslår videre at det foretas en juridisk utredning av muligheten for regulering av tredjepartsapplikasjoners innhenting og bruk av personopplysninger, og for ansvarliggjøring av nettplattformer som gir disse tilgang til sine brukere. I tillegg mener utvalget at personopplysningsloven må innskjerpe foreldres rett til å publisere personopplysninger om egne barn, og at det nye lovverket må gjøres kjent for foreldre.
- Utvalget mener at skolen må gi opplæring i personvern og foreslår at personvern i nye medier tas inn i undervisningen om digital kompetanse både i grunnskolen og i videregående opplæring. Skolen må framstå som et godt eksempel på personvern i praksis. Hver skole bør også gi én av de ansatte et særlig ansvar for personvern.

### *Kapittel 9 Unge under offentlig omsorg*

Kapitlet omhandler medvirkning og selvbestemmelse for unge under offentlig omsorg. Unge i denne gruppen er sårbare i kraft av sine erfaringer og den situasjonen de befinner seg i. Det er derfor

særlig viktig at myndighetene ivaretar deres rett til medvirkning og selvbestemmelse. Utvalget har valgt å rette fokus mot tre saksfelt: barnevernets praksis, spørsmål knyttet til plassering utenfor hjemmet og opphold i ulike typer institusjoner samt situasjonen for unge asylsøkere.

Utvalgets vurderinger kan oppsummeres slik: Retten til medvirkning er stadfestet i norsk lov; barn og unge som mottar tiltak fra barnevernet har rett til informasjon, til å uttale seg og til å bli hørt. Barnevernpanelet har påpekt flere mangler ved barnevernets praksis. Mange barn og unge opplever ikke at de får medvirke. Årsakene er flere og sammensatte, noe som også framkommer i forskningen på feltet. Utvalget mener dette oppsummerer situasjonen, og støtter flere av Barnevernpanelets forslag.

Unge kan institusjonsplasseres med hjemmel i ulike lovverk, men det kan være tilfeldigheter som avgjør hvilken hjemmel som anvendes. Derfor bør reguleringen av unges selvbestemmelse i barnevernloven, sosialtjenesteloven og psykisk helsevernloven ses i sammenheng. Utvalgets vurdering er at det er behov for flere endringer i loven, nettopp for å styrke unges rett til selvbestemmelse. Utvalget mener også at dagens tilsynsordning bør utvides. For at unge skal fortelle om klanderverdige forhold må tilsynet skje oftere, og kanskje med en tillitsperson som mellomledd mellom de unge og de som fører tilsyn.

Situasjonen for unge asylsøkere bør bedres. Utvalget mener unge asylsøkeres mulighet til å medvirke i asylsaken må forbedres samt at alle enslige mindreårige asylsøkere skal plasseres i omsorgsinstitusjon.

Utvalget foreslår tiltak på tre områder:

- Utvalget vil styrke barn og unges muligheter til medvirkning i barnevernet, og slutter seg til følgende forslag fra Barnevernpanelet: Innføring av erfaringskonsulenter og tillitspersoner samt institusjonalisering av familieråd som arbeidsmetode. Utvalget vil i tillegg be myndighetene utrede hvordan barnevernet kan tilføres mer kompetanse om betydningen av medvirkning og kunnskap om hvordan medvirkning kan skje. Utvalget vil også be myndighetene foreta lovendringer slik at barnevernet må dokumentere hvordan barn og unge har vært involvert i saken og hva som er deres mening, og mener det er behov for mer kunnskap om hvordan retten til ettervern følges opp i praksis.
- For unge som institusjonsplasseres mener utvalget at det er behov for flere endringer.

Utvalget mener det bør utredes om barn som er fylt 12 år må samtykke til plassering etter barnevernloven § 4-4. Når det gjelder institusjonsplassering av barn over 12 år etter psykisk helsevernloven § 2-1 første ledd bør det utredes hvordan kontrollkommisjonens vurdering kan reguleres nærmere. Utvalget finner også at det bør utredes nærmere om barnevernloven § 4-4 femte ledd bør åpne for at barn over en viss alder, for eksempel 15 år, kan la seg frivillig plassere i institusjon eller fosterhjem uten samtykke fra foreldrene. I tillegg til dette går

utvalget inn for at reglene om inngrep i selvbestemmelsen under institusjonsopphold bør innføres i lov samt at det lovfestede minimumstilsynet ved barneverninstitusjoner økes.

- Utvalget vil at unge asylsøkeres mulighet til å medvirke i asylsaken må forbedres og at alle enslige mindreårige asylsøkere skal plasseres i omsorgsinstitusjon, med de rettigheter dette innebærer. Det er også behov for mer kunnskap om denne gruppen og hvordan deres rettigheter blir ivaretatt.

## Kapittel 2

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

### 2.1 Bakgrunn

Barn og unges rett til å si sin mening og å bli hørt er hjemlet i FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen), som har vært gjeldende som norsk lov siden 2003. FNs barnekomité har anbefalt norske myndigheter å styrke barn og unges muligheter til deltakelse samt sikre at deres synspunkter blir tillagt vekt.<sup>1</sup> Regjeringens målsetting om å gi barn og unge bedre mulighet til medvirkning og innflytelse enn de har i dag, hviler på en tilsvarende situasjonsforståelse.<sup>2</sup> At Norge har sluttet seg til internasjonale prinsipperklæringer som vektlegger myndighetenes ansvar for å tilrettelegge for unges samfunnsengasjement og innflytelse inngår i dette bildet.<sup>3</sup>

Ideen om en egen maktutredning om ungdom ble lansert av Ungdommens demokratiforum.<sup>4</sup> Unges makt og medvirkning er blitt tatt opp i tidligere utredninger, men har ikke blitt systematisk utredet.<sup>5</sup>

### 2.2 Mandat

Ved kongelig resolusjon av 29. oktober 2010 oppnevnte regjeringen et utvalg for vurdering av unges makt og deltakelse.

Utvalget fikk følgende mandat:

<sup>1</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/BLD/FN\\_barnekonvensjon/BK4-eksaminasjonen.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/FN_barnekonvensjon/BK4-eksaminasjonen.pdf) (lesedato: 10. november 2011)

<sup>2</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform\\_SoriaMoria.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf) (lesedato: 10. november 2011).

<sup>3</sup> Dvs. European charter on the participation of young people in local and regional life og European Commission white paper: A new impetus for European youth.

<sup>4</sup> Ungdommens demokratiforum ble opprettet av Barne- og familiedepartementet i desember 1998, og avsluttet sitt arbeid i juni 2001 (BFD 2001).

<sup>5</sup> Temaet ble blant annet tatt opp i Makt- og demokratiutredningen som ble avsluttet i 2003 (se Engelstad og Ødegård, red. 2003) og i en ekspertutredning fra 2009. Sistnevnte var avgrenset til lokalplanet (se Fauske, Vestby og Carlsson 2009).

«Målet med utredningen er at spørsmål knyttet til unges makt og deltakelse i samfunnet blir utredet på en systematisk og kunnskapsbasert måte.

Makt handler på den ene siden om mulighet til reell påvirkning på viktige samfunnsområder gjennom formaliserte organer og organisasjoner. Samtidig handler makt også om den enkeltes muligheter til å bli hørt og ha innflytelse over områder som har stor betydning for eget liv. En fersk rapport fra NIBR viser stor utbredelse av ulike former for formaliserte innflytelsesorganer for ungdom, men samtidig at denne type ordninger ikke nødvendigvis sikrer ungdom makt og innflytelse over aktuelle politikkområder. Vi vet også at enkelte grupper av ungdom kan ha vanskeligere for å bli hørt enn andre.

Deltakelse handler om at alle skal ha mulighet til å delta, både i politikk og samfunnsliv og på ulike arenaer som fritid, skole og arbeidsliv. Det er behov for å vurdere nærmere hvilke barrierer som hemmer deltakelse og hva som kan gjøres for å motvirke at enkelte grupper av ungdom opplever marginalisering og ekskludering.

Manglende eller lav ungdomsdeltakelse på ulike arenaer blir ofte tolket som et uttrykk for manglende engasjement. Dette aktualiseres også gjennom økt mangfold i samfunnet. Et utgangspunkt for utredningsarbeidet kan være at unges eventuelle følelse av avmakt overfor et demokratisk system i stor grad er systemets egen utfordring. Slik kan utredningen bidra til at rammen unges engasjement blir tolket inn i, utvides til også å omfatte deltakelsesformer og temaer som ligger utenfor den tradisjonelle demokratiforståelsen.

FNs barnekonvensjon er også et viktig grunnlag for utredningsarbeidet. Norske myndigheter har nylig mottatt anbefalinger fra FNs barnekomité når det gjelder oppfølgingen av FNs barnekonvensjon. Komiteen anbefaler Norge å styrke barn og unges deltakelse, og

sikre at deres synspunkter blir tillagt behørig vekt.

### Oppdrag og temaområder

Et utredningsarbeid på ungdomsområdet bør ha et bredt perspektiv på makt og deltakelse. Utvalget skal utrede ulike gruppers muligheter og barrierer i forhold til makt og deltakelse og vurdere forslag og tiltak som kan bidra til å øke unges makt og deltakelse på ulike arenaer. Utvalget bør ta for seg utfordringer og muligheter knyttet til engasjement og deltakelse i ulike kanaler. Det er ønskelig at det ses på ulike metoder for å øke unges makt over samfunnsutviklingen (herunder deltakende budsjettering, innbyggerinitiativ, høringer og ulike innflytelsesorgan). Unges makt over og muligheter for mestring av egen livssituasjon på de arenaer de til en hver tid befinner seg, bør utredes nøye. Utvalget bør også ta for seg forhold knyttet til unges forbruker- og mediemakt; informasjon, kommunikasjon og deltakelse gjennom digitale medier, samt som brukere av offentlige tjenester.

Utredningen skal konsentrere seg om ungdomsbefolkningen i alderen 12-26 år. Perspektiver knyttet til kjønn, kultur, ulik etnisk bakgrunn, nedsatt funksjonsevne og levekår skal ligge til grunn for arbeidet.

Utvalget må vurdere behovet for ny kunnskap, og har anledning til å bestille ulike forskningsmessige bidrag. Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes og tallfestes så langt det er mulig. Minst ett av forslagene fra utvalget skal baseres på uendret ressursbruk.

### Ungdomsinvolvering

Det bes om at utvalget innhenter synspunkter og innspill fra ungdom.

### Tidsplan

Utvalget skal legge fram sin utredning til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet innen 15. desember 2011.»

Utvalget ble i tillegg bedt om å utrede behovet for følgende fire tiltak som ble foreslått av en ekspert-

gruppe nedsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) i 2008:<sup>6</sup>

- innføring av lovpålagte kommunale demokrati-program for ungdom
- etablering av formelle og uformelle medvirkningsmuligheter i alle landets kommuner
- utprøving av ulike modeller for deltakelse for ungdom
- utvikling av kompetansehevede tiltak for politikere og kommuneansatte

## 2.3 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Leder:

- Trond-Viggo Torgersen, Bergen

Medlemmer:

- Adelina Trolle Andersen, Oslo
- Else Kristin Utne Berg, Bergen
- Camilla Bernt, Bergen
- Petter Bae Brandtzæg, Oslo
- Bjarne Dæhli, Oslo
- Pål Sverre Fikse, Verdal
- Anna Holm Heide, Oslo
- Per Selle, Bergen
- Trond Martin Sæterhaug, Grong
- Guri Mette Vestby, Asker
- Salamatu Winningah, Bodø
- Dag Wollebæk, Oslo

Hege Samuelson Søberg trakk seg fra utvalget i august 2011, på grunn av sykdom. Ida Jackson deltok på et innledende møte og Ayaanle Abby deltok på møter til og med mai 2011. Tre av utvalgets medlemmer var 20 år eller yngre da utvalget ble oppnevnt.

Utvalgets sekretariat har hatt følgende sammensetning:

- Kari Stefansen
- Lise Østby
- Heidi Grundetjern (fra august 2011)

<sup>6</sup> Gruppen besto av Halvor Fauske, Høgskolen i Lillehammer (leder), Guri Mette Vestby, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Yngve Carlsson, Kommunenes sentralforbund (KS). Gruppens oppdrag var å utrede og vurdere ungdoms muligheter for deltakelse og medvirkning, avgrenset til fritidsfeltet og lokaldemokratiske prosesser. Utredningen ble presentert i rapporten *Ungdoms fritidsmiljø - Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse* (Fauske m.fl. 2009). Tiltakene er omtalt i dokumentet *Oppfølging av ekspertgruppeutredningen «Ungdoms fritidsmiljø - Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse»* (BLD 2010).

## 2.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt ti møter (to endagsmøter, sju todagersmøter og ett tredagersmøte). To møter ble avholdt i Bergen, de øvrige i Oslo.

Utvalget har vært inndelt i tre arbeidsgrupper, som til sammen har hatt fem møter. Arbeidsgruppene har utarbeidet diskusjonsnotater om utredningens hovedtemaer.

Utvalget har også innhentet kunnskap og erfaringsmateriale med relevans for utredningen samt synspunkter fra ungdom.

### Inviterte foredragsholdere

- Professor Fredrik Engelstad ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo: *Hva er makt?*
- Forsker Janicke Heldal Stray ved Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo: *Unge makt og deltagelse*
- Forsker II Elisiv Bakketeig ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA): *Medvirkning blant fosterbarn – belyst gjennom «Plasseringsprosjektet»*
- Stipendiat Njål Wang Andersen ved Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen: *Institusjonsplassering av barn. Med særlig fokus på barnets selvbestemmelsesrett*
- Forsker I Bernard Enjolras og forsker II Signe Bock Seggaard ved Institutt for samfunnsforskning (ISF): *Ungdom og sosiale medier i et medborgerskapsperspektiv. En presentasjon av foreløpige funn*
- Professor Halvor Fauske ved Høgskolen i Lillehammer: *Ungdom i historisk perspektiv*
- Forsker II Guro Ødegård ved Institutt for samfunnsforskning (ISF): *Finnes det en ideell stemmerettsalder?*
- Redd Barna, ved rådgiver Kaja Ebbing: *Barns rett til å medvirke i eget liv*
- Voksne for barn, ved generalsekretær Randi Talseth: *Involvering av ungdom i vanskelige situasjoner*

### Bestilte forskningsbidrag<sup>7</sup>

- notatet *Ungdom i historisk perspektiv*, ved professor Halvor Fauske, Høgskolen i Lillehammer

- notatet *Teoretiske perspektiver i synet på ungdoms medvirkning – en litteraturgjennomgang*, ved forsker I Elisabeth Backe-Hansen, NOVA
- notatet *Unge syn på deltagelse og innflytelse i skolen, lokalpolitikken og sivilsamfunnet*, ved forskningsassistent Lars Roar Frøyland, NOVA
- notatet *Unge i tradisjonell politikk. Deltakelse i valg, kommunestyre og partier*, ved forsker II Guro Ødegård og forsker II Johannes Bergh, ISF
- notatet *Medborgerskap, politisk deltagelse og makt. Et ungdomsperspektiv*, ved forsker II Guro Ødegård, ISF
- notatet *Barn og unges frivillige organisering i Hordaland fra 1999–2000. Med fokus på endringer i barn og unges organisasjonsvilkår og konsekvenser for deres makt og deltagelse overfor myndighetene*, ved forskningsassistent Åsta Dyrnes Nordø, UNI Rokkansenteret
- notatet *Ungdoms rett til selvbestemmelse og medvirkning. Under plasseringssaken og under opphold i helse- og sosialinstitusjon*, ved stipendiat Njål Wang Andersen, Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen
- rapporten *Ungdommens politiske bruk av sosiale medier*, ved forsker I Bernard Enjolras og forsker II Signe Bock Seggaard, ISF

### Aktører som har gitt skriftlige innspill

- Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
- Tivbit (kulturhus for ungdom i Tromsø)
- Redd Barna
- Datatilsynet, ved prosjektet slettmeg.no
- Sametingets ungdomspolitiske utvalg (SUPU)
- Elev- og lærlingombudet i Oslo
- Barneombudet
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
- Storby samarbeidet for ungdomsråd, ungdommens bystyre og ungdommens kommunestyre i kommunene Trondheim, Bergen, Kristiansand, Stavanger og Oslo
- FFP Ung (Foreningen for fangers pårørende)
- Landsforeningen for barnevernsbarn

### Annet materiale

- På forespørsel fra utvalget skrev forsker Janicke Heldal Stray (Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo) notatet *Skolen som bidragsyter i utvikling av ungdommers interesse for og evne til å delta i demokratiske prosesser*.

<sup>7</sup> Forskningsbidragene finnes som elektroniske vedlegg til utredningen (se regjeringen.no).

- Solla Zophoniasdottir har gjennomført et studentprosjekt på oppdrag for utvalget. Som ledd i prosjektet ble det gjennomført intervjuer med ungdom om hva de la i begreper som makt og innflytelse. Fra utvalgets side deltok Anna Holm Heide, Ayaanle Abby og Adelina Trolle Andersen i prosjektet. Solla Zophoniasdottir holdt en innledning om arbeidet for utvalget, og har oversendt en skriftlig rapport samt videoopptak av intervjuene.
- Barne- og ungdomsrådet i Oslo (BURO) og Barneombudet overleverte rapporten *Ungdommens nasjonalforsamling – en erfaringsrapport*.
- Redd Barna oversendte kopi av brev til Stortingets presidentskap og Stortingets parlamentariske nettverk for barns rettigheter om Barnas spørretime (brev datert 19. mai 2011).
- Ung i Nord-Trøndelag (Ungint) oversendte notatet *Ungdomskonferansen i Nord-Trøndelag 2001–2011*.

#### Deltakelse på eksterne møter og arrangementer

- Trond-Viggo Torgersen deltok på Elevorganisasjonens Elevting, konferansen Mot til å meine (arrangør: Landssamanslutninga av nynorsk kommunar), KS kommunekonferanse, den nordiske storbykonferansen Storbyens hjerte og smerte – inkludering og deltagelse, kontaktkonferansen mellom BLD og de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene samt på et møte hos Barneombudet. Trond-Viggo Torgersen har også hatt et møte med barneombud Reidar Hjermann.
- Salamatu Winningah deltok på konferansen Ta meg med (arrangør: Nordland fylkeskommune).
- Bjarne Dæhli deltok på kontaktkonferansen mellom BLD og de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene samt på møte i Barneombudets nettverk for deltagelse og i Kulturrådet.
- Anna Holm Heide deltok på 4Hs landsmøte, Ungdom & Fritids landsmøte, og kontaktkonferansen mellom BLD og de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene.

#### Møter og arrangementer i regi av utvalget

- Bjarne Dæhli arrangerte et møte med inviterte barne- og ungdomsorganisasjoner for å diskutere utvalgets mandat.
- Bjarne Dæhli og Anna Holm Heide arrangerte en workshop for ungdom på Litteraturhuset. Ungdommene som deltok diskuterte ulike

temaer med relevans for utredningen. Fra utvalgets side deltok også Trond-Viggo Torgersen, Adelina Trolle Andersen, Petter Bae Brandtzæg og Guri Mette Vestby.

## 2.5 Til mandatet

### 2.5.1 Ungdomsbegrepet

I mandatet er det presisert at utredningen skal konsentrere seg om ungdomsbefolkningen i aldersspennet 12–26 år. Ungdomsbegrepet er altså vidt, og omfatter grupper som i andre sammenhenger betraktes som henholdsvis barn og voksne. Andre utredninger om temaer som berører ungdom har operert med andre aldersspenn. For eksempel satte utredningen om bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge i utgangspunktet grensen oppad ved 18 år.<sup>8</sup> Utredningen om den statlige støttepolitikken for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner argumenterte på sin side for at aldersgrensen for tellende medlemmer skulle heves fra 26 til 30 år.<sup>9</sup> Forslaget ble begrunnet med at unge mennesker i dag bruker flere år på utdanning enn hva tilfellet var da tilskuddsordningen ble innført i 1962. En ekspertutredning om unges deltakelse i fritidsfeltet og lokalpolitikk fokuserte i hovedsak på aldersgruppen 13–19 år, men inkluderte ungdom i 20-årene i drøftinger om unges makt og innflytelse.<sup>10</sup> Eksemplene illustrerer at ulike ungdomsbegrep kan være nyttige i ulike sammenhenger.

I denne utredningen deles ungdomsbefolkningen inn følgende undergrupper:

- 12–15-åringer, dvs. unge som fortsatt går i grunnskolen
- 16–19-åringer, dvs. unge som stort sett befinner seg i videregående opplæring
- 20–26-åringer, dvs. unge voksne som i ferd med å etablere seg i voksensamfunnet gjennom studier og arbeidsliv

Utvalget har valgt å legge særlig vekt på de to yngste aldersgruppene. Utredningen tar derfor ikke opp problemstillinger som først og fremst er relevante for den eldste aldersgruppen, for eksempel spørsmål knyttet til arbeidsliv og etablering. At disse temaene ikke dekkes er uheldig. Begrunnelsen for avgrensingen er mandatets tidsrammer. Når utvalget ikke kunne dekke alle aldersgruppene falt valget på de to yngste. Spørsmål om

<sup>8</sup> NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt*.

<sup>9</sup> NOU 2006: 13 *Fritid med mening*.

<sup>10</sup> Fauske m.fl. (2009).

makt og avmakt er særlig viktige for de som ennå ikke er myndige og har «voksne» rettigheter.

### 2.5.2 Barnekonvensjonen

I tråd med mandatet er FNs barnekonvensjon et viktig utgangspunkt for utredningen.<sup>11</sup> Barnekonvensjonen er basert på menneskerettighetskonvensjonen av 1948 og spesifiserer at de grunnleggende menneskerettighetene også gjelder barn og unge. Barnekonvensjonen regnes som det mest autoritative uttrykk for hvilke rettigheter barn og unge er tilkjent. Den gjelder for alle som regnes som «barn», dvs. for alle som er under 18 år, jf. artikkel 1, og stadfester deres status som rettighetshavere og rettssubjekter.

Barnekonvensjonen ble innkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven § 2 nr. 4. Dette innebærer at konvensjonen gjelder som norsk lov. Den er også gitt høyere rang enn lover gitt av Stortinget i samsvar med reglene i Grunnloven § 76–78. Dette følger av menneskerettighetsloven § 3 som slår fast at konvensjonens bestemmelser skal gå foran annen norsk lovgivning dersom det foreligger motstrid.

FNs barnekomité fører tilsyn med at medlemsstatene gjennomfører sine forpliktelser etter konvensjonen. Komiteens virksomhet er forankret og regulert i barnekonvensjonens artikkel 43–45. Tilsynet skjer først og fremst gjennom behandling av rapporter fra statene. Rapporteringssystemet består i at den enkelte stat blir eksaminert av komiteen. Etter eksaminasjonen blir komiteens konklusjoner offentliggjort i form av *Concluding observations*. Komiteen vedtar også *General Comments*, som inneholder komiteens syn på hvordan konvensjonens bestemmelser skal forstås. Disse tolkningsuttalelsene gir informasjon til statene om hvordan de skal opptre for å overholde sine forpliktelser etter konvensjonen.

For utredningens formål er det særlig artikkel 12 som har relevans. Artikkel 12 fastsetter barn og unges uttalerett, og markerer med dette at barn og unge skal betraktes som subjekter, ikke som objekter for voksnes beslutninger. Retten til å bli hørt anses som ett av fire grunnprinsipper i konvensjonen.<sup>12</sup>

Den norske oversettelsen av artikkel 12 lyder som følger:

<sup>11</sup> Konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. november 1989, og trådte i kraft 2. september 1990. Norge ratifiserte konvensjonen 8. januar 1991, og den trådte i kraft for Norge 7. februar 1991.

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.
2. For dette formålet skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et eget organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

I tråd med gjeldende tolkninger forstår utvalget artikkelen på denne måten: Første avsnitt fastslår at det er myndighetenes ansvar å sikre at barn og unge blir involvert i beslutningsprosesser som angår dem, uavhengig av livsområde. Myndighetenes forpliktelse er todelt. For det første skal myndighetene sikre at barn og unge får mulighet til å uttrykke sitt syn i den aktuelle saken dersom de ønsker det. For det andre skal deres syn tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet.

Andre avsnitt er rettet spesielt mot rettslige prosesser (sivile saker og straffesaker for domstolene) og forvaltningsprosesser (forvaltningssaker) som angår dem. Bestemmelsen pålegger medlemsstatene å sikre at barn og unge får mulighet til å uttrykke sitt syn dersom de ønsker det. Forpliktelsen til å tillegge barn og unges syn behørig vekt i samsvar med alder og modenhet gjelder også i de prosesser som reguleres av andre avsnitt.

Ordlyden i artikkel 12 angir ikke noen rett til å få informasjon om saken som uttaleretten er knyttet til. Det er samtidig meningsløst å skulle uttrykke et syn uten å ha tilstrekkelig kjennskap til saken. For at uttaleretten skal bli reell, må man innfortolke en informasjonsrett.<sup>13</sup>

Artikkel 12 første og andre avsnitt gir barnet en informasjons- og uttalerett, men går ikke så langt som å gi barn og unge selvbestemmelsesrett eller partsrettigheter i de saker de er involvert i. Denne tolkningen av bestemmelsen er lagt til grunn av en samlet juridisk teori.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> De andre tre prinsippene konvensjonen hviler på er retten til ikke-diskriminering, barnets beste samt retten til liv og utvikling. De fire hovedprinsippene er identifisert av FNs barnekomité. De ble presentert som etablerte prinsipper i General Comment no. 1 (2001) avsnitt 6 og gjentatt senest i General Comment no. 12 (2009) avsnitt 2. I General Comment no. 5 (2006) omtales prinsippene mer utførlig.

<sup>13</sup> Jf. Andersen (2011).

<sup>14</sup> Jf. Andersen (2011).

## Kapittel 3

# Skolens demokratioppdrag

### 3.1 Innledning

Skolens rolle som demokratiforberevende arena er ikke eksplisitt nevnt i utvalgets mandat, men må være en sentral del av diskusjonen om unges makt og medvirkning. Skolens demokratiske samfunnsoppdrag er stadfestet i opplæringsloven.<sup>1</sup> I lovens kapittel 1 § 1-1 som omhandler formålet med opplæringen, står det at skolen skal fremme demokrati, og at elevene skal ha medansvar og rett til medvirkning. Demokratioppdraget er også sterkt vektlagt i det gjeldende læreplanverket. Her er det tydeliggjort at skolen skal forberede nye generasjoner til deltakelse i demokratiske prosesser og stimulere til samfunnsengasjement. Spørsmålet som belyses i dette kapitlet er i hvilken grad skolen oppfyller sitt samfunnsmandat, dvs. bidrar til å bygge opp om unges demokratiske medborgerskap.

To temaer tas opp spesielt: Under overskriften *demokrati som kunnskapsområde i skolen* diskuteres hensikten med demokratiundervisningen slik denne er uttrykt i læreplanverket, og det redegjøres for elevenes kunnskaps- og ferdighetsnivå. Under overskriften *demokratisk deltakelse i skolen* diskuteres elevenes muligheter til medvirkning i skolen. Betydningen av det formelle elevdemokratiet tas opp spesielt.

### 3.2 Læring om, for og gjennom demokrati

Både myndighetene og forskere framhever at den norske skolen legger stor vekt på demokratiopplæring, blant annet gjennom faget elevrådsarbeid.<sup>2</sup> Det kan imidlertid se ut som om skolens demokratioppdrag ble tonet ned med innføringen

av læreplanverket *Kunnskapsløftet* i 2006. Stray konkluderer med dette, basert på en analyse av sentrale skolepolitiske dokumenter.<sup>3</sup> Hun forklarer utviklingen med at Kunnskapsløftet først og fremst var en reaksjon på norske elevers svake prestasjoner i basisfag, i internasjonale sammenligninger.

I denne sammenhengen er det interessant at skolens demokratioppdrag har fått økt oppmerksomhet internasjonalt. Blant annet har OECD og UNESCO utarbeidet anbefalinger til medlemslandene om hvordan elevers demokratiske medborgerskap kan styrkes gjennom utdanningssystemet. Initiativene har sin bakgrunn i en økende bekymring for at ungdom deltar stadig mindre i viktige demokratiske institusjoner.

Et viktig utgangspunkt for utvalget har vært at demokratiundervisningen må omfatte det Stray omtaler som læring om, for og gjennom demokrati.<sup>4</sup> Opplæring *om* demokrati er det de fleste forbinder med demokratiundervisning, dvs. undervisning om demokratiets historie, om valg og andre institusjonelle ordninger og om hvordan politiske prosesser foregår. Opplæring *for* demokrati handler blant annet om å stimulere elevene til kritisk tenkning, å lære dem å undersøke problemstillinger fra flere sider samt å kunne skille mellom fakta og vurderinger. Opplæring *gjennom* demokratisk praksis handler om den forståelsen elever får av demokrati gjennom å være deltakende selv. Det er noe annet å oppleve å tilhøre et flertall enn å lære om flertallsavgjørelser som demokratisk prinsipp. Det er også noe annet å velge noen til å representere en, eller å selv bli valgt som klassens representant, enn å lære om det representative demokratiets grunnlogikk. Det praksiselementet det snakkes om i denne sammenhengen representerer altså noe mer enn individuell medvirkning.

<sup>1</sup> Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), lov av 17. juli 1998 nr. 61.

<sup>2</sup> For eksempel Stortingsmelding nr. 22 (2010–2011) *Motivasjon – mestring – muligheter*, BLD (2011) og Mikkelsen, Fjeldstad og Lauglo (2011).

<sup>3</sup> Stray (2010; 2011a; 2011b).

<sup>4</sup> Stray (2011b: 107) med henvisning til Arthur og Wright (2001, kapittel 1).



### 3.3 Demokrati som kunnskapsområde

#### 3.3.1 Læreplanverket

Sammen med opplæringsloven er læreplanverket styrende dokumenter for skolen. Læreplanverket *Kunnskapsløftet* er felles for grunnskolen og videregående opplæring.<sup>5</sup> Kunnskapsløftet består av tre deler: Generell del, Prinsipper for opplæringen (Læringsplakaten) og Læreplaner for fag. De tre delene henger sammen og beskriver og spesifiserer skolens virksomhet på ulike nivåer.

I denne sammenhengen bør Mikkelsen og kollegers analyse av demokratiidealene i tidligere læreplanverk nevnes.<sup>6</sup> Forskerne tar utgangspunkt i to idealtypiske demokratiperspektiver: det representative demokrati, med vekt på de institusjonelle ordninger vi forbinder med folkestyret, og det deltakerdemokratiske perspektivet, som bygger på antakelser om at folks evne til å delta i politiske beslutningsprosesser styrkes gjennom praksis. Analysen viser at begge demokratiperspektivene har vært til stede i samtlige læreplaner i etterkrigstiden. Det deltakerdemokratiske idealet ble imidlertid betydelig styrket i Mønsterplanen for grunnskolen av 1974 (M74). Analysen av Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen av 1997 (L97) er vektlagt i framstillingen. Forskernes konklusjon er at L97 representerer en syntese av den representative og deltakerdemokratiske tilnærmingen til demokrati.

Vår redegjørelse for demokratiambisjonene i Kunnskapsløftet er summarisk. Vekten er lagt på hensikten med demokratiundervisningen slik denne kommer til uttrykk i de ulike delene av læreplanverket. Både i den generelle delen og i prinsipper for opplæringen er demokrati framhevet som en grunnleggende verdi i skolen. Prinsipper for opplæringen inneholder konkrete målformuleringer for demokratiopplæringen i skolen, blant annet at skolen skal forberede elevene på å delta i demokratiske beslutningsprosesser og stimulere dem til samfunnsengasjement, nasjonalt som internasjonalt. Opplæringen skal også gi elevene kunnskap om demokratiske prinsipper og institusjoner, og den skal legge til rette for at elevene får erfaring med «ulike former for deltaking og medverknad i demokratiske prosesser både i det daglige arbeidet og ved deltaking i representative organ». Målformuleringene dekker både

kunnskap om det representative demokrati og ulike aspekter ved deltakerdemokratiet.

Om vi ser på læreplaner for fag, er det både i grunnskolen og videregående opplæring læreplanen i samfunnsfag som har mest fokus på demokrati. For begge skolenivåer inneholder læreplanene et sett av spesifiserte kompetansemål. Etter fullført ungdomsskole skal elevene blant annet kunne redegjøre for de politiske institusjonene i Norge, kunne sammenligne dem med politiske institusjoner i andre land, gi eksempler på og drøfte demokrati som styreform samt redegjøre for politisk påvirkning og maktfordeling i Norge. De skal også kunne bruke digitale kanaler for utøving av demokrati.<sup>7</sup> Også læreplanen for samfunnsfag i videregående skole setter ambisiøse kompetansemål. Etter fullført videregående skole skal elevene blant annet kunne redegjøre for de viktigste politiske styringsorganene i Norge, ulike utfordringer for demokratiet, hvordan de selv kan delta i og påvirke det politiske systemet gjennom ulike deltakelseskanaler samt grunnleggende skillelinjer mellom de politiske partiene i Norge.<sup>8</sup> En samlet vurdering av læreplanene i samfunnsfag er at de først og fremst fokuserer på kunnskap om og for demokrati, og i mindre grad på læring gjennom demokrati, dvs. oppøving av de praktiske ferdigheter som deltakelse og medvirkning i politiske prosesser fordrer.

For grunnskolen finnes en egen «demokrati-læreplan». *Læreplan for elevrådsarbeid*. Læreplan for elevrådsarbeid ble utviklet som del av Kunnskapsløftet, og er en oppfølger til Plan for klasse- og elevrådsarbeid i L97. Læreplan for elevrådsarbeid gjelder for 1.–10. trinn. På barneskoletrinnet er det ikke spesifisert et timetall for faget. På ungdomstrinnet omfatter faget 71 årstimer, som skolene selv kan fordele på de tre klassetrinnene. Det gis ikke karakter i faget. Læreplanen er inndelt i to hovedområder: «selvstendighet og samarbeid» og «medvirkning». Sammenlignet med grunnskolen læreplan i samfunnsfag, fokuserer dette faget mer på praktiske demokratiferdigheter. Når det gjelder selvstendighet og samarbeid skal elevene blant annet lære hvordan de kan planlegge, gjennomføre og gjøre etterarbeid i forbindelse med ulike typer møter. De skal også lære hvordan de legger fram et personlig standpunkt, argumenterer for en sak og lager et debattinnlegg. Hovedområdet medvirkning dreier seg også om praktiske demokratiferdigheter, blant annet om hvordan elever kan ta ansvar i skolesamfunnet gjen-

<sup>5</sup> Kunnskapsløftet finnes i sin helhet på [www.skolenettet.no](http://www.skolenettet.no).

<sup>6</sup> Mikkelsen, Buk-Berge, Ellingsen, Fjeldstad og Sund (2001).

<sup>7</sup> SAF1Z03 - Samfunnsfag 8.–10. årssteg.

<sup>8</sup> SAF1Z04 - Samfunnsfag i videregående opplæring.

nom å ta opp og legge fram saker som angår elevene i ulike organer – både i og utenfor skolen. Arbeid knyttet til elevråd og andre utvalg er nevnt spesielt. Mer konkret skal elevene kunne drøfte elevrådets oppgaver, diskutere valgordning og delta i beslutnings- og valgprosesser. De skal også kunne diskutere hva det innebærer å representere andre som tillitsvalgt og hva det innebærer å vise lojalitet for flertallsvedtak og respekt for mindretallet.

I stortingsmeldingen om ungdomstrinnet som ble lagt fram i april 2011 har Kunnskapsdepartementet foreslått å fjerne faget elevrådsarbeid som ledd i en sterkere satsing på valgfag.<sup>9</sup> I stortingsmeldingen framheves det at Norge er ett av svært få land i verden som har et eget fag med demokratiforståelse og medvirkning som formål. Det vises også til at elevmedvirkning i skolesamfunnet er forankret i nasjonalt og internasjonalt regelverk, og at prinsippet er understreket i læreplanens generelle del og i prinsipper for opplæringen. Departementet viser videre til en rapport Utdanningsdirektoratet har utarbeidet om faget basert på erfaringskonferanser i fem av landets fylker.<sup>10</sup> Utdanningsdirektoratet anbefaler her at det gjøres en gjennomgang av faget, og at fagets stilling på ungdomstrinnet vurderes. Begrunnelsen er todelt, dels at det bør skilles klart mellom dette faget – som er for alle – og skolens elevråd, der kun tillitsvalgte deltar, og dels at faget ikke er blitt prioritert i skolene. Departementet anfører også at direktoratet har påpekt at kompetansemålene i faget elevrådsarbeid overlapper med kompetansemål i andre fag samt at det er et problem for skolene at det finnes lite læremidler og veiledningsmaterieell i faget. I departementets begrunnelse for å fjerne faget løftes også norske elevers gode demokratiforståelse og positive holdning til medvirkning fram. Departementet understreker samtidig at skolen må videreutvikle denne kompetansen og sikre at norske elever også i fremtiden hevder seg på dette området. Faget elevrådsarbeid inngår ikke den strategien departementet ser for seg; fagets intensjoner og innhold kan ivaretas på andre måter. Departementets forslag er at faget avvikles, men at det samtidig legges til rette for «en fornyelse av arbeidet med elevmedvirkning i ungdomsskolen». Dette skal blant annet omfatte forskriftsfesting av elevenes mulighet til å arbeide med elevrådsrelaterte saker innenfor skoledagen

og utvikling av veiledningsmaterieell om medvirkning og demokratiforståelse.

### 3.3.2 Skolevalg

Siden 1989 har det blitt gjennomført skolevalg ved de videregående skolene foran hvert lokal- og stortingsvalg.<sup>11</sup> Skolene bestemmer selv om de ønsker å delta. Formelt sett er ikke skolevalget en integrert del av demokratiundervisningen. På skoler som gjennomfører skolevalg er arrangementet i praksis en viktig del av undervisningsopplegget.

Oppslutningen om skolevalgene har vært høy siden starten. I forkant av lokalvalget i 2007 deltok 389 videregående skoler, med til sammen 124 041 elever. I 2009 økte deltakelsen til 416 skoler og 137 564 elever. I årets skolevalg (2011) deltok 136 698 elever fra til sammen 404 skoler. Den samlede valgdeltakelsen ved disse skolene var 76,4 prosent. Til sammen hadde 93 prosent av elevene ved landets videregående skoler mulighet til å stemme i 2011, og 71 prosent av elevene benyttet seg av muligheten.<sup>12</sup>

Skolene arrangerer vanligvis skoledebatter i forkant av valget hvor representanter fra ungdomspartiene deltar. Skolevalget er en av få anledninger hvor elever kan møte politikere – i skolesammenheng. Ved skolevalget i 2011 ble det bestemt at det ikke skulle gjennomføres ordinære skoledebatter på grunn av hendelsene 22. juli. I stedet arrangerte ungdomspartiene valgtorg, der elevene kunne få informasjon om de ulike partiene og møte ungdomspolitikere.

Ved skolevalget i 2011 ble det også åpnet for elektronisk stemmegivning. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som har ansvaret for gjennomføringen av skolevalget, anbefalte imidlertid skolene å gjennomføre valget som et tradisjonelt valg med papirstemmesedler, valgurne og manuell optelling. Begrunnelsen var at papirvalg er sikkert og fleksibelt, og at en slik løsning ligger nærmere det elevene senere vil møte i et vanlig valglokale. Skolevalget skiller seg fra ordinære valg på to måter: Lokale lister er ikke med og elevene kan ikke gjøre endringer på stemmeseddelen.

Skolene inviteres også til å delta i en valgundersøkelse, den såkalte skolevalgundersøkelsen.

<sup>9</sup> Stortingsmelding nr. 22 (2010–2011) *Motivasjon – mestring – muligheter*, avsnitt 4.6

<sup>10</sup> Utdanningsdirektoratet (2011).

<sup>11</sup> Beskrivelsen bygger på informasjon fra den offisielle nettsiden for skolevalget: <http://www.samfunnsveven.no/cms/skolevalg/> (lesedato: 1. november 2011).

<sup>12</sup> Tall fra Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), i e-post 21. oktober 2011.

Spørsmålene skal besvares kort tid etter at elevene har avlagt stemme ved skolevalget. NSD tilrettelegger datamaterialet for bruk i undervisning og forskning.

### 3.3.3 Elevenes kunnskaps- og ferdighetsnivå

Det er lærerne som omsetter læreplanens ambisjoner til praktisk demokratiundervisning. Det finnes imidlertid lite forskning om demokratiundervisning i norsk skole. Børhaug har gjennomført to studier, én i grunnskolen og én i videregående skole.<sup>13</sup> Begge studiene ble gjennomført før implementeringen av Kunnskapsløftet, dvs. at lærerne som deltok forholdt seg til kunnskapsmål og føringer i L97. Begge studiene var også begrenset til lærere som underviste i demokrati som del av samfunnsfag, og omfattet ikke undervisning om demokrati som ledd i andre fag. Dette må tas i betraktning, når resultatene fra studiene vurderes.

Grunnskolestudien var basert på surveydata og kvalitative intervju, mens studien i videregående skole var basert på klasseromsobservasjon og kvalitative intervju. Begge studiene peker i retning av tradisjonell politisk deltakelse som hovedinnholdet i demokratiundervisningen. For eksempel oppga 83 prosent av lærerne som deltok i grunnskolestudien (n=254) at de prioriterte valg som tema i undervisningen. Andre temaer som ble prioritert høyt var demokratiske prinsipper (88 prosent), sosiale konflikter (79 prosent) og menneskerettigheter (93 prosent). En betydelig lavere andel vektla interesseorganisasjonenes rolle og direkte politisk handling (45 prosent) samt direkte kontakt med myndighetene (26 prosent). Klasseromsobservasjonene fra videregående skole peker i samme retning: Det å stemme ved valg var det temaet elevene fikk den mest grundige undervisningen om. Børhaug tolker resultatene i begge studier som tegn på at undervisningen om demokrati i samfunnsfag er konservativ: Det elevene først og fremst lærer er hva det vil si å være en rasjonell velger.

Når det gjelder norske elevers kunnskapsnivå er de viktigste kildene Civic-undersøkelsen<sup>14</sup> fra 1999 og ICCS-undersøkelsen<sup>15</sup> fra 2009, som begge ble gjennomført blant elever på ungdomstrinnet. Med utgangspunkt i disse undersøkelsene kan norske elever sammenlignes med elever fra

andre land, og vi kan få et bilde av kunnskapsnivået blant norske elever over tid. Resultatene fra ICCS er i tråd med resultatene fra Civic-undersøkelsen som ble gjennomført ti år tidligere: Norske elevers kunnskaps- og ferdighetsnivå er høyt sammenlignet med elever i de fleste andre land.

ICCS står begrepet *demokratisk beredskap* sentralt. Demokratisk beredskap er definert som «evne og vilje til engasjement og handling», som «bygger på et omfattende sett av *kunnskaper, ferdigheter og oppfatninger* og på en orientering mot bestemte *verdier og holdninger*».<sup>16</sup> Kunnskapsdimensjonen ble kartlagt gjennom spørsmål om demokratiske prinsipper, demokratiske samfunn og systemer, former for demokratisk deltakelse samt demokratisk identitet. Demokratiske ferdigheter handler om elevenes evne til analyse og resonnement, for eksempel evnen til å fortolke, sammenligne og vurdere informasjon, mens engasjement inkluderer interesse for politikk og samfunnsspørsmål. Verdi- og holdningsdimensjonen ble kartlagt gjennom oppfatninger om «den gode samfunnsborger», syn på ulike gruppers rettigheter samt graden av tillit til viktige samfunnsinstitusjoner.

Analysene viste at elevenes demokratiske beredskap var på samme høye nivå som ti år tidligere:

«Uten at det gjøres *direkte* sammenligninger, gir elevenes svar likevel gode indikasjoner på at det store flertallet har fanget opp og er bærere av vesentlige demokratiske verdier, gode og tolerante holdninger, sterk tillit til samfunnsinstitusjoner, et relativt høyt engasjementsnivå både i og utenfor skolen og lovende planer for framtidig deltakelse.»<sup>17</sup>

Elevene hadde også det forskerne betegner som tilfredsstillende kunnskaper og ferdigheter. Et flertall av elevene skåret i tillegg høyt på politisk egenmestring (political efficacy) og politisk selv-tillit (self-concept in politics). Dimensjonene forskerne kartla henger sammen, og påvirkes av kjennetegn ved den unge selv og ved foreldrene. For eksempel samvarierte kunnskapsnivå og egenmestring på den måten at elever som gjorde det godt på kunnskapstestene, hadde gjennomgående høyere politisk selv-tillit enn elever med sva-

<sup>13</sup> Børhaug (2005; 2008b).

<sup>14</sup> Civic Education Study. Norge deltok i undersøkelsen sammen med 27 andre land. Resultatene fra studien er presentert i Mikkelsen m.fl. (2001). Studien omtales også som CivEd-undersøkelsen (Mikkelsen, Fjeldstad og Lauglo 2011).

<sup>15</sup> International Civic and Citizenship Education Study. Resultater for den norske delen av undersøkelsen er presentert i Mikkelsen m.fl. (2011). Her er også studiens design og utvalg nærmere beskrevet.

<sup>16</sup> Mikkelsen m.fl. (2011: 4–5).

<sup>17</sup> Mikkelsen m.fl. (2011: 6).

kere resultater. Kunnskaps- og ferdighetsnivå hang dessuten sammen med karakterer i fag der evne til logisk resonnering er viktig samt med foreldrenes sosioøkonomiske status og kulturelle kapital; gode karakterer i samfunnsfag og matematikk, og foreldre med høy utdanning og mange bøker i bokhylla ga økt sannsynlighet for å skåre høyt på kunnskaps- og ferdighetsspørsmålene.

Elevenes karakterer og foreldrenes sosioøkonomiske status hadde mindre betydning for politisk engasjement. Politisk engasjement var sterkere koplet til foreldrenes politiske engasjement. Elever som oppga at de snakker med foreldrene om politikk og samfunnsspørsmål var mer politisk engasjerte enn elever som ikke deltok i slike samtaler hjemme. Forskerne konkluderte med at det er positivt at politisk engasjement er mindre påvirket av elevenes familiebakgrunn enn hva tilfellet er for kunnskaps- og ferdighetsdimensjonen.

Selv om vi tar høyde for disse sosiale forskjellene, tegner de refererte studiene et overveiende positivt bilde av norske ungdommers kunnskap om demokrati og politisk deltakelse. I denne sammenhengen bør det nevnes at det også finnes forskning som indikerer at bildet kan være mer sammensatt. Børhaug har gjennomført kvalitative intervjuer med elever i videregående skole.<sup>18</sup> Elevene han snakket med forsto politisk deltakelse i tråd med tradisjonelle demokratiforståelser, dvs. som det å identifisere seg med politiske partier og å stemme ved valg. Et annet funn var at de på flere områder hadde nokså vage oppfatninger. For eksempel visste de at man som medlem av et politisk parti har mulighet til å påvirke, samtidig som de visste lite om hva partiene driver med. De fleste refererte også til politikere som en diffus gruppe med makt til å beslutte ting. De få som skilte mellom politikere av ulike kategorier, som stortingspolitikere og regjeringsmedlemmer, hadde misforstått hva skillet mellom dem består i. Børhaugs konklusjon var at ungdommene ikke hadde utviklet noen helhetlig forståelse av hva politiske beslutningsprosesser handler om. De hadde også vage forestillinger om hvilken rolle organisasjoner og aksjoner av ulikt slag spiller i demokratiet – utover at de uttrykker ulike meninger. Ingen av ungdommene diskuterte disse deltakelsesformene i termer av makt, innflytelse eller påvirkningskraft. Børhaug tolker elevenes svar som uttrykk for en ekspresjonistisk tilnærming til politikk, der politisk deltakelse først og fremst handler om å gi uttrykk for sine egne meninger. Om dette er nye utviklingstrekk eller om ungdom

skiller seg fra voksne i sitt syn på politikk kan ikke denne studien svare på.

### 3.4 Demokratisk deltakelse i skolen

#### 3.4.1 Elevenes oppfatning av medvirkning i skolen

Elever i norsk skole har rett til å medvirke. I prinsipper for opplæringen er det tydeliggjort hva retten innebærer. Her står det at elevene skal kunne delta i planlegging, gjennomføring og vurdering av opplæringen. Samtidig er det presisert at hvor omfattende medvirkningen er og hvordan den skal skje, vil variere med elevenes alder og utviklingsnivå.

Elevers faktiske muligheter til å medvirke i skolen trekkes ofte i tvil. Vestby har for eksempel påpekt at skolen på mange måter ikke framstår som en «praksisplass for medvirkning».<sup>19</sup> Hva som er en tilstrekkelig grad av medvirkning, er et vanskelig spørsmål. Etter utvalgets oppfatning bør man i vurderingen av hvor godt elevenes rett til medvirkning er ivaretatt i skolen, vektlegge hva elevene selv mener: Hva opplever de at de kan og bør kunne påvirke i skolen? I det følgende redegjøres det derfor for foreliggende forskning om elevers opplevelse av deltakelse og medvirkning i skolen.

I ICCS ble elevene bedt om å ta stilling til i hvilken grad skolen *tar hensyn til* deres oppfatninger på ulike områder. Følgende områder ble kartlagt: Undervisningsmåter, innholdet i undervisningen, valg av lærebøker og andre læremidler, timeplanen, regler i elevgruppen, klassen og skolen samt aktiviteter utenfor undervisningen. Majoriteten av elevene på 8. trinn oppga at de i stor eller noen grad opplever å bli tatt hensyn til. Andelen varierte fra 76 prosent (reglene i klassen eller gruppen) til 70 prosent (måten det blir undervist på). For 9. trinn var andelen som opplevde å bli tatt hensyn til gjennomgående lavere. Forskerne kommenterer at dette kan ha to årsaker, enten at elevene på dette trinnet opplever å bli «holdt litt mer i ørene», eller at de gir uttrykket «å bli tatt hensyn til» et mer krevende innhold.

Frøyland har på oppdrag for utvalget gjennomgått foreliggende forskning om elevers syn på sin egen innflytelse i skolehverdagen.<sup>20</sup> Han viser til Elevundersøkelsene, som i de to siste rundene har målt elevenes følelse av innflytelse i skolehverdagen ved hjelp av seks spørsmål om

<sup>18</sup> Børhaug (2010).

<sup>19</sup> Vestby (2003: 52).

<sup>20</sup> Frøyland (2011).

medbestemmelse.<sup>21</sup> Spørsmålene gjelder opplevd innflytelse på arbeidsplaner, arbeidsmåter, oppgavetyper og vurderingskriterier samt om lærerne forklarer hvordan elevene kan være med på å bestemme hvordan det skal arbeides i fagene og om lærerne oppmuntrer til slik medbestemmelse. Hovedinntrykket er at elevene i liten grad føler at de har noen vesentlig innflytelse over skolehverdagen, og særlig gjelder dette blant elever i ungdomsskolen. Færrest oppgir at de får være med på å lage arbeidsplaner i de ulike fagene, mens de har noe mer innvirkning på daglige rutiner.

Elevundersøkelsen peker altså i en litt annen retning enn ICCS. Frøyland kommenterer at ICCS spørsmålsformulering – som fokuserer på elevers opplevelse av å bli tatt hensyn til – fanger en relativt begrenset form for innflytelse. Han viser også til at resultatene fra lokale ungdomsundersøkelser peker i samme retning som resultatene fra Elevundersøkelsene.<sup>22</sup> Forskerne som analyserte det norske materialet i ICCS har også kommentert forskjellen mellom ICCS og Elevundersøkelsen. De forklarer forskjellen med at det er ulike ting som er kartlagt: Mens ICCS har kartlagt elevenes opplevelse av å bli «tatt hensyn til» har Elevundersøkelsen kartlagt om skolen «hører på elevenes forslag». Elevundersøkelsens spørsmålsformulering er «mer krevende» enn formuleringen i ICCS, dvs. at elevene må ha opplevd større grad av innflytelse på utfallet for å svare positivt på de ulike spørsmålene. Når svaralternativene også er ulike er forskjellene i svarfordeling ikke større enn man vil forvente.

Utvalgets synspunkt er at de foreliggende studiene verken gir grunnlag for å konkludere med at elever i norsk skole medvirker i tilstrekkelig grad, eller at de har for liten grad av medvirkning. Det mest slående i begge studier er at graden av opplevd medvirkning varierer; uansett hva man spør om opplever noen elever å ha stor grad av innflytelse, mens andre synes de har svært lite å si. Som Frøyland påpeker sier forskningen om elevmedvirkning lite om svake grupper. Han viser imidlertid til at Sandbæk og Einarsson framhever unge flyktninger og unge som er tilknyttet barnevernet som grupper med mindre innflytelse over

skolehverdagen enn andre ungdommer.<sup>23</sup> En svensk studie trekker samme konklusjon når det gjelder elever med spesielle behov<sup>24</sup>, mens en annen svensk studie påpeker at unge med hørselsnedsettelse opplever mindre innflytelse enn andre elever.<sup>25</sup>

I forlengelsen av dette er det positivt at en stor majoritet av elevene i norsk skole opplever at klasseromsklimaet er åpent og inkluderende. Blant elevene som deltok i ICCS svarte for eksempel fire av fem at de opplever at de kan ytre seg fritt og være uenige med lærere i klasserommet. En tilsvarende andel oppga at lærerne både oppmuntrer dem til å utvikle egne meninger og gi uttrykk for disse, og en svært høy andel opplevde også lærerne som rettferdige, interesserte og lyttende. Resultater fra Medborgerundersøkelsen peker i samme retning. Her svarte fire av ti elever at de hadde prøvd å påvirke skolen eller lærestedet. Blant disse oppga mer enn åtte av ti at de følte seg rettferdig behandlet, uavhengig av om initiativet faktisk førte fram.<sup>26</sup>

ICCS har også kartlagt elevers deltakelse i skolen mer bredt. Demokratisk deltakelse omfatter i denne sammenhengen blant annet aktiv deltakelse i debatter og diskusjoner, deltakelse i driftsbeslutninger, det å stemme på tillitsvalgte og å stille som kandidat til å bli tillitsvalgt. I den internasjonale sammenligningen skårer norske elever høyt på denne dimensjonen og høyest blant de nordiske land. Forskerne fant også at graden av demokratisk deltakelse i skolen hang sammen med elevenes vurdering av sin framtidige samfunnsdeltakelse. Elever som deltok mye i skolen, oppga også at de ville delta i demokratiske aktiviteter som voksne – uavhengig av andre kjennetegn.

### 3.4.2 Det formelle elevdemokratiet

Det formelle elevdemokratiet er pålagt skolene gjennom opplæringsloven. I loven stadfestes skolens ansvar for å etablere og organisere elevråd. Elevene har også rett til å være representert i både samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg.

Fram til 2003 var skolene pålagt å organisere *klasseråd* bestående av alle elever i hver klasse. Forslaget om å fjerne kravet om klasseråd ble framsatt i Odelstingsproposisjon nr. 67 (2002–2003) *Om større lokal handlefrihet i grunnopplæringa*. Bakgrunnen var lovforslaget om å fjerne

<sup>21</sup> Elevundersøkelsen gjennomføres årlig som ledd i et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Gjennomføringen er lovpålagt for skoleeiere med ansvar for elever i 7. klasse, 10. klasse og 1. klasse i videregående opplæring. Se forskrift til opplæringsloven § 2-3 og forskrift til privatskoleloven § 2-3.

<sup>22</sup> Frøyland refererer til ungdomsundersøkelser gjennomført i Tromsø (Sletten 2001), Fredrikstad (Ødegård 2001) og Porsgrunn (Vestel, Ødegård og Øia 2003).

<sup>23</sup> Sandbæk og Einarsson (2008) i Frøyland (2011).

<sup>24</sup> Bergström og Holm (2005) i Frøyland (2011).

<sup>25</sup> Åkerström m.fl. (2010) i Frøyland (2011).

<sup>26</sup> Andreassen (2003) i Frøyland (2011).

kravet om klasseorganisering i skolen, framsatt samme sted. I proposisjonen vises det til at klasserådets funksjon – å gi elevene en øvingsarena for demokrati og utvikling av egne meninger – er forpliktende beskrevet i læreplanen. Det ble også sagt at intensjonen med klasseråd vil bli «følgde opp av skolen på ein meningsfull måte innanfor ramma av dei elevgruppene skolen etablerer».

Så vidt utvalget kjenner til er det ikke gjennomført noen kartlegginger av hvordan elevdemokrati på dette «laveste» nivået er blitt organisert etter at kravet om klasseråd ble fjernet fra opplæringsloven. Som redegjort for har Kunnskapsdepartementet foreslått å fjerne faget elevrådsarbeid (se avsnitt 3.3). Kunnskapsdepartementet går imidlertid inn for at bortfallet av et eget demokratifag skal kompenseres gjennom å endre forskriftene til opplæringsloven med den hensikt å «sikre elevenes medbestemmelse i form av klasserådsarbeid og elevrådsarbeid».<sup>27</sup>

Både grunnskoler og videregående skoler har vært pålagt å ha elevråd siden 1960-tallet. Siden ordningen ble innført har statlige myndigheter gitt rammer for arbeidet i lovverk, læreplaner, forskrifter og retningslinjer. Børhaug har analysert et utvalg av disse dokumentene, og påpeker at politisk oppdragelse har vært en ambisjon siden elevråd ble gjort til en fast ordning.<sup>28</sup> Dette er ikke eksplisitt uttrykt i lovverket, men er tydelig i andre styringsdokumenter. Han viser blant annet til Læreplan for forsøk med 9-årig grunnskole av 1960, hvor elevrådets funksjon er omtalt som å skulle «føre elevene inn i lagsarbeid og samfunnsliv og i det hele lette deres vekst inn i de voksnes samfunn» samt bidra til å «utvikle elevenes evne til samarbeid og demokratisk samfunnsliv».<sup>29</sup> Tilsvarende ambisjoner finnes også i senere læreplaner for grunnskolen, blant annet i M74 og i den gjeldende læreplanen for elevrådsarbeid. Et annet trekk ved styringsdokumentene er vektleggingen av hva slags demokratisk erfaring elevene skal få internt i elevrådet. Børhaug viser til M74 der dette er konkretisert som det å kunne legge fram sitt syn, føre en saklig diskusjon, votering, organisere seg med leder, sekretær, referat og sakliste samt lage regler for klasseråd og elevråd.

Elevrådets organisatoriske grunntrekk har ligget fast gjennom alle skolereformer. Samtidig har

elevrådets arbeidsfelt gradvis blitt utvidet. Børhaug viser til at i styringsdokumentene fra 1960-tallet ble elevrådets oppgaver primært knyttet til utvikling og gjennomføring av fritidsprogram på skolen. Fritidsprogrammet forsvant fra styringsdokumentene med innføringen av M74. Her ble det i stedet presisert at elevene burde ha rimelig påvirkning på alle spørsmål som gjelder liv og arbeid i skolen. Også senere læreplanverk understreker at elevene skal være involvert på bred front.

Børhaug har gjennomført en kvalitativ studie av elevrådets arbeidsfelt samt hvilke rammer og prosedyrer som regulerer arbeidet med ulike saker.<sup>30</sup> Han fant at elevrådene var aktive i et nokså bredt spekter av saker. De var involvert i den pedagogiske og faglige virksomheten ved skolen, blant annet gjennom å uttale seg om evalueringsordninger. De var også involvert i organiseringen av solidaritetsaksjoner, hadde ansvar for aktiviteter i frimidd og på kveldstid, organiserte idrettsturneringer og andre arrangementer. De utførte praktisk arbeid, og var på noen skoler koplet opp mot lokalpolitiske prosesser. Ikke alle var like aktive på alle områder, men alle var involvert i de fleste.

Foreliggende forskning viser også at elever gjennomgående slutter opp om elevrådet. ICCS fant for eksempel at nær alle elevene som deltok var *svært enig* eller *enig* i at skoler bør ha elevråd. Disse funnene er i tråd med mønstre i Holtes intervjubaserte studie blant elever på barnetrinnet, der en av konklusjonene var at barna selv opplevde elevdemokratiet som en betydningsfull deltakelsesarena, og at de mente å ha reell, om enn begrenset, innflytelse.<sup>31</sup> Flere lokale ungdomsundersøkelser rapporterer tilsvarende resultater: Majoriteten av elevene mener at elevrådet har reell innflytelse.<sup>32</sup> Også elevundersøkelsene fra 2005 og 2006 peker i denne retningen.<sup>33</sup> Her ble elevene spurt om lærerne og rektor hører på elevrådet. Andelen som svarte positivt var henholdsvis 71 og 66 prosent. I de senere elevundersøkelsene har elevene fått spørsmål om de mener elevrådet gjør en god jobb og om skolen er villig til å høre på elevenes forslag.<sup>34</sup> I 2010 mente henholdsvis 62, 43 og 44 prosent av elevene i 7. trinn,

<sup>27</sup> Stortingsmelding nr. 22 (2010–2011) *Motivasjon – mestring – muligheter*, avsnitt 4.6.

<sup>28</sup> Børhaug (2008a).

<sup>29</sup> Forsøksrådet for skoleverket: Læreplan for forsøk med 9-årig grunnskole av 1960, s. 24 og s. 26, sitert i Børhaug (2008a).

<sup>30</sup> Børhaug (2008a).

<sup>31</sup> Holte (2009) i Backe-Hansen (2011b).

<sup>32</sup> Se Slettens (2001) studie fra Tromsø og Vestel og medarbeideres (2003) studie fra Porsgrunn.

<sup>33</sup> Furre, Danielsen, Stiberg-Jamt og Skaalvik (2006a; 2006b), begge i Frøyland (2011).

<sup>34</sup> Danielsen, Garmannslund, Viblemo og Skaalvik (2009) og Skaar, Viblemo og Skaalvik (2008), begge i Frøyland (2011).

Tabell 3.1 Sannsynlighet for at ungdommer med ulike kjennetegn er aktive på ulike arenaer. Kontrollert for antall venner, fars utdanning, vurdering av familieøkonomien og alder

	Ungdomsråd	Ungdomsparti	Elevråd	Andre politiske organisasjoner
Kjennetegn I: Skoleflink, sekser i engelsk og norsk, bosatt i spredtbygd strøk med mange bøker hjemme	31,3 %	27,6 %	57,2 %	12,1 %
Kjennetegn II: Toere i snitt i engelsk og norsk, fra storby med få bøker hjemme	2,4 %	8,1 %	3,1 %	3,7 %
Hvor mange ganger mer sannsynlig det er at en person med kjennetegn I er representert enn en med kjennetegn II	13	3,4	18,5	3,3

Kilde: Tabellen er hentet fra Wollebæk (2011), vedlegg 1.

10. trinn og VG1 at elevrådet gjør en svært god eller god jobb, mens andelen som mente skolen svært ofte eller ofte hører på elevenes forslag var henholdsvis 52, 36 og 42 prosent.

ICCS viste også at en relativt høy andel av elevene på 8. og 9. trinn hadde stilt som kandidat til klasse- eller elevråd; om lag en fjerdedel hadde gjort det siste år, og seks av ti hadde gjort det i løpet av skolegangen. Forskerne har ikke studert hvordan sannsynligheten for å stille som kandidat til elevråd varierer med sosioøkonomiske kjennetegn.

På oppdrag for utvalget har Wollebæk analysert data fra studien Ung i Norge 2002. Han fant at sannsynligheten for å *delta* i elevråd ikke varierte med familiens økonomi eller med fars utdanningsnivå, men korrelerte med kjønn, skoleprestasjoner og boklige ressurser i hjemmet (kulturell kapital), samt at jenter hadde noe høyere sannsynlighet enn gutter for å ha vært elevrådsrepresentant. Faktorene som hadde størst betydning var det å vokse opp i et hjem med høy kulturell kapital og å ha gode karakterer i norsk og engelsk. De samme faktorene slo ut for deltakelse også på andre arenaer, men ikke like sterkt som for elevråd. Resultatene er oppsummert i tabell 3.1.

Tabell 3.1 viser også at det å lene seg for mye på elevrådene som rekrutteringskanal til ungdomsråd og lignende ordninger, er problematisk. Det vil føre til en svært sterk seleksjon av ressurssterk ungdom.

## 3.5 Vurderinger og tiltak

### 3.5.1 Demokrati som kunnskapsområde

#### *Læreplanverket*

Elever i norsk skole kan mye om demokrati. Det høye kunnskapsnivået har samtidig ikke kommet av seg selv, men er et resultat av at demokrati har vært løftet fram i skolens styringsdokumenter og av at skolen selv er blitt en stadig mer demokratisk arena.

Å opprettholde det kunnskaps- og ferdighetsnivået som finnes i dag krever innsats. Det er også et poeng at kunnskaps- og ferdighetsnivået varierer betydelig mellom ulike grupper av elever. Å redusere de sosiale skillene må være en viktig ambisjon også når det gjelder demokratikunnskap og de ferdigheter deltakelse i politiske prosesser fordrer.

Utvalgets diskusjoner om læreplanverket har først og fremst handlet om hvorvidt demokrati bør være et eget fag i grunnskolen, slik det er i dag. Utvalget støtter Kunnskapsdepartementets forslag om å fjerne faget elevrådsarbeid fra læreplanen for grunnskolen. Dette faget har hatt en uklar status og det har fungert dårlig ved mange skoler. Samtidig går utvalget inn for at det etableres et nytt og bredere demokratifag for grunnskolen. Å fjerne faget elevrådsarbeid uten å erstatte det med et annet demokratifag er et skritt i feil retning. Utvalget er uenig med Kunnskapsdepartementet i at skolens demokratioppdrag oppfylles gjennom kunnskapsmålene i fag som samfunnsfag og religion, livssyn og etikk (RLE). Dette gjelder ikke minst det som tidligere er blitt omtalt som læring gjennom demokrati.

Utvalget mener altså at den tradisjonen som ble etablert med faget elevrådsarbeid, og som markerte Norge som et foregangsland i arbeidet med å integrere demokrati som kunnskapsområde i grunnskolen, bør videreføres. Et nytt demokratifag vil bidra til å stadfeste skolens betydning som en viktig demokratiforbereidende arena. Hvordan et demokratifag for grunnskolen bør utformes og hva slags rolle det skal ha i skolens samlede demokratiundervisning, må utredes grundig. Innholdet i faget må selvsagt også ses i forhold til innholdet i andre fag, blant annet samfunnsfag og RLE.

Det er naturlig at det som ledd i utredningen om et nytt demokratifag innhentes kunnskap og erfaringer fra land der det i dag finnes egne læreplaner i demokrati. England kan nevnes i denne sammenhengen. Faget «Citizenship», som på norsk kan oversettes til demokratisk medborgerskap, ble implementert i læreplanen i England i 2002.<sup>35</sup> I likhet med den norske læreplanen i elevrådsarbeid vektlegger faget Citizenship læring gjennom praktisk erfaring. Det er for eksempel et eksplisitt uttrykt mål at elevene skal lære hvordan de helt konkret kan handle for å påvirke politiske beslutningsprosesser. Læreplanen framhever også betydningen av at elevene kan samarbeide med aktører utenfor skolen om reelle saker, og at skolen trekker inn organisasjoner, folkevalgte og andre relevante aktører i demokratiundervisningen.

Disse to elementene – praktiske ferdigheter og kontakt med sentrale demokratiske aktører utenfor skolen – bør vektlegges i et nytt demokratifag. Et annet tema utvalget mener bør vektlegges, er unges demokratiske deltakelse. Elevene bør ikke bare lære om sin framtidige rolle som samfunnsborgere, men også om ungdom som demokratiske aktører i sin ungdomstid. Et annet tema som er dårlig dekket i dagens demokratiundervisning er lokalpolitikk. Lokale politikere fatter mange beslutninger med konsekvenser for ungdom, og å vite mer om dette er viktig for å mobilisere unge til deltakelse i sine lokalsamfunn. Et siste tema utvalget vil nevne er sosiale medier som deltakelses- og påvirkningskanal. Som utvalget redegjør for i kapittel 7, har sosiale medier transformert det som

<sup>35</sup> Det vil si i English National Curriculum, som gjelder for alle offentlige skoler. Faget Citizenship er obligatorisk for elever i alderen 11–16 år. Læreplanen kan lastes ned fra Department of Education: <https://www.education.gov.uk/publications/standard/publicationDetail/Page1/QCA/99/470> (lesedato: 28. november 2011). For yngre elever er det utarbeidet fagbeskrivelser og læringsmål (se <http://curriculum.qcda.gov.uk/key-stages-1-and-2/index.aspx>, lesedato: 28. november 2011).

ofte betegnes som aksjonskanalen, og det er viktig at et nytt demokratifag bidrar til å bygge opp om unges digitale medborgerkompetanse.

#### *Lærernes kompetanse*

En viktig forutsetning for at et demokratifag kan fungere er lærernes kompetanse. I norsk sammenheng er det gjennomført få studier av læreres kompetanse om demokrati og medborgerskap. Et unntak er den komparative studien ICCS, som vi har referert til tidligere. Funn fra denne studien tyder på at lærere i den norske skolen vurderer sin egen kompetanse som god.<sup>36</sup> Forskerne konkluderer med at flertallet av lærerne som deltok i studien var meget fortrolige eller ganske fortrolige med emnene som inngår i demokratiundervisningen. Dette gjaldt både emner som omtales som sosiologisk-etnografiske og institusjonell-statsvitenskapelige. Unntaket var økonomi og næringsliv og EU. Lærerne oppga også at de var fortrolige med et variert sett av arbeidsmåter i demokratiundervisningen.

Som ledd i etableringen av et nytt demokratifag er det like fullt naturlig at myndighetene vurderer om det er behov for etterutdanningskurs for lærere i demokrati og medborgerskap, samt om demokrati og medborgerskap skal inkluderes som en egen modul i lærerutdanningen, slik man har gjort det i England.

#### *Forskningsbehov*

Utvalget har også merket seg at det finnes lite forskning om demokrati og demokratiundervisning i norsk skole. I England ble innføringen av faget Citizenship fulgt opp med bevilgninger til et omfattende følgeforskningsprosjekt, Citizenship Education Longitudinal Study (CELS).<sup>37</sup> Prosjektet fulgte implementeringen av faget og gjennomførte omfattende studier blant unge som hadde gjennomført undervisningen. Utvalget mener innføringen av et nytt demokratifag for grunnskolen må følges nøye av forskere over tid. Slik forskning bør imidlertid ikke defineres snevert som «evaluering». Også mer teoretiserende bidrag er nødvendig for å øke kunnskapen om hva slags betydning skolen har, og kan ha, som demokratiforbereidende arena.

<sup>36</sup> Mikkelsen m.fl. (2011).

<sup>37</sup> Sluttrapporten fra prosjektet finnes i elektronisk utgave: <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DFE-RR059.pdf> (lesedato 1. november 2011).



### *Skolevalgets rolle i demokratiundervisningen*

Utvalget mener at skolevalget bør være et viktig element i demokratiopplæringen i skolen. Skolevalget har flere funksjoner. Det bidrar med kunnskap om hva et demokratisk valg er, og det kan virke positivt inn på unges interesse for politikk. I forbindelse med skolevalget får elever møte representanter fra politiske partier og kan delta i diskusjoner med dem om dagsaktuelle saker. Skolevalg kan også gjøre elevene mer politisk bevisste ved at de tvinges til å vurdere alternativer og ta stilling til dem.

I Norge gjennomføres skolevalg kun i den videregående skolen, og det er frivillig for skolene å delta i valget. Selv om oppslutningen er høy, er det elever som ikke får delta i skolevalg fordi skolen ikke ønsker å være med. Også unge som av ulike grunner ikke befinner seg i videregående skole, vil gå glipp av den erfaringen skolevalget og skolevalgkampen representerer.

Utvalget har merket seg at man i Sverige har valgt å gjennomføre skolevalg også i ungdomsskolen.<sup>38</sup> Det betyr at alle førstegangsvelgere i Sverige har fått anledning til å stemme ved skolevalg minst én gang før de kan stemme ved ordinære valg.

Utvalget mener at skolevalg bør gjøres obligatorisk for den videregående skolen. Når det gjelder skolevalg i ungdomsskolen mener utvalget at myndighetene bør tilrettelegge for dette, slik det er blitt gjort i videregående opplæring, men skolene bør selv kunne bestemme om de vil delta. Hvis det gjennomføres en reform som innebærer senking av stemmerettsalderen til 16 år (se avsnitt 6.7), blir det enda viktigere å gjennomføre skolevalg i ungdomsskolen.

Som redegjort for ble det ikke gjennomført skoledebatter i forkant av årets skolevalg. I stedet ble det gjennomført såkalte valgtorg. Grunnen var at man ikke ønsket en så tilspisset debatt som skoledebattene gjerne medfører, med hendelsene 22. juli så nært i tid. Erfaringene med valgtorg ser ut til å være gode, og utvalget går derfor inn for at ordningen videreføres, men gjerne i kombinasjon med ordinære skoledebatter.

Ordningen med skolevalg bør også gjøres til gjenstand for forskning og evaluering. Det er viktig å vite mer om hvordan skolene arbeider med arrangementet, hva som motiverer elevene for deltakelse og hva de opplever at de får ut av arrangementet.

### *Betydningen av en åpen skole*

Utvalget har fått signaler fra flere hold om at skolen mer og mer oppfattes som en lukket arena, der det kan være vanskelig for organisasjoner og politiske partier å komme inn. De politiske ungdomspartiene rapporterer for eksempel at de sjelden får tilgang til skolen utenom skolevalgene. Det er positivt at elever får møte ungdomspolitikere i forbindelse med skolevalgene. Samtidig gir disse møtene begrenset innsikt i hva det vil si å være politiker og delta i offentlig meningsbryting. Utvalget mener skolen bør være mer fleksibel enn hva tilfellet ser ut til å være i dag.

Et tiltak utvalget går inn for er at betydningen av at skolen er en åpen arena understrekes tydeligere i læreplanens generelle del. Læreplanens generelle del framhever at læring må skje i et samspill mellom skolen, foreldrene og lokalsamfunnet. Utvalget mener det må komme fram at det er en verdi i seg selv at skolen har en åpen holdning til viktige institusjoner i vårt demokrati: sivilsamfunnet og de politiske partiene.

## **3.5.2 Demokratisk deltakelse i og utenfor skolen**

### *Det formelle elevdemokratiet*

Det formelle elevdemokratiet har flere funksjoner: Det bidrar til å sikre at skolens elever får medvirke i viktige saker, det anskueliggjør hvordan formelle demokratiske organer fungerer og det gir elever som deltar viktige erfaringer. Samtidig varierer det hvordan elevrådene fungerer og hva slags innflytelse de har. I tillegg er det slik at de elevene som rekrutteres til elevrådene ikke representerer bredden i elevmassen – og dermed heller ikke bredden i oppfatninger om ulike saker.

Utvalget ser betydningen av å ha elevråd både i grunnskolen og videregående skole. Det er et viktig prinsipp at det skal være et formelt demokratisk system for elever i skolen som sikrer at elever får medvirke i saker som angår dem. Samtidig er risikoen til stede for at elevrådet ikke innebærer noen reell innflytelse, eller at det blir et organ som bare tjener noen elevers hensikter. Denne risikoen kan minimeres, men den kan neppe fjernes helt. Utvalgets utgangspunkt er at målet med elevrådet må være at det fungerer som et medvirkningsorgan for *elevkollektivet*. Det betyr blant annet at elevrådsrepresentanter må få anledning til å diskutere de sakene som tas opp i elevrådet med sin elevgruppe samt at elevgruppen kan fremme saker gjennom sin representant.

<sup>38</sup> Ungdomsstyrelsen (2011).

Utvalget mener at det er uheldig at det ikke finnes et formalisert nivå under elevrådet i det formelle elevdemokratiet. Klasseråd – eller lignende ordninger – er ikke bare en øvingsarena for demokrati og utvikling av egne meninger, slik Kunnskapsdepartementet har anført. Klasserådene bør heller ses som et viktig bindeledd mellom elevrådsrepresentantene og de elevene de representerer – slik Utdanningsforbundet har påpekt. Uten et slikt bindeledd vil elevrådsrepresentanten i praksis bare representere seg selv. Dette svekker elevrådets demokratiske funksjon.

Forslaget til Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) om å erstatte klasserådet med et tilsvarende organ i elevgruppen – enten det er en klasse eller en større basisgruppe, er en vei å gå. Utvalget foreslår at en ordning med pålagte «elevgrupperåd» utredes, og ses i sammenheng med en ny demokratilæreplan og ferdighetsmålene som gjelder det representative demokrati.

Det må også være et mål at elevrådet har reell innflytelse, dvs. at elevrådet selv får velge hvilke saker det skal ta opp og hvordan de skal behandles. Elevrådets virksomhet må også anskueliggjøre hvordan et formelt medvirkningsorgan fungerer. Dette innebærer blant annet at elever ikke må pekes ut til å delta, men at valg til elevråd gjennomføres slik det er fastsatt i opplæringsloven.

Utover dette mener utvalget at elevrådene må sikres god oppfølging. Lærere som har ansvar for elevråd bør ha særlig kompetanse i medvirkning og demokrati. Utvalget vil derfor be skolemyndighetene vurdere om det er nødvendig å utvikle kompetansehevende tiltak for lærere med ansvar for elevråd.

I likhet med Elevorganisasjonen, ser utvalget det som viktig at elevrådene sikres gode økonomiske rammer. Økonomisk støtte er en forutsetning for at elevrådet skal kunne tilegne seg kunnskap gjennom kurs og skoleringer. Det vil også sikre elevrådet uavhengighet overfor skoleledelsen, og bidra til å opprettholde et høyt aktivitetsnivå. Elevorganisasjonens erfaring er at det er stor variasjon skoler imellom når det gjelder elevrådets økonomiske rammer. Utvalget slutter seg til anbefalingen fra Elevorganisasjonen om at elevrådets tilskudd bør justeres i takt med endringer i skolens elevtall, og at det bør settes av på egen budsjettpost som ikke kan brukes av skoleledelsen. Utvalget vil be skolemyndighetene vurdere om det bør forskriftsfestes at elevrådene skal ha en viss sum penger til rådighet, og at denne skal stå i forhold til antall elever ved skolen.

### *Lærlingenes muligheter til medvirkning*

Utvalget har vært opptatt av lærlingenes muligheter til medvirkning, inkludert lærlingenes tilknytning til det formelle elevdemokratiet. Utvalget ba derfor Elev- og lærlingombudet i Oslo om å komme med et skriftlig innspill.

I innspillet påpeker Elev- og lærlingombudet at lærlinger har de samme rettighetene til medvirkning på arbeidsplassen som ordinære arbeidstakere, og at de i tillegg har særskilte rettigheter til medvirkning knyttet til sin rolle som lærlinger. Denne retten er stadfestet i prinsipp for opplæringen, som har status som læreplan og dermed forskrift. Elev- og lærlingombudet påpeker at forskriften er generell og «relativt uforpliktende» samt at lærebedriftene virker å ha lite kjennskap til den. Ombudet trekker også fram at det skal være en elev- eller lærlingrepresentant i de fylkeskommunale opplæringsnemndene. Utover dette finnes det ikke noe organ som systematisk innhenter og representerer lærlingenes oppfatninger og interesser overfor myndigheter eller lærebedrifter.

Elev- og lærlingombudet foreslår at det opprettes forsøksordninger med egne lærlingeråd på fylkeskommunalt plan, eventuelt knyttet til opplæringskontorer eller fag.

Utvalget støtter dette forslaget, og ber myndighetene gjennomføre et forsøksprosjekt med lærlingeråd. Utvalget går også inn for at det etableres et følgeforskningsprosjekt som kan dokumentere erfaringene fra prosjektet. Prosjektet bør omfatte ulike fag og ulike organisatoriske modeller.

I innspillet påpeker Elev- og lærlingombudet også at elever på yrkesfag har svakere representasjon i elevrådsstyret enn elever på allmennfaglige studieretninger. Det vises til en undersøkelse blant elevrådsstiltvalgte i Oslo fra 2009 som konkluderer med at elever på yrkesfag har langt lavere sannsynlighet for å sitte i elevrådsstyret.<sup>39</sup> De bruker også mindre tid på elevrådsarbeidet per uke, også etter kontroll for andre faktorer. Det vises til at disse funnene stemmer overens med forskning fra SINTEF.<sup>40</sup>

Undersøkelsen fra Elev- og lærlingombudet har lav svarprosent både på skole- og elevnivå, og er begrenset til videregående skoler i Oslo. Derfor er det uklart om resultatene er gyldige for elevråd i videregående skole generelt, noe også

<sup>39</sup> Elev- og lærlingombudet i Oslo (2010): *Rapport fra Elevrådsundersøkelsen 2009*, <http://elevombud.no/wp-content/uploads/2008/09/rapporten1.pdf> (lesedato: 30. september 2011).

<sup>40</sup> Bungum og Buland (2009).

ombudet selv påpeker. Utvalget legger likevel til grunn at elever på yrkesfag mest sannsynlig er underrepresentert i elevrådsstyrer, og mener at dette er problematisk.

#### *Elevers engasjement utenfor skolen*

Utvalget har vært opptatt av at skolen ikke skal være til hinder for elevers samfunnsengasjement. Diskusjonen i utvalget har dels dreid seg om fraværsreglementet i skolen, og dels om hvordan skolen kan anerkjenne elevers engasjement utenfor skolen.

I 2010 ble fraværsretten i videregående skole redusert fra 14 til 10 dager. Etter utvalgets oppfatning er denne innstrammingen uheldig. Den gjør det vanskeligere for elever å delta aktivt i politisk og samfunnsrettet virksomhet.

Barneombudet uttalte seg kritisk til reduksjonen i antall fraværsdager da forslaget var på høring. Barneombudet begrunnet sitt standpunkt slik:<sup>41</sup>

«I dag har elever rett til at inntil 14 dagers fravær pga helse- og velferdsgrunner ikke føres på vitnemålet. Dette inkluderer arbeid som tillitsvalgt, politisk arbeid, hjelpearbeid, lovpålagt oppmøte (for eksempel vitneplikt) og representasjon i arrangementer på nasjonalt og internasjonalt nivå. Det vil si at en samfunnsengasjert ungdom egentlig ikke kan være syk i tillegg, uten å få ført fravær på vitnemålet.

Å redusere denne fraværsretten til 10 dager fremstår som lite gjennomtenkt, med tanke på barns rett til deltakelse i samfunnet (...) Barnekonvensjonens artikkel 12 sier at barn og unge har rett til å bli hørt. Barnekomiteen som overvåker stater implementering av Barnekonvensjonen skriver i den generelle kommentaren om artikkel 12 at samfunnet må få til en betydelig økning i barn og unges deltakelse. Komiteen presiserer at samfunnet som helhet tjener på økt deltakelse.

Barneombudet ønsker derfor at kunnskapsministeren legger til rette for at unge i større grad får mulighet til å delta i samfunnet, ikke gir dem færre muligheter, slik dette forslaget effektivt legger til rette for.»

Utvalget støtter Barneombudets argumentasjon og konklusjon. Utvalget støtter også Elevorganisasjonens forslag om at fraværskvoten i videregående skole økes fra 10 til 20 dager. En kvote på 20 dager gjør det mulig å kombinere politisk og samfunnsrettet arbeid med skolegangen. En slik økning sender også et tydelig signal til elevene

#### **Boks 3.1 Utvalgets forslag til tiltak**

- Utvalget vil styrke demokratiopplæringen i skolen. Utvalget foreslår at det innføres et nytt, bredt demokratifag i grunnskolen, at skolevalg gjøres obligatorisk i videregående skole og at det lages et opplegg med frivillige skolevalg i ungdomsskolen.
- Utvalget vil styrke elevenes muligheter til medvirkning i skolen. Utvalget ber myndighetene utrede om elevgrupperåd bør lovfestes, om rett til elevrådsmidler bør forskriftsfestes og om lærere med ansvar for elevråd trenger mer kompetanse om elevmedvirkning. Utvalget foreslår også at det etableres et forsøksprosjekt med regionale lærlingeråd.
- Utvalget vil at skolen skal ha en åpen holdning til organisasjoner og politiske partier, og at elevers engasjement utenfor skolen skal anerkjennes. Utvalget ber skolemyndighetene understreke den demokratiske verdien av en åpen skole i læreplanens generelle del. Utvalget går også inn for at elever i videregående skole får rett til 20 dagers fravær, og at tillitsverv og lignende kan gi grunnlag for alternative arbeidskrav i relevante fag.

om at samfunnet setter pris på at ungdom er aktive og tar ansvar også utenfor skolen.

Utvalget har også diskutert om det bør være mulig å få vurdert organisasjonsdeltakelse, verv og lignende som del av arbeidskravet i relevante fag. Dette kan skje ved at eleven skriver en rapport eller holder et foredrag om aktiviteten i stedet for å levere en ordinær faglig oppgave. Utvalget mener det bør åpnes for dette.

Barneombudet har tidligere foreslått at verv i samfunnsrettede eller politiske organisasjoner skal gi tilleggs poeng ved opptak til høyere utdanning.<sup>42</sup> Utvalget mener at dette har lite for seg. En ting er at skolen legger til rette for at elever skal kunne være aktive og forfølge disse interessene, en annen ting er at slik deltakelse skal gi fordeler og ekstrapoeng på en helt annen arena. Forslaget reflekterer en incentiventenkning utvalget ikke deler. Å innføre en slik poengordning vil dessuten bidra til øke forskjellene mellom elever fra ulike sosiale lag; ordningen vil først og fremst komme de mest ressurssterke elevene til gode.

<sup>41</sup> Høringsuttalelse fra Barneombudet, datert 23. april 2010.

<sup>42</sup> Høringsuttalelse fra Barneombudet, datert 23. april 2010.

## Kapittel 4

# Organisasjonskanalen

### 4.1 Innledning

For ungdom er de frivillige organisasjonene, og særlig barne- og ungdomsorganisasjonene, en viktig innflytelseskanal. Dette er framhevet i utvalgets mandat. Her påpekes det også at noen grupper opplever betydelige barrierer for deltakelse i organisasjonene. Spørsmålene dette kapitlet belyser er hvilken betydning organisasjonskanalen spiller for unges innflytelse, og for hvem denne kanalen står til rådighet. I tråd med dette fokuserer kapitlet på to hovedtemaer.

Først diskuteres organisasjonsfeltets utvikling over tid. Mer konkret belyses utviklingen i unges oppslutning om organisasjonene, strukturelle forhold i organisasjonsfeltet og internt i organisasjonene, samt organisasjonenes kontakt med offentlige myndigheter.

Deretter belyses sosiale forskjeller knyttet til organisasjonsdeltakelse. Hvilke grupper av ungdom er det som faller utenfor organisasjonssamfunnet og opplever marginalisering? I tråd med mandatet beskrives ulikheter knyttet til kjønn, minoritetsbakgrunn og nedsatt funksjonsevne.

### 4.2 Organisasjonenes demokratifunksjoner

Frivillige organisasjoner kan helt overordnet defineres som «sammenslutninger som ikke er offentlige eller kommersielle, og som er så formaliserte at de har et eget navn».<sup>1</sup> En vanlig avgrensning av barne- og ungdomsorganisasjonene mer spesifikt er at disse har en hovedvekt av medlemmer under 30 år. En bred definisjon som dette er nødvendig, da det finnes et stort mangfold av ulike barne- og ungdomsorganisasjoner. Alt fra politiske, humanitære og miljøorganisasjoner til idrettslag, speiding og musikkorps faller inn under denne kategorien. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) rapporterer at det i Norge i dag

finnes 141 landsdekkende frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, og rundt 16 000 lokale lag.<sup>2</sup>

De frivillige organisasjonene fyller to viktige roller i et demokratiperspektiv – én intern og én ekstern. Organisasjonenes *eksterne* demokratiske rolle er knyttet til deres deltakelse i den offentlige meningsdannelsen: De er representanter for ulike gruppers ideer og interesser, og fungerer som strukturer mellom stat og borger.<sup>3</sup> I dette perspektivet representerer organisasjonene en viktig kanal for å bli hørt og for å medvirke. Slik er de også en arena for offentlig debatt. I tillegg er organisasjonene en kanal for internasjonalt ungdomsarbeid og -påvirkning i kraft av aktiviteter i egen regi, gjennom paraplyorganisasjoner eller ved at medlemmer brukes som ungdomsdelegater for myndighetene.

Organisasjonenes *interne* demokratiske rolle refererer til forholdet mellom organisasjon og medlem.<sup>4</sup> Denne rollen utdypes i stortingsmeldingen om frivillighetspolitikk.<sup>5</sup> Her presiseres det at de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har en viktig demokratibyggende rolle i seg selv, i kraft av å være organiserte interessefelleskap. Den interne demokratifunksjonen henspeiler på at organisasjonene er medlemsbaserte og at medlemmene igjen har demokratiske rettigheter i organisasjonen. Et nærliggende perspektiv er forståelsen av barne- og ungdomsorganisasjoner som «skoler i demokrati». I dette ligger det for det første et læringsperspektiv, der tanken er at de frivillige organisasjonene formidler ulike former for demokratisk kompetanse – eksempelvis kunnskap om offentlige institusjoner, politiske systemer og organisasjonsdrift. Dette er viktig kunnskap for framtidens samfunnsdeltakere. På denne måten kan det demokratiskolerende perspektivet forstås både som internt og eksternt, fordi det

<sup>2</sup> LNU (2011).

<sup>3</sup> Strømsnes (2002: 8).

<sup>4</sup> Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000: 95).

<sup>5</sup> Stortingsmelding nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle* s. 137.

<sup>1</sup> Christensen, Strømsnes og Wollebæk (2011: 12).

omfatter forholdet mellom individ og organisasjon og individ og samfunn.<sup>6</sup> For det andre ses barne- og ungdomsorganisasjoner som viktige arenaer for sosialisering. Medlemmene sosialiseres til samarbeid og kompromiss; verdier som demokratiet er avhengig av. Sosialiseringsperspektivet vektlegger også organisasjonenes evne til å gi medlemmene en felles identitet.

Man kan grovt sett trekke et skille mellom de barne- og ungdomsorganisasjonene som er samfunnsorienterte og de som er aktivitetsorienterte.<sup>7</sup> Mens de aktivitetsorienterte organisasjonene primært konsentrerer seg om aktiviteter for egne medlemmer, retter de samfunnsorienterte organisasjonene blikket i langt større grad *utover*. Eksempler på sistnevnte gruppe er organisasjoner som driver med politikk, humanitært arbeid eller miljøvern, hvor formålet med aktiviteten nettopp er å påvirke andre aktører. Selv om begge organisasjonstyper er viktige, står de samfunnsrettede organisasjonene i en særstilling når vi snakker om demokrati. Sammenlignet med de aktivitetsorienterte organisasjonene har de oftere både eksterne og interne demokratifunksjoner. Samtidig har begge organisasjonstyper viktige roller idet de bidrar til å integrere ungdom i lokal-samfunnet.

Forskning viser også at de deltakelsesvanene som etableres i ung alder har betydning for graden av deltakelse senere i livet.<sup>8</sup> Dette bidrar til ytterligere å befeste viktigheten av organisasjonsdeltakelse i ungdomstiden.

### 4.3 Rammevilkår

At de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene spiller en viktig rolle i samfunnet, reflekteres også i den statlige støttepolitikken. Driftstøtteordningen til barne- og ungdomsorganisasjonene, som siden 1991 er blitt forvaltet av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), har til hensikt å legge til rette for deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Ordningen har siden oppstarten i 1951 gjennomgått en rekke revisjoner, og vilkårene for organisasjonene er blitt langt bedre. Mye av dette skyldes at regjeringen med bakgrunn i Stortingsmelding nr. 39 (2001–2002), så det som viktig å stimulere til

mangfold i organisasjonslivet ved å gi organisasjonene gode økonomiske rammebetingelser. Den gjeldende forskriften er av 2007.<sup>9</sup> Formålet med tilskuddsordningen er å «legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene», «stimulere organisasjonene til engasjement og medansvar nasjonalt og/eller internasjonalt» og «sikre organisasjonene som arena for medbestemmelse og demokrati».<sup>10</sup>

Gjennom endringene som har skjedd i driftstøtteordningen i løpet av 2000-tallet har også incentivet til å fremme unge medlemmers demokratiske rettigheter blitt styrket. For å motta støtte må organisasjonen ha en demokratisk oppbygging som sikrer at alle tellende medlemmer over 15 år har lik møte-, tale- og forslagsrett samt stemmerett og rett til å la seg velge som representant. I tillegg til at medlemmene skal ha demokratiske rettigheter, gis det ekstra uttelling dersom mer enn halvparten av medlemmene i sentralledelsen er under 27 år. Det gis også noe ekstra uttelling dersom barne- og ungdomsledet er selvstendig fra andre strukturer som hoved- eller moderorganisasjon. I tillegg gis det uttelling til organisasjoner hvor det er minst 40 prosent kjønnsbalanse i sentralledelsen og til organisasjoner som har størst andel medlemmer under 27 år.<sup>11</sup> Som følge av endringer i driftstøtteordningen har en rekke organisasjoner endret sine egne vedtekter for å oppfylle kravene til selvstendighet og medlemsdemokrati.

Delfinansiering gjennom overskudd fra Norsk Tipping er en sentral inntektskilde for frivillige organisasjoner. Frifond-ordningen er en av flere overskuddsformål og er øremerket lokal barne- og ungdomsaktivitet. Sammen med BLDs driftstøtteordning utgjør disse hovedkilden til frie midler for barne- og ungdomsorganisasjonene. Endringer i tippenøkkelen som følge av at Norsk Tipping fikk monopol på spilleautomater innebar en overgangsordning med kompensasjon til organisasjoner som tidligere hadde inntekter fra spilleautomater. I tillegg til at tippesoverskuddet samlet sett er blitt mindre, har det også blitt flere som skal dele på overskuddet. Grasrotandelen er en ordning som innebærer at den enkelte spiller knytter en frivillig organisasjon til spillkortet sitt, som vil motta fem prosent av innsatsen. Denne

<sup>6</sup> Wollebæk m.fl. (2000: 96).

<sup>7</sup> Dette er en grov inndeling som utvalget har valgt å forholde seg til av avgrensingsårsaker. Se for eksempel Wollebæk (2006) og Nordø (2011) for mer detaljerte inndelinger.

<sup>8</sup> Aars, Dyrnes, Wollebæk og Christensen (2011: 9).

<sup>9</sup> Forskriften er av 29. november 2007, med endringer av 15. september 2009 fastsatt av BLD med grunnlag i Stortingets årlige budsjettvedtak.

<sup>10</sup> <http://www.fordelingsutvalget.no/Regelverket/Forskriften/#par1> (lesedato: 20. oktober 2011).

<sup>11</sup> Jf. forskriften § 16. Se <http://www.fordelingsutvalget.no/Forskriften/#par16> (lesedato: 6. desember 2011).

ordningen øremerker tippemidler til mottakerne før overskuddet fordeles. På denne måten innebærer Grasrotandelen en omfordeling fra tippenkjelen, hvor organisasjoner som tiltrekker seg mange grasrotmottakere samlet sett får en større andel tippemidler enn de ellers ville fått.

Muligheten til å søke midler i Frifond, er av barne- og ungdomsorganisasjonene på lokalnivået oppgitt som positivt for økonomien.<sup>12</sup> Dårlig økonomi har tradisjonelt vært oppgitt som det største problemet, og mange organisasjoner ønsker seg fortsatt mer midler til drift. Likevel vurderes den økonomiske situasjonen som langt bedre for organisasjonene i dag enn den var for ti år siden. I LNU's resultatrapport kommer det også fram at Frifond oppleves som brukervennlig og ubyråkratisk.<sup>13</sup> Samtidig oppgir mange barne- og ungdomslag at kommunale støtteordninger er lite søkervennlige.<sup>14</sup> Den byråkratiske formen medfører at mye tid blir brukt på papirarbeid, noe som går på bekostning av tiden de kan bruke til organisasjonens primære mål. LNU har rapportert at dette også gjelder for deres medlemsorganisasjoner.<sup>15</sup>

Videre uttrykker en del organisasjoner at idretten favoriseres når det gjelder tildeling av økonomiske midler.<sup>16</sup> LNU kobler dette til fordelingen av Grasrotandelen, som de mener er en svært problematisk ordning. Kun 3,4 prosent av midlene går til lokale barne- og ungdomsorganisasjoner, mens 68,2 prosent tilfaller idrettslag.<sup>17</sup> Tall fra Kulturdepartementet per 18. oktober 2011 viser at idrettsforeninger får over syv ganger så mye som kunst og kultur, som er den kategorien organisasjoner som får nest høyest tilskudd. Ifølge LNU oppgir barne- og ungdomsorganisasjonene at det er vanskelig å tiltrekke seg grasrotspillere. Et annet problematisk forhold er at medlemmene gjennom Grasrotandelen indirekte forventes å rekruttere spillere til Norsk Tipping, uten at de kan spille selv (18-årsgrense). Det er også et problem i seg selv at det benyttes finansieringsordninger for frivilligheten med et underliggende incentiv om å øke andelen som bruker Norsk Tipping's spill og produkter.

## 4.4 Utviklingen i barne- og ungdomsorganisasjonene

### 4.4.1 Perioden 1980–2000

Fram til 1980 var barne- og ungdomsorganisasjonene den raskest voksende kategorien av organisasjoner.<sup>18</sup> Med utgangspunkt i Hordalandsundersøkelsen har Wollebæk studert barne- og ungdomsorganisasjonene i perioden 1980–2000.<sup>19</sup> Hordalandsundersøkelsen er en kartlegging av all organisasjonsaktivitet i fylket og har vært gjennomført hvert tiende år siden 1980. Wollebæks analyser viste at det i 2000 var langt færre organisasjoner som jobbet for barn og unge enn det var i 1980. Nedgangen var særlig stor på 1990-tallet. Han fant også at de organisasjonene som eksisterte hadde en mindre medlemsmasse enn tidligere. Dette mønsteret samsvarer med funnene fra Ung i Norge-undersøkelsene gjennomført i 1992 og 2002. Ungdoms oppslutning om frivillige organisasjoner var synkende i denne perioden.<sup>20</sup>

Wollebæk konkluderte med at ungdom er mindre interessert enn tidligere i organisasjonsarbeid og alt det krever av tid og forpliktelser, så vel som ideologisk tilslutning. Levetiden til barne- og ungdomsorganisasjoner er vesentlig lavere enn blant voksenorganisasjoner, og de er i større grad enn før politisk marginalisert i lokalpolitikken. Wollebæk fant også at det blant organisasjonene som jobber aktivt opp mot myndighetene hadde vært en dreining fra ungdomslag på 1980-tallet til kultur- og fritidsforeninger i 2000. I tillegg hadde kontakten mellom forening og myndigheter gått fra å være formell og skriftlig til å bli uformell og muntlig. Dette indikerer at kontakten er tettere mellom kommune og foreningsliv for de lagene som deltar på denne arenaen, og at sakene som tas opp er mindre konfliktladde enn tidligere.

Blant de ulike typene av barne- og ungdomsorganisasjoner fant Wollebæk at utviklingen gikk i retning av flere konsensusorienterte og medlemsrettede organisasjoner, mens de konfliktorienterte organisasjonene, som ofte sprang ut av de tradisjonelle folkebevegelsene, var i sterk tilbakegang. En annen tydelig tendens var at barne- og ungdomsorganisasjonene i større grad enn tidligere var aktivitetsorienterte, mens organisasjoner med bredere samfunnsrettet engasjement viste en nedgang.

<sup>12</sup> Nordø (2011).

<sup>13</sup> LNU (2011).

<sup>14</sup> Nordø (2011).

<sup>15</sup> LNU (2010; 2011).

<sup>16</sup> Nordø (2011).

<sup>17</sup> <http://www.lnu.no/aktuelt/nyheter/avskaff-grasrotandelen/> (lesedato: 20. oktober 2011).

<sup>18</sup> Christensen m.fl. (2011).

<sup>19</sup> Wollebæk (2006), vedlegg til NOU 2006: 13 *Fritid med mening*.

<sup>20</sup> Ødegård (2007).

#### 4.4.2 Utviklingstrekk på 2000-tallet

##### *Medlemsutvikling*

Siden Wollebæks arbeid har det blitt gjennomført ytterligere en runde i Hordalandsundersøkelsen. På oppdrag fra utvalget har Åsta Dyrnes Nordø ved UNI Rokkansenteret analysert data fra det siste tiåret, slik at vi nå kan følge utviklingen fram til 2010.<sup>21</sup> Nordø finner at det har vært en nedgang i organisasjonstilbudet for barn og unge også i denne perioden, men at utviklingen nå flater ut. Den sterke nedgangen vi så på 1990-tallet har med andre ord stoppet opp. Likevel har medlemstallet i de fleste av de eksisterende organisasjonene sunket også i løpet av de siste ti årene. Forskningsresultater fra en landsdekkende tverrsnittsundersøkelse utført i 1998 og 2009 bekrefter dette: Wollebæk og Sivesind viser at blant unge i alderen 16–24 år er bare 35 prosent medlem av organisasjonen de har jobbet frivillig for.<sup>22</sup> Dette er en nær halvering siden 1997. I tillegg har andelen ungdom som har utført frivillig arbeid sunket med 13 prosent i samme tidsperiode. Denne studien peker med andre ord i retning av en negativ utvikling med hensyn til hvor stor andel som deltar. Samtidig viser undersøkelsen stabilitet i omfanget av frivillig arbeid, målt i antall timer. At det fortsatt er høy aktivitet i organisasjonene viser at de aktive medlemmene er motiverte og legger ned mye innsats. Samtidig peker mange av organisasjonene på at medlemmene ikke er så tilbøyelige til å ta på seg styreverv og andre oppgaver i organisasjonen. Trenden er nå at noen få ungdommer gjør svært mye for organisasjonen.

Den landsdekkende tverrsnittsundersøkelsen er basert på individdata, mens Hordalandsundersøkelsen gir organisasjonsdata. Hva slags perspektiv som legges til grunn har betydning for hva slags resultat man får. Begge undersøkelser peker imidlertid i samme retning: Det har vært en negativ trend med hensyn til antall lag og organisasjonsdeltakelse, men denne utviklingen har nå flatet ut. I tillegg til disse to undersøkelsene har LNU foretatt en kartlegging av sine egne organisasjoner, som langt på vei bekrefter denne tendensen.<sup>23</sup>

Samtidig rapporteres det om at tilstrømningen til barne- og ungdomsorganisasjonene i kjølvannet av 22. juli øker. I tillegg ser man at det i mediene nå går igjen en fortelling om ungdom som er samfunnsengasjerte og preget av et nytt alvor, og man kan spekulere i om vi ser konturene av en ny

generasjon engasjerte unge mennesker.<sup>24</sup> Forskning tyder også på at det er i ungdomsbefolkningen at terrorhandlingene har satt dypest spor.<sup>25</sup> De langsiktige effektene av dette er det imidlertid for tidlig å konkludere noe om.

##### *Nyetableringer og nedleggelser*

Av undersøkelsene som er gjort er det Hordalandsundersøkelsen som gir de mest fyldige dataene når det gjelder nyetableringer og nedleggelser. Denne konkretiserer blant annet hvilke typer av organisasjoner som har opplevd vekst og hvilke som har opplevd tilbakegang. Nordøs analyser viser at de typene av barne- og ungdomsorganisasjoner som har opplevd mest nedgang i antall er de politiske lagene og ungdomslagene. Disse har hatt en nedgang på hele 22 og 23 prosent i løpet av det siste tiåret. Deretter følger kristne lag som har hatt 19 prosent nedgang. Videre viser utviklingen i Hordaland at organisasjoner som driver med speiding, musikk, teater og kunst er i nedgang. Likevel er det innen organisasjonene som driver med musikk, teater og kunst samt i kategorien kristne organisasjoner og avholdsorganisasjoner at de fleste nyetableringene skjer. Utviklingen er imidlertid negativ totalt sett, siden flere faller fra enn det er nye som kommer til.

En annen kategori hvor det skjer mange nyetableringer er kultur- og fritidsorganisasjonene, dvs. hobbyklubber og aktivitetslag av ulike slag. Tendensen her er mer positiv, da denne typen lag totalt sett er i vekst. Denne typen barne- og ung-

<sup>23</sup> Konklusjonen i LNUs rapport er imidlertid at barne- og ungdomsfrivilligheten er i vekst (LNU 2011). Det som kan se ut som en diskrepans mellom organisasjonsdata fra LNU og tverrsnittsundersøkelsen som tar for seg individdata, er nok snarere et uttrykk for den samme tendensen. Noe av forskjellen kan forklares med at medlemskap i barne- og ungdomsorganisasjoner ikke er det samme som ungdomsorganisasjonsdeltakelse, blant annet regnes barn med hos LNU, noe det ikke gjør i tverrsnittsundersøkelsen. En annen forskjell er at LNU ser på barne- og ungdomsorganisasjonene alene, mens tverrsnittsundersøkelsen også tar for seg ungdoms deltakelse i organisasjoner hvor de fleste medlemmene er voksne. I tillegg kan økningen i LNUs data skyldes svært mange nye medlemmer i noen ganske få enkeltorganisasjoner, deriblant SOS Rasisme. Dersom man ser bort fra disse organisasjonene, samsvarer funnene dessuten med Hordalandsundersøkelsen. En annen forskjell er at tverrsnittsundersøkelsen måler andel av befolkningen som er medlem, mens LNU måler i antall. Hvis man selekterer bort de få organisasjonene som står for størsteparten av økningen i LNUs tall, vil tallet på medlemmer per innbygger være omtrent det samme som i tverrsnittsundersøkelsen.

<sup>24</sup> Se for eksempel reportasjen «Generasjon alvor» i Dagens Næringslivs fredagsmagasin D2, 23. september 2011.

<sup>25</sup> Wollebæk, Enjolras, Ødegård og Steen-Johnsen (2011).

<sup>21</sup> Nordø (2011).

<sup>22</sup> Wollebæk og Sivesind (2010: 35).

domsorganisasjoner har hatt en økning på hele 30 prosent over de siste ti årene. I tillegg har det vært en viss vekst i sosiale og humanitære lag. Når det gjelder idrettslag, som er den kategorien som har hatt størst økning de siste ti årene, er imidlertid veksten stoppet opp.

Den generelle tendensen er med andre ord at andelen aktivitetsorienterte kultur og fritidslag har økt, mens saksorienterte lag har opplevd en nedgang. Dette kan forstås i tråd med Selle og Øymyr, som finner at organisasjonssamfunnet har utviklet seg fra å være utoverrettet til i større grad å rette fokuset «innover» mot egen organisasjon, dvs. at organisasjonen fokuserer på aktiviteter for egne medlemmer i stedet for å ha en samfunnsmessig agenda.<sup>26</sup>

Når det gjelder den totale medlemsmassen i organisasjonene i dag viser data fra Hordalandsundersøkelsen at trenden er svakt økende. Dette skyldes imidlertid en økning i medlemstall hos noen få store organisasjoner. De fleste barne- og ungdomsorganisasjonene opplever likevel en svak nedgang.

#### *Kontakt med offentlige myndigheter*

Kontakt med offentlige myndigheter er en essensiell del av organisasjonenes eksterne demokrati-funksjon. Kontakt med myndighetene omfatter både egne påvirkningsforsøk og det å bli rådspurt av offentlige instanser. For barne- og ungdomsorganisasjonene tenderer denne kontakten ofte mot å være orientert rundt egen drift, og da særlig søknader om økonomisk støtte. Et annet trekk er at barne- og ungdomsorganisasjonene generelt har mindre kontakt med offentlige myndigheter enn det voksenorganisasjoner har. En nærliggende forklaring er at barn og unge oftere er medlem av aktivitetsorienterte lag, slik at kontakt med myndighetene dermed ikke oppleves like relevant.<sup>27</sup> En annen forklaring er at de unge oppfatter myndighetene som de voksnes arena, noe som kan øke terskelen for å ta kontakt. Samtidig viser forskning at barne- og ungdomsorganisasjonene har tiltro til egne påvirkningsmuligheter.<sup>28</sup>

Når det gjelder politiske organisasjoner og idrettslag er trenden at de begge har hatt mer kontakt med myndighetene det siste tiåret. I tillegg ser vi at myndighetene, og da særlig kommunene, i større grad enn tidligere spør barne- og

ungdomsorganisasjonene om råd. Aars og medarbeidere viser til at dette kan ha sammenheng med at statlig frivillighetspolitikk, der barne- og ungdomsorganisasjonene ses som en ressurs, bidrar til at myndighetene nå jobber mer aktivt for å trekke ungdom med og spørre dem om råd.<sup>29</sup> Dette kan samtidig tolkes som en måte å gi legitimitet til enkelte tiltak på. Når kontakt først er etablert er imidlertid barne- og ungdomsorganisasjonene splittet i sin opplevelse av å bli hørt av myndighetene: 29 prosent oppgir å bli hørt i stor grad, mens 25 prosent sier at de ikke blir hørt i det hele tatt. Gruppen som ikke blir hørt har imidlertid økt med over 50 prosent det siste tiåret. Tendensen er med andre ord at organisasjonene i større grad enn for ti år siden blir kontaktet av offentlige myndigheter, samtidig som de i mindre grad opplever at deres synspunkter blir tatt hensyn til. En fortolkning av dette kan være at det å bli kontaktet av myndighetene skaper en økt forventning om innflytelse for organisasjonene.<sup>30</sup>

Det siste tiåret har både formelle og uformelle påvirkningskanaler blitt tatt mer i bruk. Den generelle tendensen er at barne- og ungdomsorganisasjonene i dag benytter et bredere spekter av kontaktmuligheter enn tidligere. Bruk av mer alternative påvirkningsmetoder som demonstrasjoner er mindre vanlig enn før, mens bruk av uformelle metoder som lobbyvirksomhet har økt. Samtidig har tilveksten av nye medier åpnet opp for alternative kanaler for medvirkning og innflytelse. Særlig sosiale medier viser seg å bidra til å mobilisere ungdom. Dette har ført til en omforming av aksjonsdemokratiet, og vil drøftes inngående i kapittel 7.

Nordø påpeker at hele 35 prosent av barne- og ungdomsorganisasjonene som blir rådspurt, forteller at det skjer gjennom uformell kontakt. De fleste av barne- og ungdomsorganisasjonene som har hatt kontakt med myndigheter har vært i kontakt med kommunale myndigheter. Langt færre barne- og ungdomsorganisasjoner forsøker å påvirke fylkesnivået. Videre er det også få barne- og ungdomsorganisasjoner som har kontaktet statlige myndigheter. Blant de lagene som har hatt kontakt på dette nivået er de politiske og humanitære lagene overrepresentert. Politiske saker er den vanligste årsaken til kontakt: Oljeboring i Lofoten og høyspentmaster i Hardanger er eksempler på slike saker.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Selle og Øymyr (1995).

<sup>27</sup> Nordø (2011); Aars m.fl. (2011).

<sup>28</sup> Aars m.fl. (2011).

<sup>29</sup> Aars m.fl. (2011).

<sup>30</sup> Christensen m.fl. (2011).

<sup>31</sup> Nordø (2011: 21).



### Organisatoriske endringer

Nordø viser at fylkesnivået i organisasjonene er blitt mindre viktig. Dette utviklingstrekket gjelder både voksenorganisasjonene og barne- og ungdomsorganisasjonene, og byene mer enn landkommunene: For 2009 viser Hordalandsundersøkelsen at 62 prosent av barne- og ungdomslagene i landkommunene var tilknyttet fylkesnivået, mens prosentandelen lå på 42 for byene. For voksenorganisasjonene har det også vært en tilbakegang i andelen lag som har tilknytning til det nasjonale styringsnivået. Dette mønsteret ser man imidlertid ikke blant barne- og ungdomsorganisasjonene, hvor det fortsatt er en sterk kobling mellom lokalt og nasjonalt nivå.<sup>32</sup> På denne måten ser man at den tradisjonelle hierarkisk-demokratiske organisasjonsstrukturen står sterkere i barne- og ungdomsorganisasjonene enn i voksenorganisasjonene. Med andre ord finnes det i barne- og ungdomsorganisasjonene fortsatt en struktur hvor lokalt engasjement kan tas opp på nasjonalt nivå. Dette illustrerer de sentrale barne- og ungdomsorganisasjonenes viktige demokratifunksjon, og at det er kontakt mellom barne- og ungdomsorganisasjonene og offentlige myndigheter. Et eksempel på dette er den årlige kontaktkonferansen mellom BLD og representanter fra sentralt hold i barne- og ungdomsorganisasjonene. Dette er også en arena hvor organisasjonene rådspørres av offentlige myndigheter.

Det å holde møter regnes som essensielt innen organisasjonsdemokratiet, da dette sikrer medlemmenes medbestemmelsesrett. Møtevirksomhet er også den aktiviteten som tettest knyttes opp mot barne- og ungdomsorganisasjonenes demokratiskoloring. Funn fra Hordalandsundersøkelsen viser at det er blitt færre medlemsmøter de siste årene. Dette er et utviklingstrekk som gjelder alle organisasjoner, ikke bare barne- og ungdomsorganisasjonene. Nedgangen i medlemsmøter har fortsatt de siste ti årene, og under halvparten av barne- og ungdomslagene holder nå medlemsmøter på månedlig basis. Styremøter har ikke opplevd tilsvarende nedgang. Dette kan være en indikasjon på at beslutningsmakten er mer sentralisert. Samtidig ser man en økt tendens til at foreninger velger ikke å arrangere møter i det hele tatt.

Hvis man ser nedgangen i møteaktivitet i sammenheng med den generelle utviklingen i barne-

og ungdomsorganisasjonene, kan en forklaring være at organisasjonene nå slår sammen medlems-, styre- og åpne møter for å tilpasse seg et synkende engasjement. Dette kan ses i tråd med Wollebæk og Sivesind som finner at tålmodigheten for møteaktivitet er synkende i hele befolkningen, fordi man i større grad enn før ønsker å målrette tidsbruken mot det man er mest opptatt av.<sup>33</sup> En annen og mer positiv forklaring kan være at medlemsmøtene i dag er fjernet fra sin tradisjonelle kontekst, og i stedet utøves gjennom nettbaserte kanaler som sosiale medier og hjemmesider. Ikke overraskende ser man en økt bruk av Internett innen organisasjonssamfunnet. Imidlertid viser forskningen at Internett oftest brukes for å formidle informasjon, og ikke som en arena for møtevirksomhet.<sup>34</sup> Selv om Internett, og da særlig sosiale medier, kan fungere som en trigger for organisasjonsengasjement, har denne arenaen så langt ikke tatt over for tradisjonell møteaktivitet. Man kan samtidig spekulere i om redusert møteaktivitet på sikt vil virke svekkende for organisasjonenes interne demokratiske funksjon.

Formen på medlemskap er også i endring. Frivillighet Norge gir en generell oversikt over ulike former for medlemskap i frivillige organisasjoner. Her skilles det mellom personlige medlemmer med demokratiske rettigheter, familiemedlemskap med representerte rettigheter (også kalt kollektive medlemskap) og støttemedlemmer uten demokratiske rettigheter (eksempelvis giver- og gavemedlemskap).<sup>35</sup> Større fokus på aktivitet for egne medlemmer på lokalt nivå i barne- og ungdomsorganisasjonene kan i ytterste konsekvens føre til at medlemskapet tar form av et rent kunde-forhold. På denne måten utvannes medlemskapet ved at fokuset rettes mot fordeler og tjenester, framfor eierskap og demokratisk styring.

Videre ser man at det innen noen voksenstyrte frivillige organisasjoner er opprettet egne, separate ungdomstilbud. Her har som regel ikke ungdom de samme demokratiske rettighetene som medlemmer av moderorganisasjonen. Ungdomsmedlemmene får delta på tilrettelagte aktiviteter, men gis ikke anledning til å påvirke sentrale deler av organisasjonens drift.

<sup>33</sup> Wollebæk og Sivesind (2010).

<sup>34</sup> Eimhjellen (2011a); Nordø (2011).

<sup>35</sup> <http://www.frivillighetnorge.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=2553> (lesedato: 12. oktober 2011).

<sup>32</sup> Nordø (2011).

## 4.5 Sosiale forskjeller i organisasjonsdeltakelse

### 4.5.1 Sosioøkonomiske forskjeller

På et mer overordnet plan ser man at de ungdommene som deltar i organisasjonssamfunnet langt fra representerer et tverrsnitt av ungdomsbefolkningen. Tvert i mot er det en tydelig todeling mellom ressurssterk ungdom som deltar mye, og ungdom fra lavere sosiale lag som faller utenfor. Særlig er det sosial skjevhet blant eldre ungdommer. De yngste er forholdsvis aktive i organisasjonssamfunnet, men dette avtar utover i 20-årene. En stor del av dette mønsteret kan nok forklares med at mange av de yngste deltar i aktivitetsorienterte organisasjoner, der det å delta aktivt i organisasjonen følger mer eller mindre naturlig av organisasjonens premisser.

Et utviklingstrekk er at ressurssterk ungdom er stadig mer overrepresentert i organisasjonene, og at de ofte er medlem i flere organisasjoner.<sup>36</sup> De ungdommene som deltar i organisasjonslivet viser seg som mer motiverte og enda mer bevisst på fordelene ved å være engasjert i en organisasjon enn det de var tidligere. Andelen av denne typen engasjerte ungdom, både gutter og jenter, har totalt sett økt. Med andre ord: De ungdommene som deltar, deltar mer enn før.

Parallelt med denne utviklingen ser man at noen sosiale grupper faller utenfor mer systematisk enn tidligere.<sup>37</sup> Tilbakegangen i organisasjonsdeltakelse er størst i den gruppen av ungdom som tidligere brukte minst tid på organisasjonsarbeid. I gruppen med lav sosioøkonomisk status er det også store kjønnsforskjeller knyttet til organisasjonsdeltakelse. Størst har frafallet de siste ti årene vært for unge menn i alderen 19–34 år: Kun 12 prosent av unge menn med lav sosioøkonomisk status deltar nå i frivillig arbeid.<sup>38</sup> Særlig gjelder dette unge som ikke har fullført videregående skole, har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og ofte også helseproblemer. En mulig forklaring på det store frafallet i denne gruppen kan være mangelfull tilkobling til nettverk hvor rekruttering til organisasjoner skjer, samt liten interesse for frivillig arbeid. Denne tolkningen understøttes av at mange av dem som tilhører denne gruppen forklarer sin manglende organisasjonsdeltakelse med at ingen har spurt dem, eller at de ikke vet hvor de skal begynne. I tillegg opp-

gir de i en noe større grad enn voksne over 35 år ikke å være interessert. Noen grupper blir dermed stående utenfor, uten tilgang til godene som følger med det å delta i en organisasjon.

Organisasjonssamfunnet kan ses som en katalysator for mekanismer man ser i samfunnet generelt. Unge rekrutteres gjennom sosiale nettverk, og dersom man som ung ikke har tilgang til organisasjonsrelevante nettverk, kan dette bidra til større sosial ulikhet og marginalisering senere i livet.

Denne hypotesen gis tyngde hvis man undersøker om ungdoms holdninger til organisasjonsdeltakelse er knyttet til den særskilte livsfasen de er i, eller om holdningene skyldes den generasjonen de tilhører.<sup>39</sup> Mens livsfaseforklaringer impliserer at unges holdninger er midlertidige, ligger det i generasjonsforklaringer en forståelse av at de unges verdier er av en mer permanent karakter. Wollebæk og Aars finner at generasjonsperspektivet har større forklaringskraft enn livsfaseperspektivet. Holdningene til frivillig arbeid later med andre ord til å være noe man bærer med seg videre i livet. Forskerne finner at dagens 27–35-åringer i stor grad svarer det samme på spørsmål om frivillig deltakelse som 16–24-åringene gjorde i 1998. Når holdningene vedvarer kan dette forstås som uttrykk for større samfunnsendringer. Som vi har sett har forskning vist at det de siste tretti årene har vært en nedgang i frivillighet blant ungdom. Dagens voksne var med andre ord mer aktive enn deres barn er i dag. «Såfremt nye ungdomskull likner mer på de litt eldre enn de eldste som går ut av befolkningen, kan vi få en gradvis endring i verdier i befolkningen etter hvert som nye generasjoner avløser gamle.»<sup>40</sup>

Generasjonsforklaringer impliserer samtidig at ungdoms organisasjonsdeltakelse må forstås i lys av større samfunnsmessige endringer. I løpet av 1900-tallet har Vesten gjennomgått en overgang fra industrisamfunn til et informasjons- og kunnskapssamfunn. Modernitetsteoretikere beskriver ofte *individualisering* som denne samfunnstypens fremste kjennetegn. Individualisering innebærer mange nye valgmuligheter, noe som også gjenspeiles i organisasjonslivet.<sup>41</sup> I teorien betyr dette også at mennesker i dag kan «shoppe» etter organisasjoner på samme måte som man kan shoppe etter andre identitetsuttrykk. Dette innebærer at man i større grad enn før organiserer seg for å dekke egne behov og interesser.

<sup>36</sup> Aars m.fl. (2011).

<sup>37</sup> Wollebæk og Aars (2011).

<sup>38</sup> Wollebæk og Sivesind (2010).

<sup>39</sup> Se Aars m.fl. (2011); Wollebæk og Aars (2011).

<sup>40</sup> Wollebæk og Aars (2011: 34).

<sup>41</sup> Wollebæk og Aars (2011: 46); Selle og Øymyr (1995: 241).

Et viktig poeng er at selv om individualiseringsprosesser har positive effekter, kan de samtidig bidra til økt sosial skjevhet. En forklaring kan være at individualiseringen gjør det mer krevende å orientere seg i organisasjonslandskapet, idet man selv må definere sine egne interesser og finne ut hvordan disse skal leves ut. Her er det de ressurssterke som klarer seg best; de shopper i større grad enn gruppen med lavere sosioøkonomisk status. Mye tyder med andre ord på at det er de mest ressurssterke ungdommene som manøvrerer best i dette landskapet. Dermed bidrar den «refleksive moderniteten» ikke til å løse opp etablerte strukturer, men snarere til å gjøre disse enda mer tydelige.<sup>42</sup>

I lys av samfunnsendringer kan en del av ungdoms reduserte engasjement i organisasjonssamfunnet også forklares med det omfattende underholdningstilbudet som i dag er tilgjengelig. Mulighet for egenaktivitet, kommersielle fritidsalternativer og økt betalingsevne er nærliggende forklaringer. Denne hypotesen får styrke ved at mange unge uttrykker at det er andre aktiviteter som står i veien for organisasjonsdeltakelse. Ødegård finner også at ungdom «i økende grad velger å engasjere seg i aktiviteter som er løsrevet fra en kollektiv ramme og agenda».<sup>43</sup>

Et annet poeng, som vi allerede har vært inne på, er at organisasjonsdeltakelse i økende grad bærer preg av flyktighet og midlertidig engasjement. Blant ungdommene som deltar kommer dette til uttrykk ved at flere uttrykker at det ikke er så viktig hvilken organisasjon man deltar i. Mange forteller at de like gjerne kunne ha jobbet frivillig for en annen organisasjon.<sup>44</sup>

#### 4.5.2 Deltakelse blant etnisk minoritetsungdom

Deltakelse i frivillige organisasjoner trekkes ofte fram som et mål på vellykket integrasjon og sosial inkludering. I et forskningsprosjekt om etnisk minoritetsungdoms deltakelse i frivillige organisasjoner i Oslo konkluderer Friberg med at minoritetsungdom langt sjeldnere deltar i organisert fritidsaktivitet enn ungdom med etnisk norsk bakgrunn, og at de på enkelte områder er helt fraværende.<sup>45</sup> Dette bildet blir langt på vei bekreftet i andre studier som tar for seg den generelle innvandrerbefolkningens frivillige deltakelse.<sup>46</sup> I en nyere komparativ studie viser Eimhjellen og

Segaard at dette gjelder frivillig arbeid generelt, både innenfor og utenfor medlemsorganisasjoner.<sup>47</sup> De finner imidlertid at personer med ikke-vestlig bakgrunn faller fra jo mer formalisert tilknytningen til organisasjonen er.

Barne- og ungdomsorganisasjonsutvalget påpekte at «sjansen for at en person i alderen 13-19 år står utenfor organisasjonslivet, øker betraktelig dersom begge foreldrene er født i et ikke-vestlig land».<sup>48</sup> Deltakelsen varierer imidlertid sterkt etter type organisasjon: Blant andregenerasjonsinnvandrere er tendensen at de oftest deltar i religiøse organisasjoner og i idrettslag.<sup>49</sup> Deltakelse i religiøse organisasjoner er ganske jevnt fordelt mellom menn og kvinner. I idrettslag er derimot menn langt oftere representert enn kvinner: Enjolras og Wollebæk finner at deltakelsen blant andregenerasjonsinnvandrere er henholdsvis 38,7 prosent for menn og 13,9 prosent for kvinner.<sup>50</sup> Etniske minoritetsgutter deltar like mye som etnisk norsk ungdom i idrett.<sup>51</sup>

Samlet sett er organisasjonsdeltakelse lavere for kvinner med minoritetsbakgrunn enn for menn.<sup>52</sup> Friberg finner det samme mønsteret blant ungdom i Oslo. Jenter med bakgrunn fra land som Pakistan, Irak, Marokko og Vietnam er særlig underrepresentert. Blant pakistanske jenter er det under 28 prosent som oppgir å være medlem i en organisasjon, mot 70 prosent av jentene med etnisk norsk bakgrunn.<sup>53</sup> De pakistanske jentene som deltar, deltar som oftest i religiøse organisasjoner. Når det gjelder andelen som er *aktive* i ulike former for lag gjelder dette under 12

<sup>45</sup> Prosjektet er gjennomført av Fafo, og datamaterialet er fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført blant 3000 elever i første klasse på videregående skole i Oslo i 2004. Selv om respondentene har ulik etnisk bakgrunn, er det fyllest data om ungdom med pakistansk bakgrunn. I tillegg er det trukket inn data fra et annet Fafo-prosjekt basert på personlige intervjuer med 620 familier med pakistansk og somalisk opprinnelse og spørreskjema med 3900 andre familier fra den øvrige befolkningen. Se Friberg (2005) for ytterligere informasjon.

<sup>46</sup> Se Eimhjellen og Segaard (2010); Enjolras og Wollebæk (2010); Hagelund og Loga (2009).

<sup>47</sup> Studien er gjennomført i 2009 av Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Respondentene har ikke-vestlig bakgrunn og er jevnt fordelt mellom første- og andregenerasjonsinnvandrere. Materialet sammenlignes med tilsvarende data om den etniske majoritetsbefolkningen. Se Eimhjellen og Segaard (2010).

<sup>48</sup> NOU 2006: 13 *Fritid med mening* s. 21.

<sup>49</sup> Enjolras og Wollebæk (2010); Eimhjellen og Segaard (2010).

<sup>50</sup> Enjolras og Wollebæk (2010: 14).

<sup>51</sup> Friberg (2005).

<sup>52</sup> Enjolras og Wollebæk (2010).

<sup>53</sup> Friberg (2005: 15).

<sup>42</sup> Se for eksempel Beck, Giddens og Lash (1994).

<sup>43</sup> Ødegård (2010: 58).

<sup>44</sup> Wollebæk og Aars (2011: 40).

prosent av de pakistanske jentene, mot 58 prosent av ungdom med norsk bakgrunn.

Forskningen som foreligger indikerer samtidig at man blant etniske minoriteter ser det samme mønsteret som blant befolkningen generelt; de mest ressurssterke deltar mest. Eimhjellen og Seggaard finner at forskjellene mellom etnisk minoritet og -majoritet i hovedsak skyldes sosioøkonomiske faktorer, altså inntekt og utdanning.<sup>54</sup> Barne- og ungdomsorganisasjonsutvalget påpekte at dette ikke primært handler om økonomi i seg selv, men snarere at rekruttering som regel skjer gjennom sosiale nettverk. Unge med etnisk minoritetsbakgrunn oppgir at de ikke vet hvem de skal spørre eller hvor de skal henvende seg for å delta i frivillige organisasjoner. Slik ser vi at det i stor grad er de samme seleksjonsmekanismene som gjelder for minoritetsungdom som for majoritetsungdom.

En minoritetsgruppe som hittil ikke er diskutert er samisk ungdom. Forskere finner at det i denne gruppen er mindre kjønnsforskjeller i organisasjonsdeltakelse enn det er i den øvrige befolkningen. Et annet funn er at samer deltar i omtrent samme grad som befolkningen ellers, og at det også er mindre forskjeller mellom unge og eldre i denne gruppen. Videre finner forskerne at det er et markant skille mellom samer som er registrert i Sametingets valgmanntall og de som ikke er det (om manntallet, se avsnitt 6.5). De manntallsførte er svært aktive både innenfor norsk og samisk sfære, mens de uregistrerte samene deltar mindre både i den samiske og i den norske politiske kanalen. Forskjellene er imidlertid ikke så store som for innvandrerungdom.<sup>55</sup>

#### 4.5.3 Deltakelse blant ungdom med fysisk funksjonshemming

Tidligere har det vært antatt at ungdom med fysisk funksjonshemming deltar mindre i de frivillige organisasjonene enn ungdom uten funksjonshemming.<sup>56</sup> Basert på en landsdekkende undersøkelse foretatt i 2009 finner imidlertid Eimhjellen at funksjonshemmet ungdom i alderen 16–24 år i tilnærmet samme grad som funksjonsfriske er medlem i frivillige organisasjoner.<sup>57</sup> Barne- og ungdomsorganisasjonsutvalget merket seg også denne diskrepansen mellom allmenn oppfatning

og forskningsresultater. Basert på Ung i Norge-undersøkelsen fra 2002, fant de at over halvparten av tenåringene med nedsatt hørsel og/eller bevegelsehemming var medlem av barne- og ungdomsorganisasjoner. Barne- og ungdomsorganisasjonsutvalget påpekte videre at mangel på data fra tidligere år gjør at man ikke vet om unge funksjonshemmedes deltakelse i organisasjonslivet har økt eller holdt seg konstant på dette nivået.

Eimhjellen finner igjen det samme mønsteret blant funksjonshemmede som vi har gjort rede for ovenfor: Også i denne gruppen er det de med høy utdanning som deltar mest. Samlet oppgir likevel gruppen av funksjonshemmende som ikke deltar i organisasjonslivet litt andre årsaker for sin manglende deltakelse enn de funksjonsfriske. Som forventet er helseproblemer det som oftest oppgis å være en barriere for organisasjonsdeltakelse. Et annet hinder som nevnes er transportproblemer.

## 4.6 Vurderinger og tiltak

### 4.6.1 Rammevilkår

Utvalgets overordnede vurdering er at rammevilkårene for å drive barne- og ungdomsorganisasjoner er gode. Det er stor velvilje på alle politiske nivåer, og det later heller ikke til at dårlig økonomi er et hovedproblem for organisasjonene. Nå gjør også regjeringen en innsats for å forenkle statlige søknads- og rapporteringsprosedyrer: Etter at LNU i sin resultatrapport for 2011 tok opp problemet, satte Kulturdepartementet ned en forenklingsgruppe. Denne skal gå gjennom alle prosedyrer og foreslå endringer. Et tiltak som vil bli gjennomført er å utarbeide en veileder for offentlige myndigheter om støtteforvaltning ovenfor barne- og ungdomsorganisasjoner. Dette er et viktig tiltak.

### 4.6.2 Unges opplutning om organisasjonene

Utvalget merker seg at det er stor sosial skjevhet i opplutningen om de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene. Ressurssterk ungdom er blitt mer bevisst på fordelene ved å delta, mens ungdom fra lavere sosiale lag i stadig større grad marginaliseres i organisasjonssamfunnet. I gruppen som opplever marginalisering er det også store kjønnsforskjeller; blant de eldste ungdommene deltar gutter systematisk mindre enn jenter. Utvalget bemerker at den skjeve fordelingen i frivillig deltakelse ikke skyldes problemer i organi-

<sup>54</sup> Eimhjellen og Seggaard (2010).

<sup>55</sup> Selle og Strømsnes (2008); Selle, Semb og Strømsnes (2011).

<sup>56</sup> Se for eksempel NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*.

<sup>57</sup> Eimhjellen (2011b).

sasjonene, men snarere avspeiler generelle samfunnstrekk.

Vi har sett at sosial ulikhet i rekruttering til frivillige organisasjoner ikke skyldes økonomi *per se*, men snarere at unge fra lavere sosiale lag mangler et sosialt nettverk hvor slik rekruttering skjer. For denne gruppen av ungdom kan dette også bidra til økt risiko for marginalisering senere i livet. Ungdom som deltar øker derimot sine sosiale ressurser, kontaktnettverk og kvalifikasjoner, ressurser som gir fordeler også på andre samfunnsarenaer.

I et demokratiperspektiv er det uheldig at noen grupper av ungdom er underrepresenterte i organisasjonskanalen. Særlig gjelder dette minoritetsungdom, da organisasjoner også har en positiv effekt på integrering.

#### *Integrering av minoritetsungdom*

Det at den sosiale seleksjonen skjer mer systematisk enn før, er et problem som strekker seg utover organisasjonenes handlingsmakt og det som kan styres av offentlig støttepolitikk. Utvalget ser likevel positivt på Kaldheimutvalgets forslag om å gjennomgå tilskuddsordninger slik at de bidrar til å styrke fellesarenaer der minoritet og majoritet møtes.<sup>58</sup>

Det ligger et uutnyttet potensial i organisasjonene som inkluderingsarena. Organisasjonsarbeid kan være en viktig brobygger mellom minoritet og majoritet. Det bør derfor være et mål at flere grupper deltar på lik linje med majoritetsbefolkningen.

Organisasjonene bør sette av nødvendige ressurser til lederkapasitet og oppfølging av medlemsgrupper som faller fra hyppigere enn andre. Her bør myndighetene bidra ved å stille nødvendige ressurser til rådighet. Det er også viktig å kartlegge eventuelle barrierer som hindrer deltakelse, for eksempel krav om medlemskap, valg av organisering, metoder for rekruttering og eventuell forventning om oppfølging fra foreldre.

Utvalget stiller seg grunnleggende positiv til incentiver som bidrar til å skape en bredere rekruttering til organisasjonene. Utvalget støtter Kaldheimutvalgets forslag om å oppfordre de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene til å være mer offensive i rekrutteringen av innvandrerdungdom ved å spre informasjon til foreldre med innvandrerbakgrunn gjennom skoler, barnehager, helsetjenester og lignende om organisasjonenes betydning som inkluderingsarena. Et stør-

re mangfold i organisasjonene vil styrke organisasjonenes eget arbeid og bidra til et samfunnsmessig mål om å redusere etniske og sosiale skiller i frivilligheten.

#### *Åpen skole etter skoletid*

Utvalget støtter forslaget som ble fremmet av barne- og ungdomsorganisasjonsutvalget om at organisasjonene gis gratis tilgang til offentlige skolers lokaler utenom undervisningstid. Skolelokalene bør holdes åpne på jevnlig basis for møteaktivitet og arrangementer.<sup>59</sup> Utvalget begrunner dette med at skolen er en inkluderende arena. Utvalgets oppfatning er at å lokalisere aktiviteter på skolen vil gjøre det lettere for ungdom generelt å delta. I første rekke vil det bidra til å senke terskelen for deltakelse for ungdom som ikke er del av sosiale nettverk hvor organisasjonsrekruttering foregår. For etniske minoriteter vil aktivitets-tilbud på skolen være et positivt alternativ til andre fritidstilbud, for eksempel aktivitet i ungdomskubbene, en arena vi vet enkelte minoritetsforeldre er skeptiske til. I tillegg vil skolen være praktisk velegnet for ungdom med funksjonshemming, fordi skolene i stor grad allerede er tilpasset funksjonshemmede elevers behov.

Enkelte kommuner har allerede åpnet sine skolelokaler til aktivitet utenom undervisning. Barne- og ungdomsorganisasjonsutvalget konstaterte at frivillige foreninger som driver godkjente voksenopplæringstilbud har kunnet ta i bruk skolens lokaler til undervisning. Denne muligheten er hjemlet i voksenopplæringsloven, og favner vidt slik at det er mulig for organisasjonene å avholde kurs og samtidig holde kostnadene nede.<sup>60</sup>

Utredningen om frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner belyste tre begrensende faktorer ved denne ordningen: Det første var at enkelte lokale skolemyndigheter har kuttet i bestemmelsene om leiefritak på grunn av dårlig økonomi. De etterlyste derfor en håndheving av denne loven. Det andre var at denne loven ikke favner ungdom under 16 år. De foreslo derfor en endring av loven slik at skolene åpnes for folk i alle aldre. For det tredje omfatter denne loven heller ikke jevnlig møter og arrangementer.<sup>61</sup>

Et annet problem utvalget har merket seg, er at kommunene forskjellsbehandler organisasjo-

<sup>58</sup> NOU 2011: 14 *Bedre integrering*.

<sup>59</sup> Jf. NOU 2006: 13 *Fritid med mening*.

<sup>60</sup> Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven) av 20. juni 2003 nr. 45 § 21.

<sup>61</sup> Se NOU 2006: 13 *Fritid med mening*, s. 48–49.

ner og aktører som ønsker tilgang til skolens lokaler både innenfor og utenfor skoletiden. Det er den enkelte skoleeier som setter rammene for dette, men det synes som det er stor variasjon mellom skolene i hvordan dette praktiseres.

Utvalget mener at barne- og ungdomsorganisasjonene bør gis tilgang til skolens lokaler utenom undervisningstid.

#### 4.6.3 Innflytelse i lokalsamfunnet

Deltakelse og involvering i relevante prosesser kan bidra til at organisasjonene får en tydeligere rolle lokalt. Organisasjonene bør oppmuntres av kommunen til å samordne egne interesser i form av lokale samarbeidsråd. Som berørt gruppe kan organisasjonene representere felles interesser overfor kommunen når det gjelder lokal samfunnsutvikling og innen temaområder under kommuneplanen, for eksempel sentrumsutvikling og kulturtilbud.

I plan- og bygningsloven heter det at

«[k]ommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte».<sup>62</sup>

Kommunens ansvar for medvirkning fra barn og unge spesielt er også presisert i veilederen «Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven» fra Miljøverndepartementet.<sup>63</sup>

Utvalget er kjent med at det skal utarbeides nye veiledere som understreker dette ansvaret. I

<sup>62</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71.

<sup>63</sup> Miljøverndepartementet (2009).

#### Boks 4.1 Utvalgets forslag til tiltak

- Utvalget mener arbeidet med å inkludere ungdomsgrupper med lav deltakelse i frivillige organisasjoner bør styrkes. Dette kan skje gjennom etablering et statlig tilskudd som sikrer nødvendige ressurser til lederkapasitet og oppfølging. Utover dette bør barne- og ungdomsorganisasjonene gis tilgang til skolens lokaler utenom undervisningstid.
- Utvalget vil styrke barne- og ungdomsorganisasjonenes mulighet til å delta i kommunal politikktutforming og planprosesser. Kommunene bør tilrettelegge for at det etableres lokale samarbeidsråd for barne- og ungdomsorganisasjonene, som velger representanter til ungdomsråd og andre medvirkningsorgan og -prosesser i kommunen. Forholdet til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene bør også innarbeides i relevante veiledere om medvirkning etter plan- og bygningsloven.

forbindelse med kommuneplanens samfunnsdel er det særlig relevant å involvere lokale barne- og ungdomsorganisasjoner. Som fritidstilbydere spiller de en viktig rolle for oppvekstmiljøet. Å kanalisere ungdoms engasjement gjennom organisasjonene til stedsutvikling lokalt vil styrke organisasjonenes funksjon som talerør for ungdom.

Organisasjonenes relasjon til ungdomsrådene, kan styrkes gjennom valgordningen til ungdomsrådene. Utvalget foreslår blant annet at frivillige organisasjoner og fritidsklubber velger et visst antall representanter hver (jf. avsnitt 5.5).

## Kapittel 5

# Myndighetsinitierte ordninger for medvirkning

### 5.1 Innledning

De siste 20 årene har myndighetene i økende grad etablert ungdomsråd og andre konsultative ordninger for ungdom. Bakgrunnen er framveksten av det såkalte brukerdemokratiet, dvs. en bevegelse mot tettere kontakt mellom myndighetene og de som er berørt av politiske beslutninger. I det følgende diskuteres hva slags rolle både formelle og uformelle konsultative ordninger har for ungdoms deltakelse og mulighet til å øve innflytelse.

Mandatet påpeker at ungdomsråd og andre formaliserte medvirkningsorganer ikke nødvendigvis gir ungdom makt og innflytelse. I tråd med dette diskuterer utvalget hva som må til for at slike ordninger kan bidra til å gi ungdom reell innflytelse over saker og politikkfelt.

Et annet spørsmål som tas opp er om formaliserte medvirkningsorganer bør suppleres med mer uformelle ordninger. Bakgrunnen er det som tidligere er omtalt som et mulighetsperspektiv, at slike ordninger kan bidra til at et bredere spekter av ungdomsstemmer blir hørt.

Et siste tema som belyses er hva som inngår i myndighetenes informasjonsplikt overfor ungdom, dvs. hvordan myndighetene kan sikre at unge er reelt informert om temaer som er viktige for ungdom samt om viktige enkeltsaker og politiske saksfelt.

### 5.2 Ungdomsråd og andre formaliserte medvirkningsorganer

#### 5.2.1 Demokratisk legitimitet

Formaliserte medvirkningsorganer finnes i de fleste norske kommuner og fylkeskommuner og kommer i en rekke ulike varianter. Eksempler er ungdomsråd, ungdommens demokratiforum, ungdomsparlament, ungdommens kommunestyre, ungdomsting og ungdommens fylkesting.<sup>1</sup>

Etableringen av slike organer er et konkret uttrykk for at ungdom i økende grad forstås som

aktører med legitim rett til å delta i demokratiske prosesser, og bidrar også til å forsterke denne oppfatningen. Formaliserte medvirkningsordninger er også viktige i et demokratiperspektiv; de knytter unge som ikke har nådd stemmerettsalder til det institusjonelle demokratiet. Medvirkningsorganene gjør det lettere for ungdom å bli hørt i demokratiske prosesser: Meningsbryting ungdommene i mellom bidrar til at unges standpunkter blir tydeliggjort. I tillegg vil innspill fra en gruppe ungdommer gjerne tillegges større betydning enn innspill fra enkeltungdom. Formaliserte medvirkningsorganer kan også fungere som «skoler i demokrati». Hvorvidt etableringen av slike organer virker politisk mobiliserende på ungdom generelt, er mer usikkert. Ødegård viser til at noen studier finner at ungdomsråd kan fungere som rekrutteringskanal til politiske partier, men at økningen i antall ungdomsråd ikke har hatt noen betydning for unges posisjon i kommunale politiske organer.<sup>2</sup> Antallet ungdomsråd ser heller ikke ut til å ha ført til økt tilstrømming til de politiske ungdomspartiene.

Det knytter seg også flere dilemmaer til formaliserte medvirkningsorganer for ungdom. Det er blant annet en fare for at den innflytelsen som ungdom får ikke er reell, og at deltakelsen skjer på voksensamfunnets premisser. Det er også et moment at slike organer rekrutterer sosialt skjevt, og slik sett ikke representerer ungdomsbefolkningen, men primært «vellykkede» ungdommer (jf. tabell 3.1).

Statlige myndigheter har iverksatt flere tiltak for å få kommunene til å etablere medvirkningsorganer for ungdom. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har for eksempel utarbeidet eksempelsamlinger, håndbøker og retningslinjer myntet på kommunene.<sup>3</sup> På oppdrag fra BLD har Barne- og ungdomsrådet i Oslo (BURO) nylig utarbeidet en veileder for ungdoms-

<sup>1</sup> Jf. Fauske m.fl. (2009); Vestby (2003).

<sup>2</sup> Ødegård (2011b).

råd, som er sendt til alle landets kommuner og fylkeskommuner.<sup>4</sup> I disse og andre statlige dokumenter understrekes det at ungdom bør delta mer i demokratiske prosesser, og at dette bør skje mer systematisk og gjennom mer formaliserte strukturer enn hva tilfellet er i dag. Myndighetenes strategi har vært å oppfordre kommunene til å etablere ulike typer medvirkningsorganer, heller enn å øve press eller å etablere stimuleringsordninger.<sup>5</sup>

Knudtzon og Tjerbo viser til at det er det er bred politisk enighet om at «kommunene skal stå fritt til å velge om de skal ha en representasjonsordning for barn og unge og hvordan de eventuelt skal organisere denne».<sup>6</sup> I tråd med dette var det ingen partier som argumenterte for at ungdomsråd eller tilsvarende ordninger burde være lovfestet på linje med eldreråd og råd for funksjonshemmede da Stortingsmelding nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* ble behandlet.

Lidén beskriver det statlige nivået som en «medierende instans» mellom de internasjonale konvensjonene Norge har sluttet seg til, og som stadfester statens ansvar for å tilrettelegge for unges deltakelse, og det lokale nivået, der beslutningene om hvordan unge skal inkluderes i demokratiske prosesser fattes. Etableringen av kommunale medvirkningsorganer for ungdom er et eksempel på hvordan «utformingen av [unges] medborgerskap i dag bestemmes av så vel globale som lokale premisser».<sup>7</sup>

Ungdomsråd og andre formaliserte medvirkningsorganer for ungdom er en del av den konsultative, eller brukerdemokratiske, kanal som har vokst fram de senere tiårene. I konsultative ordninger er prinsippet for deltakelse «voice», dvs. at berørte parter bør få komme til orde og kunne påvirke utfallet av en sak, og ikke «vote», slik det er i det representative demokratiet. Konsultative ordninger kan være basert på geografi, som grenderåd, på alder, som eldreråd og ungdomsråd, eller på livssituasjon, som råd for funksjonshemmede og innvandrerråd. Kanalen omfatter både varige ordninger, som råd av den nevnte typen, og mer sporadiske tiltak, som folkemøter og høringer om konkrete saker. Ungdomsråd og lignende

ordninger er et uttrykk for en utvikling mot en mer brukerstyrt offentlig sektor, hvis begrunnelse blant annet er å styrke det lokale demokratiet. Betoningen av brukerespektet ved lokalpolitisk deltakelse peker samtidig mot en forståelse av borgerne som konsumenter, og ikke som «politiske medborgere med et bredere orientert samfunnsansvar».<sup>8</sup> Det er utvalgets oppfatning at begrunnelsen for ungdomsråd og lignende ungdomsspesifikke ordninger først og fremst må knytte seg til medborgerskapsdimensjonen, og ikke til instrumentelle nyttehensyn. Det er helt sentralt for medvirkningsordningenes demokratiske legitimitet at de bidrar til å støtte opp om unges medborgerskap og deres mulighet til å si sin mening og øve innflytelse i konkrete politiske prosesser. I tråd med Knudtzon og Tjerbo forstår utvalget medvirkning som den innflytelsesmuligheten som ligger i medvirkningsorganets formidling av synspunkter inn i kommunens administrative og politiske system.<sup>9</sup> Dette kan skje på ulike måter. Blant annet ved at medvirkningsorganet initierer saker som får reell administrativ og politisk behandling, at administrasjonen samarbeider med medvirkningsorganet i en tidlig fase av en sak og ved at organet spiller inn i høringsprosesser. I tillegg kommer muligheten til å fatte beslutninger i konkrete saker, for eksempel gjennom å fordele midler til ulike formål eller gjennomføre egne arrangementer.

Den konsultative kanalen skiller seg på flere måter fra organisasjonskanalen. Gjennom konsultative ordninger kommer myndighetene i direkte kontakt med ulike grupper av befolkningen. I organisasjonskanalen er kontakten indirekte, med organisasjonene som bindeledd mellom befolkningen og myndighetene. Her er det dessuten snakk om en toveiskontakt, der organisasjonene også fungerer som pressgrupper overfor myndighetene på eget initiativ, mens ungdomsråd og tilsvarende ordninger er initiert og organisert «ovenfra».<sup>10</sup>

I det følgende beskrives formaliserte medvirkningsordninger på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå samt unges oppfatning om ungdomsråd som innflytelseskanal.

### 5.2.2 Kommunale medvirkningsorganer

Majoriteten av norske kommuner har etablert egne medvirkningsorganer for ungdom. Disse

<sup>3</sup> For eksempel *Mer innflytelse til barn og ungdom – eksempler fra arbeidet i kommuner og fylker* (BFD 2003), Rundskriv Q-27/2006 B *Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene* (BLD 2006) og *Håndbok for ungdomsråd* (BLD 2006).

<sup>4</sup> BLD og BURO (2011).

<sup>5</sup> Fauske m.fl. (2009).

<sup>6</sup> Knudtzon og Tjerbo (2009: 33).

<sup>7</sup> Lidén (2003: 95).

<sup>8</sup> Lidén (2003: 101).

<sup>9</sup> Knudtzon og Tjerbo (2009).

<sup>10</sup> Jf. Lidén (2003).



kommer hovedsakelig i to former: barne- og/eller ungdomsråd og barn og unges kommunestyre, heretter omtalt som rådsmodellen og kommunestyremodellen. En survey blant samtlige av landets kommuner i 2009 viste at om lag 80 prosent av kommunene har minst én av disse formene for medvirkningsorgan, med rådsmodellen som den klart vanligste.<sup>11</sup> Andelen kommuner som *ikke* hadde etablert slike organer var høyere i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere enn i de større kommunene, og den var særlig høy blant de aller minste kommunene (færre enn 5000 innbyggere).<sup>12</sup> Det generelle bildet er likevel at den overveiende majoriteten også blant de mindre kommunene har etablert formaliserte medvirkningsorganer for ungdom. I gruppen som ikke hadde ungdomsråd eller lignende på undersøkelsestidspunktet var det dessuten flere som planla å etablere eller reetablere en slik ordning.

Forskerne fant systematiske forskjeller mellom råds- og kommunestyremodellen. Rådene har hyppig møtefrekvens (8–10 ganger per år), relativt få deltakere (9 i gjennomsnitt) og liten aldersspredning blant disse (14–18 år). Til sammenligning avholdes kommunestyret stort sett én gang i året, har betydelig flere deltakere (26 i gjennomsnitt) og større aldersspredning blant disse. Det er også større kontinuitet blant medlemmene i rådene enn i kommunestyrene: Blant rådene er det en tredjedel som velger alle medlemmer på nytt for hver periode. Tilsvarende andel blant styrene er tre fjerdedeler. Rådene velger også medlemmer for lengre perioder enn styrene. Det vanligste er to år i rådene, og ett år i styrene.

Selv om det er forskjeller i oppgaver og funksjon, har de to typene medvirkningsorgan mye til felles. I begge tilfeller er de viktigste oppgavene å fordele egne midler, fremme forslag om tiltak for barn og unge, gi innspill til kommunen i saker som angår barn og unge, samt å være høringsinstans. Å gi informasjon videre til barn og unge i kommunen og å innhente informasjon fra barn og unge framstår som mindre viktige oppgaver, særlig for kommunestyrene. Det å være aktiv dialogpartner med politikere og administrasjon skårer

enda lavere, også dette særlig for kommunestyrene.

For både råd og styre er skolen den viktigste rekrutteringsarenaen, enten ved at det gjennomføres direkte valg, eller ved at elevrådsrepresentanter også blir medlemmer i råd eller styre. Blant rådene gjelder dette tre fjerdedeler, og blant styrene vel ni av ti. En fjerdedel av ungdomsrådene rekrutterer fra fritidsklubber, men det forekommer også at medlemmer til ungdomsråd rekrutteres gjennom valg på åpne møter (18 prosent), ved direkte forespørsel (16 prosent) og fra organisasjoner (11 prosent) og politiske partier (2 prosent). Sammenlignet med rådene rekrutterer styrene sjeldnere på åpne møter (3 prosent), ved direkte forespørsel (6 prosent) og fra fritidsklubber (14 prosent), men noe oftere fra organisasjoner (15 prosent) og politiske partier (9 prosent). Flere kommuner har dessuten angitt at de anvender flere rekrutteringsmåter. Uansett valgordning er det et gjennomgående funn at aktiviteten i medvirkningsorganet er frikoplet fra den arenaen ungdommene er valgt fra. Undersøkelsen viser også at medlemmene i medvirkningsorganer har dårlige informasjonskanaler tilbake til ungdommene i kommunen.

Et stort flertall av kommunene som har formaliserte medvirkningsorgan oppga at representantene som er valgt inn «godt gjenspeiler ulike grupper barn og unge i kommunen». De kommuneansatte som svarte på spørsmålene, var også gjennomgående positive til organenes betydning som innflytelseskanal for ungdom. Tre fjerdedeler mener for eksempel at organet i noen eller stor grad gjør at ungdom har innflytelse i kommunale beslutningsprosesser, mens to tredjedeler mener organet i noen eller stor grad øker interessen for lokalpolitiske saker blant barn og unge. En tilsvarende andel mener organet i noen eller stor grad bidrar til at saker belyses bedre før en avgjørelse skal fattes.

Når det gjelder saksområder unge har hatt innflytelse på, er det utforming av kulturtiltak (aktiviteter, konserter, arrangementer) og opprettelse av tiltak for ungdom (fritidsklubb, ungdomshus, ungdomskafeer og lignende) flest kommuner nevner. Områdene transport og rekreasjonsområder nevnes av færre, og skole og helse av enda færre.

Hvordan ungdomsrådene er plassert i det kommunale systemet ble ikke kartlagt systematisk. Men undersøkelsen indikerer at mange kommuneansatte opplever en sentral plassering som viktig. Forskerne har gjengitt et illustrerende sitat:

<sup>11</sup> Knudtzon og Tjerbo (2009).

<sup>12</sup> Analyser avgrenset til kommuner med under 20 000 innbyggere viste at verken kommunens økonomi, målt i resultater per innbygger og i økonomisk handlefrihet, eller geografiske beliggenhet hadde signifikant betydning for sannsynligheten for å ha medvirkningsorgan. Sannsynligheten var imidlertid signifikant lavere blant kommuner som oppga at de gjennomførte folkemøter i forbindelse med planprosesser. Forskerne undersøkte også om ordførerens partitilknytning hadde betydning, men oppgir ikke om (de små) forskjellene de fant var signifikante.

«Ordfører informerer om politiske saker som skal behandles i Bystyret på hvert ungdomsrådsmøte. Ungdomsråd og Bystyret er på samme dag, så innspillene fra rådet tar ordføreren med seg direkte til Bystyret.»<sup>13</sup>

Hva slags støttefunksjoner kommunene tilbyr rådene ble heller ikke systematisk kartlagt. Trolig er det stor variasjon kommunene imellom. I rapporten fra undersøkelsen omtales sekretæren for ungdomsrådet som en sentral aktør, med avgjørende betydning for hvordan rådene fungerer. Følgende sitater er illustrerende:

«Med kulturkonsulenten som sekretær/vaksenkontakt for rådet har ein alltid ein person tilstades som veit kva som skjer i administrasjonen, dette gjer det og enklare for rådet å få informasjon og kontakt med forskjellige personar/avdelingar.»<sup>14</sup>

«Ungdommens aktive deltakelse varierer, men den er avhengig av at det finnes en sekretær som har mulighet til å sette av tid til dette arbeidet. Det har også variert noe. Når forholdene ligger til rette, fungerer [ungdomsrådet] godt, og er et viktig organ, som blir tatt på alvor av politikerne.»<sup>15</sup>

Når det gjelder graden av formalisering av virksomheten i medvirkningsorganene er inntrykket fra casestudiene som inngikk i studien, at variasjonen er stor: Mens noen kommuner har utarbeidet omfattende systemer og detaljerte mandat, legger andre få føringer.

### 5.2.3 Hva mener ungdom om lokale ungdomsråd?

Frøyland har gjennomgått foreliggende forskning om ungdoms oppfatninger av lokale ungdomsråd som innflytelseskanal.<sup>16</sup> De fleste av studiene han omtaler, er lokale casestudier hvor ungdom som er eller har vært med i ungdomsråd er intervjuet om sine erfaringer og oppfatninger. I tillegg omtales ungdomsundersøkelsen i Bodø, som er en web-basert survey blant ungdom i alderen 13–18 år (n=3648, svarprosent 56,2). Sistnevnte viser at mer enn halvparten av ungdommene som deltok ikke kjente til det lokale ungdomsrådet. Samtidig

<sup>13</sup> Knudtson og Tjerbo (2009: 78).

<sup>14</sup> Knudtson og Tjerbo (2009: 78).

<sup>15</sup> Knudtson og Tjerbo (2009: 209).

<sup>16</sup> Frøyland (2011).

oppga to tredjedeler av ungdommene at de var interessert i å være med på å påvirke det kommunen planlegger i forhold til ungdom.<sup>17</sup>

Flere funn går igjen i casestudiene. Ungdom som er medlem av ungdomsråd er positive til rådene som innflytelseskanal. Men det er heller ikke uvanlig at mange stiller spørsmålsteget ved om rådene har noen reell innflytelse på politikerne beslutninger: Ungdommene opplever at de blir hørt, men er samtidig usikre på hvorvidt dette resulterer i endringer.<sup>18</sup> Tilsvarende funn er rapportert i internasjonale studier.<sup>19</sup> Forskningen viser også at unge som slutter i ungdomsråd er mer negative til rådene reelle innflytelse enn de som deltar over tid. Det samme gjelder ungdom som ikke har vært med i ungdomsråd. En av grunnene til at rådene ikke oppnår reell innflytelse er at de kommer for sent inn i beslutningsprosesser til å kunne påvirke utfallet av saker.<sup>20</sup>

Frøyland trekker også fram at casestudiene viser at unge som har vært med i ungdomsråd mener aksjonsrettede tiltak er viktig, blant annet for å synliggjøre ungdomsrådene som innflytelseskanal. Flere mener at denne formen for politisk deltakelse er mer effektiv enn den direkte kontakten med kommuneadministrasjonen og politikere. Når det gjelder ungdomsbefolkningen som helhet viser Frøylands gjennomgang av kvantitative studier at mange unge har tiltro til ungdomsrådene, samtidig som flere studier viser at mange ikke kjenner til at det finnes et ungdomsråd i kommunen. Frøyland trekker følgende konklusjon: «Om ikke ungdommene har kjennskap til hvordan rådene arbeider og hva slags muligheter for medbestemmelse de faktisk har, er det vanskelig å benytte seg av denne kanalen for å oppnå innflytelse.»<sup>21</sup>

### 5.2.4 Regionale medvirkningordninger

I alt hadde 18 av landets fylker virksomme medvirkningsordninger for ungdom da dette ble kartlagt i 2009.<sup>22</sup> Hvilke ordninger som er etablert varierer, og det foreligger lite systematisert kunnskap om hvordan disse jobber, hva slags saker de er involvert i og hvordan ungdommene som deltar er rekruttert. Følgende ordninger finnes per i dag:

<sup>17</sup> Handegård og Gjertsen (2006).

<sup>18</sup> Vestby (2009); Grimnes (2007); Teige (2005).

<sup>19</sup> Se Frøyland (2011) for detaljer og referanser.

<sup>20</sup> Se Teige (2005); Vestel m.fl. (2003); Grimnes (2007); Knudtson og Tjerbo (2009).

<sup>21</sup> Frøyland (2011: 33).

<sup>22</sup> Knudtson og Tjerbo (2009).

Ungdommens fylkesråd, fylkesting, fylkesutvalg, fylkeselevråd, fylkeselevombud, barne- og ungdomsråd, ungdomspanel og ungdomspolitisk utvalg. Sammensetningen av organene og valgordningene varierer. Det samme gjør sakstyper og graden av innflytelse. I noen fylker kanaliseres det også midler til ungdomsformål gjennom sammenslutninger av lokale ungdomsråd.

### 5.2.5 Ordninger på nasjonalt nivå

#### *Barneombudets ungdomspanel*

Barneombudet har siden 2006 hatt et ungdomspanel.<sup>23</sup> Ungdomspanelet møtes som regel hver sjettede uke og består av maksimalt 15 medlemmer i alderen 13–18 år. Medlemmene er stort sett rekruttert fra videregående skoler i Oslo og Akershus. Det rekrutteres også via ungdomsklubber og andre miljøer. Hovedoppgaven til panelet er å gi Barneombudet direkte informasjon om hva ungdom mener om ulike saker. Panelet kan også ta opp saker de vil diskutere med Barneombudet. Barneombudet legger til rette for opplæring og sekretærfunksjoner. Medlemmene kan delta på eksterne møter og konferanser, og deltar også i Barneombudets virksomhetsplanlegging og interne ansettelsesprosesser.<sup>24</sup>

#### *Ungdommens nasjonalforsamling*

Per i dag finnes det ikke ungdomsråd på nasjonalt nivå. Som et forsøksprosjekt arrangerte Barneombudet og Barne- og ungdomsrådet i Oslo (BURO) *Ungdommens nasjonalforsamling* i 2010. Arrangementet er utfyllende beskrevet i en rapport utvalget har fått overlevert.<sup>25</sup> Alle landets fylker ble invitert til å sende to representanter mellom 13 og 18 år sammen med en ledsager. I alt sendte 16 av 19 fylker representanter. Deltagerne valgte et *Nasjonalt ungdomspanel* som skal jobbe for at det etableres et nasjonalt medvirkningsorgan for ungdom.

Ungdommene som deltok i arrangementet gikk inn for lovfesting av medvirkningsorgan for

ungdom på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Hovedtrekkene i forslaget er at det i alle kommuner skal være et ungdomsråd eller en lett tilgjengelig påvirkningskanal for ungdom, at alle fylkeskommuner skal ha et ungdomsorgan som er rådgivende for fylkesting og fylkeskommune og at det etableres et fast nasjonalt organ: Ungdommens nasjonalforsamling. Deltakerne gikk også inn for at myndighetene bør utarbeide nasjonale retningslinjer for ungdomsrådene som berører alder, demokratiske valgprosesser, mobilisering av saker og representanter.

#### *Arrangementer i regi av Stortinget*

Barnas spørretime på Stortinget har vært arrangert årlig siden 2007. Stortingets parlamentariske nettverk for barns rettigheter (barnerettsgruppa) har stått bak arrangementet, mens Redd Barna har bistått med den praktiske tilretteleggingen. I 2010 deltok 60 unge i alderen 10–19 år fra 12 utvalgte kommuner.<sup>26</sup> Det siste arrangementet fant sted i 2010, og midlene blir videreført til et ungdomsparlament i Stortingets egen regi: *Ungdommens storting*.<sup>27</sup>

Ungdommens storting skal avholdes første gang i 2012, som et prøvearrangement og en forberedelse til en mer utvidet versjon i 2013. Arrangementet blir også en del av jubileumsåret 2014 og vil deretter videreføres. Stortinget oppgir at det vil samarbeide med relevante offentlige instanser og at informasjon om lignende arrangementer i andre land er innhentet. Det er et mål at arrangementet i stor grad skal være ungdomsstyrt og at deltakerne er bredt geografisk representert. Det vil også være et mål å få på plass et system for å følge opp sakene i etterkant av arrangementet. Hvordan dette skal skje er foreløpig ikke konkretisert.

<sup>26</sup> Redd Barna (2010a).

<sup>27</sup> Redd Barna har oversendt en kopi av et brev til Stortingets presidentskap og Stortingets parlamentariske nettverk for barns rettigheter. Redd Barna skriver her at det er positivt at Stortinget vil satse på ungdom, men påpeker at Barnas spørretime har en viktig funksjon som ikke dekkes av arrangementer som har opplæring i demokrati som sitt viktigste innhold. Etter deres oppfatning er Barnas spørretime ikke ment som demokratiopplæring, men som en arena der barn kan bli hørt i saker de er opptatt av her og nå. Redd Barna viser i denne forbindelsen til punkt 25 i FNs barnekomité's merknader til Norge, der statlige myndigheter oppfordres til å tilrettelegge for barns deltakelse i den nasjonale politikken. Redd Barna har trukket seg fra den planlagte spørretimen i 2011.

<sup>23</sup> Beskrivelsen bygger på Winsvold og Falck (2011) og informasjon fra ungdomspanelets nettside: <http://www.barneombudet.no/ungdomspanel/ungdomsrad/> (lesedato: 4. november 2011).

<sup>24</sup> Se <http://www.barneombudet.no/ungdomspanel/ungdomsrad/arkiv/ungdomspan/> (lesedato: 4. november 2011).

<sup>25</sup> Barneombudet og BURO (2011).

## 5.3 Andre medvirkningsordninger

### 5.3.1 Behovet for supplerende ordninger

Brukerdemokratiet omfatter både formaliserte ordninger og mer uformelle, ad hoc-pregede ordninger. En metode som brukes av myndighetene, og som også initieres «nedenfra», er folkemøter. På kommunalt nivå blir slike møter brukt i forbindelse med planprosesser for å oppfylle plan- og bygningslovens krav om at berørte personer skal høres og for å involvere befolkningen i budsjettprosesser.<sup>28</sup> Også på nasjonalt nivå arrangeres det folkemøter og dialogmøter. Hensikten er å få innspill fra befolkningen eller vekke engasjementet omkring en sak.

Ordninger som er tatt i bruk overfor ungdom omfatter lokale demokratiforum, ungdomspanel, dialogarenaer og dialogforum. Fauske, Vestby og Carlsson har påpekt at dersom unges deltakelse skal styrkes i kommunene, må man ta i bruk både formaliserte ordninger som ungdomsråd og lignende, og andre typer deltakerdemokratiske ordninger:

«Deltakerdemokratiske ordninger kan være fora der ulike og skiftende ungdomsstemmer kan komme til orde, avhengig av tema. En vesentlig grunn til å oppfordre til dette, er at vi ser at det er ulike ungdomsmiljøer og interesser, ulike livssituasjoner og behov, og at det er viktig at lokale politikere får innsikt i dette.»<sup>29</sup>

Poenget er at det å ha andre ordninger i tillegg til ungdomsråd er en bedre garanti for at ulike ungdomsstemmer vil komme fram i diskusjoner om temaer som berører ungdom. Forskerne påpeker også at det kan være saker eller politikkområder der det er hensiktsmessig å involvere ungdom som har en bestemt type erfaring og kompetanse. Ordninger som er mindre formaliserte enn ungdomsråd, kan også bidra til å skape bedre betingelser for at ungdom får uttrykke seg på måter de finner naturlig. I denne sammenhengen er det viktig at det legges et helhetlig perspektiv på forutsetningene for at ungdom kan involveres og delta i beslutningsprosesser. Både innhold, form og relevans har betydning for om de ordninger myndighetene etablerer lykkes.

Utvalget har også fått innspill fra ulike organisasjoner som etterlyser uformelle kontaktpunkter mellom ungdom og myndighetene. Statens råd for

likestilling av funksjonshemmede skriver blant annet at

«[e]t mangfold av kanaler for påvirkning er et viktig og inkluderende tiltak for deltakelse på det politiske nivået. Mange arenaer for deltakelse preges av ressurssterke unge som allerede har tilegnet seg de voksnes språk og omgangsformer. Dette fører til at de som ikke behersker denne retorikken ekskluderes (...) Rådet etterlyser flere alternativer for de som ikke behersker eller har interesse for politisk aktivitet på de voksnes premisser. For å oppnå større grad av deltakelse fra et bredere lag av befolkningen, må kanalene for deltakelse speile befolkningen. Dette medfører bruk av andre kommunikasjonsformer og muligheter for deltakelse på flere ulike arenaer».

På oppdrag fra BLD har Winsvold og Falck kartlagt modeller for medvirkning for utsatte unge, dvs. unge som har behov for ekstra oppfølging fra det offentlige hjelpeapparatet.<sup>30</sup> Winsvold og Falck skiller mellom modeller for medvirkning på individnivå og på systemnivå. I det følgende omtales tre modeller som alle reflekterer utvalgets grunnleggende perspektiv på medvirkning. Samtlige befinner seg på systemnivå, dvs. at de dreier seg om hvordan ungdom kan involveres i politiske beslutningsprosesser. Til sammenligning handler modeller på individnivå om hvordan den enkelte unge kan involveres i saker som angår han eller henne. Modellene vi beskriver er ikke avgrenset til utsatte unge, men utformet slik at de kan favne hele spekteret i ungdomsbefolkningen.

### 5.3.2 Fritidsklubber

Fritidsklubber, ungdomshus og lignende åpne tilbud til alle ungdommer finnes i en rekke varianter. De fleste er eid og drevet av kommunen, men noen er også i regi av frivillige organisasjoner (som kristne/religiøse organisasjoner eller idrettsorganisasjoner) eller private grupperinger (som bygdela). Vi omtaler denne modellen i kapitlet om innflytelseskkanaler i offentlig regi siden denne eierformen er mest utbredt. Størrelse, aktiviteter, åpningstider og medlemsgrupperinger varierer. Det som er felles er at det er åpne tilbud der alle ungdommer på stedet er velkomne. I praksis er det store forskjeller fra sted til sted med hensyn til om fritidsklubben eller ungdomshuset brukes av ungdom flest, eller det om det er

<sup>28</sup> NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring*.

<sup>29</sup> Fauske m.fl. (2009: 110).

<sup>30</sup> Winsvold og Falck (2011).

spesielle subkulturer eller utsatte ungdomsgrupper som er hovedbrukere.<sup>31</sup>

Ungdom & Fritid, som er en medlemsorganisasjon for fritidsklubber, ungdomshus og lignende, oppgir at det var en nedgang i antall tilbud fram til 2008.<sup>32</sup> I 2003 var det 747 tilbud og i 2008, 639. Etter 2008 er utviklingen vanskeligere å følge fordi rapporteringen fra kommunene er endret, men nedgangen ser ut til å ha stoppet opp. Det er også mulig at det er en svak økning ved siste rapportering.

Fritidsklubber og ungdomshus gir ungdom et sted å være og tilrettelegger for aktiviteter av ulikt slag. Men de kan også være *demokratibyggende arenaer*. For det første fordi mange har et fungerende internt klubbdemokrati og for det andre fordi dette er institusjoner som en del steder velger representanter til det lokale ungdomsrådet. Dette betyr at ungdomsrådet kan være representert med flere og ulike stemmer enn om det bare er elevråd ved skolene som er rekrutteringskanalen.

Gjennom Ungdom & Fritid foregår det en utstrakt virksomhet med demokratiopplæring og kompetansebygging. Organisasjonen dekker i stor grad dette feltet i Norge og oppgir at det er få klubber som ikke er med. Ett av kravene for å bli medlem er at virksomheten er «brukerstyrt, der de unge har reell innflytelse over sin egen fritid». Det betyr at de må involvere ungdom i driften, og et klart flertall av fritidsklubbene har klubbstyre og like mange har klubbkasse som de disponerer. Som sosialiseringsarena har klubbene flere kvalifiseringsaspekter, og ett av dem dreier seg om deltakelse, medvirkning og innflytelse; med andre ord om demokratisk kvalifisering. Ungdom & Fritid holder klubbstyrekurs for ungdom, der demokratiske temaer og prinsipper, både i sin alminnelighet og med tanke på klubbvirksomhet, er på dagsorden. Så vel tankegodt og idealer som praktiske råd og konkret veiledning om organisering inngår i kursene. Deltakerne får innføring i hva demokrati er og hvordan demokratiske rettigheter for barn og unge er lovforankret, hvorfor det er viktig med klubbdemokrati, hvordan sosiale ferdigheter som å ta ansvar og å bestemme er knyttet til demokratisk praksis, og hvordan medvirkning kan åpne for kreativitet og engasjement i ungdomsstyrte prosjekter. Også voksne klubbledere tilbys kursing og kompetansebygging på dette feltet.

<sup>31</sup> Fauske og Øia (2003).

<sup>32</sup> E-post fra Ungdom & Fritid, 2. desember 2011, vurderinger basert på tall fra KOSTRA.

### 5.3.3 Ekspertgrupper og ekspertmøter

I et innspill til utvalget etterlyser Barneombudet en bedre tilrettelegging fra myndighetenes side slik at barn og unge får mulighet til å delta i høringsrunder og i større grad bli hørt i utformingen av politikk. Barneombudet mener barn og unge må bli hørt i utviklingen av politikk på felt de selv er eksperter på. Barneombudet tar selv i bruk ekspertgrupper og ekspertmøter med barn og unge, og anbefaler at metodene tas i bruk i planlegging og politikktutvikling på lokalt og nasjonalt nivå.<sup>33</sup>

Både ekspertgrupper og ekspertmøter har som utgangspunkt at ungdom er eksperter på sine egne erfaringer. Det kan også nevnes at organisasjonene Forandringsfabrikken, Voksne for Barn og Redd Barna har tatt i bruk tilsvarende metodikk.

Ekspertgrupper er grupper av barn eller unge med erfaringer fra et spesifikt område, for eksempel unge med familiemedlemmer i fengsel og unge som har opplevd vold i familien. Deltakerne i ekspertgruppene skal møtes jevnlig over tid og jobbe med problemstillinger de er eksperter på – sammen med Barneombudet.

Barneombudets modell for ekspertmøter er beskrevet i Winsvold og Falck.<sup>34</sup> Hovedtrekkene kan oppsummeres slik: Et ekspertmøte er et engangsmøte der en gruppe barn eller unge samles for å gi innspill til Barneombudet om konkrete saker eller bestemte situasjoner. Et viktig poeng er at de som deltar skal ha en direkte eller indirekte tilknytning til det som skal diskuteres. Deltakerne skal også informeres grundig om hva som er bakgrunnen for møtet, hva som skal diskuteres og hvordan møtet skal foregå. I dette ligger det også at de voksnes rolle skal avklares. Andre momenter er at møtereglene lages i fellesskap, at deltakernes synspunkter skrives ned i et referat som deltakerne godkjenner, at synspunktene skal brukes aktivt og at deltakerne i etterkant skal få tilbakemelding om hvordan dette har skjedd.

### 5.3.4 Ungdomskonferanser

En annen modell er ordningen med årlige ungdomskonferanser som har vært brukt i Nord-Trøndelag siden 2002.<sup>35</sup> I motsetning til de to nevnte modellene, som er på kommunalt nivå, er ungdomskonferanser på regionalt nivå. Nord-Trøndelag fylkeskommune har satset på Ung-

<sup>33</sup> Fra Barneombudets innspill til utvalget.

<sup>34</sup> Winsvold og Falck (2011).

domskonferansen som et alternativ til Ungdommens fylkesting. Konferansen er blitt en fast post på budsjettet til fylkeskommunen, mens ansvaret for å arrangere den er delegert til Nord-Trøndelag barne- og ungdomsråd (NTBUR). Ungdommene som sitter i styret til NTBUR deltar i planlegging og gjennomføring, og er vertskap for konferanse-deltakerne.

Målgruppen for konferansen er ungdom i aldersgruppen 15–25 år samt fylkespolitikere og ordførere. Antallet deltakere er begrenset til 135. De første årene konferansen ble gjennomført foregikk rekrutteringen via barne- og ungdomsorganisasjonene og prosjekter som Ung Tiltaksløst. Det ble også jobbet aktivt med å rekruttere fra ungdomshus, asylmottak, frivillighetsentraler og lignende. I dag skjer rekrutteringen ved at konferansen annonseres i ulike media. Påmeldingen er personlig og deltakerne representerer ikke andre enn seg selv, selv om mange har bakgrunn fra ulike organisasjoner. Ungint opplyser imidlertid at det fortsatt er behov for å jobbe aktivt med å rekruttere vanskeligstilt ungdom.

Konferansen er basert på et sett av prinsipper. Et prinsipp er at alle som deltar skal ha likeverdig mulighet til å påvirke det endelige resultatet. Derfor jobbes det med metoder som skal sikre at alle kan bli hørt, både unge og voksne samt mer og mindre taleføre deltakere. Et annet prinsipp er at innspillene fra deltakerne blir offisielt overlevert til den politiske ledelsen i fylkeskommunen. Dermed markeres politikernes ansvar for å ta med seg innspillene i det videre politiske arbeidet. Et siste prinsipp er tilbakeføring, dvs. at fylkespolitikere redegjør for hvordan de har jobbet videre med innspillene fra fjorårets konferanse. På denne måten blir det tydeliggjort overfor deltakerne at deres synspunkter blir tatt på alvor, og får betydning for politiske beslutningsprosesser.

## 5.4 Myndighetenes kommunikasjon med ungdom

### 5.4.1 Generell ungdomsinformasjon

Å være informert er grunnleggende for at man skal kunne delta i samfunnsdebatten og medvirke i saker som angår en. Myndighetene har en gene-

rell opplysningsplikt overfor befolkningen. Barn og unge har også en særskilt rett til å bli informert i saker som angår dem. Dette er stadfestet i barnekonvensjonen. For å oppfylle informasjonsplikten må myndighetene informere ungdom der de er og kommunisere på en måte som gjør at ungdom forstår hva saken eller saksfeltet dreier seg om.

Generell informasjon handler både om rettigheter, tjenester og tilbud. Rundt om i landet finnes det flere ungdomsinformasjonskontorer. Dette er fysiske steder som samler ungdomsrelevant informasjon, og som gir råd og veiledning til ungdom. Kontorene har også nettsted der mye av informasjonen er lagt ut. Et eksempel er UngInfo i Oslo.<sup>36</sup> UngInfo retter seg mot ungdomsbefolkningen i alderen 13–26 år. Tiltaket er drevet av Barne- og ungdomsrådet i Oslo (BURO) og finansieres i hovedsak av Oslo kommune. UngInfo er med i et nasjonalt nettverk for ungdomsinformasjonskontorer og i den europeiske organisasjonen for ungdomsinformasjon, EYRICA. EYRICA har utarbeidet et charter for ungdomsinformasjonsarbeid som UngInfo følger.<sup>37</sup>

Et annet generelt informasjonstiltak for ungdom er nettstedet ung.no.<sup>38</sup> Nettstedet ble opprettet i 2003, og er drevet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Målgruppen er unge mellom 13 og 20 år. På nettsidene opplyses det at barnekonvensjonen er utgangspunktet for nettstedet. Artikkel 13 om retten til å få informasjon, og artikkel 17 om at staten skal sikre barn tilgang til informasjon fra et mangfold av nasjonale og internasjonale kilder, nevnes spesielt. Ung.no har som mål å bidra med oppdatert, kvalitetssikret og brukertilpasset informasjon. Informasjonen har hovedsakelig offentlige kilder, men det informeres også om organisasjoner og institusjoner som driver ikke-kommersiell virksomhet og som har oppgaver eller informasjon som er viktig for ungdom.

Bufdir opplyser at det i 2010 var 2,8 millioner brukere på ung.no, og at brukerne i gjennomsnitt var innom 3,2 artikler eller spørsmål.<sup>39</sup>

I tillegg til ung.no finnes en rekke lokale ungdomsinformasjonssider på nettet. Flere av disse går også under navnet UngInfo. Det finnes også en offentlig finansiert spørretjeneste om kropp og seksualitet, Klara Klok. Klara Klok er et midler-

<sup>35</sup> Beskrivelsen bygger på Ung i Nord-Trøndelags (Ungint) notat Ungdomskonferansen i Nord-Trøndelag 2001–2011. Ungint er fellesbetegnelsen på følgende ungdomssatsinger i Nord-Trøndelag: Nord-Trøndelag Barne- og ungdomsråd (NTBUR), Ungdommens Kulturmonstring (UKM), Ung Tiltaksløst, Elev- og lærlingombudet og nettstedet <http://www.ungint.no>.

<sup>36</sup> <http://www.unginfo.oslo.no/>.

<sup>37</sup> <http://eryica.org/en/content/european-youth-information-charter> (lesedato: 3. november 2011).

<sup>38</sup> Informasjon fra [http://www.ung.no/om/3\\_ung.no\\_-\\_oppslagsverket\\_for\\_deg\\_som\\_er\\_ung.html](http://www.ung.no/om/3_ung.no_-_oppslagsverket_for_deg_som_er_ung.html) (lesedato: 3. november 2011).

<sup>39</sup> Bufdir (2010).

tidig prosjekt, finansiert av Sosial- og helsedirektoratet og Nordland Fylkeskommune. Nordland fylkeskommune er driftsansvarlig.<sup>40</sup> En annen statlig finansiert spørretjeneste om kropp og seksualitet er Suss-telefonen.<sup>41</sup>

Buudir opplyser også at de via Eurodesk lyser ut midler til tiltak som bidrar til å styrke internasjonal informasjon overfor ungdom i Norge. De siste årene er det satt av 200 000 kroner til medlemskontingent og tilskudd til deltakelse på statuttfestede møter i EYRICA. Pengene som blir til overs utlyses til andre informasjonstiltak på det internasjonale barne- og ungdomsområdet. Buudir opplyser at de neste år vil informere bredere om muligheten for å søke på disse midlene.<sup>42</sup>

På oppdrag fra BLD har Buudir også gjennomført fem regionale ungdomsinformasjonskonferanser. Tre konferanser ble gjennomført i 2009 og to i 2010. Innholdet i de to siste konferansene var «spissa mot nye nettbaserte medium og korleis offentlige aktørar, kommunane især, kan nå ungdom via elektroniske kanalar».<sup>43</sup> Ifølge Buudir var de som deltok på konferansene positive til temaene som ble tatt opp, men kommuniserte samtidig at de trenger bistand i sitt videre arbeid. De uttrykte en forventning om bistand til lokal og regional informasjonsvirksomhet fra sentralt hold. Blant annet ble en koordinerende instans for ungdomsinformasjon etterlyst.<sup>44</sup>

#### 5.4.2 Sosiale medier som informasjonskanal

Sosiale medier gir myndighetene nye muligheter til å informere ungdom og til å komme i dialog med dem. Flere har påpekt at myndighetene ikke bør tenke på informasjon som noe de gir til unge, men benytte de mulighetene sosiale medier gir for deling og dialog.<sup>45</sup> Informasjon på offentlige nettsteder bør med andre ord være enkel for brukerne å dele og ta med seg til andre nettsteder, for eksempel til ulike nettsamfunn. Det er viktigere at informasjonen når ut enn at den leses på bestemte nettsteder.

Sosiale medier endrer tilgangen til politisk informasjon og kan skape en ny arena for politisk dialog mellom myndigheter og befolkningen.

Betingelsene for språkbruk endrer seg også med sosiale medier. Unge kan lettere ytre seg i medierte omgivelser og gjøre det på egne premisser. Den aktive kommunikasjonsmodellen gjennom dialog og brukervedvirkning i sosiale medier fører til at språkbruksmønstre hos flere grupper blir synliggjort. Forskere har tatt til orde for at sosiale medier på denne måten fremmer språklig mangfold og bidrar til å demokratisere språket slik at flere unge kan delta i offentlig meningsutveksling og politiske beslutningsprosesser.<sup>46</sup>

Hvor optimistisk man bør være når det gjelder dialog mellom myndigheter og ungdom gjennom sosiale medier, er samtidig usikkert. Vestby fant for eksempel at ungdom ikke er særlig opptatt av å ha kontakt med politikere via sosiale medier.<sup>47</sup> Hun påpeker at det faktum at nettbaserte dialoger senker terskelen for kontakt ikke er tilstrekkelig for at ungdom skal engasjeres i større grad. Politikere ser heller ikke ut til å være særlig aktive for å få til slike dialoger, og bruker i liten grad Internett for å skaffe seg bedre innsikt i ungdoms situasjon og behov. Konklusjonen hun trekker er at dersom det i kommunen generelt ikke finnes gode tradisjoner for innbygger- og ungdomsmedvirkning, bedrer teknologien neppe noe som helst. Den kan snarere bidra til å skape større avstand. Et forbehold er nødvendig her. Denne studien ble gjennomført før sosiale medier fikk den utbredelsen de har i dag.

#### 5.4.3 Språk

At språk er makt er en etablert sannhet. Den som forstår hva som blir sagt eller skrevet om et tema har en åpenbar fordel sammenlignet med en som ikke gjør det. Dette understrekes i Stortingsmelding nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening*: «Når språkbruk og maktbruk heng saman, inneber det også at språkbruk kan skapa avmakt og gje oss ei kjensle av språkleg avmakt.» Statens ansvar for å stå fram som et godt forbilde når det gjelder å bruke et klart språk, framheves også.

Et tiltak myndighetene har satt i verk er prosjektet *Klart språk i staten*.<sup>48</sup> Prosjektet definerer klarspråk som «korrekt, klart og brukertilpasset språk i tekster fra det offentlige». Prosjektet legger til grunn at informasjon fra det offentlige skal være forståelig for alle. Samtidig understrekes det at det å uttrykke seg klart ikke betyr å forenkle

<sup>40</sup> Mer informasjon finnes på <http://www.klara-klok.no>.

<sup>41</sup> Mer informasjon finnes på <https://www.suss.no>.

<sup>42</sup> Buudir (2010).

<sup>43</sup> Prop 1 S (2011–2012) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<sup>44</sup> Buudir (2010).

<sup>45</sup> For eksempel Storsul m.fl. (2008); Brandtzæg og Lüders (2008).

<sup>46</sup> Brandtzæg (2011); Brandtzæg og Lüders (2008).

<sup>47</sup> Vestby (2009).

<sup>48</sup> Informasjon og sitater er hentet fra nettstedet til prosjektet: <http://www.sprakradet.no/klarsprak/>.

språket for enhver pris: «Forenkling skal ikke føre til fattig og unyansert språk. Ikke alle tekster kan være enkle, og ikke alle tekster kan være fri for fagspråk. Det viktige er at teksten er tilpasset mot-takeren.»

Prosjektet er organisert som et samarbeid mellom Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Språkrådet. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) er prosjektansvarlig. Prosjektet skulle i utgangspunktet være fram til 2011, men er forlenget med to nye år. Noen av tiltakene som er gjennomført i regi av prosjektet er:

- etablering av nettstedet klarsprak.no
- ansatte i statsforvaltningen har fått tilbud om kurset *Klart språk i forvaltningen*
- utlysning av midler til språkforbedringsprosjekter i statlige virksomheter, samt tilbud om praktisk støtte i form av rådgivning
- utdeling av statens klarspråkpris

## 5.5 Vurderinger og tiltak

### 5.5.1 Formalisert medvirkning i kommunene

*Spørsmålet om demokratisk legitimitet*

Frøyland refererer til en dansk studie av et forsøksprosjekt som skulle øke unges deltakelse i lokalpolitikken.<sup>49</sup> Ungdommene som deltok trakk et interessant skille mellom kommunal ungdomspolitik og ung kommunalpolitikk. Kommunal ungdomspolitik ble betegnet som voksnes velmenende forsøk på å gjøre noe for unge, hvor vedtakene kommer ovenfra. Ung kommunalpolitikk baserer seg derimot på at unge selv utformer ideer til tiltak og prosjekter som kommer de lokale ungdomsmiljøene til gode. Utvalget mener at dersom formaliserte medvirkningsorgan, heretter omtalt som ungdomsråd, skal kunne ha legitimitet i ungdomsbefolkningen, må de nettopp fungere som arenaer for ung kommunalpolitikk.

Det som må diskuteres i denne sammenhengen er hva slags rolle ungdomsråd bør ha i det kommunale styringssystemet. Forholdet mellom medvirkning og avgjørelsesmyndighet må, slik Lidén framhever, diskuteres eksplisitt. Poenget er at ungdomsråd i dag framstår som noe mer enn et konsultativt organ, samtidig som det er uklart hva slags status og medbestemmelse det skal ha: «Det tvetydige ligger i den hybride organisasjonsfor-

men som også inkluderer begrenset avgjørelsesmyndighet og aksjonsmulighet.»<sup>50</sup>

Slik utvalget ser det må ungdomsrådets demokratiske begrunnelse først og fremst knyttes til innspills- og høringsfunksjonen, dvs. den konsultative funksjonen. Det er som kanal inn i det institusjonelle demokratiet at ungdomsrådet kan representere en reell mulighet for innflytelse for ungdomsbefolkningen. Selv om innspills- og høringsfunksjonen rendyrkes i større grad enn tilfellet er i dag, løser ikke dette alle dilemmaer rundt ungdomsrådets funksjon. Ungdomsråd vil fortsatt være avhengig av omfattende tilrettelegging, blant annet knyttet til utvelgelse av saker.

Utvalget vurderer den beslutningsmakten lokale ungdomsråd har som svært begrenset og først og fremst av symbolsk karakter. At en selektert gruppe av ungdommer får fordele en avgrenset pott med penger til kultur- eller fritidsformål, gir ikke ungdomsbefolkningen mer innflytelse i lokalpolitiske prosesser. Dersom ungdomsrådet har dette som sin primære oppgave, kan det dessuten forsterke synet på ungdom som en gruppe som kun har interesse for saker som angår dem direkte. Samtidig kan det at ungdomsråd har denne funksjonen utløse flere penger til ungdomsformål enn om det ikke hadde delegert beslutningsmakt. Det kan også være et poeng at det å fordele penger oppfattes som svært meningsfylt av ungdom som er valgt inn i ungdomsråd.<sup>51</sup> Utvalgets konklusjon er at det ikke er problematisk at ungdomsråd har denne funksjonen, men at det er problematisk dersom dette er den eneste eller viktigste funksjonen de har. Verdien av denne «horisontale integrasjonen», altså at ungdomsråd tar initiativ til og utvikler prosjekter for ungdom lokalt, skal samtidig ikke underslås. Det er ofte slike prosesser som gjør rådene synlige for ungdommer som ikke er valgt inn i rådene.

Ødegård har påpekt at samtidig som ungdomsråd er ment å styrke ungdoms mulighet til å delta i og påvirke politikken lokalt, er de henvist til å fungere på den regulære politikkenes premisser, og ikke på ungdommens.<sup>52</sup> Etter utvalgets mening er ikke dette spesielt for ungdomsråd, men et grunnleggende trekk ved myndighetsinitierte konsultative ordninger. Utfordringen er å utforme slike ordninger slik at de på tross av dette representerer en reell innflytelseskanal.

<sup>49</sup> Bach (2000) i Frøyland (2011).

<sup>50</sup> Lidén (2003: 113).

<sup>51</sup> Teige (2005); Fauske m.fl. (2009).

<sup>52</sup> Ødegård (2009; 2010).



### *Spørsmålet om formalisering*

Utvalget deler Fauske, Vestby og Carlssons oppfatning av at formalisering av medvirkningsordninger for ungdom er en viktig forutsetning for at ungdoms synspunkt kan komme fram og bli tillagt vekt i politiske beslutningsprosesser.<sup>53</sup> Utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å regulere virksomheten i medvirkningsorgan som møtes en gang i året for å gi innspill til lokalpolitikere og/eller fordele en sum penger til ungdomsformål. Sammenlignet med medvirkningsorganer med hyppigere møtefrekvens, har slike enkeltarrangementer begrenset betydning som innflytelseskanal. Saksfeltet ungdom får anledning til å forholde seg til, er som regel smalt. Slike arrangementer gir heller ikke ungdom anledning til å følge saker og politikkområder over tid. Disse forholdene reduserer også sosialisering- og læringseffekten av å delta.

Et samlet utvalg går inn for en sterkere formalisering av virksomheten i lokale medvirkningsorgan som avholder jevnlig møter og som er formelt tilknyttet det kommunale styringssystemet, dvs. medvirkningsorgan som er organisert som *ungdomsråd*. Utvalget går inn for at det utarbeides lovfastsatte nasjonale retningslinjer for lokale ungdomsråd samt at det etableres et statlig tilskudd som utløses for kommuner som etablerer ungdomsråd i tråd med retningslinjene. Hvordan retningslinjene og tilskuddsordningen mer konkret bør utformes må utredes nærmere av myndighetene.

Slik utvalget ser det bør de nasjonale retningslinjene utformes slik at det er rom for lokale tilpasninger. De må altså ikke være for detaljerte. Utvalget vil likevel omtale noen momenter som bør inkluderes. Disse er: institusjonell forankring, administrativ støtte, medlemmenes alder, valgordning og mandat. Om disse momentene mener utvalget følgende:

### *Institusjonell forankring*

Ungdomsrådet bør ha en sentral plassering i det kommunale styringssystemet. Ungdomsrådets sammensetning bør godkjennes av kommunestyret og rådet bør være direkte underlagt rådmannen.

<sup>53</sup> Fauske m.fl. (2009).

### *Administrativ støtte*

Ungdomsråd vil ikke fungere uten omfattende praktisk støtte og veiledning fra voksne. Kommunen må derfor sette av en administrativ ressurs til dette formålet. Den administrative ressursen må være stor nok til at ungdomsrådet kan bli reelt deltakende i de politiske beslutningsprosessene i kommunen.

### *Aldersavgrensing*

Lokaldemokratikommisjonen argumenterer for at det bør være en øvre aldersgrense på 18 år for medlemmer av ungdomsrådene,<sup>54</sup> mens Fauske, Vestby og Carlsson går inn for at eldre ungdom bør kunne involveres i ungdomsrådene, men ikke sitte som faste medlemmer.<sup>55</sup> De mener videre at ungdomsrådene bør være begrenset til ungdom, og ikke omfatte barn. Utvalget er enig i den siste vurderingen. Barnekonvensjonen slår fast at barn og unges makt må følge deres modenhetsnivå. Det vil ikke være urimelig å gi et råd bestående av unge i ungdomsskolealder og eldre rettigheter på linje med det eldre rådene i dag har, dvs. rett til å uttale seg i alle saker som gjelder unges livssituasjon, mulighet til å anmode kommunestyret om å sette aktuelle saker på dagsordenen og å kunne bli aktivt involvert i utforming av planer og konsekvensutredninger. Det er vanskeligere å argumentere for at yngre barn har den kunnskapen og det modenhetsnivået som kreves for å kunne bli reelt involvert i slike prosesser. Råd som utelukkende består av ungdom gir ungdom større grad av innflytelse sammenlignet med råd der også yngre barn er representert. Erfaringer viser dessuten at det å delta i råd med stort aldersspenn kan oppleves som for utfordrende for de yngste deltakerne. Når det gjelder den øvre aldersgrensen, er det grunn til å reise spørsmål ved behovet for særordninger for ungdom over 18 år, eller om ikke ressursene her bør settes inn for å styrke deltakelsen til denne gruppen innenfor andre innflytelseskanaler, som organisasjons- og valgkanalen. Utvalget mener ungdom bør kunne velges til ungdomsråd fra de begynner i ungdomsskolen til de fyller 18. Unge som fyller 18 i løpet av perioden de er valgt for, bør kunne sitte perioden ut.

<sup>54</sup> NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring*.

<sup>55</sup> Fauske m.fl. (2009: 21).

### *Valgordning*

Utvelgelseskriteriene til ungdomsrådene er utydelige og varierer fra sted til sted. Ofte er det ressurssterk ungdom som trekkes inn – de som ellers er godt synlige i lokalsamfunnet og sitter i lederposisjoner i elevråd og lignende.<sup>56</sup> Wollebæks analyser av data fra Ung i Norge 2002 viser i tråd med dette at unge fra familier med høy kulturell kapital, og som er spesielt flinke i fag som norsk og engelsk, er overrepresentert i ungdomsrådene (se tabell 3.1). Årsakene til den skjeve rekrutteringen er flere. Dels handler det om uformelle, sosiale mekanismer: Det er lett å rekruttere ungdom som på viktige kjennetegn ligner de som allerede sitter i ungdomsrådet. I tillegg er det trekk ved selve valgordningen som virker inn: Skjevheten blant representantene i elevrådene forplanter seg til ungdomsrådene når elevrådene brukes som eneste rekrutteringskanal.

Slik utvalget oppfatter det, er skolen utilstrekkelig som rekrutteringsarena til ungdomsrådene. Et viktig argument knytter seg til lærlingenes situasjon; når de ikke er representert i elevråd kan de heller ikke komme med i ungdomsråd. Det samme argumentet gjelder unge som ikke har benyttet retten til videregående skole, eller har droppet ut. Viktige argumenter for skolen som rekrutteringsarena er imidlertid at man benytter seg av en kanal som i prinsippet favner alle samt at elevdemokrati og lokaldemokrati knyttes sammen på en konkret måte gjennom slike valgordninger.

Utvalget anbefaler at skolen, frivillige organisasjoner og fritidsklubber velger et visst antall medlemmer hver. Ungdomsrådet bør også rekruttere gjennom tilfeldig utvalg fra målbeholdningen. Et forslag er at en tredjedel av medlemmene velges på denne måten. Dette vil bidra til bredde i ungdomsrådene. Utvalget er av den oppfatning at det å spørre ungdom eksplisitt vil øke sjansen for at de deltar. Samtidig er det viktig å understreke at det skal være et tilbud om å delta, ikke en plikt. Fritidsklubber er en særlig viktig rekrutteringsarena siden de, i motsetning til elevråd og frivillige organisasjoner, vanligvis ikke har en overrepresentasjon av ressurssterke ungdommer.

Valgordningen må også sikre representasjon fra unge både i ungdomsskolealder og eldre ungdommer, og en viss kontinuitet blant medlemmene. Mange ungdomsråd praktiserer i dag en ordning der medlemmene velges for to år, og hvor

halvparten av medlemmene stiller til valg hvert år. Utvalget mener dette er en god modell.

### *Mandat*

Ungdomsrådenes virksomhet må nedfelles i et standardmandat. Dette bør definere hva slags rettigheter og plikter ungdomsrådet skal ha, inkludert hvilken rolle det kan spille i det kommunale styringssystemet. Mandatet bør vektlegge ungdomsrådets rolle som innspills- og høringsinstans, men bør også åpne for at det kan fatte beslutninger på avgrensede områder. Utvalget følger her anbefalingen fra Fauske, Vestby og Carlsson.<sup>57</sup> Mandatet bør i tillegg presisere arbeidets omfang (minimumskrav til møtefrekvens) og organisering (valg av leder, prosedyrer for vedtak).

Fauske, Vestby og Carlsson påpeker at det er et demokratisk problem at medlemmene i ungdomsråd ikke har saksrettet kontakt med de gruppene de er ment å representere: De diskuterer i liten grad saker med de som har valgt dem og melder i liten grad tilbake til andre ungdommer om beslutninger som er tatt i ungdomsrådet. Forskerne foreslår at det skal etableres et «praksis-system» i skolene der man sikrer at representantene både får drøftet saker og innspill med en større gruppe ungdom som har valgt dem og får gitt tilbakemeldinger og informasjon. Utvalget deler denne oppfatningen, og vil anbefale at mandatet også presiserer at ungdomsrådet bør ha kontakt med ungdommene i kommunen.

### *Spørsmålet om lovfesting*

Utvalget har diskutert om formalisering av ungdomsrådene bør omfatte lovfesting, men er delt i sin oppfatning av dette.

### *Flertallets innstilling*

Utvalgets flertall, medlemmene Bernt, Brandtzæg, Fikse, Selle, Torgersen, Vestby, Winningah og Wollebæk, går ikke inn for lovfesting. Begrunnelsen er at ungdomsråd vanskelig kan lovfestes og formaliseres på en måte som passer for alle kommuner. Flertallet legger til grunn at kommuner som har valgt ikke å etablere ungdomsråd mest sannsynlig har gode grunner til dette. Et nærliggende moment er at ungdomsråd vanskelig kan etableres på noen meningsfylt måte i kommuner der det bor svært få ungdommer. Hele 29 av landets kommuner har færre enn 1000

<sup>56</sup> Knudtson og Tjerbo (2009); Grimnes (2007); Lidén og Ødegård (2002); Fauske m.fl. (2009).

<sup>57</sup> Fauske m.fl. (2009).

innbyggere, og det er vår oppfatning at man ikke kan pålegge kommuner med svært få ungdommer i aktuell alder å etablere ungdomsråd. Som vist tidligere er det også i all hovedsak de små kommunene som i dag ikke har ungdomsråd. Alle mellomstore og store kommuner har etablert ordningen på eget initiativ. Per i dag finnes altså ordningen der den trengs mest, dvs. i kommuner der avstanden er størst mellom ungdommer og beslutningstakere. Forholdene i små kommuner er mer oversiktlige, slik at muligheten til å påvirke gjennom uformelle kanaler er tilsvarende større. Behovet for formaliserte ordninger er altså mindre i de minste kommunene. Lovfesting kan også fungere som en sovepute, som hindrer at kommunene bestreber seg på å etablere ordninger som supplerer og utfyller ungdomsrådet, og som kan være mer fleksible.

#### *Mindretallets innstilling*

Utvalgets mindretall, medlemmene Andersen, Berg, Dæhli, Heide og Sæterhaug, går inn for at ungdomsråd lovfestes på lik linje med eldreråd. Slik mindretallet ser det bør det ikke være opp til den enkelte kommune å avgjøre om den skal ha et formalisert medvirkningsorgan for ungdom. Et slikt organ bør være en selvsagt del av det kommunale styringssystemet. Å lovfeste ungdomsråd sender et viktig signal til politikere om at ungdom har rett til å delta i politiske prosesser. Mindretallet mener dessuten at et slikt pålegg ikke representerer noe stort inngrep i den kommunale selvråderetten all den tid de aller fleste kommuner enten har eller har planer om å etablere et formelt medvirkningsorgan for ungdom. I små kommuner kan det åpnes for interkommunale løsninger.

#### **5.5.2 Det regionale og nasjonale nivået**

I et skriftlig innspill til utvalget har Barneombudet foreslått at de nasjonale retningslinjene for ungdomsråd skal omhandle det regionale nivået. Som omtalt er det stor variasjon i hva slags medvirkningsorgan fylkeskommunene har etablert. Noen har råd som møtes jevnlig, andre opererer med årlige arrangementer. Utvalget mener at det er positivt at fylkeskommunene konsulterer ungdom, men går ikke inn for å regulere virksomheten i regionale medvirkningsorganer. Utvalget vil samtidig kommentere at uansett hva slags modell fylkeskommunene velger når de skal konsultere ungdom, bør utvelgelsen av ungdom skje på måter som sikrer en viss variasjon.

Utvalget går heller ikke inn for at det etableres et nasjonalt medvirkningsorgan av typen Ungdommens nasjonalforsamling. Utvalget er skeptisk til premisset for dette forslaget, nemlig at det ikke finnes kanaler for kontakt mellom ungdom og myndigheter på nasjonalt nivå, og vil påpeke at barne- og ungdomsorganisasjonene i dag er en kanal for slik kontakt. Utvalget er også svært skeptisk til den koplingen av det lokale, regionale og nasjonale nivået som ligger i forslaget fra Barneombudet og BURO. Modellen går ut på at lokale ungdomsråd velger representanter til fylkesungdomsråd, som i neste omgang velger representanter til et nasjonalt ungdomsråd. En slik modell gir store representasjonsutfordringer. De som deltar på det nasjonale nivået vil være selektert gjennom flere ledd, og vil mest sannsynlig utgjøre et elitesjikt. De kan derfor ikke fungere som representanter for «ungdom». Følgelig er det et demokratisk problem dersom et slikt organ skal fremme ungdoms ønsker og meninger overfor myndighetene.

Når det gjelder mer sporadiske arrangementer på nasjonalt nivå, mener utvalget at de først og fremst har symbolsk verdi. At de gjennomføres bidrar til å signalisere at myndighetene ser det som viktig at barn og unge får presentert sine synspunkter. For de få som får anledning til å delta, kan de også gi nyttige erfaringer. Samtidig betyr slike arrangementer lite som påvirkningskanal for ungdom generelt.

Utvalget mener likevel at det er bekymringsfullt dersom slike arrangementer – som sjelden vil ha noen bred representasjon – erstatter den kontakten nasjonale myndigheter har hatt med ungdom gjennom barne- og ungdomsorganisasjonene. Utvalget viser for øvrig til kapittel 4, der dette diskuteres mer utførlig.

#### **5.5.3 Andre medvirkningsordninger**

Fauske, Vestby og Carlsson påpeker at det framstår som et paradoks dersom unges deltakelse i stor grad formaliseres, mens det i voksenverdenen blir stadig mer utbredt med uformelle samhandlingsformer.<sup>58</sup> I dette perspektivet er det viktig at ungdom sikres deltakelse gjennom uformelle ordninger og praksisformer. Samtidig er det ikke like lett for ungdom som for voksne interessegrupper å selv ta initiativ til og organisere kontakten med myndighetene. Derfor er det desto viktigere at myndighetene tar ansvar for å involvere ungdom gjennom et bredt spekter av ordnin-

<sup>58</sup> Fauske m.fl. (2009).

ger, tidlig i prosessen rundt ulike saker. Det siste handler om at det må tilrettelegges for at ungdom kan komme inn som premissleverandører, og ikke bare konsulteres i etterkant, når muligheten til å øve innflytelse er mer begrenset.

Utvalget mener det er behov for deltakelsesordninger som kan få fram et bredere spekter av ungdomsstemmer. Utvalget går derfor inn for at myndighetene på både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå tar i bruk modellen med ekspertmøter med grupper av ungdom som man vet blir hørt for lite. I slike ekspertmøter skal ungdom delta i kraft av å være *eksperter* på det aktuelle saksfeltet, ikke som brukere av offentlige tjenester.

Utvalget går også inn for at det etableres en forsøksordning med regionale ungdomskonferanser etter mønster fra Nord-Trøndelag. Fylkeskommunen har ansvar for flere saksfelt som har stor betydning for ungdom, og det er viktig at ungdoms synspunkter kanaliseres inn i det fylkeskommunale systemet. Det bør også settes av midler til et følgeforskningsprosjekt, som kan evaluere forsøksordningen.

#### 5.5.4 Myndighetenes kommunikasjon med ungdom

Utover de tiltakene som foreslås konkret, mener utvalget at myndighetene bør jobbe mer med å involvere ungdom i informasjonsarbeid. Å bli involvert i slikt arbeid har en egenverdi for de ungdommene som får være med, men det vil også bidra til å gjøre informasjonen til ungdom bedre. Ungdom vet ofte mer om hva som appellerer til ungdom enn det voksne gjør.

Her kan myndighetene lære av det arbeidet som gjøres i flere avisredaksjoner. Nettavisen Glåmdalen, som ble kåret til årets lokale nettsted i 2011, er et eksempel.<sup>59</sup> Avisen ønsker å involvere unge lesere og har en egen ungdomsredaksjon som er styrt av ungdommene selv. Et annet godt eksempel er hvordan NRK involverte ungdomspartilederne under kommunevalgkampen i 2011. NRK arrangerte blant annet en ungdomspartilederdebat etter skolevalget, noe som bidro til å synliggjøre ungdom som politiske aktører og ungdomspartiene som innflytelseskanal for ungdom.

Utvalget er opptatt av at tiltaket ung.no må sikres gode driftsvilkår. Utvalget er enig med BLD, som framhever at tiltaket bidrar til å sikre barn og

unges rettigheter og interesser på informasjons- og medieområdet.<sup>60</sup> Derfor er det positivt at tiltaket fikk økt sin bevilgning fra 500 000 i 2010 til 1 500 000 i 2011 og ytterligere til 2 000 000 for 2012. Fra 2012 går tiltaket fra å være et prosjekt til å bli innlemmet i Bufdirs ordinære informasjonsarbeid. Utvalget mener dette er en god plassering og at det er positivt at ung.no blir et varig tiltak. Samtidig er det viktig at ung.no sikres forutsigbarhet og at midlene står i forhold til behovet for informasjon blant ungdom. Antallet brukere indikerer at dette vil være høyt også framover.

Utvalget mener det er viktig at ung.no ikke blir berørt av eventuelle innsparingskrav knyttet til Bufdirs tiltaksområder. Utvalget går derfor inn for at ung.no driftes av Bufdir, men at tiltaket får en egen post på statsbudsjettet.

Utvalget mener også at myndighetene må bli flinkere til å bruke de mulighetene som ligger i sosiale medier til å kommunisere med ungdom. Storsul og medarbeidere påpeker at offentlige nettsteder rettet mot ungdom i liten grad understøtter sosial innholdsdeling og debatt.<sup>61</sup> Unntak finnes imidlertid. Et eksempel er Forbrukerombudet som har en egen Facebookside beregnet på ungdom.<sup>62</sup>

Utvalget mener at kommunene ikke bare skal være til stede i sosiale medier og informere ungdom om saker som angår dem, men gjøre det på måter som støtter deling og som gir muligheter for respons og debatt. Dette krever at kommuneansatte har god digital kompetanse. Utvalget går derfor inn for at kommuneansatte skal tilbys kurs i kommunikasjon med ungdom i sosiale medier.

Statens arbeid med klarspråk er viktig og bør fortsette. Etter det utvalget kan se har ikke prosjektet om klarspråk i staten så langt hatt et ungdomsfokus, men har hatt som utgangspunkt at klarspråk vil komme hele befolkningen til gode. Utvalget er enig i dette, men mener samtidig at ungdom kan ha behov for ekstra tilrettelegging av informasjon, særlig i komplekse saker. Slike saker behandles ofte i utredninger og meldinger av ulikt slag. Dette er tekster som er lange og som har et saksinnhold som ofte krever at det brukes fagtermer og spesialiserte begreper. Utvalget mener det er viktig at unge som ønsker å sette seg inn i hva slike dokumenter inneholder, kan gjøre det uten for store omkostninger. Utvalget går derfor inn

<sup>59</sup> [http://blogg.origo.no/-/bulletin/show/649624\\_glaamdalen-kaaret-til-aarets-lokale-nettsted](http://blogg.origo.no/-/bulletin/show/649624_glaamdalen-kaaret-til-aarets-lokale-nettsted) (lesedato: 15. september 2011).

<sup>60</sup> Prop. 1 S (2011–2012) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<sup>61</sup> Storsul m.fl. (2008).

<sup>62</sup> <http://www.facebook.com/ulurt> (lesedato: 15. november 2011).

for at det lages ungdomsvennlige kortversjoner av politiske dokumenter som har et ungdomsrelevant innhold – bredt forstått. Vi tror slike versjoner kan bidra til at flere unge blir gjort oppmerksom på viktige saker, og at det vil lette prosessen med å sette seg inn i hva sakene gjelder og hvordan de selv kan engasjere seg i dem. Slike versjoner kan lages med tanke på nettpublisering og deling i sosiale medier, slik at de kan få en større spredning i ungdomsbefolkningen enn det slike dokumenter vanligvis har. Utvalget vil også påpeke at det i arbeidet med å utforme og tilgjengeliggjøre slike ungdomsversjoner kan være fornuftig å trekke inn ungdom.

### 5.5.5 Forslagene fra BLDs ekspertutredning

Som nevnt er utvalget bedt om å vurdere fire forslag fra en ekspertutredning som ble gjennomført på oppdrag fra BLD.<sup>63</sup> Utvalgets vurderinger av forslagene må ses i sammenheng med de vurderinger og tiltak som allerede er presentert.

Ekspertutredningen foreslo at det burde etableres både representative og deltakerdemokratiske medvirkningsordninger i alle kommuner.<sup>64</sup> Som redegjort for går utvalget inn for formalisering av ungdomsrådene, blant annet for å sikre større grad av representativitet. Utvalget har også diskutert om kommunene bør pålegges å etablere uformelle medvirkningsordninger. I ekspertutredningen ble dialogkonferanser, kontaktmøter, rådgivingsgrupper, drøftingsmøter og ungdomspanel nevnt som eksempler på åpne og mer uformelle fora. Utvalget ser verdien av generelle uformelle fora for ungdom, men ønsker ikke å pålegge kommunene å etablere slike. Kommunene bør stå fritt til selv å vurdere hvordan de kan involvere ungdom mer uformelt i ulike saksfelt. Utvalget anbefaler samtidig at metoden med ekspertmøter tas i bruk på alle forvaltningsnivå, og går inn for et forsøksprosjekt med regionale ungdomskonferanser. Disse metodene er ikke nødvendigvis «uformelle», men de er et viktig supplement til ungdomsrådene.

<sup>63</sup> Fauske m.fl. (2009).

<sup>64</sup> Forslaget var formulert slik: «Alle kommuner bør etablere både representative og deltakerdemokratiske medvirkningsmuligheter for å sikre at mange og ulike ungdomsstemmer høres ved at: ungdomsråd formaliseres og følger nasjonale retningslinjer; det etableres åpne og mer uformelle fora: som for eksempel dialogkonferanser, kontaktmøter, rådgivingsgrupper, drøftingsmøter og ungdomspanel; utekontakt og oppsøkende virksomhet gis spesielle posisjoner som positive lytteposter og talerør for ungdomsgrupper med særskilte livserfaringer og behov.»

Det andre forslaget går ut på at kommunene pålegges å utarbeide lokale demokratiprogram for ungdom.<sup>65</sup> Utvalget støtter ikke dette forslaget. Utvalgets standpunkt må ses i sammenheng med forslaget om å formalisere ungdomsrådene. Hvis forslaget blir vedtatt vil det ikke være behov for lokale demokratiprogram.

Et tredje forslag er at ulike modeller for deltakelse for ungdom prøves ut på systematisk vis.<sup>66</sup> Utvalget støtter bakgrunnen for dette forslaget. Det er behov for mer kunnskap om hvilke medvirkningsordninger som fungerer for ulike grupper av unge samt om de mulige utilsiktede virkninger ulike ordninger kan ha. Som redegjort for går utvalget inn for at det etableres et prøveprosjekt med regionale ungdomskonferanser og at dette evalueres. Utvalget regner det også som selvsagt at det settes av midler til forskning på effekten av å formalisere ungdomsrådene.

Et fjerde forslag er å utvikle kompetansehevende tiltak for politikere og kommuneansatte.<sup>67</sup> Når det gjelder skolens læreplan og viktigheten av lokalpolitikk og ungdoms demokratiske deltakelse som temaer, er dette diskutert i kapittel 3. Utvalget har valgt å se forslaget om at statlige myndigheter skal ha ansvar for skoloring av kommuneansatte i sammenheng med BLDs ansvar for å utvikle veiledningsmaterieell til kommunene. To av tre kommuner bruker i dag statlig informasjonsmaterieell i arbeidet med medvirkningsorgan for barn og unge. Om lag 60 prosent oppgir at de bruker materieell fra BLD, mange i kombinasjon med andre kilder til informasjon og veiledning.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Forslaget var formulert slik: «Det bør lovfestes at kommunene er forpliktet til å utarbeide et demokratiprogram for ungdom som: er tverrsektorielt og for ulike politikkområder; viser hvilke former for deltakelse og medvirkning som eksisterer; viser hva slags deltakelse og medvirkning som skal utvikles; speiler mangfoldet i ungdomsmiljøer og unges lokale levekår; er ansvarsplassert i den sentrale administrative og politiske ledelse.»

<sup>66</sup> Forslaget var formulert slik: «Det bør settes i gang systematiske forsøk med ulike modeller for ungdoms deltakelse: demokratiprogram som er tverrsektorielt; ungdomsråd som følger nye nasjonale retningslinjer; kommunale tverrfaglige ungdomsplaner; system for positive lytteposter i utsatte ungdomsmiljøer (utekontakter og lignende).»

<sup>67</sup> Forslaget var formulert slik: «Det bør utformes kompetansebyggende tiltak for ungdom og demokratisk deltakelse ved at: Kommunenes Sentralforbund (KS) i sitt folkevalgte program utformer et skolorings-opplegg om ungdom, demokrati og deltakelse (politikere); skolenes læreplaner inneholder tema om lokaldemokrati, lokal ungdomspolitikk og ungdomsperspektiv på den lokale samfunnsutviklingen (ungdom); nasjonale myndigheter har ansvar for å skolere kommunalt ansatte (kommuneadministrasjon); en av bærebjelkene i nytt nasjonalt kompetansesenter for ungdom og fritid bør være ungdoms deltakelse og demokratibyggende virksomhet.»

<sup>68</sup> Knudtzon og Tjerbo (2009).

Et flertall av kommunene oppgir samtidig at de mener det er behov for mer veiledningsmaterieil og andre typer støtte og veiledning. Også Barneombudet har påpekt at det er et omfattende behov for opplæring og informasjon i kommunene. Der som ungdomsrådene formaliseres, slik utvalget går inn for, er det naturlig at BLD oppdaterer veiledningsmateriellet til kommunene. Som nevnt ber utvalget myndighetene vurdere om det også er behov for kurs eller andre kompetansehevende tiltak for kommuneansatte som har ansvar for ungdomsråd.

Et annet element i dette forslaget er at det etableres et eget kompetansesenter for ungdom og fritid der ungdom og demokrati skal være en av bærebjelkene. Barneombudet har tatt til orde for en lignende ordning.<sup>69</sup> Forslaget er at det opprettes et kunnskaps- eller ressurscenter som kan drive med informasjonsarbeid og opplæring samt føre tilsyn med kommunenes arbeid med barn og unges deltakelse og innflytelse. Utvalget oppfatter ikke at det er behov for et slikt senter. I tillegg til den kompetansen som finnes i BLD og i Barneombudet, har frivillige organisasjoner som Voksne for barn og Redd Barna i en årrekke arbeidet med å utvikle og prøve ut ulike modeller for barn og unges deltakelse. Redd Barna har for eksempel utarbeidet en håndbok som samler metoder og verktøy som kan brukes for å styrke barn og unges medbestemmelse og medinnflytelse.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Skriftlig innspill fra Barneombudet, se også Barneombudets høringsuttalelse til ekspertgruppeutredningen (datert 18. september 2009).

<sup>70</sup> Se Winsvold og Falck (2011: 48).

### Boks 5.1 Utvalgets forslag til tiltak

- Utvalget vil styrke ungdomsrådene som innflytelseskanal. Utvalget går inn for at det utarbeides lovfastsatte nasjonale retningslinjer for lokale ungdomsråd. Disse skal omfatte institusjonell forankring, administrativ støtte, aldersavgrensning, valgordning og mandat. Utvalget foreslår også et statlig tilskudd for kommuner som har ungdomsråd som følger retningslinjene. Myndighetene må i tillegg vurdere om kommuneansatte med ansvar for ungdomsråd trenger kompetanseheving.
- Utvalget mener ungdomsråd må suppleres med andre ordninger for å sikre at et mangfold av ungdomsstemmer kommer til orde. Utvalget ber myndighetene på alle forvaltningsnivå om å ta i bruk metoden med ekspertgruppemøter. Utvalget går også inn for en forsøksordning med regionale ungdomskonferanser.
- Utvalget vil at ungdom skal få relevant og forståelig informasjon fra myndighetene: Utvalget mener tjenesten ung.no bør få en egen post i statsbudsjettet og at kommuneansatte må få mer kompetanse om nettkommunikasjon med ungdom. Det bør også utarbeides ungdomsvennlige versjoner av viktige politiske dokumenter.

## Kapittel 6

# Valgkanalen

### 6.1 Innledning

Offentlige valg regnes som grunnsteinen i det formelle, representative demokratiet. Selv om andre deltakelseskanaler er viktige, kan ikke disse fullt ut erstatte deltakelse i valg dersom folkestyret skal opprettholdes. I et demokratiperspektiv er det derfor viktig å studere unges deltakelse i valgkanalen. Som påpekt i Makt- og demokratiutredningens sluttrapport har det vært en generell nedgang i befolkningens deltakelse i valg de senere tiårene.<sup>1</sup> Fram til slutten av 1990-tallet var nedgangen størst blant unge velgere, med det resultat at gapet mellom dem og befolkningen generelt økte. Et annet utviklingstrekk er tydeligere sosiale skiller: De som i størst grad koples fra det tradisjonelle demokratiet tilhører i økende grad lavere sosiale lag.

Et hovedfokus i kapitlet er hvordan unges deltakelse i valgkanalen har utviklet seg over tid.<sup>2</sup> Tre temaer belyses: unges deltakelse i offentlige valg, medlemskap i politiske partier og representasjon i folkevalgte organer. I hvilken grad samisk ungdom slutter opp om den samiske valgkanalen, belyses særskilt. Et siste tema utvalget tar opp er stemmerettsalder, inkludert forsøket med nedsatt stemmerettsalder ved kommunevalget i 2011.

### 6.2 Unges valgdeltakelse

Norske ungdommer har stor tiltro til at de vil bruke stemmeretten som voksne.<sup>3</sup> Mer enn 80 prosent av ungdomsskoleelevene som deltok i den siste runden av ICCS svarte at de «helt sikkert» eller «sannsynligvis» kommer til å stemme

ved valg som voksne. Andelen som «helt sikkert» vil stemme utgjorde om lag halvparten av elevene, mens andelen som svarte «helt sikkert ikke» var svært lav. De norske elevene hadde høyere score på «forventet deltakelse i valg som voksen» enn elever i de andre landene som deltok i undersøkelsen. Også kvalitative studier har vist at norske ungdommer uttrykker stor grad av forpliktelse overfor valgdemokratiet, og har intensjoner om å delta i valg så fort de får stemmerett.<sup>4</sup>

Andelen som faktisk deltar i valg er lavere enn andelen som tror de vil stemme når de får stemmerett. Valgdeltakelsen ved stortingsvalg har vært stabil siden 1997.<sup>5</sup> Blant førstegangselgere (18–21-åringene) har deltakelsesnivået ligget på rundt 55 prosent, noe som tilsvarer omtrent 20 prosentpoeng lavere deltakelse enn i befolkningen generelt. Ved stortingsvalget i 2009 var det et tilsvarende gap i deltakelsesnivå mellom andregangselgere (22–25-åringene) og befolkningen generelt.

Deltakelsen ved kommune- og fylkestingsvalg er generelt lavere enn for stortingsvalg. Analyser av lokalvalgundersøkelsene viser at forskjellen i valgdeltakelse mellom hele elektoratet og førstegangselgere, er omtrent like stor ved lokale valg som ved stortingsvalg.<sup>6</sup> Blant 18–21-åringer stemte omkring 35 prosent ved de tre siste lokalvalgene, mens andelen var noe høyere (om lag 40 prosent) blant de nest yngste velgerne (22–29-åringer). Tall for lokalvalget i 2011 forelå ikke da utredningen ble slutført.

Ødegård og Bergh har undersøkt om det er aldersrelaterte forskjeller blant førstegangselgere i lokalvalg.<sup>7</sup> Mønsteret de finner er i tråd med tidligere forskning: Andelen som stemmer er betydelig høyere blant 18-åringer enn blant 19-åringer. Som vist i figur 6.1 ligger 18-åringers valg-

<sup>1</sup> NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*.

<sup>2</sup> Ødegård og Bergh (2011) ved Institutt for samfunnsforskning har på oppdrag fra utvalget sammenfattet foreliggende forskning samt foretatt enkelte nye analyser. Utvalgets fremstilling bygger på dette bidraget. For en mer fullstendig redegjørelse for utviklingen vises det til Ødegård og Berghs notat.

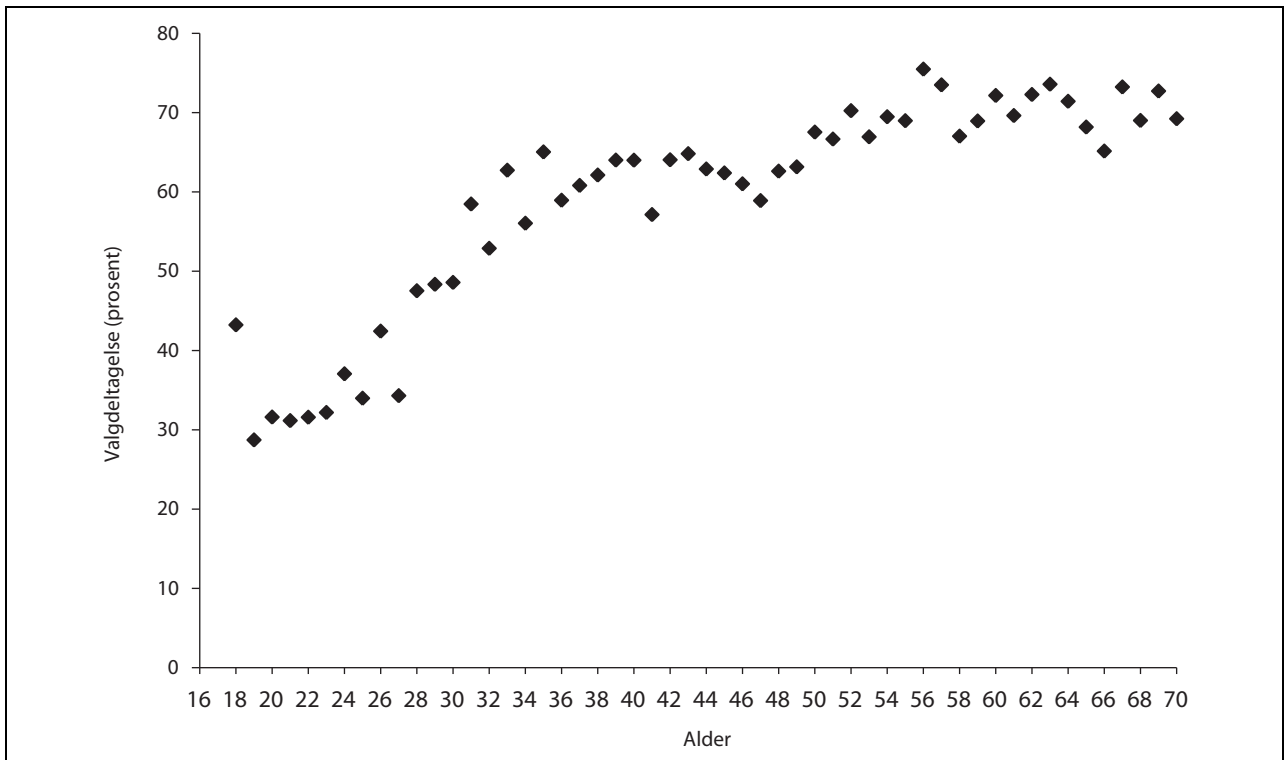
<sup>3</sup> Mikkelsen m.fl. (2011).

<sup>4</sup> Se for eksempel Børhaug (2005).

<sup>5</sup> Ødegård og Bergh (2011, tabell 1).

<sup>6</sup> Ødegård og Bergh (2011, tabell 2).

<sup>7</sup> Ødegård og Bergh (2011: 12).



Figur 6.1 Gjennomsnittlig valgdeltakelse etter årskull, lokalvalgene 1999–2007

Kilde: Ødegård og Bergh (2011: 12).

deltakelse på samme nivå som for velgergrupper i slutten av 20-årene.

Forskerne forklarer den høye valgdeltakelsen blant 18-åringer med den *livssituasjonen* de befinner seg i: Sammenlignet med 19-åringer, bor 18-åringer oftere hjemme, er fortsatt elever på videregående skole og integrert i det lokalsamfunnet der de har vokst opp. Dette er faktorer som kan øke sannsynligheten for å stemme ved lokale valg.

Hvorvidt de som stemte første gang som 18-åring vil stemme oftere senere i livet enn de som stemte første gang som 19-åring, er usikkert. Ødegård og Bergh viser til erfaringer fra Tyskland og Østerrike, som har innført stemmerett for 16- og 17-åringer. Her viser det seg at unge førstegangsvelgere opprettholder et høyere deltakelsesnivå enn eldre førstegangsvelgere – i hvert fall på kort sikt. Tallmaterialet er imidlertid usikkert. Forskerne påpeker at sammenhengen dessuten kan være uttrykk for en *periodeeffekt*, dvs. at den skyldes den økte oppmerksomheten disse velgerne fikk fordi de var de første i Europa som fikk stemmerett som 16-åringer. Ødegård og Bergh konkluderer slik: Dersom sammenhengen er uttrykk for en livsfase- eller periodeeffekt, er det ikke grunn til å forvente radikale endringer i valgdeltakelsen framover. Om sammenhengen derimot er uttrykk

for en *generasjonseffekt*, kan det hende at valgdeltakelsen vil øke etter hvert som disse ungdommene blir eldre.<sup>8</sup>

Betydningen av sosiale, kulturelle og økonomiske faktorer for valgdeltakelsen diskuteres i den generelle valgforskningen. En rekke studier har vist at valgdeltakelsen er blitt stadig mer skjevfordelt. Aller mest har den sunket blant menn med lav utdanning og lav inntekt.<sup>9</sup> Følgelig utgjør folk med høy utdanning og høy inntekt en stadig større andel blant dem som deltar i valg. Ifølge Ødegård og Bergh er det usikkert om slike faktorer påvirker unges stemmegivning. De viser samtidig til at foreldrenes deltakelsesmønster har stor betydning for unges deltakelsesmønster samt at unges politiske kunnskapsnivå er positivt korrelert med foreldrenes utdanningsnivå. Forskerne viser også til analyser av innvandrerdeltakelse ved lokalvalg. Unge med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika og Latin-Amerika stemmer i mindre grad enn ungdom generelt. Aldersvariasjonen i stemmegivning er samtidig mindre uttalt i denne delen av innvandrerbefolkningen enn i befolkningen generelt.

<sup>8</sup> Jf. Ødegård (2011a); Ødegård og Aars (2011).

<sup>9</sup> NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*.



### 6.3 Deltakelse i partipolitikk

De politiske partiene er kjernen i det parlamentariske system. Partiene er avgjørende for opprettholdelsen av valgdemokratiet. Det er fra partiene folkevalgte på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå rekrutteres. Det parlamentariske systemets legitimitet er tuftet på folkelig oppslutning om de politiske institusjonene.

I Norge har de fleste politiske partiene egne og selvstendige ungdomspartier. I likhet med Ødegård og Bergh legger utvalget til grunn at ungdomspartiene representerer en viktig maktrarena for ungdom; de har stor innflytelse på politikken til de politiske partiene – lokalt som sentralt. Ungdomspartiene fungerer også mobiliserende for unges valgdeltakelse.

Som påpekt av Ødegård og Bergh har det vært en kraftig nedgang i befolkningens oppslutning om de politiske partiene de siste tiårene. Utvalgsundersøkelser fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at andelen partimedlemmer i befolkningen generelt ble halvert i perioden fra 1980 til 2001 (fra 16 til 8 prosent). Partienes egen statistikk viser samme mønster. Antall medlemmer i de sju partiene på Stortinget er redusert fra 461 000 i 1980 til 228 000 i 2000.<sup>10</sup> Hvorvidt ungdoms andel av partienes medlemsmasse er blitt mindre i samme periode, vet vi ikke. Uansett er det lite som

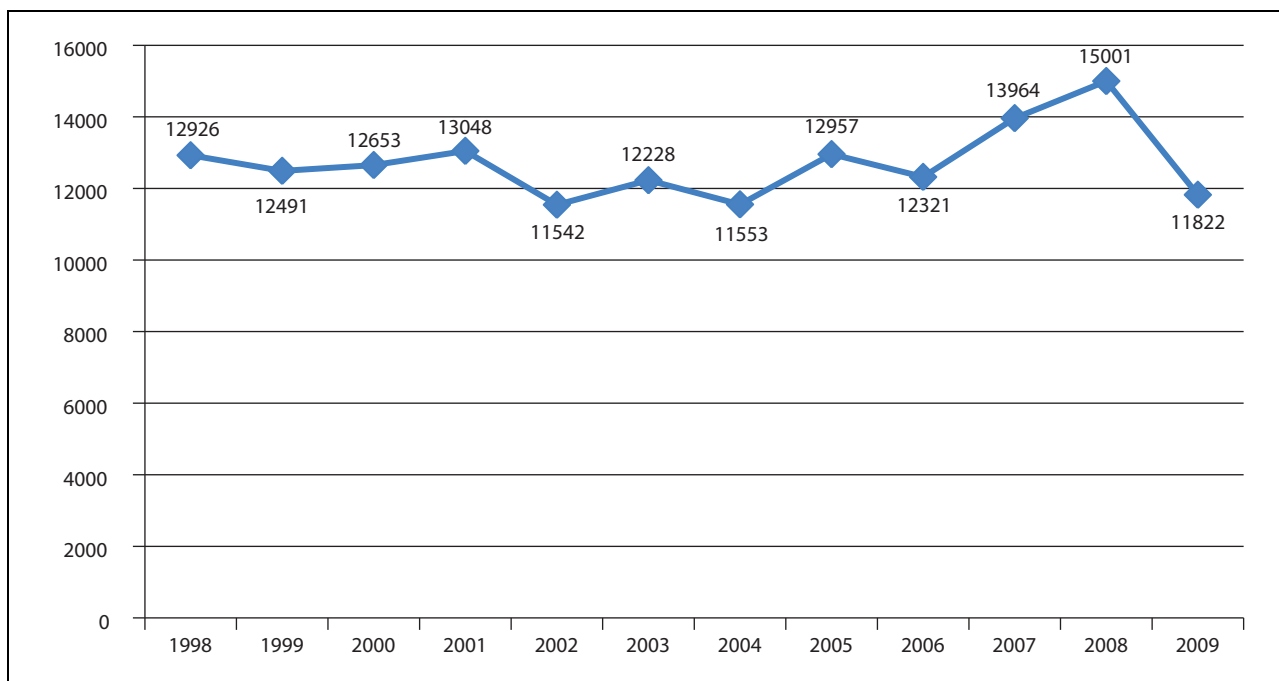
tyder på at ungdom utgjør noen stor gruppe blant partimedlemmene. Lokalvalgsundersøkelsen fra 1999 viste at bare fem prosent av medlemmene i politiske partier var under 25 år. Til sammenligning var 15 prosent av medlemmene over 60 år.<sup>11</sup> Åtte år senere var andelen unge medlemmer relativt uforandret (seks prosent). Andelen unge varierer imidlertid betydelig mellom partiene.<sup>12</sup>

Som anført av Ødegård og Bergh er det vanskeligere å si noe om hvordan ungdomspartiernes oppslutning har utviklet seg over tid. Det er ikke gjennomført analyser av oppslutningen om disse organisasjonene isolert, og det finnes heller ikke gode tall fra ungdomspartiernes egne registre. Statistikken om medlemstall og antallet lokallag for store deler av det frivillige barne- og ungdomsfeltet før 1995 må tolkes med varsomhet. Mye tyder på at tallene er overdimensjonerte. I redegjørelsen for utviklingstrekk baserer Ødegård og Bergh seg på materiale fra Frifond. Dette er en økonomisk støtteordning som ble opprettet i 2000, blant annet for å styrke ungdoms aktivitet lokalt, inkludert aktiviteten i det medlemsbaserte lokale foreningslivet. Støtteordningen for denne delen av foreningslivet er *Frifond organisasjon*. Ordningen administreres av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Norsk musikkråd (NMR) og Teaterrådet – avhengig av aktivitetens

<sup>10</sup> Heidar og Saglie (2002).

<sup>11</sup> Referert i Heidar og Saglie (2002).

<sup>12</sup> Se Ødegård og Bergh (2011) for detaljer.



Figur 6.2 Medlemsutvikling i ungdomspartier 1998–2009. Faktiske tall

Kilde: Ødegård og Bergh (2011: 35), tall fra Frifond.

karakter. Siden 2000 har de politiske ungdomspartiene kunnet søke støtte til lokalt arbeid fra denne ordningen.<sup>13</sup>

Figur 6.2 beskriver medlemsutviklingen i ungdomspartiene i perioden 1998–2009, basert på tildelingsårene 2000–2011.<sup>14</sup>

I 2009 var det knappe 12 000 unge under 26 år som var betalende medlemmer i et ungdomspolitisk parti. Gjennomsnittet for hele perioden er i underkant av 13 000. Nedgangen fra 2008, da antallet medlemmer var ca. 15 000, til dagens nivå skyldes antakelig innføringen av et minimumsbeløp for medlemskontingenten på 50 kroner. Mens AUF har hatt et betydelig fall i antall tellende medlemmer etter innføringen av ordningen, rapporterer de øvrige partiene om en økning.<sup>15</sup>

Ødegård og Bergh finner at antallet medlemmer i de politiske ungdomspartiene har vært lavt, men stabilt det siste tiåret. De siste tiårenes dramatiske nedgang i medlemstall ser altså ut til å ha stoppet opp. Samtlige ungdomspartier har også rapportert om medlemsvekst i etterkant av terrorhandlingene 22. juli. Hvorvidt dette er en varig tendens er for tidlig å si.

Ødegård og Bergh kommenterer at tallmaterialet fra Frifond tyder på at omløpshastigheten på medlemmene i ungdomspartiene er stor. Mange ungdommer er innom et politisk ungdomsparti i en kort periode, for så å falle fra. Forfatterne viser samtidig til at dette ikke er et spesielt trekk ved disse organisasjonene. For eksempel har Ødegård vist at unge som var medlem i en organisasjon på 2000-tallet sluttet raskere enn unge som var medlem ti år tidligere,<sup>16</sup> mens Gulbrandsen og Ødegård har vist at politiske ungdomsorganisasjoner som Juvente og Natur og ungdom årlig mister om lag halvparten av medlemmene.<sup>17</sup> For store grupper av unge har altså det politiske engasjementet et nokså flyktig preg.

Når det gjelder sosiale skillelinjer viser tidligere studier at det ikke først og fremst er foreldrenes sosioøkonomiske status som påvirker deltakelse i mer tradisjonelle politiske aktiviteter, men foreldrenes kulturelle ressurser.<sup>18</sup> Unge fra hjem med mange bøker i bokhylla (høy kulturell kapital) og der foreldrene diskuterer politikk med barna, har større sannsynlighet enn andre unge for å delta i tradisjonell politikk, inkludert å være medlem i et politisk parti. Størst utslag gir imidlertid de unges egne ressurser. Unge som er aktive i andre fritidsorganisasjoner, er med i et større venenettverk og diskuterer politikk med venner har større sannsynlighet enn andre ungdommer for å være politisk aktive. Som kommentert av Ødegård og Bergh kan dette gå begge veier ved at de som er politisk aktive får flere venner, diskuterer mer og deltar mer på andre arenaer. Deres konklusjon er like fullt at slike sammenhenger viser at nettverksressurser som unge selv opparbeider, er viktige for politisk deltakelse og engasjement. De antyder også at funnene tyder på at politiske arenaer er relativt åpne for ungdom som ønsker å være med.

Engasjement i et ungdomsparti avhenger for de fleste av at det finnes et lokallag der de bor. Utbredelse av lokallag er en indikasjon på ungdomspartiens nedslagsfelt og forteller også noe om organisasjonens aktivitetsnivå. Ødegård og Bergh har analysert materiale fra Frifond for å belyse endringer i antallet lokallag i perioden 1998–2009.

Som tabell 6.1 viser, har antall lokallag variert i den angitte perioden for alle partier. Antallet var høyest i 2005 (430 lokallag) og lavest i 2009 (307 lokallag). Målt i lokallag er AUF det største av ungdomspartiene (antall lokallag har variert mellom 70 og 108), og Unge Venstre det minste (antall lokallag har variert mellom 12 og 31).

Tallene fra Frifond kan ikke belyse årsakene til den store fluktasjonen i antall lokallag, men det er grunn til å tro at det er lokallag med få medlemmer som forsvinner, mens store lokallag er mer stabile. Ødegård og Bergh har beregnet hvor mange medlemmer lokallagene til de ulike partiene har i gjennomsnitt. Av de ulike partiene er det Fremskrittspartiets Ungdom (FpU) som har de største og «mest robuste» lokallagene (gjennomsnitt på 68 medlemmer i 2009), mens Rød Ungdom har de minste (gjennomsnitt på 17 medlemmer samme år).

<sup>13</sup> Kriterier for å motta støtte er beskrevet i Ødegård og Bergh (2011: 34–35). Vedtekter for Frifond organisasjon kan hentes her: <http://www.lnu.no/pages/side.aspx?nr=5923> (lesedato: 3. oktober 2011).

<sup>14</sup> Figuren omfatter innrapporterte medlemmer fra åtte ungdomspartier: Arbeidernes ungdomsfylking (AUF), Unge Høyre, Unge Venstre, Kristelig Folkepartis Ungdom (KrFU), Fremskrittspartiets Ungdom (FpU), Senterungdommen, Sosialistisk Ungdom (SU) og Rød Ungdom (RU).

<sup>15</sup> Mer detaljert informasjon om medlemsutviklingen i hvert av ungdomspartiene finnes hos Ødegård og Bergh (2011: 36–38).

<sup>16</sup> Ødegård (2007).

<sup>17</sup> Gulbrandsen og Ødegård (2011).

<sup>18</sup> Ødegård og Berglund (2008).

Tabell 6.1 Antall lokallag i ungdomspartiene

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AUF	70	70	80	80	80	108	107	107	94	99	99	91
Unge Høyre	74	37	73	79	74	72	64	61	66	65	65	49
SU	67	57	62	84	78	80	75	66	50	34	44	38
Senterungdommen	37	38	40	34	47	38	42	49	53	63	39	25
KrFU	36	36	25	40	41	29	29	52	32	36	29	25
FpU	25	28	31	26	41	34	37	36	23	36	35	32
Unge Venstre	12	22	28	20	29	28	24	26	31	35	24	21
Rød Ungdom*	38	38	38	-	-	-	-	33	33	29	26	26
Totalt	359	326	377	363	390	389	378	430	382	397	361	307

\*Rød Ungdom oppga ikke medlemstall og lokallag til Frifond i årene 2001–2004.  
Kilde: Ødegård og Bergh (2011: 40), tall fra Frifond.

## 6.4 Unge folkevalgte

Ødegård og Bergh har sett nærmere på unges representasjon i folkevalgte organer. Deres gjennomgang bygger på Berglund og Winsvolds rapport «Unge folkevalgte» fra 2005. I rapporten analyseres to datasett: SSBs politikerarkiv med oversikt over lokalpolitikere fra valget i 1999 og 2003, og en spørreskjemaundersøkelse til lokale folkevalgte fra valget i 1999 og 2003.<sup>19</sup> Ødegård og Bergh har supplert analysene av det første datasettet med tallene for valget i 2007. Tall fra lokalvalget i 2011 forelå ikke da utredningen ble sluttført.

Ødegård og Bergh påpeker at folkevalgte organers representativitet kan vurderes ut fra to perspektiver: *Sosial representativitet* handler om hvorvidt de folkevalgte ligner på dem de representerer med hensyn til sosiale kjennetegn som kjønn, sosial status og alder, mens *meningsrepresentativitet* handler om hvorvidt de folkevalgte reflekterer befolkningens meninger i tilstrekkelig grad. Unge kan altså være svakt representert som gruppe i de folkevalgte organene, samtidig som deres menin-

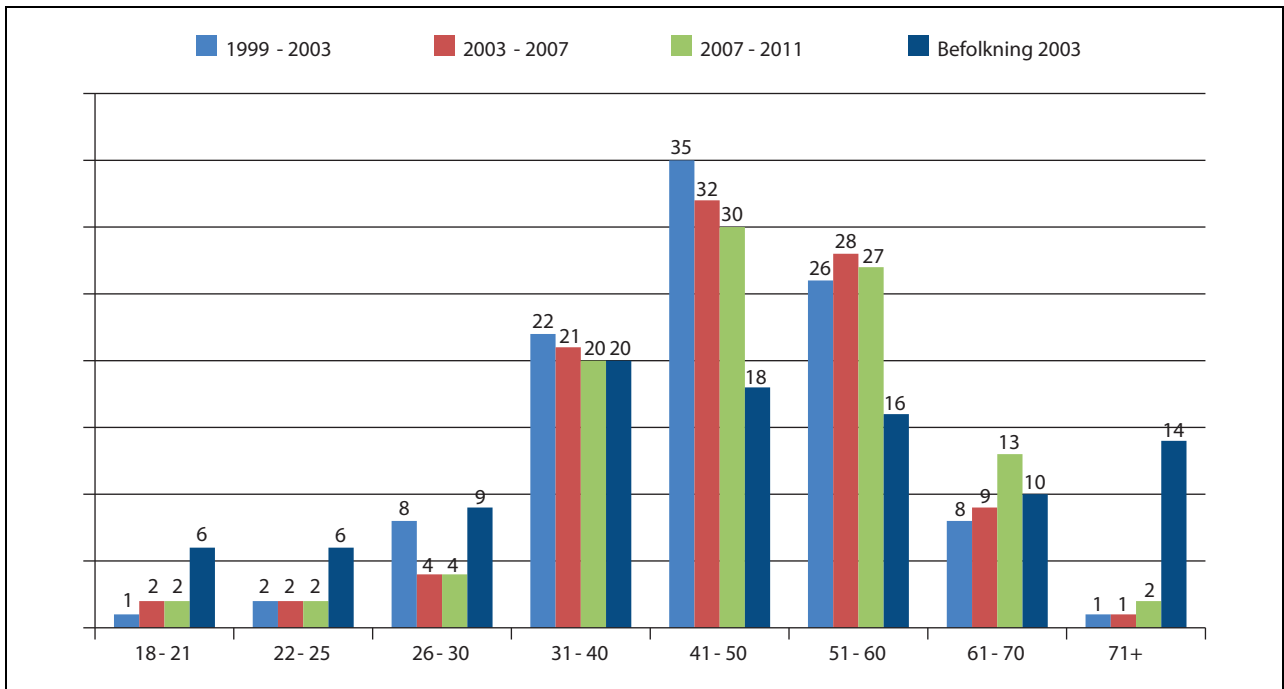
ger kan være godt representert: «Lokalpolitikerne skal følge det lokale partiprogrammet uansett alder, og disse vil sannsynligvis speile ulike meninger og vektlegge forskjellige saker – avhengig av parti.» Samtidig kan det være at ungdom som gruppe har noen interesser som skiller dem fra andre befolkningsgrupper. I så fall er problemet med manglende representativitet større: «En manglende representasjon vil kunne bidra til at ungdomsrelevante saker ikke blir satt på dagsorden, eller ikke får den prioriteringen gruppens størrelse i lokalsamfunnet fortjener.»<sup>20</sup>

Som vist i figur 6.3 er 18–25-åringer underrepresenterte i kommunestyre og fylkesting. Mens de utgjør 12 prosent av den valgbare befolkningen, utgjør de bare 3–4 prosent av representantene. Det er en svak økning i representasjon fra valget i 1999 til 2003 for de aller yngste. Som påpekt av Ødegård og Bergh er det ingen grunn til å vektlegge denne endringen, siden tallmaterialet fra 1999 er lite og beheftet med en viss usikkerhet. Deres konklusjon er at det har vært en stabil tendens over de siste tre valgene at unge under 26 år er sterkt underrepresentert i lokalpolitikken sett i forhold til deres andel av befolkningen. Representasjon øker med alder og det er særlig 41–60 åringer som er overrepresentert.

Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder unge folkevalgte. Ved kommunevalget i 2007 hadde 80 prosent av kommunene representanter under 30 år, 56 prosent hadde representanter under 26 år, mens bare 28 prosent hadde representanter i aldersgruppen 18–20 år. Andelen

<sup>19</sup> Ødegård og Bergh (2011: 18) opplyser at nettoutvalget for 1999-valget inneholder 310 representanter under 30 år og 301 representanter over 30 år. Det er usikkert hva svarprosenten på denne undersøkelsen er da forskerne ikke med sikkerhet vet aldersfordelingen på bruttoutvalget (altså alderen på samtlige lokalt folkevalgte representanter) siden dette ikke ble registrert før ved 2003-valget. Surveyundersøkelsen i 2003 gikk til samtlige representanter under 30 år. Av de 827 under 30 år som ble valgt inn for perioden 2003–2007, svarte 470 representanter på spørreskjema. Et utvalg på 500 representanter over 30 år ble også trukket ut. Av disse svarte 283. Dette er en svarprosent på 57.

<sup>20</sup> Begge sitater: Ødegård og Bergh (2011: 18).



Figur 6.3 Aldersfordeling for lokalt folkevalgte 1999, 2003 og 2007 og befolkningen 2003

Kilde: Figur fra Ødegård og Bergh (2011: 20).

kommuner med representanter i denne yngste aldersgruppen sank fra valget i 2003 til valget i 2007. Men, om gruppen «unge folkevalgte» defineres som dem under 26 år, er det en liten økning i representasjonen etter valget i 2007 sammenlignet med valget i 2003.

Berglund og Winsvolds analyser tyder på at andelen unge folkevalgte varierer med kommune-størrelse og utflytterfrekvensen i ungdomsbefolkningen. I store kommuner med flere plasser til fordeling, og der ungdom ikke flytter ut for å gå på videregående, er ungdom bedre representert enn i andre kommuner.<sup>21</sup> Det sistnevnte kjennetegnet kan også innebære at det er færre velgere som kumulerer unge representanter. Strukturelle forhold kan altså være forklaringen på lav ungdomsrepresentasjon.

Unge er underrepresentert også i Stortinget. Gjennomsnittsalderen på Stortingets representanter har ligget rundt 46–47 år de siste sju stortingsvalgene.<sup>22</sup> Blant dem som ble valgt inn i 2009 var gjennomsnittsalderen 46,2 år, mens den var noe lavere blant dem som ble valgt inn for første gang (41,6 år). Den dominerende aldersgruppen på Stortinget er gruppen mellom 45 og 59 år. I 2005 utgjorde denne aldersgruppen 87 av 169 representanter. I 2005 ble det valgt inn 13 representanter under 30 år, og 15 representanter i aldersgruppen

30–34 år. Tilsvarende tall for 2009 var henholdsvis 10 og 16 representanter.

## 6.5 Særskilt om samisk ungdom

Ungdom som registrerer seg i Sametingets valgmanntall kan, i tillegg til å stemme ved lokale og nasjonale valg, også stemme ved sametingsvalg. For å kunne registrere seg i valgmanntallet må man ifølge sameloven erklære at man oppfatter seg som same. I tillegg må man selv bruke, eller ha minst én forelder, besteforelder eller oldeforelder som bruker eller har brukt, samisk som hjemmespråk. Alternativt må man ha en forelder som står eller har stått i valgmanntallet.<sup>23</sup>

Sametinget ble opprettet i 1987 og er et representativt politisk organ som skal behandle spørsmål som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppe. Sametinget velges av og blant personer som selv har valgt å registrere seg i Sametingets valgmanntall.

En undersøkelse av deltakelsen ved sametingsvalget i 2009 viser at gapet mellom unge og eldre velgere er omtrent som ved stortingsvalgene.<sup>24</sup> I aldersgruppen 18–34 år avga 57 prosent stemme, sammenlignet med 73 prosent blant 35–

<sup>21</sup> Berglund og Winsvold (2005) i Ødegård og Bergh (2011).

<sup>22</sup> Østbø (2010).

<sup>23</sup> Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) av 12. juni 1987 nr. 56 § 2-6.

<sup>24</sup> Bergh og Saglie (2011).

59 åringer og 74 prosent blant de som var 60 år og eldre.<sup>25</sup> Valgdeltakelsen ved sametingsvalg er beregnet med utgangspunkt i gruppen som selv har valgt å registrere seg i valgmanntallet.<sup>26</sup> Andelen unge er lav i valgmanntallet, og i 2009 var tre prosent av de registrerte i gruppen 18–21 år og seks prosent i gruppen 22–26 år.<sup>27</sup>

I motsetning til partiene på Stortinget, har ikke partiene som er representert i Sametinget sine egne ungdomspartier. Norske samers riksforbund har et eget ungdomsutvalg, men dette er ikke en separat organisasjon. Arbeiderpartiet har et samepolitisk råd bestående av åtte representanter hvorav ett medlem skal nomineres av AUF.

Sametinget har imidlertid et ungdomspolitisk utvalg (SUPU) som oppnevnes av sametingsrådet. SUPUs mandat og organisering er fastsatt av Sametinget. SUPU består av ti medlemmer i alderen 16–28 år, som kommer fra sørsamisk, lulesamisk og nordsamisk område på norsk side. Oppnevningen foretas på bakgrunn av innkomne forslag fra partiene på Sametinget og fra ulike samiske ungdomsorganisasjoner og ungdomsutvalg. Kriterier som geografi, alder og kjønn legges til grunn ved oppnevningen.

SUPU bistår Sametinget i utformingen av tingets ungdomsprofil og ungdomspolitik, fungerer som kontaktledd mellom Sametinget og samisk ungdom, er høringsinstans for Sametinget i relevante saker og følger opp Sametingets arbeid i saker som angår unge. SUPU skal også jobbe for å motivere flere unge samer til å engasjere seg i politikk og samfunnsspørsmål, og med å øke rekrutteringen av unge til samemanntallet. Andre oppgaver er å øke unges deltakelse i sametingsvalget samt representasjon på Sametinget og i tingets styrer og utvalg.

Sametingsrådet og SUPU har to årlige møter. Sametingsrådet utpeker også et av rådsmedlemmene til fast kontaktperson for SUPU. SUPU kan anmode om møter med Sametingets ulike organer i forbindelse med behandling av ungdomspolitiske saker, men har ikke talerett i Sametingets plenum.

Gjennomsnittsalderen på sametingsrepresentantene er den samme som for stortingsrepresentanter. De seks siste sametingsvalgene har den ligget på rundt 44–45 år. Gjennomsnittsalderen på representantene som ble valgt inn i 2009 var 45,1 år. Tre av 39 representanter var under 30 år og fire representanter var i alderen 30–34 år.

## 6.6 Spørsmålet om stemmerettsalder

### 6.6.1 Stemmerettsalderen i Norge og andre land

Stemmerettsalderen i Norge har vært 18 år siden 1979, da den ble senket fra 20 år. Norge er på linje med de fleste andre demokratiske land i verden når det gjelder stemmerettsalder. Kun 12 land har høyere stemmerettsalder enn 18 år, mens noen få har lavere.<sup>28</sup> Østerrike er det eneste europeiske landet som har innført allmenn stemmerett for 16-åringer. Utenfor Europa er det bare Cuba og Nicaragua som har gjort det samme. I tillegg finnes det noen få land som har stemmerett for 16- eller 17-åringer, men der denne er knyttet til forhold som sivilstatus og yrkesdeltakelse.

Flere land opererer med lavere stemmerettsalder ved lokalvalg enn ved nasjonale valg. I Europa kan 16-åringer stemme ved lokalvalg i flere delstater i Tyskland, i en av delstatene i Sveits samt på øygruppene Isle of Man, Guernsey og Jersey.<sup>29</sup>

Ødegård viser til at flere land, deriblant Danmark, Finland og Irland, har nedsatt offentlige utvalg som drøfter spørsmålet om senking av stemmerettsalderen. I Danmark og Finland har det blitt gjennomført frivillige prøvevalg for 16- og 17-åringer ved de senere års lokalvalg. I Danmark har Valgrettskommisjonen nylig overlevert en utredning om hvordan unges demokratiske engasjement kan styrkes.<sup>30</sup> Et flertall av kommisjonens medlemmer går inn for at den allmenne stemmerettsalderen senkes til 16 år. Dersom det ikke er flertall for dette i Folketinget ønsker flertallet at det gjøres forsøk med 16 år som stemmerettsalder ved valget til Europaparlamentet i 2014. Mindretallet går inn for å beholde 18 år som stemmerettsalder og begrunner dette med at det bør være samsvar mellom stemmerettsalder, valgbarhetsalder og myndighetsalder. Mindretallet

<sup>25</sup> Det finnes ikke oversikt over andelen førstegangsvelgere som avgir stemme ved Sametingsvalg. Tallene er fra en utvalgsundersøkelse, og det er for få førstegangsvelgere i utvalget til å kunne gi et pålitelig anslag (Jo Saglie i e-post 7. oktober 2011).

<sup>26</sup> Det finnes ingen offisiell registrering av hvem i befolkningen som er samer. Derfor er det ikke mulig å vite hvor stor andel av unge samer generelt som velger å registrere seg i valgmanntallet.

<sup>27</sup> Tall fra Pettersen (2010).

<sup>28</sup> Se Ødegård (2011a) og Ødegård og Aars (2011) for detaljer.

<sup>29</sup> Ødegård (2011a).

<sup>30</sup> [http://duf.dk/uploads/tx\\_templavoila/PUB\\_2011-12-01\\_Valgrettskommissions\\_betaenkning\\_-\\_Demokrati\\_for\\_fremtiden\\_02.pdf](http://duf.dk/uploads/tx_templavoila/PUB_2011-12-01_Valgrettskommissions_betaenkning_-_Demokrati_for_fremtiden_02.pdf) (lesedato: 2. desember 2011).

mener imidlertid at det er viktig at stemmerettsalderen drøftes kontinuerlig. Det bør også nevnes at spørsmålet om stemmerett for 16-åringer de senere år har blitt tatt opp i overnasjonale politiske fora, som Europarådet.

Erfaringer med nedsatt stemmerettsalder i Tyskland og Østerrike blir diskutert inngående av Ødegård og Aars.<sup>31</sup> Datagrunnlaget fra begge landene er begrenset, men sier likevel noe om de erfaringer man har gjort seg. Mye av kunnskapen om valgdeltakelsen i Tyskland er produsert av den svenske Ungdomsstyrelsen.<sup>32</sup> I 1999 og 2002 samlet Ungdomsstyrelsen inn data om deltakelse ved lokalvalg i de tyske byene Neumünster, Hannover, Braunschweig og delstaten Sachsen-Anhalt. Funnene fra 1999 viser at en stor andel 16-åringer brukte stemmeretten. I Braunschweig stemte 50 prosent, i Hannover 56,6 prosent, mens 40 prosent stemte i Neumünster og i kommunene i Sachsen-Anhalt. Valgdeltakelsen var imidlertid lavere blant velgere under 18 år enn blant velgere generelt. Unntaket er Hannover hvor det ikke var noen forskjell. Hovedfunnet er imidlertid at 16- og 17-åringer stemte vesentlig oftere enn 18–24-åringer.

I 2002 presenterte Ungdomsstyrelsen en ny rapport, denne gangen var valgresultatene hentet fra kommunene Hannover og Göttingen.<sup>33</sup> Mens dataene fra Hannover er svært svake, indikerer data fra Göttingen at 16- og 17-åringer stemmer i nesten like stor grad som den øvrige velgerbefolkningen. De unge velgerne stemte også svært likt som befolkningen generelt. En faktor som kan ha hatt betydning for den høye deltakelsen blant de unge velgerne, er at det i forkant av valget ble gjennomført et samarbeid med skolen for å informere elevene om valget. Tallene fra Göttingen viser også at flere gutter enn jenter deltok i valget; halvparten av guttene og fire av ti jenter deltok.

Erfaringer fra Østerrikes parlamentsvalg i 2008 indikerer at valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringer var på omtrent samme nivå som for befolkningen generelt.<sup>34</sup> Når det gjelder valgresultater viser resultatene fra Østerrike samme tendens som i Tyskland; de yngste førstegangselverne stemte i stor grad det samme som resten av velgerbefolkningen. Imidlertid stemte de yngste i noe større grad enn de øvrige velgerne på små fløypartier. I Østerrike ble det igangsatt

mobiliseringskampanjer i regi av utdanningsdepartementet og regionale skolemyndigheter i forkant av valget.<sup>35</sup> En survey gjennomført i etterkant av valget fant en signifikant positiv effekt av å ha vært med en kampanje og det å være politisk interessert.

## 6.6.2 Forsøksprosjektet med stemmerett for 16-åringer

I Norge har spørsmålet om nedsatt stemmerettsalder vært diskutert i flere sammenhenger det siste tiåret, blant annet av Valglovutvalget.<sup>36</sup> Flertallet i Valglovutvalget ønsket å beholde dagens stemmerettsalder, mens et mindretall foreslo å senke den til 16 år. Da forslaget til ny valglov ble behandlet av Stortinget i 2002 ble forslaget om å senke stemmerettsalderen til 16 år samt igangsette forsøk med nedsatt stemmerettsalder avvist.

Spørsmålet om stemmerett for 16-åringer ble reist på nytt i NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring?* og videre i Stortingsmelding nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. Stortinget vedtok at det skulle gjennomføres et forsøksprosjekt med stemmerett for 16-åringer i forbindelse med lokalvalget i 2011. Forsøket skulle kun omfatte kommunevalget.

Analysen av dokumenter som behandler spørsmålet om stemmerett viser at argumentene for og mot senket stemmerettsalder handler om fire forhold: hva som fremmer demokratiet, hvilket psykologisk utviklingsnivå unge er på, hvilke andre aldersbestemte rettigheter og plikter unge har samt hva som er konstitusjonell praksis.<sup>37</sup> Argumenter av ulik type knyttes også sammen, for eksempel når det anføres at det å gi 16-åringer stemmerett kan være en fare for demokratiet – fordi 16-åringer er politisk umodne. I Stortingsmeldingen om lokaldemokrati blir forsøket med nedsatt stemmerettsalder begrunnet med at man i dag ikke har tilstrekkelig kunnskap om effekten av å senke stemmerettsalderen:

«Departementet tilrår derfor at dette i første omgang vert prøvd ut i nokre få, einskilde kommunar. På den måten vil ein kunna få kunnskap om nivået på deltakinga. Ein vil og kunna sjå i

<sup>31</sup> Ødegård og Aars (2011).

<sup>32</sup> Ungdomsstyrelsen (1999; 2002) i Ødegård og Aars (2011).

<sup>33</sup> Ungdomsstyrelsen (2002) i Ødegård og Aars (2011).

<sup>34</sup> Zeglovits og Schwarzer (2009) i Ødegård og Aars (2011: 35).

<sup>35</sup> En av dem, «Demokrati-initiativet», dreide seg om deltakeroppgaver for både elever og lærere. En annen var «Demokrati-workshop», hvor et mål var at alle elever skulle på besøk i parlamentet én gang i løpet av skoleårene, for å se hvordan det østerrikske parlamentet arbeider (Ødegård og Aars 2011).

<sup>36</sup> NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*.

<sup>37</sup> Ødegård (2011a); Ødegård og Aars (2011).

kor stor grad forsøket har gjort at denne nye gruppa med røysterett, og også ungdom som i dag har røysterett, er vortne meir medvitne om si rolle i det lokale samfunnslivet og moglegheita for å vera med på å påverka dei lokale høva rundt seg.»<sup>38</sup>

Det er viktig å påpeke at forsøket omhandler stemmerettsalder, ikke valgbarhetsalder. Forsøket innebærer dermed et brudd med det generelle prinsippet om at stemmerett og valgbarhet til kommunestyret er koplet sammen.<sup>39</sup>

Alle landets kommuner ble invitert til å delta i forsøket. I alt meldte 143 kommuner sin interesse. 20 kommuner samt Longyearbyen lokalstyre (Svalbard) ble valgt ut.<sup>40</sup> Antallet 16- og 17-åringer i disse kommunene utgjør om lag 9300 ungdommer.<sup>41</sup>

I alt benyttet 57,3 prosent av de aktuelle ungdommene seg av stemmeretten. Det vil si at valgdeltakelsen for denne gruppen var noe lavere enn den generelle valgdeltakelsen (63,6 prosent). Som vist i tabell 6.2 varierte deltakelsen mellom kommunene fra 44,8 prosent (Hammerfest) til 82,2 prosent (Luster).

Forsøket med nedsatt stemmerettsalder evalueres av Institutt for samfunnsforskning. Evalueringen vil blant annet belyse årsakene til den store variasjonen i valgdeltakelse mellom kommunene som deltok i forsøksprosjektet.

### 6.6.3 Hva mener ungdom om stemmerettsalder?

Organisasjonene Ungdom & Fritid og LNU har tatt et standpunkt til spørsmålet om nedsatt stemmerettsalder. Begge organisasjonene har med tre fjerdedels flertall gått inn for senking av stemme-

Tabell 6.2 Valgdeltakelse blant 16- og 17- åringer ved lokalvalget 2011<sup>1</sup>

Kommuner	Valgdeltakelse 16- og 17- åringer	Valgdeltakelse totalt
Porsgrunn	51,3	60,7
Marker	73,2	65
Lørenskog	55	64,4
Hamar	59,9	67
Vågå	71,3	67,6
Sigdal	62	63,2
Re	45,3	63,9
Grimstad	59,5	62,4
Mandal	59,2	61,9
Gjesdal	54,7	65,4
Stavanger	61,5	62,7
Austevoll	62,2	73,4
Luster	82,2	73,6
Osen	58,6	73,3
Namdalseid	68,9	64,7
Tysfjord	59	77,2
Hammerfest	44,8	56,3
Kautokeino	59,1	65
Kåfjord	64,1	63,1
Ålesund	48	59,9
Gjennomsnitt	57,3	63,6

<sup>1</sup> Kilde Kommunal- og regionaldepartementet: [http://www.regjeringen.no/krd/html/valg2011/bk4\\_.html](http://www.regjeringen.no/krd/html/valg2011/bk4_.html) (lesedato: 20. november 2011).

<sup>38</sup> Stortingsmelding nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* s. 55.

<sup>39</sup> Ødegård og Aars (2011). Dette er regulert i lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) av 28. juni 2002 nr. 57 § 3-3. Kommuneloven åpner imidlertid for at personer som er under 18 år, og dermed ikke er stemmeberettigede, er valgbare til kommunale og fylkeskommunale nemnder (lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107 § 14 nr. 1 a).

<sup>40</sup> De utvalgte kommunene er Marker (Østfold), Lørenskog (Akershus), Hamar (Hedmark), Vågå (Oppland), Sigdal (Buskerud), Re (Vestfold), Porsgrunn (Telemark), Grimstad (Aust-Agder), Mandal (Vest-Agder), Gjesdal (Rogaland), Stavanger (Rogaland), Austevoll (Hordaland), Luster (Sogn og Fjordane), Ålesund (Møre og Romsdal), Osen (Sør-Trøndelag), Namdalseid (Nord-Trøndelag), Tysfjord (Nordland), Kåfjord (Troms), Hammerfest (Finnmark) og Kautokeino (Finnmark) (fra Ødegård 2011a).

<sup>41</sup> Ødegård og Aars (2011).

rettsalderen. Ungdom & fritid vedtok på sitt lands-ting i 2009 at stemmerettsalder ved lokalvalg skal senkes til 16 år, basert på at ungdom er storforbrukere av kommunale tjenester og bør få muligheten til å påvirke hvem som skal bestemme over disse. LNU vedtok på barne- og ungdomstinget i 2010 at det bør innføres allmenn stemmerettsalder på 16 år, basert på at det vil føre til et større politisk engasjement samt politikk som er bedre tilrettelagt unges hverdag og behov.

Når man spør ungdom direkte, ser bildet annerledes ut. De nyeste tallene kommer fra NSDs skolevalgsundersøkelse fra 2011, som inneholder svar fra 27 000 ungdommer. Institutt for

samfunnsforskning har analysert dette datamaterialet som ledd i evalueringen av forsøket med nedsatt stemmerettsalder, og har gitt utvalget tilgang til resultatene. Disse tallene sier noe om 16- og 17-åringers holdninger til stemmerett for 16-åringer. Forskerne finner at 31 prosent av skolelevne er for senket stemmerettsalder til 16 år, mens 48 prosent er mot. Blant elever under 18 år er andelen positive 35 prosent, mens 44 prosent er negative. For elever som er fylt 18 år, er 17 prosent positive, mens 66 prosent er negative. De eneste som avviker er elever i kommunene som deltok i forsøksprosjektet med nedsatt stemmerettsalder. I disse kommunene er 54 prosent positive og 23 prosent negative blant dem under 18, mens de som var fylt 18 år er mer negative (27 prosent for senking, 52 prosent mot).

Skolevalgundersøkelsen bekrefter bildet fra tidligere studier. Frøyland refererer blant annet til ungdomsundersøkelsen fra Tromsø i 2001.<sup>42</sup> Her ble ungdommene spurt om de ønsket å senke stemmerettsalderen til 16 år ved lokale og nasjonale valg.<sup>43</sup> Forslaget fikk moderat støtte; 33 prosent mente dette var en god idé, 21 prosent hadde ingen formening om saken, og 43 prosent gikk inn for å beholde dagens stemmerettsalder. De siste tre prosentene mente stemmerettsalderen burde heves. Også i denne undersøkelsen var mønsteret at yngre ungdommer var mer positive til å senke stemmerettsalderen enn eldre ungdommer. Et gjennomgående funn var at uavhengig av alder var det tre kjennetegn som var framtrepende blant de som ønsket nedsatt stemmerettsalder: politisk interesse, opplevelsen av at politisk engasjement er en samfunnsplikt samt det å ha tillit til politikere.

## 6.7 Vurderinger

### 6.7.1 Valgdeltakelse

Ungdoms valgdeltakelse blir fulgt nøye av både forskere, politikere og myndighetene. Også politiske kommentatorer er opptatt av temaet. Den store interessen for ungdoms valgdeltakelse skyldes blant annet at unge betraktes som «trendset-

<sup>42</sup> Ungdommene som deltok var i alderen 14–16 år (n=1465, svarrate: 74 prosent). Referansen er Sletten (2001).

<sup>43</sup> Spørsmålet om stemmerettsalder var formulert slik: «I dag må du være 18 år for å stemme ved kommune- og stortingsvalg. Hva synes du om å endre denne aldersgrensen?» Følgende svaralternativer var oppgitt: «Senkes, for eksempel til 16 år», «Greit at aldersgrensen er 18 år», «Heves, for eksempel til 20 år» og «Dette har jeg ingen mening om».

tere». Deres deltakelsesmønster forteller oss noe om hvordan oppslutningen om folkestyret vil utvikle seg i årene som kommer. Det viser seg for eksempel at de som ikke stemmer ved første mulige anledning, har økt sannsynlighet for å la være å stemme også ved senere valg. En lavere valgdeltakelse blant dagens unge kan derfor bety et fall i deltakelsen når unge generasjoner avløser eldre velgergenerasjoner.

I dette perspektivet framstår tiltak for å øke valgdeltakelsen blant unge som viktig for å sikre en bred oppslutning om det folkevalgte demokrati – på sikt. Slik utvalget ser det finnes det imidlertid ingen enkle og raske løsninger på problemet med lav valgdeltakelse blant unge. Enkeltstående tiltak som flere valglokaler og åpning for e-valg, kan nok gjøre det lettere for unge å stemme, når de først er innstilt på å gjøre det. Samtidig gjør slike tiltak lite med det faktum at mange unge oppfatter valg som noe som ikke angår dem.

Utvalget har mer tro på tiltak som støtter opp om unges samfunnsengasjement – i vid forstand. Poenget er at aktivitet på ett område gjerne har spillover-effekter til andre områder.

Utvalget tror også at de tiltakene som er foreslått i kapitlet om skolen kan virke positivt inn på unges deltakelse i valgdemokratiet. Her foreslås tiltak som styrker demokrati som kunnskapsområde, og tiltak som kan bidra til å bevisstgjøre unge på hva slags muligheter de har til å innvirke på politiske prosesser. I denne sammenhengen kan vi også minne om den rollen skolevalgene kan ha i å forberede unge på å delta i reelle valg.

I debatten om senking av stemmerettsalderen til 16 år har flere framhevet at dette kan føre til økt valgdeltakelse – både på kort og lang sikt. Et samlet utvalg mener at en slik mulig effekt ikke er en *tilstrekkelig* begrunnelse for senking av stemmerettsalderen.

### 6.7.2 Stemmerettsalder

Når det gjelder spørsmålet om stemmerettsalder, har utvalgets medlemmer samlet seg om tre ulike syn. En viktig opplysning er at samtlige medlemmer har forholdt seg prinsipielt og ikke taktisk til spørsmålet om stemmerettsalder. Standpunktene legges fram uten at de omtales som flertalls- og mindretallsinnstillinger. Det forholder seg nemlig slik at hva som utgjør utvalgets flertall er avhengig av om man betrakter de to innstillingene for senking av stemmerettsalderen som ett eller to hovedsyn.



*Medlemmene Bernt, Fikse, Selle, Torgersen, Vestby og Wollebæk*

Medlemmene *Bernt, Fikse, Selle, Torgersen, Vestby og Wollebæk* går inn for å beholde dagens stemmerettsalder på 18 år for både lokale og nasjonale valg. Innføring av differensiert stemmerettsalder – der stemmerettsalderen er lavere ved lokale enn ved nasjonale valg – vil bidra til å kommunisere at det lokalpolitiske nivået spiller en mindre viktig rolle i demokratiet enn det nasjonale nivået.

Et viktig argument mot senking av stemmerettsalderen er at det bør være samsvar mellom stemmerettsalder og valgbarhetsalder. Man bør ikke kunne stemme før man selv kan velges inn i folkevalgte organer. Dette har ikke alltid vært tilfellet i Norge, men det er gode grunner for å opprettholde et slikt prinsipp. Man bør ikke kunne stemme ved valg før man vurderes som tilstrekkelig moden til å påta seg det ansvaret det innebærer å være folkevalgt. Det er også et poeng at stemmerettsalder, valgbarhetsalder og myndighetsalder er harmonisert. Det er ikke før man er myndig at man fullt ut er ansvarlig for seg selv. Dette er et viktig vilkår for både valgbarhet og stemmerettsalder: Man skal ikke kunne bestemme over andre før man fullt kan bestemme over seg selv. Derfor er det ikke et relevant motargument at unge regnes som myndige på avgrensede områder før de er 18 år, som i helsespørsmål (myndighet inntreffer ved 16 år) og når det gjelder straffbarhet (kriminell lavalder inntreffer ved 15 år).

Å beholde 18 år som stemmerettsalder understreker viktigheten av valgkanalen i et demokrati.

Et annet viktig argument er at ungdom flest ser ut til å mene at 18 år er en riktig stemmerettsalder. Det er ikke en kampsak for ungdom at stemmeretten skal senkes. Det er også slik at de som ønsker lavere stemmerettsalder skiller seg ut ved å være betydelig mer engasjert i politiske og samfunnsmessige spørsmål. Å legge avgjørende vekt på hva et mindretall av særlig ressurssterk ungdom mener, er ikke uproblematisk.

Det å opprettholde dagens stemmerettsalder er i tråd med tankegangen om at demokratisk medborgerskap er noe som erverves gradvis og som det tar tid å modnes inn i. Dette ligger som et grunnleggende premiss for hele denne utredningen. Tankegangen er blant annet bakgrunnen for forslaget om å styrke demokratiopplæringen i skolen gjennom et nytt demokratifag og lovfesting av skolevalg i videregående skole.

Videre må det påpekes at det å ikke senke stemmerettsalderen verken innebærer å holde ungdom utenfor det politiske systemet eller å ikke

anerkjenne dem som demokratiske aktører. Å senke stemmeretten er ikke den eneste måten et demokratisk samfunn kan anerkjenne ungdom som demokratiske aktører på. I denne utredningen foreslås det flere tiltak som tar sikte på å styrke ungdoms demokratiske medborgerskap uten å senke stemmerettsalderen. Eksempelvis vil forslaget om formalisering av ungdomsrådene gjennom lovfastsatte regler styrke rådernes rolle som formidler av ungdoms interesser inn i kommunalpolitikken.

*Medlemmene Berg, Dæhli, Heide, Sæterhaug og Winningah*

Medlemmene *Berg, Dæhli, Heide, Sæterhaug og Winningah* går inn for at stemmerettsalderen senkes til 16 år for både lokale og nasjonale valg. Et avgjørende argument er at det å senke stemmerettsalderen innebærer en styrking av demokratiet. Å gi ungdom stemmerett fra de fyller 16 år kan ses som et ledd i en lang utvikling hvor stadig nye grupper har blitt inkludert i demokratiet, blant annet gjennom stemmerett. Demokratiet har alltid vært i bevegelse, og det å senke stemmerettsalderen til 16 år innebærer å anerkjenne at ungdom er fullt ut meningsberettigede i kraft av å være ungdom.

Ungdom på 16 år er modne nok til å ta det ansvaret som ligger i å stemme ved valg. De har også gjennomgått den obligatoriske demokratiundervisningen i skolen. Derfor bør ungdom være i stand til å delta i valg fra de er 16 år.

Ungdom under myndighetsalder har i dag en rekke plikter og rettigheter. Ungdom som har inntekt, må fra fylte 13 år betale skatt, fra fylte 15 år kan man dømmes i straffesaker og fra fylte 16 år bestemmer man selv i helsespørsmål. Rett til å velge politisk og religiøst ståsted og muligheten til å melde seg inn i og ut av organisasjoner samt å velge utdanning inntreffer også før myndighetsalder. Disse og andre rettigheter som inntreffer på ulike tidspunkt, taler samlet for at ungdom er mer enn kvalifisert for å delta i valg fra fylte 16 år.

Vi mener videre at det ikke kan betraktes som et problem at stemmerettsalderen er lavere enn valgbarhetsalderen. En rekke unntak fra valgbarhet er slått fast i valgloven (som ansatte i departementene, leder av forvaltningsgren, sekretær for kommunestyret eller fylkestinget, ansvarlig for regnskapsfunksjonen med mer) og bryter dermed prinsippet om at valgbarhet og stemmerett følger hverandre. Det er heller ikke et problem at stemmerettsalderen er lavere enn myndighetsalderen. Stemmerettsalder, valgbarhetsalder og

myndighetsalder er forankret i tre uavhengige lover. I praksis betyr dette at man kan fratras myndigheten, uten å miste stemmeretten. Man kan miste stemmeretten, men fortsatt være myndig. Man kan ha stemmerett, uten å være valgbar. Man er imidlertid ikke valgbar hvis man ikke har stemmerett.

Vi legger også avgjørende vekt på at det å senke stemmerettsalderen vil gi flere positive effekter.

For det første vil innføring av stemmerett fra fylte 16 år gi en stor gruppe unge bedre mulighet til å påvirke i saker som angår dem. En aldrende befolkning vil føre til en demokratisk ubalanse siden unge allerede er underrepresentert i folkevalgte organer. For det andre vil senking av stemmerettsalderen føre til økt valgdeltakelse. Å utvide andelen som har stemmerett vil innebære at flere individer stemmer i valget. Det er også rimelig å anta at valgdeltakelsen målt i prosent vil øke. 33 prosent i aldersgruppen 18–21 år benyttet stemmeretten i lokalvalget i 2007, mens andelen 16- og 17-åringer som stemte i forsøkskommunene ved lokalvalget i 2011 var nærmere 60 prosent, tett inntil gjennomsnittet for hele befolkningen. Andelen som stemmer vil øke, fordi de unge gis anledning til å stemme mens de fortsatt bor i sin oppvekstkommune og er i en mer stabil livssituasjon. Hvis ungdom stemmer ved første anledning, vil de trolig fortsette ved senere valg. Denne generasjonseffekten vil sikre at oppslutningen om folkestyret fortsetter å holde seg høy.

For det tredje vil senking av stemmerettsalderen medføre at de politiske partiene må ta ungdom på alvor som velgergruppe. Derfor kan vi anta at flere ungdomsrelevante saker vil komme på dagsordenen. Også fra myndighetenes side kan vi forvente mer fokus på ungdomstilpasset informasjon. Vi kan også anta at ungdomspartiene vil få en mer framtrædende rolle både i valgkamper og mellom valg samt at partiene vil nominere flere unge til sine valglister, slik at unges representasjon i folkevalgte organer vil øke. Dette var tilfellet i majoriteten av kommunene som deltok i forsøksprosjektet med nedsatt stemmerettsalder i 2011.

Samlet sett mener vi disse forholdene vil bidra til å øke unges politiske engasjement og bevissthet – og at dette vil få betydning for andre former for politisk deltakelse.

#### *Medlemmene Andersen og Brandtzæg*

Medlemmene *Andersen og Brandtzæg* går inn for differensiert stemmerettsalder, dvs. at stemmerettsalderen senkes til 16 år ved kommunestyre-

#### **Boks 6.1 Utvalgets vurderinger**

- Utvalget foreslår ikke konkrete tiltak for å øke valgdeltakelsen, men viser til styrkingen av skolens demokratioppdrag som et særlig viktig virkemiddel. Poenget er at unges politiske deltakelse må ses i sammenheng. Vi vet at deltakelsen er kumulativ heller enn spesialisert: Deltar man først på én måte er sannsynligheten høyere for også å delta på andre måter. Utvalget går derfor inn for en strategi der det bygges opp om unges engasjement og deltakelse i vid forstand.
- I spørsmålet om senking av stemmerettsalderen til 16 år har utvalgets medlemmer samlet seg om tre ulike standpunkt. Seks medlemmer går inn for å beholde dagens stemmerettsalder for både nasjonale og lokale valg, fem medlemmer går inn for at stemmerettsalderen senkes til 16 år for begge valg, mens to medlemmer mener stemmerettsalderen bør senkes til 16 år for lokalvalg, men fortsatt være 18 år for nasjonale valg.

og fylkestingsvalg, men at den forblir 18 år ved stortingsvalg. Begrunnelsen for senking av stemmerettsalderen ved lokalvalg er at ungdom i stor grad berøres av kommunal- og fylkespolitikken. Ungdomsskolen er lagt under kommunen, mens videregående opplæring styres av fylkeskommunen. Ungdom i denne aldersgruppen bør kunne påvirke dem som styrer en såpass stor del av livet deres.

Dagens stemmerettsalder ved stortingsvalg bør beholdes nettopp av ovennevnte grunn. Alderen 18 år er tett knyttet til myndighetsbegrepet. Vi vil fortsatt at det skal være tydelig at man ikke er myndig før man er fylt 18 år, og vi mener at stemmerett ved lokal- og fylkestingsvalg ikke vil ha noe å si for denne myndigheten. Som 16- og 17-åring er man vesentlig nærmere kommunen og fylkeskommunen enn man er Storting og regjering. For oss handler det om kunnskap og modenhet, og vi er ikke i tvil om at 16- og 17-åringer fint kan uttale seg om og ta avgjørelser i kommunale og fylkeskommunale saker. De samme avgjørelsene er mer komplekse på det nasjonale plan.

Det er viktig at 16- og 17-åringer får mulighet til bidra i lokalsamfunnet sitt, at de får mulighet til å påvirke sin kommune direkte. Flere steder er

det et altfor dårlig tilbud for ungdom, som få fritidsklubber og andre aktivitetstiltak. I tillegg vil en senkning av stemmerettsalderen kunne øke det lokale engasjementet generelt blant unge.

Senking av stemmerettsalderen ved lokalvalg vil ha flere positive konsekvenser. Med ungdom som stemmeberettigede ved lokalvalg vil lokalpolitikken i større grad forholde seg til de unge, og kommunen må legge bedre til rette for ungdom. Det er viktig at politikken i større grad tar opp ungdomssaker enn hva den gjør i dag, og særlig mener vi dette må gjelde på den lokale arenaen hvor det tas beslutninger som griper inn i unges liv. Ved å senke stemmerettsalderen ved lokalvalg vil man legge et større press på politikerne til å ta

opp saker som angår ungdom i deres nærmiljø. Vi ser det dessuten som positivt for lokaldemokratiet at politikerne må være målgruppeorientert gjennom også å sanke stemmer fra ungdomsbefolkningen under 18 år.

Å senke stemmerettsalderen fra 18 til 16 år ved kommune- og fylkestingsvalg vil styrke lokaldemokratiet, og ungdoms medvirkning i hverdagen. Et viktig poeng er at nedsatt stemmerettsalder ved lokalvalg ikke skal utelukke andre sentrale medvirkningsorganer for ungdom, for eksempel ungdomsråd. Vi tror tvert imot at en lavere stemmealder vil åpne døren for større grad av ungdomsmedvirkning i kommunene.

## Kapittel 7

# Digitalt medborgerskap

### 7.1 Innledning

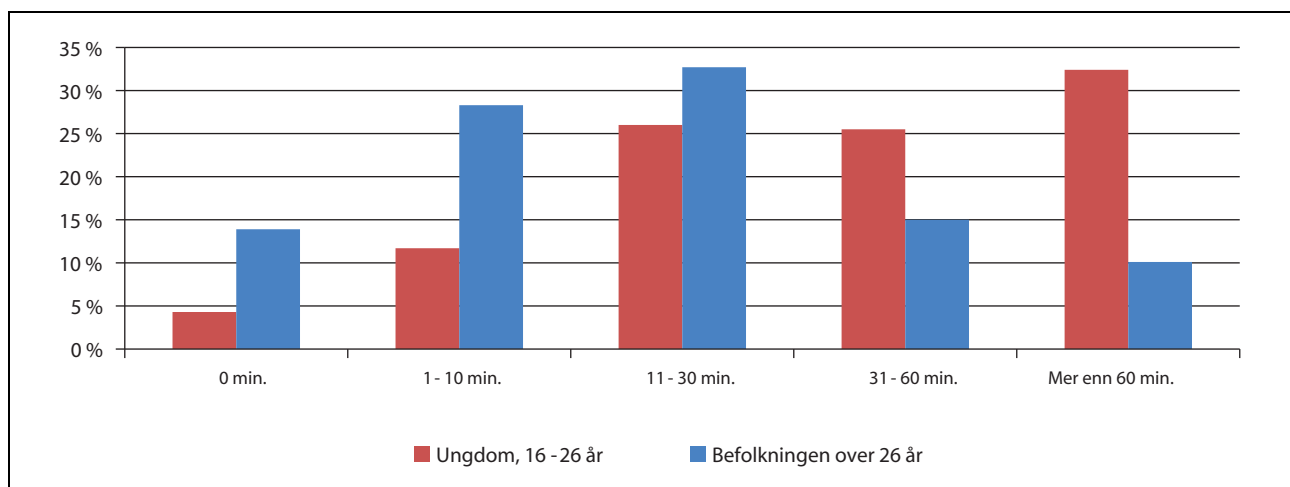
Framveksten av nye, digitale medier har gitt en ny og viktig dimensjon til unges medborgerskap. Begrepet digitalt medborgerskap avgrenses ofte til de ferdigheter og kunnskaper som gjør at man er stand til å samhandle med andre gjennom digital teknologi. Forskning viser at de fleste ungdommer er fortrolige med den praktiske bruken av den nye teknologien. I dette kapitlet legges en bredere forståelse av digitalt medborgerskap til grunn: I et demokratiperspektiv innebærer digitalt medborgerskap bevissthet om at man er en samfunnsborger også på Internett.

Et hovedfokus i kapitlet er hvilken betydning denne nye dimensjonen ved unges medborgerskap har for ungdom. To spørsmål belyses: Hva slags innflytelse kan ungdom få gjennom bruk av sosiale medier og hvilke begrensninger ligger i de nye mediene og det digitale medborgerskapet. Et tema som diskuteres særskilt er hvordan sosiale medier bidrar til å omforme det såkalte aksjonsdemokratiet.

#### 7.1.1 Sosiale medier: En ny infrastruktur i sivilsamfunnet

Et særtrekk ved sosiale medier som Facebook, Twitter og YouTube er at det er de unge som leder an, både i bruk og kompetanse. På oppdrag fra utvalget har Enjolras og Seggaard ved Institutt for Samfunnsforskning analysert unges bruk av sosiale medier generelt og til politiske formål.<sup>1</sup> Undersøkelsen viser at hele 91 prosent av unge Internettbrukere under 26 år bruker Facebook minst én gang i uken. Tilsvarende andel for resten av den Internettbrukende befolkningen ligger på 57 prosent. Figur 7.1 viser også at andelen sosiale mediebrukere som bruker mer enn én time på sosiale medier hver dag er betydelig høyere blant 16–26 åringer enn blant de som er over 26 år. I den yngste aldersgruppen bruker 57 prosent mer

<sup>1</sup> Enjolras og Seggaard (2011) baserer sine analyser på en webbasert spørreundersøkelse blant et utvalg på 5000 respondenter som bruker sosiale medier minst to ganger i uken, dvs. *sosiale mediebrukere*. Ungdom er oversamlet i utvalget og utgjør i alt 1000 respondenter. I rapporten sammenlignes resultater fra denne undersøkelsen med resultater fra en landsrepresentativ undersøkelse gjennomført av TNS Gallup blant Internettbrukere generelt, betegnet som *Internettbefolkningen* (n=1000).



Figur 7.1 Daglig tidsbruk på sosiale medier (minutter) blant sosiale mediebrukere etter alder

Kilde: Enjolras og Seggaard (2011: 44).

enn en halv time på sosiale medier daglig, mens nær en tredjedel bruker én time eller mer. I gruppen over 26 år er tilsvarende tall henholdsvis 25 og 10 prosent.

Selv om unge i større grad enn voksne bruker sosiale medier, er bruken økende i alle aldersgrupper. Fordi ungdom er vokst opp med denne formen for nettverksteknologi har de imidlertid en fordel på denne arenaen. De er det vi kan kalle «digitalt innfødte».

Brukervennlige publiserings- og delingsfunksjoner gjør at alle i større grad enn før kan være produsenter og delta med sitt engasjement og sin stemme i det offentlige rom. Stemmer som tidligere ikke ble hørt kommer dermed til orde. I motsetning til etablerte samfunnsinstitusjoner og massemedia, der portvoktere begrenser tilgangen og voksensamfunnet bestemmer normer og uttrykksform, gir sosiale medier anledning til dialog og diskusjon på en arena hvor unge er på hjemmebane. Sosiale medier kan bidra til å styrke barn og unges mulighet til å ytre seg på egne premisser i offentligheten, og til å bli hørt og tatt hensyn til. Ved å beherske nye medier får unge en ny sosial og kulturell posisjon i samfunnet.

Å betrakte sosiale medier som «medier», dvs. som institusjoner som formidler informasjon, er på sett og vis misvisende. Det er den enkelte bruker som formidler informasjonen gjennom komplekse nettverk av bekjentskaper. På denne måten kan nettsamfunnene forstås som en ny infrastruktur i sivilsamfunnet. Denne strukturen har både en direkte politisk funksjon som offentlighet og

arena for samfunnsdebatt, og en indirekte funksjon som mobiliseringsverktøy for politisk handling på andre arenaer. Betydningen av begge funksjoner har økt etter hvert som det store flertallet av befolkningen er blitt deltakere i sosiale nettsamfunn.

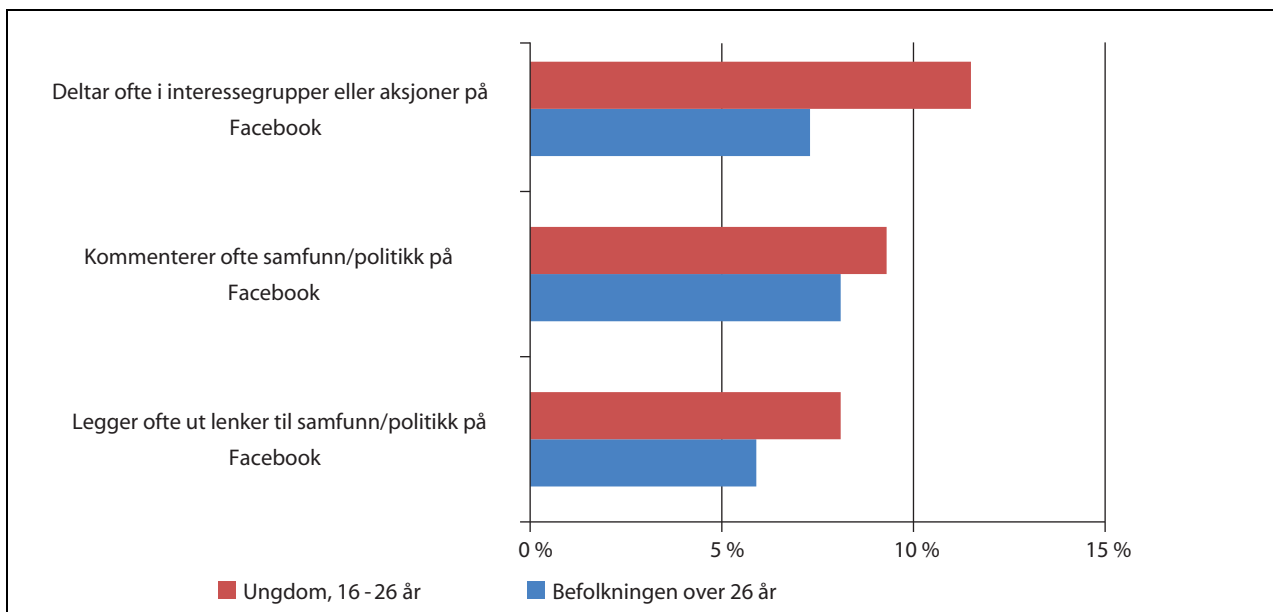
Framveksten av sosiale medier kan innebære at ressurser som gjør kollektiv handling mulig forskyves fra voksne til ungdom. Sosiale medier er et effektivt verktøy for koordinering og mobilisering av store grupper på kort tid på grunn av lave kostnader, hurtighet, enkle grensesnitt, nettverksfunksjonalitet og utbredelse. Ungdoms høye tilkplingsgrad og fortrolighet med disse verktøyene kan bety at de i større grad enn voksne kan bli mobilisert og selv benytte denne infrastrukturen til mobilisering.

For eksempel benyttet ungdomskandidatene i Ålesund seg aktivt av sosiale medier i kommunevalgkampen i 2011, blant annet ved å oppfordre sine nettverk til å gi dem personstemmer.<sup>2</sup> Dette førte til at hver femte bystyrerepresentant i Ålesund er 25 år eller yngre og 12 er under 30 år. Eksemplet illustrerer de sosiale mediens potensial for maktforskyvning i de unges favør.

### 7.1.2 Unges deltakelsesmønster

De sosiale mediene utydeliggjør skiller som offentlig-privat og politisk-upolitisk. De innebærer

<sup>2</sup> <http://www.nrk.no/video/facebookvalg/668B9418579CBED2/> (lesedato: 1. november 2011).



Figur 7.2 Hvor ofte gjør du disse aktivitetene på Facebook? Andel av sosiale mediebrukere på Facebook som gjør aktiviteten ofte eller svært ofte.

Kilde: Enjolras og Seggaard (2011: 54).

mulighet for direkte kommunikasjon med alt fra nære venner og bekjente, til politikere på lokalt og nasjonalt plan og i resten av verden. Selv om bruk av Facebook for de færreste unge er politisk motivert, vil samfunnsrettet og politisk informasjon som oppfordrer til aktiv deltakelse ofte spres gjennom nettverkene den enkelte er tilkoblet.

Figur 7.2 viser at det er en større andel ungdom som bruker Facebook til å diskutere eller legge ut lenker til nyheter om politikk og samfunn og som deltar i interessegrupper, sammenlignet med resten av den sosiale mediebrukende befolkningen. Forskerne mener at selv om det er få som benytter Facebook til slike aktiviteter er mønstrene en indikasjon på at ungdom i noe større grad enn resten av befolkningen opplever Facebook som en politisk arena. Nye tall fra Gallups Inter-Bussundersøkelse bekrefter langt på vei denne hypotesen: Mens sju prosent av den Internettbrukende befolkningen sier de har brukt nettsamfunn for å få informasjon om og/eller diskutere politiske temaer den siste måneden, oppgir 18 prosent av de unge i alderen 15–19 år det samme.<sup>3</sup> I sin analyse av denne undersøkelsen, konkluderer analysesjef i NRK, Kristian Tolonen, med at selv om Internett er et massefenomen, later det til at debatt og politikk gjennom sosiale medier først og fremst er et ungdomsphenomen.<sup>4</sup>

Dette innebærer ikke nødvendigvis at ungdom får økt makt over utfallet av politiske prosesser. Vi er likevel ikke i tvil om at unges mulighet til å ytre seg, bli hørt og mobilisere for saker de er opptatt av, har blitt styrket som følge av den teknologiske utviklingen. Dette bekreftes i flere studier. Rye og Rye, for eksempel, finner en sammenheng mellom ungdoms bruk av Internett og samfunnsengasjement, samt at ungdom kan mobiliseres via sosiale medier.<sup>5</sup> Samtidig peker funnene deres i retning av at det er ungdom som allerede er samfunnsengasjerte som i størst grad bruker digitale medier til politisk deltakelse, noe som også bekreftes i rapporten fra Institutt for Samfunnsforskning. Studien til Rye og Rye indikerer videre at Internett stimulerer ungdoms engasjement på den personlige og hverdagslige arenaen (diskusjoner med familie og venner), men i mindre grad har betydning for deltakelse i formaliserte innfly-

telskanaler, for eksempel medlemskap i frivillige organisasjoner. Sosiale medier kan med andre ord gi ungdom en ny mulighet til å engasjere seg politisk, men erstatter ikke av den grunn engasjement i tradisjonelle kanaler.

Flere har påpekt at unges deltakelsesmønster er preget av et ønske om autonomi og korte tids-horisonter. Ungdom velger å «uttrykke sine standpunkter gjennom meningsytringer i det offentlige rom, i stedet for å knytte seg til kollektive og formelle organisasjoner, med tidkrevende demokratiske medlemsprosesser».<sup>6</sup> Aksjonsaktivitet er med andre ord tilpasset ungdoms motivasjon, og ungdom har også hatt et høyere deltakelsesnivå enn andre deler av befolkningen. Det er nærliggende å anta at dette har blitt forsterket av den teknologiske utviklingen, gitt at sosiale medier spiller en stadig viktigere rolle med hensyn til aksjonsmobilisering og at ungdom har større tilstedeværelse på disse arenaene enn voksne.<sup>7</sup>

### 7.1.3 Maktpotensialet i sosiale medier

Utviklingen av elektroniske nettverk og sosiale medier har åpnet for nye typer aksjonsaktivisme. En type er *onlineaktivisme*, mens en annen type er *mobilisering* til aksjon gjennom sosiale medier. Onlineaktivisme tar ofte form av aksjonsgrupper på Facebook, nettopprop eller e-postaksjoner rettet mot politikere. Slike aksjonsformer blir hyppig omtalt i mediene.<sup>8</sup> Et eksempel på omfattende mobilisering gjennom sosiale medier, er Amelie-saken. Samme kveld som Maria Amelie ble pågrepet (12. januar 2011), opprettet studenter på Nansenskolen en støttegruppe på Facebook. Etter et døgn hadde denne omlag 60 000 medlemmer.<sup>9</sup>

En annen stor Facebook-mobilisering skjedde i forbindelse med vedtaket om utbygging av kraftlinjer i Hardanger. Denne saken ble analysert i en rapport fra SINTEF.<sup>10</sup> Forskerne ser klare indikasjoner på at mediedekningen var sentral for nedsettelsen av ekspertutvalg for å utrede utbyggingen. I forlengelsen av analysen stiller forskerne flere viktige spørsmål: Er uformelle prosesser i ferd med å ta over for formelle prosesser? Hvilke implikasjoner har dette for videre demokratisk praksis? Hvordan sikrer man at myndighetene har

<sup>3</sup> TNS Gallups InterBussundersøkelse er en kvartalsvis spørreundersøkelse i et representativt utvalg av Norges nettbe-folkning i alderen 15år+.

<sup>4</sup> <http://nrkbeta.no/2011/10/03/blogger-og-debatt-er-mest-av-alt-et-tenaringsfenomen/> (lesedato: 9. november 2011).

<sup>5</sup> Data kommer fra en spørreundersøkelse blant elever i videregående skole i Vest-Agder (Rye og Rye 2011). Se også Castells (2009).

<sup>6</sup> Ødegård (2011b: 19).

<sup>7</sup> Enjolras og Segard (2011); Wollebæk m.fl. (2011).

<sup>8</sup> Et søk i Retriever «Atekst» (15. mai 2011) viser at «Facebook gruppe(r)» blitt omtalt 12 616 ganger i media, hvorav 2642 ganger i papir, 8668 i web og 1206 i blogg.

<sup>9</sup> Fra Wikipedia-artikkel om Marie Amelie-saken.

<sup>10</sup> Ruud, Haug og Lafferty (2011).

full oversikt over de ulike argumenter i en sak der-  
som man bruker media som påvirkningskanal og  
ikke spiller inn sine synspunkter gjennom for-  
melle kanaler?

Onlineaktivismen må forstås som en del av  
aksjonsdemokratiet, dvs. som en del av de uten-  
omparlamentariske kanaler og uformelle for-  
mene for politisk deltakelse. Generelt kjenneteg-  
nes aksjonsdemokratiet ved at folk er aktive i  
enkelt saker, som ofte er av lokal, kortvarig og  
spontan karakter. Eksempler på aksjonsformer er  
demonstrasjoner, boikott, underskriftskampanjer,  
okkupasjoner og sivil ulydighet.

Makt- og demokratiutredningen påpekte at  
deltakelsen i samfunnslivet er blitt mer aksjons-  
preget.<sup>11</sup> En tradisjonelt sterk deltakelseskultur i  
frivillige organisasjoner er i noen grad blitt avløst  
av en saksorientert aksjonskultur. Andelen av  
befolkningen som deltok i aksjoner økte fra rundt  
20 prosent i 1985 til 40 prosent i 2005. Det var  
hovedsakelig ungdom som sto for denne aktivi-  
tetsveksten både i Norge og andre vestlige land.  
Ungdom har også større tro på utenomparlamen-  
tariske kanaler enn voksne.<sup>12</sup>

Demonstrasjoner og aksjoner har ofte skjedd i  
regi av nye sosiale bevegelser med en mer fly-  
tende og desentralisert organisasjonsstruktur enn  
tradisjonelle partier og frivillige organisasjoner. Et  
eksempel er bevegelsen Occupy Wall Street som  
dukket opp høsten 2011.<sup>13</sup> Denne typen sosiale  
bevegelser har hatt mindre oppslutning i Norge  
enn i mange andre vestlige land, blant annet fordi  
mange av sakene bevegelsene har kjempet for tid-  
lig ble integrert i de etablerte partienes pro-  
grammer.<sup>14</sup> I Norge har en større del av mobiliseringen  
foregått i lokale nettverk og aksjonsgrupper, løs-  
revet fra nasjonale eller internasjonale strukturer,  
rundt enkelt saker som er aktuelle i nærmiljøet.  
Blant ungdom har radikale, autonome og anarkis-  
tiske miljøer hatt enkelte svært synlige aksjoner,  
blant annet i form av demonstrasjoner og husok-  
kupasjon. Det er likevel kun unntaksvis at ung-  
doms aksjonsdeltakelse utfordrer systemet på  
denne måten. Tvert imot viser det seg at de  
aksjonsaktive også er de mest aktive innen de tra-  
disjonelle kanalene. De som aksjonerer for å  
påvirke politisk har også sterkere tro på valgkana-

len enn andre, selv om denne sammenhengen er  
mindre tydelig enn tidligere.

Det er ulike syn på om Facebook-aksjoner bør  
regnes som aktivisme på linje med deltakelse i  
vanlige aksjoner, eller som *slacktivism*, dvs. som  
uforpliktende feelgood-aktivitet som koster lite  
både i tid og engasjement, som betyr lite i form av  
sosial og politisk endring, og som dessuten gir  
den enkelte en følelse av fritak fra mer forplik-  
tende deltakelsesformer.<sup>15</sup> For eksempel kan man  
enkelt trykke at man «liker» enkelt saker på Face-  
book, uten nødvendigvis å vite mye om saken eller  
være veldig engasjert. Et relevant spørsmål er  
derfor om digital (sl)aktivisme nærer demokratiet  
eller bare understøtter en form for ureflektert  
samfunnsdeltakelse. Et poeng er imidlertid at  
også tradisjonelle aksjonsformer kan være ufor-  
pliktende. For de fleste innebærer direkte kontakt  
eller aksjon ikke mer enn at de har skrevet under  
på et opprop.

At Facebook-aksjoner betyr lite kan også pro-  
blematiseres. Et eksempel er mobiliseringen til  
boikott av Coca Cola i forbindelse med Martine-  
saken (drapet på en norsk student i England). Boi-  
kottaksjonen på Facebook fikk på kort tid tilslut-  
ning av over 50 000 mennesker.<sup>16</sup> Omfanget  
gjorde at Coca Cola bestemte seg for å avslutte  
samarbeidet med faren til den antatte gjernings-  
mannen som tidligere hadde finansielle interesser  
i produksjon og distribusjon av Coca Cola-produk-  
ter i Egypt, Libya og Jemen.<sup>17</sup>

Dette illustrerer at det som skjer *online* i sosi-  
ale medier ikke kan betraktes isolert, men at akti-  
viteter online også har store konsekvenser for  
aktivitet *offline*. Sosiale medier representerer slik  
en ny infrastruktur for mobilisering, som har vist  
seg særlig betydningsfull og effektiv blant unge.  
De såkalte Facebook-revolusjonene i Nord-Afrika  
i 2011 er åpenbare eksempler i en internasjonal  
kontekst. «We use Facebook to schedule the pro-  
tests, Twitter to coordinate, and YouTube to tell  
the world.», uttrykte en aktivist i Kairo.<sup>18</sup> Som føl-  
ge av det politiske potensialet i sosiale medier, for-  
byr for eksempel Kina, Burma og Iran helt tilgan-  
gen til Facebook.<sup>19</sup> I Pakistan, Usbekistan og

<sup>11</sup> NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*.

<sup>12</sup> Lidén og Ødegård (2002); Berglund og Aardal (2007);  
Berglund, Kleven og Ringdal (2008) i Ødegård (2011b).

<sup>13</sup> Occupy Wall Street er en løst organisert Internettbasert  
bevegelse med utgangspunkt i demonstrasjoner i New  
York 17. september 2011, som har spredd seg til andre ste-  
der i USA og en rekke byer rundt om i verden.

<sup>14</sup> Ødegård (2011b).

<sup>15</sup> Morozov (2009): [http://neteffect.foreignpolicy.com/posts/2009/05/19/the\\_brave\\_new\\_world\\_of\\_slacktivism](http://neteffect.foreignpolicy.com/posts/2009/05/19/the_brave_new_world_of_slacktivism) (lesedato: 30. oktober 2011).

<sup>16</sup> <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7548958> (lesedato: 5. september 2011).

<sup>17</sup> <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2011/03/20/some-justice-for-martine.html> (lesedato 5. september 2011).

<sup>18</sup> <http://www.miller-mccune.com/politics/the-cascading-effects-of-the-arab-spring-28575/> (lesedato: 5. september 2011).

Nord-Korea samt flere andre land, stenges tilgangen til Facebook, YouTube og Twitter når myndighetene finner det formålstjenelig.<sup>20</sup> Også i Storbritannia tok statsminister David Cameron og andre ledende politikere til orde for å stenge tilgangen til digitale sosiale nettverk under opptøyene i britiske storbyer i august 2011.<sup>21</sup>

I Norge har den nye infrastrukturen fått konsekvenser for omfanget av og typen mobilisering til demonstrasjoner og markeringer. Initiativet er i ferd med å forskyves fra nye sosiale bevegelser og frivillige organisasjoner i retning av enkeltpersoner og -aktører. Det betyr ikke at organisasjonene blir irrelevante eller overflødige, men at deres rolle oftere enn før vil bestå i å gi retning og legitimitet til initiativer som kommer fra enkeltpersoner eller nettverk.

Et interessant eksempel i denne sammenhengen er mobiliseringen til rosetogene etter terrorren 22. juli, hvor en stor andel av befolkningen deltok. En nylig gjennomført studie viser at svært mange unge under 25 år deltok, og at de fleste i denne aldersgruppa fikk høre om arrangementet gjennom Facebook. Facebook-mobiliseringen er imidlertid ikke bare sentral for rosetogene; kanalen er snarere «typisk for vår tids demonstrasjoner og markeringer».<sup>22</sup> Også for andre demonstrasjoner som har vært gjennomført i 2011 har Facebook vært den vanligste mobiliseringsarenaen. Forskerne mener dette er et uttrykk for at mobiliseringsmønstrene i Norge er endret og at de sosiale mediene har fått økt betydning for befolkningen generelt, men særlig for ungdom.

Initiativet til rosetoget kom fra en enkeltperson, men etablerte frivillige organisasjoner, framfor alt Amnesty International, overtok etter hvert det organisatoriske ansvaret. Aksjonen ble også mye omtalt i de tradisjonelle massemediene. Eksempelet er illustrerende for vekselvirkningene mellom Facebook-aksjoner, frivillige organisasjoner og etablerte massemedier.

## 7.2 Kritikk og begrensninger

Kritiske perspektiver på de sosiale medias demokratiske betydning går gjerne i to retninger:

<sup>19</sup> Cusumano (2011).

<sup>20</sup> <http://mashable.com/2007/05/30/youtube-bans/>. En mer komplett oversikt over ulike nivå av Internettensensur finnes på Gobar Internet Filtering map: <http://man.opennet/filtering-pol.html> (lesedato: 8. november 2011).

<sup>21</sup> <http://www.guardian.co.uk/uk/2011/aug/12/louise-mensch-social-network-blackouts> (lesedato: 8. november 2011).

<sup>22</sup> Wollebæk m.fl. (2011: 48).

På den ene siden advares det mot å overvurdere deres bidrag, som i den nevnte debatten om slacktivisme. Kritikere som tar dette perspektivet, framhever gjerne også at en overdreven betoning av digitale medier kan trekke oppmerksomheten bort fra handlinger med virkelig politisk og demokratisk betydning.<sup>23</sup> På samme måte advarer boyd mot teknologisk determinisme og har liten tro på at teknologiske strukturer påvirker praksis.<sup>24</sup> I empiriske studier finner man en tydelig sammenheng mellom mediebruk og politisk engasjement. Unge som er aktive på nettet er oftere politisk engasjerte enn unge som er mindre aktive.<sup>25</sup> Det er imidlertid vanskelig å si noe om årsakssammenhenger. Den reelle effekten av sosiale medier på politisk deltakelse bestemmes kanskje i størst grad ut i fra hvordan mediene brukes av den enkelte, og de færreste er veldig aktive brukere.<sup>26</sup>

Et forhold det er viktig å være oppmerksom på er at de nye mediene ikke utelukkende innebærer overføring av makt til sivilsamfunnet. Det som har vært amatørernes arena tas i økende grad i bruk av både myndigheter og kommersielle aktører. Eksempler på dette har man sett i Nord-Afrika, der makthaverne har tydd til motaksjoner på Internett. Kapitalen i denne sammenhengen er kompetanse, at man forstår hvordan sosiale medier fungerer. Både myndigheter og kommersielle aktører besitter nå denne kapitalen.

Fra annet hold advares det mot å undervurdere negative sider ved digitale medier. Det har blitt hevdet at tonen på anonyme nettforum «forsøpler norsk debatt».<sup>27</sup> I kjølvannet av terrorhandlingene 22. juli i år har diskusjonen om anonymitet versus nettsynlighet fått ny aktualitet. På den ene siden har det blitt anført at anonymitet i nettdebatter senker terskelen for å fremme ekstreme ytringer. Anonyme ytringer kan bidra til et giftigere debattklima som i ytterste konsekvens kan motivere vold. På den annen side har det blitt framhevet at anonyme nettdebatter fungerer som en nødvendig ventil for synspunkter som uansett finnes i befolkningen.

Enli og Skogerbø diskuterer hvorvidt nye medier er en arena for forsøpling eller demokratisering.<sup>28</sup> Forskerne hevder at bekymringer knyttet til personvern og forsøpling i sosiale medier

<sup>23</sup> Christensen (2011); Hindman (2009).

<sup>24</sup> boyd (2008).

<sup>25</sup> For eksempel Enjolras og Seggaard (2011).

<sup>26</sup> Brandtæg og Heim (2011).

<sup>27</sup> <http://www.dagsavisen.no/kultur/article362770.ece> (lesedato: 1. november 2011).

<sup>28</sup> Enli og Skogerbø (2008).



overskygger debatten om mulighetene for makt og innflytelse. De gangene det diskuteres, kritiseres nettdebatter ofte for manglende seriøsitet, overtramp og lav innholds-kvalitet. Enli og Skogerbø mener på sin side at de er bedre enn sitt rykte: De tillater meningsbrytning mellom eksperter og ikke-eksperter, og senker terskelen for å delta aktivt i samfunnsdebatten. Forfatterne medgir likevel at debatten ikke alltid er saklig, at den krenker og bryter lover, men at alternativet er å stenge ned og lukke, noe som er mye farligere.

Tidligere, og til dels ennå, har nettanonymitet vært en hovedgrunn til lav innholds-kvalitet i nettdebattene. Mange politikere har også brukt nettdebattens anonymitet som argument for ikke å inngå i dialog eller å vie oppmerksomhet til denne formen for ytringer.<sup>29</sup> Brandtzæg påpeker at det finnes sosiale mekanismer i nettsamfunn for å forhindre krenkelser og lav innholds-kvalitet. Eksempler er økt nettsynlighet gjennom brukerregistrering og bruk av navn og bilde som på Facebook.<sup>30</sup> Økt nettsynlighet er også blitt en generell tendens på nettet, både som følge av en mer visuell teknologiutvikling og Facebooks autentiske brukerprofiler. Ikke-anonyme sosiale mediefora som Twitter og Facebook har ført til at flere politikere har etablert profil i disse kanalene, og mange vanlige brukere følger disse profilene.<sup>31</sup> Dette har i prinsippet bidratt til økt åpenhet og mulighet for «alle» til å ta kontakt med styrende politikere, selv om politikerne i varierende grad responderer på innspillene de får.

Det er store generasjonsforskjeller i synet på anonymitet i nettdebatter. Mens ungdom er gjennomgående positive, er eldre generasjoner klart avvisende.<sup>32</sup> Barn oppdras ofte til å skjule sin identitet på nettet, fordi foreldrene frykter utlevering, overgrep og mobbing. Det at de deretter forventes å opptre under fullt navn i debattsammenheng på nett, når normen om at det er tryggest å være anonym er internalisert, er et paradoks. Videre er det en avsporing å betrakte debatten om forsøpling utelukkende som en anonymitetsdebatt. Norske bloggere har for eksempel framhevet at debatten i kommentarfeltet på blogger er atskillig mer sivilisert enn på nettavisenes sider, fordi bloggeiere tar sitt redaktøransvar mer alvorlig.<sup>33</sup>

Mer enn at debattantene er anonyme, kan problemene være at det ikke settes av tilstrekkelige ressurser til å moderere innlegg samt at artikkelforfattere og redaktører ikke er til stede i egne kommentarfelt for å imøtegå ekstreme ytringer.

## 7.3 Vurderinger og tiltak

### 7.3.1 Det digitale medborgerskapet

Gjennom kapitlet har vi sett at sosiale medier har potensial til å fungere som en naturlig del av medborgerskapet. Dette gjelder for tiden særlig for ungdom, som i større grad enn voksne er fortrolig med teknologi og funksjonalitet. En forutsetning for at ungdom skal kunne benytte seg av de mange mulighetene sosiale medier gir til å delta og til å påvirke samfunnet de er en del av, er at de har bred kunnskap om hvordan de fungerer. I dag fokuserer opplæringen i digital kompetanse i skolen først og fremst på teknologisk og sosial kompetanse, i tillegg til kildekritikk. Dette er viktige ting, men fokuset bør utvides. Digital kompetanse må også omfatte *digital medborgerkompetanse*, dvs. kunnskap om hva sosiale medier betyr i et demokratiperspektiv. Dette er et viktig tiltak for å forebygge sosialt baserte digitale skiller i ungdomsbefolkningen.

Digital medborgerkompetanse omfatter bevissthet om at man er en samfunnsaktør også på Internett. Derfor må debattkultur, dvs. prinsippet om å vise respekt for meddebattanter selv om man er uenig med dem, inngå som del av undervisningen. Dette er særlig viktig i anonyme nettforum. Retten til anonymitet er nedfelt i Grunnloven og kan være positivt for ytringsfriheten. Samtidig kan anonymiteten føre til at ytringsfriheten misbrukes fordi avsenderen ikke fullt og helt trenger å stå til ansvar for egne utsagn. Dette kan igjen føre til at noen ungdommer blir ekskludert fra denne arenaen på grunn av mobbing og hets. Dette underbygger viktigheten av digital medborgerkompetanse. Det er utvalgets synspunkt at digital medborgerkompetanse bør inkluderes som kompetansemål i det nye demokratifaget i grunnskolen, jf. kapittel 3 om skolens demokratiopdrag.

Mye tyder på at ungdoms kompetanse på, og aktive bruk av sosiale medier kan bidra til en maktforskyvning i samfunnet. Ungdom kan på denne måten få et maktfortrinn sammenlignet med eldre generasjoner som i mindre grad innehar denne kompetansen. I tillegg har de nye mediene senket terskelen for å delta, og de bidrar til å viske ut geografiske skillelinjer. Samtidig endres

<sup>29</sup> Skogerbø og Winsvold (2008).

<sup>30</sup> Brandtzæg (2009; 2011).

<sup>31</sup> For eksempel hadde Jens Stoltenberg mer enn 279 000 følgere på Facebook per 9. september 2011.

<sup>32</sup> Wollebæk m.fl. (2011).

<sup>33</sup> <http://iskwew.com/blogg/2007/04/20/anonymitet-og-nettdebatt/> (lesedato: 25. oktober 2011).

også posisjonen til tradisjonelle organisasjoner og rollen til andre aktører; både PR-firmaer, kommersielle tiltak, nettverk og enkeltpersoner får økt betydning. Det er vanskelig å vite hvilke konsekvenser dette vil ha på sikt for ungdom.

Det forskes mye på unges bruk av sosiale medier, men kunnskapen om digitalt medborgerskap er fortsatt begrenset. Fordi dette er et felt i rask endring, hvor nye fenomener stadig oppstår, blir den forskningsbaserte kunnskapen også fort utdatert. I tiden framover vil det være viktig å framskaffe kunnskap om hvordan sosiale medier påvirker unges samfunnsengasjement og deltakelse, og hva slags makt unge reelt sett får gjennom sosiale medier. Vi vet lite om forskjeller i den politiske bruken av sosiale medier langs sosiale skillelinjer. Slik kunnskap er viktig i et inkluderingsperspektiv, og det bør forskes på om den nye teknologien bidrar til å utviske skillene man ser i andre deltakelseskanaler.

### **Boks 7.1 Utvalgets forslag til tiltak**

- Utvalget vil at unge skal få mer kunnskap om maktpotensialet i sosiale medier. Utvalget foreslår at digital medborgerkompetanse integreres det nye demokratifaget i grunnskolen.
- Utvalget mener det er behov for kunnskap om digitalt medborgerskap blant unge. Utvalget foreslår at det gis støtte til forskning om hvordan sosiale medier påvirker unges samfunnsengasjement og deltakelse samt hva slags makt unge reelt sett får gjennom sosiale medier.

## Kapittel 8

# Personvern i nye medier

### 8.1 Innledning

De nye digitale mediene er en betydningsfull samfunnsarena. Som diskutert i kapittel 7, kan sosiale medier bidra til å styrke unges muligheter til deltagelse og innflytelse. Den nye teknologien innebærer samtidig er rekke utfordringer knyttet til personvern, dvs. den enkeltes rett til å bestemme hvilke opplysninger om en selv andre skal ha tilgang til.<sup>1</sup>

Digitale personvernkrænkelser kommer i mange ulike former, men har det til felles at de som rammes ofte opplever stor grad av avmakt. Ikke minst gjelder dette barn og unge. Problemet ser også ut til å være sterkt økende. Å forhindre personvernkrænkelser er derfor en viktig samfunnsoppgave.

Dette kapitlet belyser ulike typer personvernutfordringer knyttet til digitale og sosiale medier og diskuterer myndighetenes muligheter til å forebygge at personvernkrænkelser skjer. Følgende temaer tas opp: Teknologikompleksitet og design, kommersialisering og markedsføring, mobbing og trakassering samt de rettigheter foreldre og skole har overfor barn og unge. Noen av problemstillingene som belyses har generell relevans, mens andre spesifikt dreier seg om barn og unge.

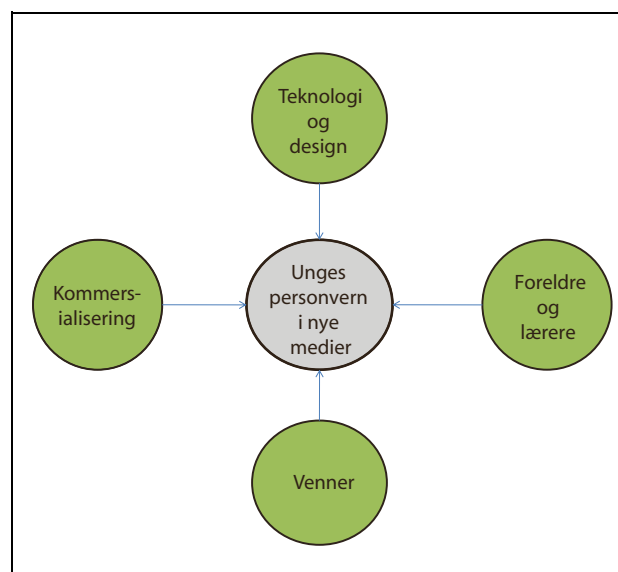
### 8.2 Nærmere om utfordringer knyttet til personvern

#### 8.2.1 Tidligere utredninger

Makt- og demokratiutredningen som ble slutført i 2003 omtalte ikke personvernutfordringer i nye medier. Slike utfordringer ble imidlertid tatt opp i Stortingsmelding nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*. Her uttrykkes det at det er et mål at Internett skal oppleves som et trygt sted

for unge. Videre påpekes behovet for å styrke den digitale dømmekraften og kompetansen både blant ungdom og foreldre, samt at opplæring i dette sikres gjennom skolen.

To offentlige utredninger har drøftet personvernutfordringer i nye medier. NOU 2009: 1 *Individ og integritet* identifiserte blant annet svakheter i forhold til spørsmålet om foreldrenes rett til å samtykke på vegne av egne barn. Utredningen omtaler det som et problem at regler om personvern og personopplysningsvern ikke er utarbeidet med tanke på unges spesielle situasjon. Også i NOU 2011: 12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny medi- hverdag* ble spørsmålet om personvern i mediene diskutert. Utredningen drøftet hvordan man kan oppnå sikring og håndhevelse av den enkeltes personvern, inkludert unges personvern, i møte med både den redigerte og ikke-redigerte delen av media. Her ble det også understreket at foreldres adgang til å samtykke på vegne av egne barn må sammenholdes med hensynet til barnets beste.



Figur 8.1 Fenomener og aktører som kan representere personvernutfordringer i unges møte med nye medier

<sup>1</sup> Retten til personvern er stadfestet i personopplysningsloven (Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31).

Utvalget ser ikke at det er nødvendig med en inngående utredning av unges personvern i nye medier utover de temaene som er tatt opp i de nevnte utredningene. Fordi de nye mediene er i rask utvikling, er det samtidig nødvendig med en kortfattet oppdatering.

Utvalget har valgt å fokusere temaene som er illustrert i figur 8.1

### 8.2.2 Teknologikompleksitet og designutfordringer

Teknologien i sosiale medier har blitt atskillig mer kompleks det siste tiåret. Utviklingen skjer hurtig, og informasjon spres raskere enn noensinne. Vi kommuniserer ikke lenger bare én-til-én analogt, men også én-til-mange digitalt ved hjelp av ulike applikasjoner og enheter som PC, nettbrett og smarttelefoner. Samlet sett har dette forenklet kommunikasjon og informasjonsspredning, men utviklingen har resultert i et uoversiktlig medieteknologisk samfunn som i seg selv utfordrer personvernet. Å forstå hva som egentlig skjer med informasjonen vi legger igjen bak skjermen, er også vanskelig for de aller fleste.

Eksempler på personverntruende teknologikompleksitet er tredjepartsapplikasjoner, informasjonsskapsler, IP-adresser, og liker-funksjonen i Facebook. Samtlige representerer en identifikasjon av brukeren og en mulighet for tjenesteyter til å generere en profil over den enkeltes bruksmønstre. Nøyaktig hva nettbrukere legger igjen av informasjon og hva som registreres og utnyttes av tjenesteleverandører, ulike applikasjoner og andre, og til hva, er vanskelig å vite. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til graden av personvern hver enkelt har på nettet.

Få oppgir at de stoler på at teknologien de bruker faktisk beskytter eget personvern. En studie gjennomført av SINTEF, viste at 36 prosent mener det er utrygt å dele personlig innhold i de sosiale mediene de bruker oftest.<sup>2</sup> Dette er et urovekkende høyt tall når vi vet at majoriteten av de unge mellom 15 og 26 år benytter Facebook flere ganger daglig. Forskerne forklarer dette med at få vet sikkert hvem de deler informasjon med når de deler innhold på Facebook. Brukerne oppgir i tillegg å ha liten oversikt over hva som skjer med innholdet de deler og at de er usikre på hvilke deler av profilen deres som er synlige for hvem. Et annet problem er relatert til deling av innhold (status, bilder og video): Deler du det du skriver med egne venner, venners venner eller med hele

verden? Når du kommenterer en Facebook-venns statuslinje, deles det du skriver med hans eller hennes venner, venner av vennens venner eller med hele verden? Dette var en problematikk få av deltagerne i undersøkelsen kunne redegjøre for.

SINTEF-studien viser at både unge og voksne i liten grad makter å beskytte egen personinformasjon i sosiale medier, fordi det er for komplekst. Brukerne mangler kunnskap om personverninnstillinger i Facebook. Det at brukerne ikke forstår hvordan de kan beskytte personinformasjon, skyldes dels manglende erfaring, men også at teknologien og designet er komplisert. Det er funnet en klar sammenheng mellom det å beherske design og teknologi som personverninnstillingene i Facebook og det å endre innstillingene i praksis.<sup>3</sup> Dårlige designløsninger med lav grad av brukervennlighet hindrer brukerne i effektivt å beskytte personvernet sitt. Dagens designutforming i flere sosiale tjenester er for kompleks for den enkelte bruker.

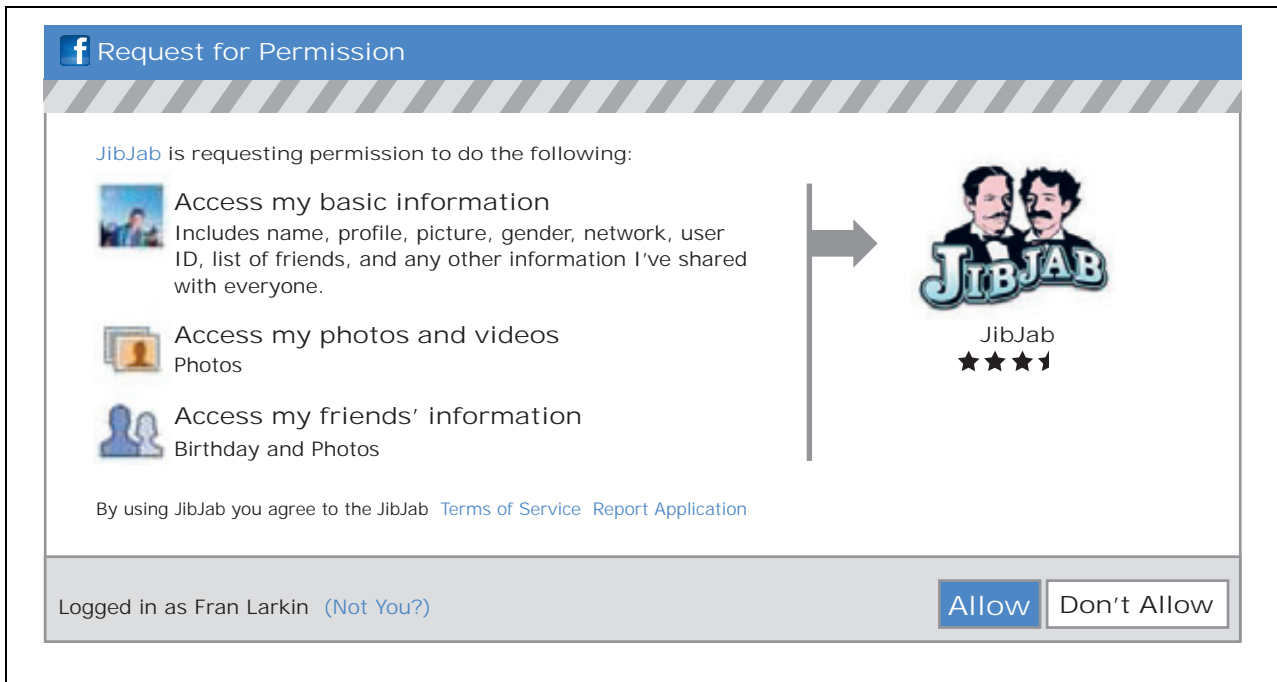
Fenomenet (*tredjeparts*)applikasjoner, ofte omtalt som «apps», representerer en relativt ny personvernutfordring. Det er som regel en tredjepart som utvikler applikasjonene. Disse legges ofte fritt tilgjengelig i nedlastningssystemer som brukerne frivillig kan benytte seg av. Apps brer om seg i stort tempo både i sosiale medier og på smarttelefoner. Dette er applikasjoner brukere laster ned, men som få sjekker, eller har anledning til å sjekke, personvernssikkerheten til. Facebook eller smarttelefonens app-system tar sjelden ansvar for eller kvalitetssikrer applikasjonene. Mange brukere tror nettopp det, eller er ikke bevisst hvordan dette systemet fungerer. Personvernutfordringen ligger i at det er brukeren selv som må evaluere sikkerheten knyttet til hver enkelt applikasjon hun eller han laster ned. Brukeren må ved nedlasting ta stilling til om hun eller han tror at personopplysninger vil bli håndtert på en akseptabel måte. Fordi informasjonen til brukeren er mangelfull må denne transaksjonen i stor grad baseres på tillit til de ulike app-aktørene.<sup>4</sup>

Tredjepartsapplikasjoner kan innebære en personvernutfordring, dersom tredjeparten misbruker data med vilje eller ved uhell. Åpenheten i de nye teknologiske systemene gjør at i prinsippet hvem som helst kan lage en applikasjon til for eksempel Facebook. De som lager applikasjonen kan trekke ut store mengder personinformasjon fra den enkeltes smarttelefon eller Facebook-profil. SINTEF-studien viser at få har kjennskap til

<sup>2</sup> Brandtæg og Lüders (2009).

<sup>3</sup> boyd og Hagittai (2010).

<sup>4</sup> Årnes og Nes (2011).



Figur 8.2 Tredjepartsapplikasjonen JibJab

hva tredjepartsapplikasjoner gjør med persondataene til den enkelte bruker på Facebook, og at de færreste er klar over risikoen ved å laste dem ned.<sup>5</sup>

Figur 8.2 viser en tredjepartsapplikasjon som kan lastes ned på Facebook: *JibJab*. Dersom applikasjonen lastes ned vil navn, profilbilde, kjønn, nettverk, brukeridentifikasjon, bilder, liste over venner og all annen informasjon man deler, i tillegg til informasjon om ens venners fødselsdato og bilder, bli tilgjengelig for de som har utviklet den. Disse brukervilkårene er neppe i samsvar med norsk lov, ettersom man ikke kan gi et samtykke på vegne av andre.

Datatilsynets rapport «Hva vet appen om deg?» omhandler hvilke personopplysninger ulike applikasjoner trekker ut fra mobiltelefonen.<sup>6</sup> Rapporten viser at det er lite åpenhet i applikasjonsmarkedet når det gjelder hvilke opplysninger som samles inn om brukeren, hva som er formålet med innsamlingen og hvordan opplysningene eventuelt brukes videre. Markedet består av mange forskjellige aktører med ulike roller, noe som fører til at det er uklart hvem som faktisk er ansvarlig for at personopplysninger blir behandlet i tråd med personvernlovgivningen. Sentrale aktører, foruten sluttbruker, er mobiltelefon-, operativ-

system- og app-leverandører, app-utviklere, app-oppdragsgivere og tredjeparter som analyseselskaper og markedsførere. Resultatet er i mange tilfeller at ansvar og persondata spres. Kaoset av ulike aktører som står bak én og samme app, viser hvor komplekst mediemarkedet har blitt. Et annet problem er at brukerne ikke selv kan definere hvor mye personinformasjon man vil la en app få tilgang til, for å få tilgang må man godta det leverandøren krever.

Forskning viser at unge mennesker ofte er mindre naive og beskytter personvernet i sosiale medier bedre enn voksne (over 40 år). Forklaringen er at de unge er bedre vant med denne typen medier. Dagens ungdomsgenerasjon har ikke bare vokst opp med nye sosiale medier, de er også fostret opp med holdnings- og nettvettkampanjer, en type kunnskap og holdninger som tidligere ungdomsgenerasjoner ikke er blitt lært opp i. Samtidig innebærer den økende teknologiske kompleksiteten betydelige personvernutfordringer for alle aldersgrupper.

### 8.2.3 Kommersialisering og markedsføring

Utvalget ser det som viktig å diskutere om bruken av nye nettjenester basert på nye typer forretningsmodeller, svekker unges forbrukermakt. Som følge av økt teknologisk kompleksitet og nye forretningsmodeller ble *The Copenhagen Privacy Principles* vedtatt i mars 2011.<sup>7</sup> Prinsippene er et forslag til Europas beslutningstakere fra eksper-

<sup>5</sup> Brandtzæg og Lüders (2009).

<sup>6</sup> <http://www.datatilsynet.no/upload/Dokumenter/utredninger%20av%20Datatilsynet/hva%20vet%20app%20om%20deg.pdf> (lesedato: 26. oktober 2011).

ter, forskningsmiljøer, industrien, myndigheter og interesseorganisasjoner. Initiativtakerne var DI – Organisation for erhvervslivet, det danske Teknologirådet, det danske Forbrugerrådet, og EU-kommisjonens representasjon i Danmark. Aktørene som deltok ble enige om disse prinsippene:

- retten til ikke å bli identifisert
- retten til å ha ulike identiteter/pseudonymer til ulike formål
- dataminimering, dvs. at det ikke samles inn mer data enn det som er nødvendig for formålet
- retten til ikke å bli sporet, verken geografisk eller på nett
- retten til å bli glemte, dvs. å kunne kreve data slettet

Mye arbeid gjenstår før disse rettighetene blir oppfylt. Utviklingen går snarere i motsatt retning, med økende grad av identifisering, mindre anonymitet, mer unødvendig innsamling og lagring av data, voksende geografisk og digital sporing og færre muligheter for datasletting.

Gjennom digitale spor får kommersielle nettjenester uante mengder opplysninger som de kan benytte i markedsføringsøyemed. I sosiale medier legger brukerne (u)frivillig igjen personinformasjon i bytte mot gratistjenester. Økt omsetning av persondata og digitale spor fører til at kommersielle aktører i dag er i stand til å skreddersy og målrette markedsføring ned på personnivå. Facebook er et av de mest kjente eksemplene på hvordan dette foregår. Innsamling og kommersiell bruk av persondata i digitale omgivelser er langt på vei blitt en forretningsmodell som truer personvernet.

Datatilsynet stilte i juni 2011 en rekke spørsmål til Facebook om innsamling og bruk av personopplysninger. Facebook bekreftet i sitt svarbrev til Datatilsynet at det innholdet brukerne skriver på veggen sin, brukes til å generere og målrette reklame. Skriver brukerne om «kajak» på veggen kan de neste dag risikere reklame for kajak på Facebooksiden sin.<sup>8</sup> Personopplysninger, foto og video blir også solgt eller videreformidlet til andre selskaper dersom brukeren selv aksepterer det, ved å installere tredjepartsapplikasjoner. Google benytter samme praksis som Facebook: Informasjon som brukeren skriver i Gmail-epost blir brukt til å skreddersy reklame.<sup>9</sup>

Det ligger stor verdi i sporing av den enkeltes digitale bruksmønstre og personinformasjon. Forretningsmodellen i sosiale medier er reklamefinansiering som er avhengig av antall sidevisninger og store mengder informasjon om brukerne.<sup>10</sup> Facebook, for eksempel, forsøker å trekke så mange som mulig inn på sin plattform og holde dem der i lang tid. Dette muliggjør salg av digitale spor til annonsører. Facebook har nylig lansert flere nye funksjoner for å få til dette, og den mest omtalte handler om *friksjonsfri deling*. Det vil si at du som bruker slipper aktivt å dele gjennom publisering av bilder eller oppdatering i statusfeltet, men at nettsider du klikker på automatisk deles offentlig og på Facebook. Friksjonsfri deling innebærer altså en rekke nye muligheter som automatisk lar deg dele mest mulig til Facebooks såkalte åpne graf. Denne formen for automatisk deling av personinformasjon og preferanser kan innebære store personvernutfordringer. Tidligere har brukerne måttet være bevisst hva man publiserer og hva man skriver på nettet, nå må man også være bevisst hva man leser og hvilke nettsider man klikker på; dette blir ikke bare sporet av tjenestene, men også delt til offentligheten.

#### 8.2.4 «Venner» (mobbing og trakassering)

I sosiale medier er det «vennene» og det sosiale fellesskapet som skaper normene, så vel som innholdet. En åpenbar personvernfare er at venner legger ut innhold om deg som du ikke ønsker lagt ut, eksempelvis bilder, videoer eller hva du gjorde på helgens fest. En annen trussel er mobbing og trakassering, også kalt «digital mobbing» eller «cyberbullying». Temaet har fått mye oppmerksomhet i media, både fordi det er relativt nytt og fordi det er et alvorlig problem for de som opplever det. Digital mobbing foregår ofte anonymt, noe som gjør at mobbingen kan være grovere og at terskelen kan være lavere.<sup>11</sup> Hvor mange som faktisk opplever digital mobbing er mer usikkert.

Utfordringene knyttet til digital mobbing og trakassering henger sammen med den nye trusselen mot personvernet i sosiale medier. Det sosiale livet som tidligere i større grad skjedde i skolegården og på gata er nå flyttet inn på sosiale medier. Den enkelte blir mer tilgjengelig gjennom sosiale medier. Uthengning på nett, hatgrupper på Face-

<sup>7</sup> www.cppw.dk (lesedato: 29. august 2011).

<sup>8</sup> <http://www.datatilsynet.no/upload/Dokumenter/utredninger%20av%20Datatilsynet/From%20Facebook%20-%20Norway-DPA.pdf> (lesedato: 20. oktober 2011).

<sup>9</sup> <http://nrk.no/helse-forbruk-og-livsstil/1.5660170> (lesedato: 1. september 2011).

<sup>10</sup> Brandtzæg og Lüders (2009); Aalen (2011).

<sup>11</sup> Brandtzæg, Staksrud, Hagen og Wold (2009).

book, manipulering av bilder og persondata, falske profiler og spredning av ufordelaktige bilder er noen av mobbe- og trakasseringstrategiene som benyttes.

Det er stor forvirring knyttet til hvordan en skal definere og måle digital mobbing, og hvordan en skiller digital mobbing fra digital trakassering.<sup>12</sup> Studier av digital mobbing opererer med svært ulike mål og operasjonaliseringer. At bruken av måleinstrumenter ikke skiller trakassering fra mobbing, er problematisk. Trakassering er gjerne en engangshendelse, mens mobbing foregår systematisk over tid. Det publiseres stadig nye rapporter fra skoler og organisasjoner om at unge i økende grad er ofre for digital mobbing.<sup>13</sup> Spørsmålene som benyttes er ofte av typen «kjenner du noen som er blitt mobbet på Internett?». Slike spørsmål har lavt presisjonsnivå. Rapporter som måler på denne eller lignende måter får mye medieoppmerksomhet, men kan gi et overdrevent bilde av situasjonen. I tillegg blir stygge episoder fra Internett trukket fram i massemediene som eksempler på hvordan ungdom generelt blir mobbet i sosiale medier.

Det er et problem er at det finnes lite forskning på digital mobbing, særlig gjelder dette i Europa og i Norge. Brandtzæg og medarbeidere viste at det i 2009 kun var én empirisk basert skandinavisk studie om digital mobbing som var publisert i et fagfelleurdert internasjonalt tidsskrift.<sup>14</sup> Amerikansk forskning har derimot kommet noe lenger, og påpeker at sosiale medier som Facebook kan ha positive effekter og at de i mindre grad er assosiert med mobbing enn andre teknologiske plattformer som chat, e-post og sms.<sup>15</sup>

Upubliserte analyser som Brandtzæg har foretatt på et representativt utvalg nettbrukere i alderen 15–75 år, peker i samme retning: Ingen sosiale mediebrukere rapporterte å bli mobbet eller trakassert ofte eller veldig ofte, men 6 prosent hadde mottatt truende eller skremmende meldinger i løpet av det siste året.<sup>16</sup> En stor europeisk studie i

prosjektet EU Kids Online bekrefter også at barn og unge oftere blir mobbet offline enn online.<sup>17</sup>

### 8.2.5 Foreldre

Når det gjelder publisering av personopplysninger som bilder og videoer på nett, skal dette baseres på samtykke fra de det gjelder. Brudd på dette kravet regnes som en alvorlig inngripen i privatsfæren til den det angår. I Norge reguleres bildepubliserings på nett flere steder i lovverket. Mens personopplysningsloven § 8 stiller et generelt krav om samtykke ved publisering av personopplysninger, slår åndsverkloven § 45c fast at:

«Fotografi som avbilder en person kan ikke gjengis eller vises offentlig uten samtykke av den avbildede.»<sup>18</sup>

Unntak fra hovedregelen om samtykke gjelder ved publisering av situasjonsbilder hvor situasjonen og ikke personen er i fokus. Situasjonsbilder kan defineres som bilder der selve situasjonen eller aktiviteten er det egentlige formålet med bildet, og nøyaktig hvem som er med på bildet er da mindre viktig.

Foreldre har i dag i prinsippet rett til å dele bilder av eller informasjon om egne barn på Internett. Foreldrenes myndighet over sine barn kan ikke overprøves av Datatilsynet. En rimelig fortolkning er at dette er i strid med barnekonvensjonens artikkel 16, som stadfester at:

«Intet barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i hans eller hennes privatliv, familie, hjem eller korrespondanse og heller ikke for ulovlig angrep mot hans eller hennes ære eller omdømme. Barnet har rett til lovens beskyttelse mot slik innblanding eller slike angrep.»

FNs barnekomité har vurdert Norges oppfølging av barnekonvensjonens artikkel 16, og uttrykker i sine merknader til Norge bekymring over at foreldre kan legge ut sensitiv informasjon om egne barn på Internett:

«Komiteen er betenkt over informasjon den har fått om at foreldre krenker sine barns rett til privatliv, ved å legge ut personlige opplysninger om dem på nettsider, noen ganger for å

<sup>12</sup> Wolak, Mitchell og Finkelhor (2007); Brandtzæg m.fl. (2009).

<sup>13</sup> For eksempler, se Telenor/Opinions undersøkelse fra 2008 og Microsofts undersøkelse fra 2009. Informasjon om begge finnes på <http://www.dubestemmer.no/>. Se også Trygg bruk-undersøkelsen (2008): [http://www.medietilsynet.no/Documents/Selvbetjening/Rapporter/Trygg\\_bruk\\_2008\\_rapport.pdf](http://www.medietilsynet.no/Documents/Selvbetjening/Rapporter/Trygg_bruk_2008_rapport.pdf) (lesedato: 1. desember 2011).

<sup>14</sup> Brandtzæg m.fl. (2009). Referansen er Slonje og Smith (2008).

<sup>15</sup> Ybarra og Mitchell (2008).

<sup>16</sup> Datamaterialet er beskrevet i Brandtzæg (2010).

<sup>17</sup> Livingstone, Haddon, Görzig og Ólafsson (2011).

<sup>18</sup> Lov om opphavsrett til åndsverk m.v. (åndsverkloven) av 12. mai 1961 nr. 2.

underbygge sitt syn i barnefordelingskonflikter (...) Komiteen anbefaler parten å gi det norske datatilsynet mandat til å forhindre at foreldre eller andre legger ut opplysninger om barn som krenker barnas rett til privatliv, og som ikke er til barnas beste.»<sup>19</sup>

Slettmeg.no oppgir at det er urovekkende mange henvendelser som gjelder foreldres publisering av personinformasjon om egne barn. Det finnes også eksempler på at foreldre legger ut sakkyndighetsrapporter på nettet i forbindelse med barnevernsaker.<sup>20</sup> At foreldre blogger om barna sine og publiserer bilder av dem på Facebook uten at de blir spurt på forhånd, er også tatt opp i mediene.

Alt i alt ser det ut til å være liten bevissthet blant foreldre om at de kan bryte egne barns rett til privatliv dersom de publiserer bilder og personopplysninger om dem uten samtykke fra barna selv. I et innspill til utvalget påpeker slettmeg.no at mange ikke vet at de må spørre om lov før de legger ut et bilde. «Det hadde jeg ikke tenkt på», er en vanlig reaksjon når de får vite det. Mange som kontakter slettmeg.no synes også det er flaut å be familiemedlemmer, venner og bekjente om å fjerne et bilde fra nettet, og ønsker aller helst at bildene fjernes uten at de selv involveres på noen måte.

Datatilsynet uttrykte i et brev til Barne- og likestillingsdepartementet i 2007 at de mangler hjemmel til å pålegge sletting av innhold barn finner personvern-krenkende dersom foreldrene samtykker til publiseringen.<sup>21</sup> Det er manglende rettspraksis på området, og uklarheten i lovverket og forvaltningen vanskeliggjør prøving av slike saker.

Det finnes for eksempel ingen klar regel for hvor gammel man må være for å kunne bestemme at bilder av en selv kan publiseres på nettet. Slettmeg.no bruker en tolkning som Datatilsynet har kommet fram til i samarbeid med Barneombudet, nemlig at dersom den avbildede personen er under 15 år, må de foresatte samtykke i publisering. Prinsippet er ikke fastslått noe sted, men er utarbeidet på bakgrunn av en vurdering av barne-loven.<sup>22</sup> Ifølge slettmeg.no oppleves regelverket

på dette området likevel som uklart, og det tolkes også forskjellig av ulike offentlige myndigheter og interesseorganisasjoner. Slettmeg.no vurderer følgende spørsmål som vanskelige å svare på, ut fra dagens regelverk:

- Når kan barnet legge ut bilder av seg selv uten å spørre de foresatte?
- Har type bilde noe å si for når et barn kan publisere bilde selv?
- Kan foreldre legge ut bilde mot barnas vilje fram til barnet fyller 18?
- Holder det at én av foreldrene gir samtykke, selv om de er uenige om bildepubliseringen?
- Kan en part nekte den andre å legge ut bilder av felles barn?
- Kan samtykke bare gis av en person med foreldreansvar? Hvilke rettigheter har da foreldre uten foreldreansvar til å legge ut bilde av egne barn på nett?
- Hvordan er samtykkebestemmelsene for barn under offentlig omsorg?
- I hvor stor grad skal barnets egne ønsker vektlegges i slike saker?
- I hvor stor grad skal «barnets beste» telle?

Situasjoner der det er uenighet mellom nære familiemedlemmer, er svært vanskelige. Ofte ligger det kompliserte årsaker bak publiseringene, og det vil sjelden løse problemet at informasjonen slettes fra nettet. At myndigheter eller andre autoriteter, som administrator av nettjenestene hvor publiseringen skjer, aktivt griper inn og sletter informasjonen, vil kunne oppleves som krenkende. Kanskje kan det også medføre at den uønskede publiseringen øker i omfang.

Det voksende og relativt nye markedet av overvåkningsteknologier er også en personvernutfordring i relasjonen mellom foreldre og barn.<sup>23</sup> Formålet med bruken kan være å få mer kontroll over hvor barnet befinner seg. Samtidig innebærer bruken et stort inngrep i privatsfæren til barn og unge. Stadig nye former for software på markedet gjør at foreldre kan overvåke barns bruk av Internett. Spector Pro er et slikt program som gir foreldre mulighet til å ha kontroll over alt barna bruker PC-en til. Både i norske blogger og av organisasjoner som Barnevakten blir foreldre oppfordret til å kjøpe slik overvåkningssoftware.<sup>24</sup> Tilsvarende gjør RFID-brikker og GPS-teknologi

<sup>19</sup> <http://www.regjeringen.no/pages/2354993/BK4-eksaminasjonen%20-%20Avsluttende%20merknader%208%204%2010.pdf> (lesedato: 4. oktober 2011).

<sup>20</sup> Barneombudet (2009).

<sup>21</sup> Brev fra Datatilsynet til Barne- og likestillingsdepartementet av 29. november 2007, ref. 07/01840-1/ecu.

<sup>22</sup> Lov om barn og foreldre (barnelova) av 08. april 1981 nr. 7 § 30 jf. §§ 31 og 33.

<sup>23</sup> <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article473420.ece> (lesedato: 1. september 2011).

<sup>24</sup> Se for eksempel <http://hanspetter.info/2011/01/mange-unge-facebook-brukere/>; <http://www.barnevakten.no/article/492> (lesedato: 28. november 2011).



det mulig for foreldre å vite hvor barna deres oppholder seg til enhver tid, uten at barna selv er klar over det.

Kunnskapen om hvor utbredt bruken av overvåkingsteknologi er, er begrenset. Når det gjelder overvåking av barns aktivitet på internett tyder foreliggende forskning på at dette er relativt vanlig. I en studie utført av SINTEF for Forbrukerrådet oppga majoriteten av foreldrene som deltok at hovedmotivasjonen for å begynne å bruke Facebook var å ha kontroll med hva barna gjorde på Facebook.<sup>25</sup> En annen undersøkelse, utført av Norstat på vegne av kampanjen dubestemmer.no, viste at åtte av ti foreldre som er på Facebook er venner med barna sine. Halvparten av disse opplyste at formålet var å ha oversikt over hva barna gjør og utsettes for på nettsamfunnet.<sup>26</sup> I tillegg viste en undersøkelse utført at Synovate i 2009 på oppdrag fra Datatilsynet, Utdanningsdirektoratet og Teknologirådet at 83 prosent av foreldrene sjekker barnas mobil og Internettaktivitet og at én av fire foreldre gjør dette uten å informere barna om det på forhånd. Over halvparten av foreldrene oppga at den viktigste årsaken til å overvåke barnas Internettaktiviteter er å skaffe seg oversikt over barnas sosiale aktiviteter. Foreldre sjekker barnas Internettlogger, men de leser også mobilmeldinger, følger med på det barna gjør på nettsamfunn og leser barnas MSN-samtalelogg.<sup>27</sup> Studien viste også at én av fire foreldre overvåker barnas (i alderen 9–13 år) nettbruk uten å informere dem om det.<sup>28</sup> Vi finner ikke tilsvarende studier blant foreldre til eldre ungdommer, men denne gruppen er på den annen side rapportert å bli overvåket av skolen.

### 8.2.6 Skolen

Ved økt bruk av ulike medieteknologier og applikasjoner i skolearbeidet dukker nye problemstillinger opp i forhold til hvordan det er tillatt å bruke disse og hvilke muligheter lærerne har for å kontrollere elevenes bruk.

Det er rapportert at lærere i ungdomsskole og videregående skole overvåker PC-ene elevene bruker i skoletiden. Et uklart område for mange

skoler er hvor stor grad av inngripen og overvåking de kan anvende på skoleelever, for å oppnå kontroll i skolesituasjonen.

Personvernkommissjonen skrev følgende i sin utredning:

«I 2007 ønsket enkelte politikere i Fylkestinget i Aust-Agder at videregående skoler i regionen tok i bruk slik programvare for å kontrollere at skolens maskiner i skoletiden ble benyttet til undervisning og ikke til andre ting, som for eksempel å surfe på Internett (Sellevoid og Sundsdal 2007). Kommersielle aktører benytter overvåkningsmuligheter for skolens ansatte som et salgsargument for sine produkter. Leverandøren Euroline reklamerer for eksempel for sitt produkt NetSupport School med at man kan overvåke bruk av tastatur, applikasjoner og meldingstjenester.»<sup>29</sup>

Personvernkommissjonen slo fast at skoleelever ikke skal ha dårligere vern mot inngripende kontrolltiltak enn det arbeidstakere har, og at samtykke fra elevene er tvilsomt som rettslig grunnlag.<sup>30</sup> Tilsvarende mener Datatilsynet at lærere ikke har anledning til å overvåke elevenes bevegelser på Internett. Skoleelever har ifølge Datatilsynet krav på at deres personvern ivaretas; lærere kan ikke uten videre overvåke elevenes maskiner. Om dette skjer skal i så fall elevene varsles klart på forhånd. At eleven leier maskinen av skolen er uten betydning i denne sammenheng. Tilsvarende kan ikke en arbeidsgiver overvåke de ansattes PC-bruk selv om maskinene tilhører arbeidsgiver. De samme vilkår må oppfylles for at lærere skal kunne få innsyn i elevens e-post, som for at en arbeidsgiver skal kunne få innsyn i ansattes e-post.<sup>31</sup> Skolen har imidlertid en viss adgang til å loggføre bruk av nettverket for å ivareta driften og sikkerheten. Overvåking av nettbruken kan kun skje i særskilte situasjoner hvor dette kan sies å være nødvendig, for eksempel ved prøver eller eksamener hvor elevene kan benytte seg av visse angitte nettsteder som kilder. Opplysninger fra loggen kan i utgangspunktet ikke brukes til andre formål.

<sup>25</sup> Brandtzæg og Lüders (2009).

<sup>26</sup> <http://www.slettmeg.no/15842-roedt-kort-til-pappa> (lesedato: 5. september 2011).

<sup>27</sup> [http://www.datatilsynet.no/upload/Notat%20undersokelse\\_Du%20Bestemmer.pdf](http://www.datatilsynet.no/upload/Notat%20undersokelse_Du%20Bestemmer.pdf) (lesedato: 5. september 2011).

<sup>28</sup> [http://www.datatilsynet.no/templates/Page\\_\\_\\_\\_2678.aspx](http://www.datatilsynet.no/templates/Page____2678.aspx) (lesedato: 5. september 2011).

<sup>29</sup> NOU: 2009: 1 *Individ og integritet* s. 142.

<sup>30</sup> Dette gjelder også i forhold til kameraovervåking på skolen og i skolegården, se NOU 2009: 1 *Individ og integritet* kapittel 14.3.

<sup>31</sup> [http://www.datatilsynet.no/templates/article\\_\\_\\_\\_2588.aspx](http://www.datatilsynet.no/templates/article____2588.aspx) (lesedato: 5. oktober 2011).

### 8.3 Eksisterende tiltak for å styrke personvernet

Dette avsnittet redegjør for eksisterende tiltak for å styrke personvernet til barn og unge. Lover og regler knyttet til personvern i nye medier blir ikke omtalt, da disse er godt dekket i NOU 2009: 1 *Individ og integritet*. Vi vil heller ikke beskrive oppgavene til Datatilsynet, Forbrukerrådet eller Teknologirådet, utover at disse tre aktørene jobber for å vurdere konsekvenser av ny teknologi, også i forhold til personvern. Enkelte av disse aktørene har pågående tjenester og kampanjer som beskrives i det følgende.

#### *Digital kompetanse*

Digital kompetanse har vært viet oppmerksomhet i skolesektoren i det siste tiåret. I 2004 lanserte Utdannings- og forskningsdepartementet det femårige programmet *Program for digital kompetanse 2004-2008*, med visjonen om å gjøre digital kompetanse til alles eiendom. I 2006 ble digital kompetanse stadfestet som en sentral del i skolen da det ble skrevet inn i Kunnskapsløftets nye læreplaner at «å kunne bruke digitale verktøy» skal inngå som en basisferdighet for elevene, og grunnleggende kompetanse i bruk av digitale verktøy er nå integrert i alle fag ifølge Kunnskapsdepartementet.<sup>32</sup>

#### *Du bestemmer*

Som svar på regjeringens ønske å øke unges kunnskap om personvern på Internett, opprettet Datatilsynet i samarbeid med Utdanningsforbundet og Teknologirådet prosjektet *Du bestemmer* i 2007.<sup>33</sup> Dette er et undervisningsopplegg rettet mot elever i 10. klasse og 1. klasse på videregående skole. I 2009 ble dette utvidet med et opplegg for elever i alderen 9–13 år. Målet er å øke unges bevissthet og kunnskap om personvern, og å vise hva slags uheldige konsekvenser dårlig personvern i nye medier kan ha. Undervisningsopplegget er gratis for barne-, ungdoms- og videregående skoler, men hver enkelt skole må selv ta initiativ til å bestille undervisningsmaterialet og å iverksette undervisning. Du Bestemmer benyttes

også av andre aktører enn skolene, slik som helsestasjoner, konfirmasjonskurs, bibliotek og politiet.

#### *Personvernskolen*

Avdeling for Forvaltningsinformatikk ved Universitetet i Oslo og Uninett ABC startet i 2009 et forskningsprosjekt som vil kartlegge personvernet i grunnskolen og videregående opplæring.<sup>34</sup> Prosjektet inkluderer også nettsiden personvernskolen.no som drives i samarbeid med Elevorganisasjonen, IKT i utdanningen og Datatilsynet. Personvernskolen er en gratis rettsinformasjonstjeneste hvor spørsmål besvares og det gis opplysninger om personvernloven og forskriften.

#### *I beste mening*

Datatilsynet har gitt ut brosjyren «*I beste mening – om bilder av barn på nett*» med informasjon til foreldre og andre som jobber med barn om konsekvenser av å dele privat informasjon og bilder på nett. Den beskriver også hva som er lov og hva som er i strid med loven. I veilederen belyses råd knyttet til publisering av bilder gjennom intervju og tips fra aktører som ser problemstillingene fra ulike sider: Barneombudet, KRIPOS, pedagogen, foreldrene og ungdommen. Det stilles spørsmål som kan være til ettertanke eller brukes i diskusjon. Målet med heftet er at alle skal kunne føle seg tryggere på hvordan barna presenteres på nettet – både rent visuelt og sikkerhetsmessig, men også kanskje å begrense noe av publiseringen. Heftet kan lastes ned på Datatilsynets nettsider.<sup>35</sup>

#### *Slettmeg.no*

*Slettmeg.no* startet som et prøveprosjekt underlagt Datatilsynet. Tjenesten ble lansert 8. mars 2010 som et resultat av Personvernkomisjonens utredning fra året før. Slettmeg.no gir råd og veiledning til personer som opplever at deres personvern er krenket på Internett. Tjenesten har ikke myndighet til å kreve at uønsket informasjon slettes fra nett, men baserer seg i stedet på praktisk hjelp-til-selvhelp. Henvendelser fra barn og unge handler ofte om behov for hjelp til å slette profiler som de selv har opprettet samt hjelp til å fjerne

<sup>32</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/satsingsomrader/program-for-digital-kompetanse.html?id=279659> (lesedato: 16. juni 2011).

<sup>33</sup> [http://www.datatilsynet.no/upload/Faktaark\\_Du%20Bestemmer.pdf](http://www.datatilsynet.no/upload/Faktaark_Du%20Bestemmer.pdf) (lesedato: 16. juni 2011).

<sup>34</sup> <http://www.jus.uio.no/ifp/forskning/aktuelle-saker/2009/personvern.html> (lesedato: 16. juni 2011).

<sup>35</sup> [http://www.datatilsynet.no/upload/Ungdom%20og%20personvern/Datatilsynet\\_veileder\\_Bokmål\\_nettersjon.pdf](http://www.datatilsynet.no/upload/Ungdom%20og%20personvern/Datatilsynet_veileder_Bokmål_nettersjon.pdf) (lesedato: 16. juni 2011).

uønskede bilder. Foreløpige tall fra 2011 viser at antall personer som kontakter slettmeg.no, inkludert barn og unge, har gått kraftig opp. I de syv første månedene av 2011 håndterte slettmeg.no sine tre medarbeidere 3375 personlige henvendelser, hvorav flest henvendelser kommer fra unge i alderen 16–25 år. Økningen av henvendelser fra denne gruppen, og fra 10–15 åringer, er markant i forhold til 2010, ifølge innspill utvalget har fått fra slettmeg.no. Slettmeg.no ble vurdert lagt ned, men etter sterk kritikk fra blant andre Barneombudet og Redd Barna, ble det vedtatt at tjenesten likevel videreføres, men kun med ett årsverk til drifting av tjenesten. Fra 2012 overtas tjenesten av Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS).

#### *Manifest mot mobbing*

*Manifest mot mobbing 2011–2014* er et samarbeid mellom regjeringen og en rekke aktører innenfor skolefeltet. I 2011 er fokus for denne kampanjen arbeid mot digital mobbing.<sup>36</sup> Manifestet skal gjelde for fire år framover og legger stor vekt på å forankre mobbearbeidet sterkere lokalt på enkelte skoler og kommuner.

#### *Bruk hue*

Medietilsynet, BarneVakten, Redd Barna og Telenor driver samarbeidskampanjen mot digital mobbing: «Bruk hue!». Kampanjen retter seg mot ungdomsskoleelever og deres foreldre.

#### *Trygg bruk*

*Trygg bruk-prosjektet*, tidligere SAFT-prosjektet, har virket i Norge siden 2003, og er plassert under Medietilsynets område for brukertrygghet. Prosjektet mottar midler fra EUs handlingsplan «Safer Internet Programme», sammen med 28 andre land i Europa. Prosjektet løper i to-års intervaller, og dagens prosjekt startet i oktober 2010 og varer ut mars 2012. Trygg bruks primæroppgave er å være det nasjonale koordineringsorganet for arbeid med trygg bruk av digitale medier for barn og unge i Norge.

## 8.4 Vurderinger og tiltak

### 8.4.1 Teknologikompleksitet og designutfordringer

Mange vet ikke hvordan de skal kunne ivareta personvernet sitt på grunn av den økende kompleksiteten i ny medieteknologi og -design. Det er fort gjort å spre uheldig informasjon om både andre og seg selv i sosiale medier, fordi medienes informasjonsspredningslogikk er uoversiktlig. I tillegg samler ulike tjenester og applikasjoner inn digitale spor og personinformasjon som den enkelte ikke forstår og ikke kan vite rekkevidden av.

#### *Slettmeg.no*

Utvalget vurderer slettmeg.no som en svært viktig hjelpe- og veiledningstjeneste når personvern-krenkelser har skjedd, særlig for barn og unge. Tjenesten har vært god på profilering i de nye mediene. Den er derfor synlig og fungerer i dag som et sentralt og viktig lavterskeltilbud som et økende antall unge henvender seg til. Det er viktig å opprettholde et slikt tilbud for å lette den avmakten som kan oppstå når man mister kontrollen over egne personopplysninger. Det har tidligere vært uklart hvor man skal henvende seg for å få hjelp når kritiske brudd på personvernet i digitale medier forekommer. Slettmeg.no fungerer også forebyggende gjennom bevisstgjøring og spredning av informasjon om kritiske saker, aktuelle farer og overtramp relatert til personvern. Tall fra slettmeg.no viser at antall henvendelser fra unge har gått betydelig opp fra 2010 til 2011, noe som indikerer et økt behov for tjenesten. Internettets betydning i jobb, studier og fritid vil fortsette å eskalere, samtidig som personinformasjonen på Internett vil øke.

Selv om det er avgjort at tjenesten videreføres fra 2012, stiller utvalget seg kritisk til at tjenesten nedbemannes. Utvalgets synspunkt er at slettmeg.no bør videreføres i den form og det omfang tiltaket har i dag. Tiltaket bør få en egen, fast post i statsbudsjettet, og fortsatt være underlagt Data-tilsynet. Myndighetene må også vurdere om tjenesten må styrkes ettersom antallet henvendelser stadig øker.

#### *Opplæring i skolen*

Det er viktig at myndighetene sikrer at befolkningen har nok kunnskap til å ivareta sitt eget personvern i digitale og sosiale omgivelser. Opplæring i

<sup>36</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2011/manifest-mot-mobbing-2011-2014.html?id=653970> (lesedato: 16. juni 2011).

personvern på Internett må bli en del av skolens IKT-opplæring. Det er svært viktig at unge både får kjennskap til hvilke rettigheter de har, og at de forstår konsekvensen av nettpubliserings av personopplysninger og bilder, så vel som digital sporing.

Kompetansemålet for personvern i læreplanen må konkretiseres, og skolene bør ansvarliggjøres slik at elevene lærer det de trenger. Ifølge læreplanen skal elever etter 4. årstrinn «kunne følge enkle regler for personvern når ein brukar Internett». Problemet er at dette kompetansemålet blir altfor abstrakt for den enkelte lærer. Dette bør derfor konkretiseres i større grad, og skolene bør ansvarliggjøres mye tydeligere: «Hva har du/din skole gjort for å lære elevene nettvett? Hva kan dine elever om rettigheter rundt personvern og bildebruk på nett?»

Et kritisk problem i skolen er at lærere mangler nødvendig kompetanse for å kunne lære barn og unge om medieteknologien og hvilke personvernutfordringer vi står overfor i dag. Utvalget mener derfor det er god grunn til å fokusere på dette i lærerutdanningen.

#### *Brukervennlige designløsninger*

Teknologikompleksitet og designutfordringer fører ofte til at brukerne ikke forstår hvordan de skal navigere og stille inn tjenestene på en måte som beskytter deres personopplysninger. De fleste sosiale nettjenestene baserer seg i dag på *fleksible personverninnstillinger* hvor den enkelte selv skal kunne stille inn personvernnivået på sin personlige tjeneste. Facebook, Twitter og Google+ er eksempler på dette. Normalinnstillingene for personvern bør, når man begynner å bruke en tjeneste, være på det strengeste nivået. Det er de ikke i dag.<sup>37</sup> De færreste endrer personverninnstillingene underveis, selv om de har brukt tjenestene en stund.<sup>38</sup> De vanligste årsakene til brukernes passivitet er manglende brukervennlighet i designløsningen. Det er vanskelig for brukerne å forstå at de selv må sørge for å beskytte sin privatinformasjon, og brukerne er ikke bevisste på at de kan og bør stille inn personvernet. Dette bør tjenestene hjelpe brukerne med. Informasjonen om personverninnstillinger bør dessuten være lett tilgjengelig.

#### **8.4.2 Kommersialisering og markedsføring**

Det er knyttet stor usikkerhet til hva som vil skje med mengden av digitale spor og personinformasjon når dagens tenåringer er blitt voksne. I verste fall kan uønsket bruk av personopplysninger til kommersiell utnyttelse svekke forbrukervernet for all framtid. Et stygt eksempel på det svekkede forbrukervernet er hvordan forsikringsselskaper i USA har hentet informasjon fra Facebookprofiler for å nekte enkeltpersoner helseforsikringer.<sup>39</sup>

Utvalget finner store personvernutfordringer knyttet til digital markedsføring mot unge, og særlig i forhold til hvordan persondata i digitale tjenester kan anvendes til å svekke forbrukermakten deres. Verktøyene for innhenting og analyse av digitale spor på nettet blir stadig mer avanserte. De unge vil bruke nettet enda mer i tiden framover, og de vil legge igjen flere digitale spor. Et spørsmål som melder seg er muligheten for lovendringer og regulering som kan beskytte barn og unge mot markedsrettet digital sporing. Mange av de norske sosiale nettjenestene er lagt ned (for eksempel HamarUngdom og Nettby) eller har blitt svekket på grunn av makten til globale markedsaktører som Google og Facebook. Denne utviklingen har endret rammebetingelsene for hvilke lover og regler som kan gjelde hvor og for hvem. Markedsføringsloven har i dag ingen særskilte bestemmelser rettet mot barn og unge.<sup>40</sup>

Det er en viktig oppgave å forhindre at kommersielle nettjenester registrerer, lagrer og utnytter digitale persondata på måter som truer unges personlige integritet og selvbestemmelse. Situasjonen i dag er at forbrukermakten er under sterkt press. Et eksempel er hvordan Facebook aktivt registrerer og utnytter data om sine medlemmer for målrettet reklame. Datatilsynet er bekymret over en rekke metoder Facebook benytter, og er i dialog med dem om viktige spørsmål knyttet til personvern.<sup>41</sup> Datatilsynet er blant annet skeptisk til mulighetene liker-funksjonen i Facebook gir til å samle og lagre informasjon også om ikke-medlemmer, og den manglende kontrollen disse har over hvor deres personopplysninger tar veien. De har heller ikke akseptert brukervilkårene hos Facebook. Datatilsynet bør i sin videre dialog med Facebook fremme krav om enkle og brukervennlige designløsninger som

<sup>37</sup> Unntak finnes: På Facebook er innstillingene for brukere under 18 år satt på det strengeste nivået.

<sup>38</sup> Brandtzæg og Lüders (2009).

<sup>39</sup> Brandtzæg og Lüders (2009).

<sup>40</sup> Jf. NOU 2009: 1 *Individ og integritet*.

<sup>41</sup> [http://datatilsynet.no/templates/Page\\_\\_\\_3947.aspx](http://datatilsynet.no/templates/Page___3947.aspx) (lesedato: 4. november 2011).

kan beskytte personvernet til brukerne. Tilsvarende krav bør også stilles til andre nettaktører.

Utvalget mener også det er viktig at det stilles klare krav om personvern til kommersielle nettaktører. Mer innsyn og åpenhet rundt omfanget av digitale spor og datautnyttelse er nødvendig. Brukerne må vite hva deres personinformasjon i sosiale medier blir brukt til. Det er problematisk at de største og mest populære tjenestene som Google og Facebook ikke er norske, noe som vanskeliggjør lokale tiltak. Facebook har sitt europeiske hovedkontor i Irland og er derfor underlagt europeisk personvernlovgivning. Det krever press fra flere organisasjoner enn norske tilsyn og råd for å påvirke disse aktørene. De norske instansene bør derfor samarbeide aktivt med tilsvarende europeiske og internasjonale instanser for å fremme krav overfor Google og Facebook. Forbrukerrådet, Teknologirådet og Datatilsynet bør også tildeles tilstrekkelig med ressurser for å kunne følge opp dette viktige arbeidet.

Utvalget støtter Forbrukerrådets ønske om en nasjonal behandling av tjenester som er rettet mot norske brukere, samtidig som aktører som Facebook må gjøres (med)ansvarlig for hva andre tjenesteytere (tredjepartsapplikasjoner) på Facebook gjør. I denne sammenhengen ønsker vi at Facebook, og andre tjenester som tillater tredjepartsapplikasjoner, på en mer klar og tydelig måte, gjerne gjennom lovregel, gis et ansvar i forhold til hva tredjepartsapplikasjoner gjør og ikke gjør på deres plattform. Dagens avtalevilkår er vage på dette området. Det bør derfor foretas en juridisk utredning om muligheten for regulering av tredjepartsapplikasjoners innhenting og bruk av personopplysninger, og for ansvarliggjøring av nettplattformer som gir disse tilgang til sine brukere.

#### 8.4.3 «Venner» (mobbing og trakassering)

Utvalget finner at det er spesielle utfordringer knyttet til mobbing og trakassering i sosiale medier. Mobbing i sosiale medier kan oppleves verre enn offline mobbing, mange kan støtte opp om mobbingen og man har liten mulighet til å beskytte seg. I tillegg kan krenkelsene bli spredt hurtig på nettet. Mobbingen kan i verste fall bli liggende på Internett for evig, og kan føre til enda mer maktesløshet for ofrene over tid. Digital mobbing må forebygges på linje med tradisjonell mobbing, i tillegg til at digital mobbing må bli møtt med spesielle tiltak. Tiltaket slettmeg.no er en svært viktig hjelpetjeneste i kampen mot digital

mobbing, noe som ytterligere styrker anbefalingen om å gjøre dette til et permanent tiltak.

Samtidig er det viktig at debatten om digital mobbing er faktabasert og at omfanget ikke overdrives. Det kan synes som at betydningen av digital mobbing er overdrevet i forhold til mobbing offline, særlig gjennom framstillinger av situasjonen i media. Det bør fortsatt fokuseres på nettvett og digital mobbing i skolen, men digital mobbing bør ikke ses isolert fra mobbing ansikt til ansikt, som fortsatt er det største problemet. Utvalget mener at samfunnet må ha et kontinuerlig søkelys på digital mobbing, men debatten må baseres på fakta. Mye tyder på at Norge, i europeisk sammenheng, er et høyrisikoland for digital mobbing på grunn av høy utbredelse og utstrakt bruk av digitale medier.<sup>42</sup> Problemet er at det finnes lite kunnskap om omfanget av digital mobbing i Norge. Andre temaer vi mangler kunnskap om er hvor og hvordan mobbingen skjer. Vi vet heller ikke hvilke grupper av unge som er særlig utsatt. Dette er nødvendig kunnskap hvis man skal iverksette effektive tiltak, og utvalget anbefaler at det gis støtte til forskning på mobbing og trakassering i sosiale medier.

#### 8.4.4 Foreldre

Som redegjort for synes den juridiske samtykkekompetansen til foreldre å være uklar. Justis- og politidepartementet jobber med et forslag til revidering av personopplysningsloven samtidig som EUs personverndirektiv er under revisjon. Endringer i EUs direktiv vil ha konsekvenser for norsk lovgivning rundt barns personvern. Revideringen av personopplysningsloven er et viktig arbeid, og det er utvalgets oppfatning at det bør resultere i endringer som styrker barns vern i forhold til foreldres nettpublisering. Det bør fastsettes klare grenser for hva foreldre kan samtykke til på egne barns vegne.

Foreldres utlevering av egne barn på Internett skjer først og fremst fordi foreldrene har manglende kunnskap om risikoene ved publisering på nett. Det skjer også at foreldre legger ut personlig informasjon på nettet for å søke sympati i konflikter i forbindelse med barneverns- og barnefordelingssaker. Begge deler er svært problematiske. I tillegg til at loven endres, må myndighetene jobbe for å øke foreldres bevissthet og kunnskap om hva som utgjør personvernkrenkelsener i forhold til egne barn. Gjennom for eksempel skole, barnehager og helsestasjoner samt sosiale medier vil

<sup>42</sup> Brandtzæg m.fl. (2009).

det være mulig å nå fram med informasjon til foreldre.

Utvalget mener også at den økte tilgangen på teknologi som støtter overvåkning av unge er bekymringsfull, noe Personvernkommissjonen også påpekte. Vi mangler konkret kunnskap om hvordan og hvor mye foreldre overvåker egne barn, og hvorvidt de unge opplever overvåkingen som krenkende. Utvalget anbefaler derfor at det gis støtte til forskning om foreldres elektroniske overvåkning av egne barn.

Et siste tiltaksområde handler om hjelp til barn og unge som har opplevd personvernkrænkelser. Det bør klargjøres hvilken beskyttelse barn har rett på når publiseringer gjort av foreldre kan anses å ramme dem negativt. Man skal samtidig være varsom med å overkjøre foreldres samtykkerett på vegne av egne barn. Etter barneloven skal en oppdragelse være «forsvarlig» og ansvaret skal utøves ut fra «barnets interesser og behov».<sup>43</sup> Når nettpubliserings gjort av foreldre anses å kunne bryte med dette må det være klare retningslinjer for hvordan man skal kunne ivareta barnets beste i slike saker. Disse retningslinjene bør i hovedsak håndheves av barnevernet med utgangspunkt i barneloven.

#### 8.4.5 Skolen

For skolen bør det være en sentral oppgave å lære elevene om personvern. Skolen bør gå foran som et godt eksempel, blant annet ved ikke å overvåke elevenes bruk av PC. Utvalget mener det er et alvorlig brudd på personvernet at unge blir overvåket på skolens PC-er. Vi har forståelse for at dette er nødvendig i prøve- og eksamenssituasjoner, men det er problematisk at enkelte aktører i skolesektoren tar til orde for mer og systematisk overvåkning av elevers mediebruk.<sup>44</sup> Det kan være kort vei mellom legitim kontroll og illegitim overvåkning og det bør derfor lages klarere regler for hva skolen kan og ikke kan gjøre. Bakgrunnen for overvåkingen kan være at elever bruker Internett til underholdning i skoletiden. Dette bør kunne forhindres med regler og sanksjoner heller enn overvåking og brudd på personvernet. Per i dag vet vi lite om det reelle omfanget av dette problemet, hvordan det foregår og hvilke krænkelser elever faktisk opplever. Det

<sup>43</sup> Lov om barn og foreldre (barneloven) av 08. april 1981, nr. 7, § 30.

<sup>44</sup> [http://www.adressa.no/meninger/article1563958.ece?sms\\_ss=facebook](http://www.adressa.no/meninger/article1563958.ece?sms_ss=facebook) (lesedato: 13. juni 2011).

#### Boks 8.1 Utvalgets forslag til tiltak

- Utvalget vil sikre at unges personvern beskyttes på Internett. Feltet bør reguleres og unge som opplever personvernkrænkelser bør få hjelp. Tjenesten slettmeg.no bør få en egen post på statsbudsjettet og videreføres i den form den har i dag. Tjenesten bør fortsatt være underlagt Datatilsynet. Utvalget vil også at Datatilsynet, Forbrukerrådet og Teknologirådet stiller krav til netttaktører som Facebook og Google om standardiserte og brukervennlige personverninnstillinger slik at brukerne enkelt kan beskytte sitt personvern i sosiale medier. Utvalget foreslår videre at det foretas en juridisk utredning av muligheten for regulering av tredjepartsapplikasjoners innhenting og bruk av personopplysninger, og for ansvarliggjøring av nettplattformer som gir disse tilgang til sine brukere. I tillegg mener utvalget at personopplysningsloven må innskjerpe foreldres rett til å publisere personopplysninger om egne barn, og at det nye lovverket må gjøres kjent for foreldre.
- Utvalget mener at skolen må gi opplæring i personvern og foreslår at personvern i nye medier tas inn i undervisningen om digital kompetanse både i grunnskolen og i videregående opplæring. Skolen må framstå som et godt eksempel på personvern i praksis. Hver skole bør også gi én av de ansatte et særlig ansvar for personvern.

bør derfor gis støtte til forskning om medierelaterte personvernkrænkelser i skolen.

Skolene bør ha system som sikrer at reglene rundt personvern følges. Det er ingen grunn til å tro at dette blir et mindre problem i tiden framover. Alle skoler bør ha klare retningslinjer som er i tråd med råd fra Datatilsynet om hvordan man kan forhindre at elevers personvern krænkes. Dette kan sikres ved å opprette et personvernombud ved hver enkelt skole, noe som ble foreslått NOU 2009: 1 *Individ og integritet*. Mer konkret ble det foreslått at hver skole har en ansatt med spesiell kunnskap om personvern og personopplysningsloven. For små kommuner med få elever på hver skole kan personvernombudet være en ansatt i kommunen med særlig ansvar for personvern i skolesektoren. Utvalget støtter anbefalingen.

## Kapittel 9

# Unge under offentlig omsorg

### 9.1 Innledning

Dette kapitlet omhandler medvirkning og selvbestemmelse for unge under offentlig omsorg. Å bli fratatt muligheten til å medvirke eller utøve selvbestemmelse er særlig problematisk for denne gruppen. De som er under offentlig omsorg vil i kraft av sine erfaringer og den situasjonen de er i, ofte være mer sårbare enn andre unge. De beslutninger myndighetene fatter om dem, har dessuten stor innvirkning på deres hverdagsliv og framtidsutsikter.

Utvalget har valgt å rette fokus mot tre saksfelt: barnevernets praksis, plassering utenfor hjemmet og opphold i ulike typer institusjoner<sup>1</sup> samt situasjonen for unge asylsøkere.

For alle tre temaer er framstillingen avgrenset til spørsmål som gjelder den enkelte, dvs. at kollektiv medvirkning ikke belyses. Utvalget bemerker imidlertid at det på dette området har skjedd en positiv utvikling de senere årene. Eksempler er at det nå gjennomføres brukerundersøkelser i barnevernet<sup>2</sup> og at sentrale politikere i økende grad møter og er i dialog med ungdom som er eller har vært i barnevernet.<sup>3</sup> Barneombudets arbeid med ekspertgrupper og ekspertmøter, som vi har redegjort for tidligere, kan også nevnes i denne sammenhengen (se avsnitt 5.3).

<sup>1</sup> Utvalgets redegjørelse for den rettslige reguleringen av retten til selvbestemmelse og medvirkning i slike saker bygger på en utredning Njål Wang Andersen har foretatt på oppdrag fra utvalget (Andersen 2011). For en mer fullstendig redegjørelse for juridiske premisser og vurderinger knyttet til de spørsmålene utredningen tar opp, vises det til Andersens notat.

<sup>2</sup> På oppdrag fra Bufdir gjennomførte Rambøll Management Consulting (Rambøll) i 2010 en brukerundersøkelse blant barn og unge over ni år i statlige og private barnevernstitusjoner, statlige fosterhjem og blant barn som får multisystemisk terapi (MST), se Rambøll (2011). En tilsvarende undersøkelse gjennomføres høsten 2011.

<sup>3</sup> Se for eksempel <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2010/Lysbakken-motte-barnevernsprofene.html?id=599922>; <http://forandringsfabrikken.no/norsk/> (lesedato: 14. november 2011).

I kapitlet brukes betegnelsen *barn* når det refereres til gruppen under 18 år. Dette har sammenheng med at flere av problemstillingene som tas opp gjelder denne gruppen som helhet, og ikke bare de som er over en viss alder. Der problemstillingen spesifikt gjelder unge eller en bestemt aldersgruppe, er dette presisert.

### 9.2 Barnevernets praksis

#### 9.2.1 Nøkkeltall om unge i barnevernet

Barnevernstatistikken omfatter barn og unge inn-til 23 år som har mottatt tiltak fra barnevernet, eller hvor det har blitt åpnet undersøkelse. Med utgangspunkt i denne statistikken opplyser SSB at det i 2010 var nærmere 50 000 barn og unge som mottok tiltak fra barnevernet.<sup>4</sup> Tallet er det høyeste siden Norge fikk ny barnevernlov i 1993. Økningen var på 7,1 prosent fra 2009 til 2010. Det var økning i alle aldersgrupper, men den var størst i aldersgruppen 13–17 år. I 2010 mottok 51 av 1000 i denne aldersgruppen tiltak fra barnevernet. Tilsvarende tall for aldersgruppen 18–22 år var 17 av 1000.

Barnevernets tiltak deles inn i to typer: hjelpe-tiltak (tiltak i familien) og plasseringstiltak (tiltak utenfor familien). Plasseringstiltak utenfor hjemmet kan skje både etter samtykke fra foreldrene og med tvang.

Det finnes også ulike typer plasseringer. Tabell 9.1 gir en oversikt over hvor vanlig ulike typer plasseringer var i 2010, totalt sett og i aldersgruppene 13–17 år og 18–22 år.

Totalt sett var ulike typer fosterhjem den vanligste plasseringsformen i 2010. For unge over 13 år er bildet noe annerledes. For aldersgruppen 13–17 år ble plassering i barnevernstitusjon brukt omtrent like ofte som plassering i fosterhjem og forsterket fosterhjem.<sup>5</sup> For aldersgrup-

<sup>4</sup> Tall fra SSB: <http://www.ssb.no/barneverng/> (lesedato: 14. november 2011).

Tabell 9.1 Barn med barnevernstiltak utenfor hjemmet i løpet av 2010<sup>1</sup>

	I alt	13–17 år	18–22 år
Barn med barnevernstiltak i løpet av året	49 781	16 466	5 552
Egen bolig/hybel	1 006	95	889
Bolig med oppfølging	1 575	547	1 012
Beredskapshjem	1 466	440	16
Fosterhjem	4 174	1 547	848
Familiefosterhjem	2 012	854	307
Forsterket fosterhjem	4 109	1 596	438
Forsterket familiefosterhjem	563	212	55
Barnevernsinstitusjon	2 631	1 621	672
Annen behandlingsinstitusjon	122	80	25

<sup>1</sup> Tall fra SSB: <http://www.ssb.no/emner/03/03/barneverng/tab-2011-06-27-05.html> (lesedato: 14. november 2011).

pen 18–22 år var egen bolig med eller uten oppfølging det vanligste tiltaket.

Ved utgangen av 2010 var til sammen 1545 barn og unge plassert i barneverninstitusjon. Blant disse var 940 gutter og 605 jenter.<sup>6</sup> Majoriteten av de plasserte var 13 år eller eldre (i alt 1298). De plasserte fordeler seg slik på ulike plasseringsgrunner: *akutt*: 135; *atferd*: 263; *frivillig*: 526 og *omsorg*: 621.

### 9.2.2 Det rettslige utgangspunktet for medvirkning

Barns rett til medvirkning er i barnekonvensjonen forstått som retten til å uttale seg og bli hørt. Barns rett til medvirkning ble styrket da barnekonvensjonen ble inkorporert i norsk lov i 2003. Inkorporeringen innebar at det måtte gjøres endringer i barnevernloven, som særlig fikk betydning for yngre barns rett til å uttale seg og bli hørt.<sup>7</sup>

I sin utredning for utvalget drøfter Andersen tre spørsmål knyttet til barns uttalerett. Det første dreier seg om hvilke nærmere vilkår som må være oppfylt for at uttaleretten skal inntre samt hvilken vekt barnets mening skal gis i ulike saker og hvordan uttaleretten skal gjennomføres. Dette er viktige spørsmål, ikke minst i barnevernet.

Utvalget finner imidlertid at det ikke er nødvendig å gå nærmere inn på dem, i denne sammenhengen.

Det andre spørsmålet er om barnets uttalerett er absolutt, eller om det kan tenkes unntak begrunnet i hensynet til barnets beste. Dette spørsmålet har vært debattert i juridisk teori etter at Høyesterett i saken inntatt i Rettstidende 2004 s. 811 fant å gjøre unntak i en barnefordelingssak som gjaldt endring av fars samvær i forhold til det som var fastsatt i en tidligere dom. Andersens vurdering er at det er behov for en utredning om forholdet mellom barnets beste og barns uttalerett. Det tredje spørsmålet handler om forskjellen på det å ha uttalerett og det å ha partsrettigheter. Uttaleretten er en passiv form for medvirkning. Den gir barnet rett til informasjon og rett til å være informant for forvaltningsorganene når de planlegger og tar beslutninger. Til sammenligning gir partsrettigheter mulighet til å være et aktivt handlende individ med innflytelse på prosess og resultat. Reglene om partsrettigheter reiser kompliserte rettslige problemstillinger som utvalget ikke har hatt mulighet til å gå inn i innenfor rammene av denne utredningen. Andersens vurdering er at det på noen punkter er behov for å vurdere endring av reglene, blant annet begrunnet i at det for ulike tiltak er ubegrunnede forskjeller mellom de rettighetene reglene gir. Manglende partsrettigheter kan også være i strid med barnekonvensjonens grunnsyn om at barn er selvstendige rettssubjekter. For begge disse spørsmålene vil utvalget vil nøye seg med å henvise til Andersens utredning.

<sup>5</sup> Det vil si et fosterhjem som mottar mer økonomisk støtte enn det som er vanlig, ofte i kombinasjon med veiledning og andre støttetiltak.

<sup>6</sup> <http://www.ssb.no/barneverni/tab-2010-12-15-07.html> (lesedato: 14. november 2011).

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 45 (2002–2003).



### 9.2.3 Om mangler i barnevernets praksis

Utvalget har valgt å utgå fra den situasjonsbeskrivelsen som er presentert i Barnevernpanelets rapport.<sup>8</sup> Det hadde vært ønskelig å supplere denne rapporten med en helhetlig gjennomgang av foreliggende forskning og erfaringsmateriale om unges medvirkning i barnevernet. Dette har ikke vært mulig gitt utvalgets tidsrammer og ressurser. Utvalget vil samtidig understreke at Barnevernpanelets rapport bringer fram mange og viktige problemstillinger.

Barnevernpanelets mandat var å gi forslag og anbefalinger knyttet til organisering, regelverk, kunnskapsbehov, tiltak og brukermedvirkning. For denne utredningen er det særlig det siste punktet som er relevant. Overordnet la Barnevernpanelet til grunn at «[b]arn og unges beskrivelser av egen situasjon og ønsker for fremtiden skal danne grunnlaget for barnevernets arbeid».<sup>9</sup> Panelet sluttet seg til prinsippet om barns rett til medvirkning slik dette er stadfestet i barnekonvensjonen og la til grunn at det å gi barn og unge i barnevernet mer innflytelse vil bidra til å styrke deres selvfølelse samt bidra til å gjøre barnevernstiltakene mer treffsikre og nyttige. Dette er i tråd med utvalgets oppfatning.

I sin rapport viser Barnevernpanelet til at det i Norge er slått fast at de som tilbys hjelp i det offentlige tiltaksapparatet, skal kunne påvirke innholdet i tjenestene de får tilbud om. Det henvises i denne sammenhengen til barnekonvensjonen, barneloven §§ 31 til 33, barnevernloven § 6-3 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 8. Vi siterer: «De som berøres av en beslutning eller er brukere av tjenester, skal ha innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet.»<sup>10</sup> Det vises videre til at prinsippet om at barn og unge både skal kunne påvirke egen sak og også barnevernets tjenestetilbud, har blitt stadig tydeligere understreket i Norge. Et eksempel som kan nevnes i denne sammenhengen er at myndighetene har finansiert arbeidet med å utvikle veiledningsmateriell om medvirkning for ansatte i barnevernet.<sup>11</sup>

Samtidig problematiserer panelet i hvor stor grad medvirkning skjer i praksis – med referanse til innspill fra Barnevernsproffene og Landsfore-

ningen for barnevernsbarn. Foreliggende forskning bekrefter dette bildet og viser også at grunnene til at barn og unge ikke får medvirke, er flere og ofte sammensatte.<sup>12</sup>

Barnevernpanelet viser til at mange barn og unge i barnevernet ofte ikke vet hva som skjer og hvorfor de har havnet i barnevernet. De trenger god og kontinuerlig informasjon for å være delaktige. Barn og unge opplever seg ofte som lite forstått i møte med barneverntjenesten og lite følelsesmessig ivaretatt av saksbehandleren. Barnevernets dobbeltrolle som hjelper og kontrollør gjør det vanskelig å snakke åpent. Som Barnevernpanelet påpeker er det grunnleggende at barn og unge skjønner hva som skjer, og at de møter forståelse for sitt syn selv om de ikke er enige. Mange barn og unge kjenner seg heller ikke igjen i det som blir skrevet om dem i barnevernets rapporter. I tillegg er det slik at saksdokumentene i liten grad dokumenterer hva barn og unge opplever at hjelper og hvilke forandringer de ønsker seg.

Barnevernpanelet mener også at det skorter på kompetanse om medvirkning i barnevernet. Mange av de som jobber i barnevernet vil gjerne la barn og unge medvirke, men opplever det som vanskelig å vite hvordan de skal involvere barn og unge slik at de skal ønske å dele erfaringene sine og få reell innflytelse. Ifølge Barnevernpanelet ønsker barn og unge først og fremst å snakke med mennesker de har tillit til. Panelet peker på at både arbeidstidsordninger og de voksnes mange roller og sammensatte oppgaver gjør at plasserte barn ofte må forholde seg til mange voksne, og at det oppleves slitsomt og vanskelig å dele sine erfaringer med stadig nye folk.

Barnevernpanelet mener også at barnevernet må jobbe mer med *ettervern*. Utvalget er enig i dette, men vil samtidig påpeke at myndighetene har styrket unges rett til ettervern.

Barnevernloven § 1-3 gir mulighet for at personer som er under barnevernets omsorg når de fyller 18 år, kan samtykke til fortsatt omsorg og oppfølging fra barnevernet etter fylte 18 år. Dette innebærer enten at de tiltakene som er iverksatt før ungdommen fyller 18 år opprettholdes, eller at de erstattes av andre tiltak. Eksempler på etter-

<sup>8</sup> Barnevernpanelet ble opprettet i desember 2010 av Barne-, likestillings- og inkluderingsministeren og overleverte sin rapport i september 2011. Panelet besto av 22 medlemmer med erfaring fra ulike deler av barnevernsapparatet og ble ledet av Helen Bjørnøy (BLD 2011).

<sup>9</sup> Barnevernpanelets rapport s. 19.

<sup>10</sup> Barnevernpanelets rapport s. 31.

<sup>11</sup> For eksempel har BLD finansiert utarbeidelse, trykking og distribusjon av en veileder om barns deltakelse i barnevernssaker. Veilederen ble utarbeidet av Barnevernets Utviklingssenter i Nord-Norge, se Strandbu og Vis (2008).

<sup>12</sup> Se for eksempel Skauge (2011); Føllesø (2010); Omre og Schelderup (2009); Slettebø (2008); Strandbu og Vis (2008); Thrana (2008); Stang (2007a) og Tjelflaat og Ulset (2007; 2008).

vern kan være at ungdommen blir boende i fosterhjemmet eller får oppfølging og hjelp av barnevernet når han eller hun er flyttet hjemmefra. Det kan da være snakk om hjelp til praktiske ting, råd og veiledning i økonomiske spørsmål, og ellers å ha noen som følger ungdommen på veien til selvstendighet og spør hvordan det går.

Ettervernet kan vare inntil fylte 23 år. I barnevernets vurdering av om ettervern skal gis, skal barnets beste være det styrende hensynet, jf. barnevernloven § 4-1. Dersom ettervern avslås, skal dette begrunnes ut fra hensynet til barnets beste, jf. barnevernloven § 1-3 annet ledd. Denne regelen om begrunnelse ble innført i 2009. I Rundskriv Q-13/2011 presiserer Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) betydningen av dette:

«Ved å innføre en slik begrunnelsesplikt for hvorfor ungdommen *ikke* trenger hjelp, sikres det at barneverntjenesten foretar en grundig vurdering av om tiltak skal opprettholdes eller erstattes av nye, og den synliggjør hvilke vurderinger som er foretatt. Barneverntjenesten skal, med utgangspunkt i den enkelte ungdoms behov, treffe gode, barnevernfaglige beslutninger, basert på en konkret og individuell vurdering i den enkelte sak. I begrunnelsen skal det gis en forklaring på hvorfor det eventuelt anses som barnets beste at han eller hun ikke lenger skal motta hjelp fra barnevernet. Det samme vil gjelde dersom ungdommen søker om et konkret etterverntiltak og ikke får det.»<sup>13</sup>

Det har i de senere årene vært reist kritikk mot ettervernet, ettersom praksisen har vært at dersom en ungdom ved fylte 18 år sier nei til ettervern, stenger dette døren for ettervern for godt. Med andre ord har det ikke vært mulig for ungdommen å ombestemme seg. Dette har skapt uheldige situasjoner der 18-åringer har sagt nei til ettervern uten fullt ut å innse konsekvensene og at de kunne hatt behov for bistand fra barnevernet i de første årene av voksenlivet, på samme måte som de fleste ungdommer ellers får hjelp og oppfølging av sine foreldre i denne fasen av livet. I tilfellene hvor unge har sagt nei til ettervern og angret, har ettervernet fungert slik at 18-åringer har blitt tildelt en selvbestemmelsesrett som i realiteten har satt dem i en avmaktssituasjon.

Nå er denne uheldige situasjonen forsøkt rettet opp. I Rundskriv Q-13/2011 presiserer BLD at ungdommer som har takket nei til ettervern ved

fylte 18 år, ikke skal være avskåret fra senere ettervern, og at de skal informeres om dette og følges opp i fortsettelsen:

«Hvis ungdommen selv ikke ønsker noe tiltak fra barneverntjenesten etter fylte 18 år, skal ungdommen gjøres oppmerksom på at han eller hun kan ombestemme seg. Barneverntjenesten bør forsøke å få til en avtale om at det skal opprettholdes kontakt også med dem som ikke ønsker videre tiltak. Under enhver omstendighet bør ungdom som har takket nei til tiltak kontaktes ett år etter at alle tiltak er avsluttet, for å høre om de nå likevel ønsker å motta tiltak. Selv om ungdommen i mellomtiden har flyttet til en annen kommune, er det fraflyttingskommunen som har dette ansvaret.»<sup>14</sup>

### 9.3 Spørsmål knyttet til plassering utenfor hjemmet og institusjonsopphold

#### 9.3.1 Utvalgets utgangspunkt

Både barnevernloven, sosialtjenesteloven og helselovgivningen har regler som bygger på økt rett til selvbestemmelse og medvirkning for barnet ut fra et alders- og modenhetsperspektiv. Utvalget finner, i likhet med Andersen, at disse reglene må ses i sammenheng, ettersom det i en del tilfeller kan være tilfeldigheter eller økonomi som avgjør hvilken institusjonstype en ungdom blir plassert i.

Det er ganske selvsagt og ukontroversielt at vurderingen av hvilken selvbestemmelsesrett og medvirkningsrett barnet skal gis må bygge på alder og modenhet. Etter hvert som barnet utvikler større modenhet i takt med alderen, vil det få bedre oversikt over konsekvensene av sitt syn og de mothensyn som gjør seg gjeldende. Barnet vil også være bedre rustet til å takle lojalitetskonflikter. Dersom man trenger dypere ned i materien, støter man imidlertid på mange kontroversielle spørsmål. Et sentralt spørsmål er om lovreglene skal stille opp en fast aldersgrense for når barnets selvbestemmelsesrett eller medvirkningsrett skal inntre, eller om det skal gis mer skjønnsmessige regler som legger opp til en konkret vurdering av barnets modenhet. Skal lovreglene oppstille faste aldersgrenser, oppstår det spørsmål om hvor disse skal settes.

I det følgende vil utvalget redegjøre for de løsningene lovgiver har valgt i saker om plassering i henholdsvis barneverninstitusjoner eller foster-

<sup>13</sup> Rundskriv Q-13/2011 s. 2.

<sup>14</sup> Rundskriv Q-13/2011 s. 4.

hjem etter barnevernloven, rusinstitusjoner etter sosialtjenesteloven og psykiatriske institusjoner etter helselovgivningen. Utvalget vil redegjøre for de hensynene som har motivert lovgivers valg og drøfte om løsningene er i samsvar med barnekonvensjonen. Der løsningene for ulike sakstyper varierer, vil utvalget drøfte om dette er hensiktsmessig.

### 9.3.2 Spørsmålet om den unges vilje når foreldrene samtykker til plassering

Det er et grunnleggende utgangspunkt at en privat part kan fravelge et foreslått offentlig velferdstiltak med mindre det foreligger lovhjemmel for å gjennomføre vedtaket med tvang. Dette betegnes som *legalitetsprinsippet*. Barnevernloven har en rekke lovbestemmelser som hjemler å bortplassere et barn fra foreldrehjemmet med tvang. Tilsvarende finnes det i sosialtjenesteloven § 6-2 hjemmel for å bortplassere barn i en rusinstitusjon med tvang, og psykisk helsevernloven § 3-3 gir hjemmel for tvangsmessig innleggelse i psykiatrisk institusjon. Der det foreligger hjemmel for tvang, har barnet ingen rett til å bortvelge å la seg institusjonsplassere. I så måte er barn i samme rettslige stilling som voksne.

Der det ikke finnes lovhjemmel for tvang, er utgangspunktet at den private part kan fravelge det foreslåtte tiltaket. For voksne er dette den klare hovedregelen, og unntak kan bare tenkes i rene nødssituasjoner. For barns vedkommende er realiteten en annen. Enkelte plasseringsbestemmelser gir foreldrene myndighet til å akseptere en bortplassering av barnet på barnets vegne. Loven regner da plassering basert på foreldrenes samtykke som *frivillig*, selv om plasseringen skulle være *mot barnets egen vilje*. Barnet vil dermed være tvunget til å være i institusjonen eller fosterhjemmet inntil foreldrene eventuelt trekker tilbake sitt samtykke. I det følgende vil det gis en oversikt over hvilke bestemmelser dette gjelder.

Et barn kan plasseres i barneverninstitusjon eller fosterhjem som et frivillig hjelpetiltak, jf. barnevernloven § 4-4 femte ledd. Tiltaket regnes som et tiltak til støtte for foreldrene, og formålet er å hjelpe foreldre som ikke klarer å ivareta sine omsorgsoppgaver overfor barnet. Siden tiltaket er regnet som frivillig, er det presisert i forarbeidene til loven at det kreves samtykke fra foreldrene. Et vedtak om bortplassering vil imidlertid i minst like stor grad rette seg mot barnet som mot foreldrene. Det er barnet som må forlate hjemmet sitt og som vil oppleve de største endringer i sin tilværelse. Det kan derfor reises som problemstilling

om det også bør kreves samtykke av barnet. Dette er ikke klart regulert i loven, men det er lagt til grunn av departementet i en etterfølgende tolkningsuttalelse at det bare er barn som etter barnevernloven § 6-3 annet ledd har partsstatus som har rett til å si nei til tiltak etter § 4-4 femte ledd.<sup>15</sup> Barnevernloven § 6-3 annet ledd gir partsstatus til barn som er 15 år eller eldre. Dette betyr at for yngre barn kreves det bare samtykke fra foreldrene, slik at disse kan plasseres i fosterhjem eller institusjon mot egen vilje som et såkalt frivillig hjelpetiltak.

Utvalget mener at det er et vesentlig skår i rettssikkerheten til yngre barn når det ikke kreves samtykke fra barna før de er 15 år i saker om frivillig plassering i institusjon eller fosterhjem på grunn av omsorgssvikt. Ellers i barnevernretten er det etablert en rekke rettssikkerhetsgarantier knyttet til tvangstiltak. De sakene som formelt har status som tvangssaker behandles av fylkesnemndene, der partene møter med hver sine representanter og hvor saken behandles etter de grunnreglene for god saksbehandling som gjelder for domstolene.<sup>16</sup> Fylkesnemndene er sammensatt av et panel av beslutningstakere, som kombinerer juridisk og faglig innsikt med legmannsskjønn, jf. barnevernloven § 7-2. Slik bestemmelsen om frivillig plassering i fosterhjem eller institusjon på grunn av omsorgssvikt i barnevernloven § 4-4 femte ledd blir fortolket, vil barn under 15 år som motsetter seg en plassering i fosterhjem eller institusjon etter denne bestemmelsen ikke nyte godt av de rettssikkerhetsgarantiene som er knyttet til tvangssakene. Siden plasseringen formelt regnes som frivillig selv om barnet skulle være uenig i den, behandles saken rent administrativt, uten prøving i fylkesnemnda.

At det bare er barn som er 15 år eller eldre som må samtykke til plassering etter § 4-4 femte ledd innebærer en annen løsning enn den som er lagt til grunn for frivillig plassering i institusjon etter barnevernloven § 4-26. Denne bestemmelsen gir hjemmel for frivillig plassering av barn med alvorlige atferdsvansker i institusjon. I denne bestemmelsen heter det uttrykkelig i lovteksten at det kreves «samtykke fra barnet og de som har foreldreansvaret for barnet». Og for ungdom over 15 år «er barnets samtykke tilstrekkelig». Uavhengig av alder er det derfor slik at dersom barnet motsetter seg plassering, må det gjennomføres tvangssak i fylkesnemnda, og det må vurderes om

<sup>15</sup> Retningslinjer Q-0982 utferdiget av BFD 10. desember 1998 med endringer gitt i Q-9/00.

<sup>16</sup> Jf. barnevernloven §§ 7-3 flg.

det er grunnlag for tvangsmessig plassering etter barnevernloven § 4-24 eller sosialtjenesteloven § 6-2.<sup>17</sup> Situasjonen er altså den at dersom plasseringen av barnet eller ungdommen i fosterhjem eller på institusjon begrunnes med *foreldrenes omsorgssvikt*, er det nok at foreldrene samtykker, selv om barnet eller ungdommen motsetter seg det. Er det snakk om plassering i institusjon begrunnet med at *barnet eller ungdommen har atferdsvansker eller rusproblemer*, har barnet eller ungdommen mulighet til å si nei til tiltaket.

Andersen framhever at det er to argumenter som kan begrunne at reguleringen er ulik når det gjelder plassering som begrunnes med omsorgssvikt på den ene siden og plassering som begrunnes med atferdsvansker eller rusproblemer hos barnet på den andre. For det første vil en plassering av barnet i institusjon på grunn av atferdsvansker eller rusproblemer være mer dramatisk for barnet enn plassering som begrunnes med foreldrenes omsorgssvikt. Dette fordi barnevernloven § 4-4 femte ledd om omsorgssvikt som regel bare gir grunnlag for kortvarige bortplasseringer av barnet. Det heter i ordlyden i bestemmelsen at dersom det «må forutsettes at foreldrene i lengre tid ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg», må tvungen omsorgsovertakelse vurderes. Av forarbeidene til bestemmelsen framgår at plassering etter § 4-4 femte ledd først og fremst er tenkt benyttet der foreldrene rent midlertidig er ute av stand til å dra omsorg for barnet, for eksempel ved forbigående sykdom eller andre vanskeligheter.<sup>18</sup> Plasseringer grunnet atferdsvansker eller rus etter barnevernloven § 4-26 eller sosialtjenesteloven § 6-3 kan være atskillig lenger, og det er dessuten åpnet for at det kan avtales at barnet ved frivillig innleggelse kan holdes tilbake med tvang i institusjonen i en periode på tre uker. Videre vil en institusjon eller et fosterhjem som barnet plasseres i etter barnevernloven § 4-4 femte ledd ikke ha større myndighet over barnet enn det foreldre har i medhold av foreldreansvaret. Barn som er institusjonsplassert på grunnlag av bestemmelsene om rus- eller atferdsproblemer kan derimot underlegges mer dramatiske restriksjoner under oppholdet enn det foreldre har adgang til å under-

legge sine egne barn. Det kan være tale om mer omfattende begrensninger av barnets bevegelsesfrihet og barnets korrespondanse med omverdenen. Derfor kunne en slik plassering vanskelig bygge på foreldreansvaret alene, jf. prinsippet om at ingen kan overdra større myndighet til andre enn de selv har.<sup>19</sup>

For det andre vil plassering av barnet etter barnevernloven § 4-26 eller sosialtjenesteloven § 6-3 formelt være begrunnet i negative forhold ved barnet, nærmere bestemt henholdsvis atferdsvansker (kriminalitet, rusbruk) og rusmisbruk. Plassering etter barnevernloven § 4-4 femte ledd er derimot begrunnet i foreldrenes manglende omsorgsevne. For de fleste eldre barn og ungdommer vil det nok oppleves som mer stigmatiserende å bli plassert på grunnlag av egne atferdsvansker enn på grunnlag av foreldrenes omsorgssvikt. Dette kan være et argument for at dagens regulering, med krav om samtykke fra barnet selv ved plassering etter barnevernloven § 4-26 og sosialtjenesteloven § 6-3, men ikke etter barnevernloven § 4-4 femte ledd, er rimelig.

At det bare er barn over 15 år som må samtykke til plassering etter barnevernloven § 4-4 femte ledd har likevel blitt kritisert i juridisk teori, og Andersen mener at 15-årsregelen bør utredes nærmere. Han stiller spørsmål om det kunne gi bedre harmoni i regelverket dersom man flyttet aldersgrensen til 12 år, slik at det ikke er grunnlag for frivillig plassering etter barnevernloven § 4-4 femte ledd når et barn som er 12 år eller eldre motsetter seg det. En slik regel ville være i bedre samsvar med barneloven. Som alternativ ser han for seg at det innføres et system med såkalte kontrollkommisjoner som vurderer plasseringen der barn mellom 12 og 15 år ikke vil samtykke, tilsvarende systemet etter psykisk helsevernloven.

15-årsregelen ved saker om frivillig plassering i institusjon eller fosterhjem ved omsorgssvikt avviker fra systemet etter psykisk helsevernloven. Det er barnets foreldre som samtykker til helsehjelp for barn under 16 år.<sup>20</sup> Dette innebærer at barn under 16 år kan plasseres i en psykiatrisk institusjon etter bestemmelsen om *frivillig* plassering i lovens § 2-1 *mot sin vilje*. Forutsetningen er at foreldrene samtykker. Plasseringsaken behandles rent administrativt av den faglig ansvarlige. Barn som har fylt 15 år har dermed en svakere rettslig stilling i sak om plassering i psykiatrisk institusjon etter psykisk helsevernloven § 2-1

<sup>17</sup> Bestemmelsen i § 4-24 gir grunnlag for tvangsmessig plassering av et barn eller en ungdom i institusjon dersom han eller hun «har vist alvorlige atferdsvansker - ved alvorlig eller gjentatt kriminalitet, - ved vedvarende misbruk av rusmidler eller - på annen måte». Sosialtjenesteloven § 6-2 gir hjemmel for tvangsmessig plassering i institusjon for rusbehandling av personer som «utsetter sin fysiske eller psykiske helse for fare ved omfattende og vedvarende misbruk».

<sup>18</sup> NOU 1985:18 *Lov om sosiale tjenester mv.* s. 148.

<sup>19</sup> NOU 1985:18 *Lov om sosiale tjenester mv.* s. 150–151.

<sup>20</sup> Pasientrettighetsloven § 4-4 første ledd, jf. psykisk helsevernloven § 2-1 første ledd.

enn de har i sak om plassering etter barnevernloven § 4-4 femte ledd.

For barn over 12 år er det imidlertid bygd inn en rettssikkerhetsgaranti som går ut på at plasseringssaken skal bringes inn for en kontrollkommissjon dersom barnet selv ikke er enig i plasseringen.<sup>21</sup> Kommisjonen behandler ikke sakene etter en domstolsprosess, slik fylkesnemnda gjør i barnevernsaker, men den er sammensatt slik at man best mulig kan kombinere juridisk og faglig innsikt med legmannsskjønn.<sup>22</sup> Barn mellom 12 og 15 år har i og med kontrollkommissjonsprøvingen en sterkere rettslig stilling i saker om plassering i psykiatrisk institusjon enn i saker om plassering i fosterhjem eller barneverninstitusjon på grunn av omsorgssvikt.

Reglene om kontrollkommissjonsbehandling av sakene om plassering etter psykisk helsevernloven § 2-1 reiser imidlertid et rettssikkerhetsproblem: Loven angir ikke hva som er kommisjonens vurderingstema når den skal avgjøre om barnet skal innlegges mot sin vilje. I § 6-4 som regulerer saksbehandlingen for kommisjonen, heter det bare at kommisjonen skal «prøve alle sider av saken». Det er helt klart at kommisjonen ikke skal prøve om vilkårene for tvungen innleggelse, jf. lovens § 3-3, er til stede. Dette følger av lovens system, da plasseringer etter psykisk helsevernloven § 2-1 formelt regnes som frivillige selv om barnet ikke samtykker. Hva kommisjonen *skal* vurdere er uklart. Andersen mener det er naturlig å tenke seg at den foretar en helhetsvurdering av om det er faglig forsvarlig å innlegge barnet til tross for barnets motvilje, og at man i denne vurderingen nok vil se hen til sykdommens art, muligheten for å motivere barnet for behandling samt hvor krenkende det vil være for barnet å bli innlagt mot hans eller hennes vilje. Han skriver at det imidlertid også er mulig at kommisjonen ser hen til foreldrenes interesse av å få barnet innlagt.

Når kommisjonens vurderingstema ikke er lovregulert, er det fare for ulik praksis fra kommisjon til kommisjon, noe som utgjør et rettssikkerhetsproblem.

### 9.3.3 Spørsmålet om foreldrenes samtykke når den unge selv ønsker plassering

Ovenfor har det vært fokus på barn og unges rettsstilling i situasjoner der foreldre samtykker til at barna deres plasseres i institusjoner eller fosterhjem, men barna selv ikke ønsker dette. I fortset-

telsen skal søkelyset rettes mot den motsatte problemstillingen: Om samtykke fra barnet er *tilstrekkelig*, slik at barnet selv kan velge å la seg plassere, *mot foreldrenes vilje*. Også på dette punktet er reglene for ulike former for plassering ulike.

Som nevnt kreves det samtykke fra foreldrene dersom et barn eller en ungdom skal plasseres i fosterhjem eller barneverninstitusjon begrunnet i *foreldrenes omsorgssvikt*. Dette betyr at selv om et barn skulle ønske å flytte ut av hjemmet sitt i en periode og barnevernet er enig i at dette er hensiktsmessig, så kan foreldrene forhindre dette ved å nekte å gi sitt samtykke. Dette gjelder uavhengig av barnets alder og modenhet. Regelen er ikke fastsatt direkte i lovteksten, men følger klart av lovens forarbeider.<sup>23</sup> I slike tilfeller må det derfor gjennomføres tvangssak i fylkesnemnda for at barnet skal kunne plasseres i fosterhjem eller i institusjon.

Dersom et barn i samråd med barnevernet går med på å la seg plassere i en institusjon på grunn av *egne atferdsvansker* er regelen en annen. I henhold til barnevernloven § 4-26 kan barn som har fylt 15 år velge å la seg institusjonsplassere uten foreldrenes samtykke.<sup>24</sup> Sosiallovutvalgets flertall ga en todelt begrunnelse for hvorfor barn over 15 år bør ha rett til å velge å la seg plassere i atferdsinstitusjon uten foreldrenes samtykke. For det første er plasseringsgrunnlaget atferdsvansker hos barnet, og ikke omsorgssvikt hos foreldrene. For det andre gir en plassering på dette grunnlaget institusjonen større myndighet over barnet enn det foreldre har i medhold av foreldreansvaret. Den første delen av begrunnelsen peker på at institusjonsplasseringen i disse tilfellene først og fremst er begrunnet i forhold ved barnet – at det har atferdsvansker – og ikke i omsorgssvikt fra foreldrene. Når plasseringen ikke anses å innebære en konstatering av sviktende omsorgsevne hos foreldrene, vil plasseringen oppleves mindre stigmatiserende for foreldrene, noe som gjør det mindre problematisk å la barnet velge å la seg plassere mot foreldrenes vilje. I dette ligger noe av forklaringen på at regelen her er en annen enn etter § 4-4 femte ledd, ettersom sistnevnte bestemmelse begrunner plasseringen med forhold ved foreldrenes omsorgsevne.

At reglene om samtykke skulle være ulike for de to plasseringsbestemmelsene var imidlertid omstridt også i Sosiallovutvalget. Mindretallet mente at flertallet la for stor vekt på skillet mellom

<sup>21</sup> Psykisk helsevernloven § 2-1 annet ledd.

<sup>22</sup> Psykisk helsevernloven § 6-2 første ledd.

<sup>23</sup> NOU 1985:18 *Lov om sosiale tjenester mv.* s. 147 og Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) s. 31.

<sup>24</sup> Barnevernloven § 4-26 første ledd annet punktum.

omsorgssvikt hos foreldrene og atferdsvansker hos barnet. Mindretallet mente at omsorgssvikt og atferdsvansker ofte har en nær sammenheng, og at lovens klare skille mellom disse plasseringsårsakene i en del tilfeller kan fortone seg som oppkonstruert. Dermed er det heller ikke naturlig å ha ulike regler om barnets rett til å velge å la seg plassere etter henholdsvis barnevernloven § 4-4 femte ledd om omsorgssvikt og § 4-26 om atferdsvansker. Atferdsvansker kan på den ene siden skyldes omsorgssvikt, og på den andre siden kan det være vanskelig for foreldre å utøve omsorgen når atferdsvanskene først har manifestert seg.<sup>25</sup>

Imidlertid gikk ikke Sosiallovutvalget inn i noen drøftelse av om barnet bør ha rett til å velge å la seg plassere uten foreldrenes samtykke på grunnlag av foreldrenes omsorgssvikt. Utvalget uttalte at dette spørsmålet henger sammen med spørsmålet om foreldrenes generelle adgang til å bestemme over barnets oppholdssted, og at dette antakelig burde løses innenfor rammen av barne-loven. Barneloven løser imidlertid ikke dette spørsmålet, noe utvalget også selv påpekte:

«Det må nok legges til grunn at foreldrene kan bestemme at barnet skal bo hjemme opp til barnet har fylt 18 år. Retten til å bestemme at barnet skal oppholde seg utenfor hjemmet – hos fosterforeldre eller i institusjon – er ikke like klar. Her vil barnets alder og tiltakets bakgrunn og innhold få betydning.»<sup>26</sup>

Sosiallovutvalget synes her å åpne for at barn som har nådd en viss alder, kan velge å la seg plassere uten foreldrenes samtykke, begrunnet med omsorgssvikt hos foreldrene, jf. § 4-4 femte ledd. Vurderingstemaet for om barnets samtykke skulle være tilstrekkelig i den enkelte sak måtte da blant annet være barnets modenhet, og eventuelt også momenter som hvor vanskelig forholdene i hjemmet oppleves for barnet og hvor varig plasseringen er tenkt å være.<sup>27</sup> Andre steder i utredningen er det imidlertid uttalt at barn ikke kan plasseres etter barnevernloven § 4-4 femte ledd uten samtykke fra foreldrene, og dette er også lagt til grunn av departementet i den etterfølgende proposisjonen.<sup>28</sup> Dette standpunktet har departementet opprettholdt etter at loven ble vedtatt, og

det har uttalt i en tolkningsuttalelse at «[p]lassering av barn utenfor hjemmet mot foreldrenes samtykke utover de tilfeller som er omhandlet i lovens § 4-26 forutsetter (...), slik vi ser det, at det treffes tvangstiltak mot foreldrene».<sup>29</sup>

Andersen reiser spørsmålet om departementets tolkning er i strid med prinsippet bak barnekonvensjonens artikkel 12 om barnets økende medbestemmelse og selvbestemmelse og prinsippet om barnets beste i artikkel 3: «Er det for eksempel i tråd med barnekonvensjonen å se bort fra en 15-åringens ønske om å bortplasseres fra et hjem som han selv opplever det som vanskelig å bo i?». Spørsmålet om forholdet til barnekonvensjonen er uavklart fordi barnekomiteen ikke har tatt et slikt spørsmål opp til behandling. Videre kan det stilles spørsmål om det vil være i strid med foreldres rett til familieliv i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8 å gi barn rett til å la seg institusjonsplassere mot foreldrenes vilje. Disse spørsmålene krever nærmere utredning dersom reglene skal endres.<sup>30</sup>

### 9.3.4 Selvbestemmelse under institusjonsoppholdet

Barnets rettsstilling under opphold i barneverninstitusjoner er regulert i barneloven § 5-9. I første ledd slås det fast at barneverninstitusjoner «skal drives slik at barna selv kan bestemme i personlige spørsmål og ha det samvær med andre som de ønsker (...)». Ordet «skal» indikerer at det er tale om en rettighet for barnet, ikke en begunstiggelse som institusjonen kan nekte barnet på fritt grunnlag. Videre i bestemmelsen framgår det at det ikke er tale om en ubetinget selvbestemmel-sesrett for barnet. Selvbestemmelsesretten gjelder bare så langt dette er forenlig med barnets alder og modenhet, formålet med oppholdet og institusjonens ansvar for driften, herunder ansvar for trygghet og trivsel.

I § 5-9 tredje ledd bokstav a) er det fastsatt et absolutt forbud mot å refse barnet fysisk under institusjonsoppholdet, og i tredje ledd bokstav b) slås det fast at innelåsning i enerom og lignende tvangstiltak bare kan benyttes når det er tillatt i forskrift som nevnt i fjerde ledd bokstav a). I tredje ledd bokstav c) slås det fast at det bare kan føres kontroll med barnets korrespondanse der det er tillatt i forskrift som nevnt i fjerde ledd bokstav b).

<sup>25</sup> NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester mv.* s. 151.

<sup>26</sup> NOU 1985: 18 *Lov om sosiale tjenester mv.* s. 149.

<sup>27</sup> Andersen (2011: 29), med henvisning til Stang (2007b: 347).

<sup>28</sup> NOU 1985:18 *Lov om sosiale tjenester mv.* s. 147 og Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) s. 31.

<sup>29</sup> Se brev fra BFD til advokat Knut Lindboe av 10. november 1994.

<sup>30</sup> Andersen (2011: 30).

Sosialtjenesteloven § 7-11 som regulerer barns rettigheter, herunder selvbestemmelsesrett, under opphold i rusinstitusjon, har en omtrent likelydende ordlyd som barnevernloven § 5-9.

Andersen framhever at selv om bestemmelsene om barnets selvbestemmelsesrett i barnevernloven § 5-9 og sosialtjenesteloven § 7-11 er omfattende rent tekstmessig, er de egentlig ganske innholdsløse:

«For med unntak av det absolutte forbudet mot å refse barnet fysisk, er bestemmelsene i virkeligheten vide fullmakter til institusjonene og til departementet til selv å fastsette beboerens selvbestemmelsesrett i det enkelte tilfellet eller i regler.»<sup>31</sup>

Forskriftshjemlene finnes i henholdsvis barnevernloven § 5-9 og sosialtjenesteloven § 7-11, i begge bestemmelsenes fjerde ledd. I bokstav a) i begge bestemmelsene gis departementene som forvalter forskriftsverkene en generell hjemmel til å gi utfyllende forskrifter, «herunder om bruk av tvangsmidler». I sosialtjenesteloven § 7-11 bokstav b) gis departementet fullmakt til å gi forskrifter om bruk av urinprøver. I barnevernloven § 5-9 bokstav b) og sosialtjenesteloven § 7-11 bokstav c) gis departementet fullmakt til å gi forskrifter «med sikte på å hindre at rusmidler eller farlige gjenstander bringes inn i institusjonen». I barnevernloven § 5-9 bokstav c) og sosialtjenesteloven § 7-11 bokstav d) gis departementet fullmakt til å gi forskrifter «om forvaltning av barnets midler».

Bestemmelsene kan kritiseres fordi de overlater for mye av reguleringen av barns selvbestemmelsesrett til de enkelte institusjonene og til departementene. Legalitetsprinsippet bygger på en tanke om at private ikke skal behøve å finne seg i at forvaltningen – departementet og institusjonene – regulerer deres rettsposisjon på egenhånd. Begrunnelsen er å sikre at regler som begrenser selvbestemmelsesretten til barn i institusjon og andre private har demokratisk legitimitet, altså bygger på en demokratisk beslutningsprosess. Det kan derfor argumenteres for at slike regler bør være gjenstand for en bred politisk og offentlig debatt i Stortinget, i stedet for å overlates til forvaltningen gjennom forskriftshjemler.<sup>32</sup> Videre er lovregler lettere tilgjengelige enn forskriftene for de som skal håndheve reglene. Formelle lover har også normalt et høyere presisjonsnivå enn forskrifter, og saksbehandlingen ved lov-

regler er grundigere enn ved forskriftsbestemmelser.<sup>33</sup>

Lovregulering kan altså både begrunnes med hensynet til barns rettssikkerhet, demokratisk kontroll og kvaliteten av reglene på den ene siden, og hensynet til god drift i institusjonene på den andre. Institusjonspersonale har i media og i andre sammenhenger tatt til orde for at de ønsker klarere og bedre regulering særlig av barnas selvbestemmelse og adgangen til kontroll og tvang. Det problematiseres også fra enkelte hold at det er konflikt mellom hensynet til barnets rettssikkerhet og ivaretagelse av omsorgsrollen ved at perspektivet på barnets rettigheter står i fokus framfor hensynet til god drift og det som for den enkelte er formålet med oppholdet.

Forskriftsverket til barnevernloven forvaltes av BLD, som har vedtatt den såkalte rettighetsforskriften i medhold av delegasjonsfullmakten i barnevernloven § 5-9. Forskriften gir nærmere bestemmelser om blant annet adgang til postkontroll (§ 8) og gjennom søking av rom og eiendeler (§ 16), og gir hjemmel til kroppsvisitasjon (§ 14). Det er også gitt bestemmelser om at det kan gjennomføres urinprøvekontroll av beboere som er plassert i institusjoner på grunn av atferdsvansker (§ 24). Ettersom rettighetsforskriften er under revisjon, har utvalget ikke funnet det hensiktsmessig å gå inn på en vurdering av denne som ledd i utredningen.

## 9.4 Om unge asylsøkere

### 9.4.1 Barns uttalerett i asylsaker

Redd Barna gjennomførte i 2010 prosjektet *Mens vi venter – en hilsen fra barn som søker asyl i Norge*, hvor 35 asylsøkende barn og unge mellom 10 og 17 år fortalte om hvordan de opplevde det å vente på svar på asylsøknaden.<sup>34</sup> Mange fortalte at de ikke hadde mulighet til å påvirke beslutninger som angikk dem, men at de samtidig følte seg ansvarlig for den situasjonen de var i.

I rapporten *Å høre barn i utlendingssaker* fra Institutt for samfunnsforskning ble det utredet hvordan gjeldende regelverk, rutiner og praksis hos utlendingsmyndighetene ivaretar forpliktelsene i barnekonvensjonen.<sup>35</sup> Myndighetene har fulgt opp mange av anbefalingene i denne rapporten, men en anbefaling om at barns uttalerett i asylsaker bør nedfelles i utlendingsloven som et

<sup>31</sup> Andersen (2011: 31).

<sup>32</sup> Andersen (2011: 31–32).

<sup>33</sup> Søvig (2009: 195).

<sup>34</sup> Redd Barna (2010b).

<sup>35</sup> Lidén, Rusten og Aarset (2008).

hovedprinsipp i lovteksten, er så langt ikke tatt til følge. I dag er barns uttalerett i utlendingssaker regulert i forskrift.<sup>36</sup>

På dette punkt skiller reguleringen i utlendingsloven seg fra reguleringen i andre lover med regler om barns uttalerett, så som i barneloven, barnevernloven, psykisk helsevernloven og sosialtjenesteloven. I alle disse lovene har lovgiver inntatt reglene om barns uttalerett direkte som lovregler.

Regler om høring av barn i asylsaker er gitt i utlendingsforskriften §§ 17-3 og 17-4. Reglene er mer detaljerte enn tilsvarende lovregler om høring av barn. I § 17-3 angis hovedprinsippene for høring av barn, mens § 17-4 gir mer detaljerte regler:

«§ 17-3 Høring av barn

Barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å bli hørt før det treffes avgjørelse i saker som vedrører dem etter utlendingsloven.

Barnet kan høres muntlig eller skriftlig eller gjennom foreldre, verge eller andre som kan uttale seg på vegne av barnet. På hvilken måte barnet skal høres, må vurderes ut fra sakens art og søknadssituasjonen. Utlendingsdirektoratet gir utfyllende retningslinjer om hvordan barnets uttalerett skal gjennomføres, tilpasset de ulike sakstyper og søknadssituasjoner.

Barnets syn skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.»

Innholdsmessig tilsvarende bestemmelsen reglene om høring av barn på andre rettsområder, men med ett viktig unntak: I annet ledd første punktum er det åpnet for at barnet kan høres gjennom blant annet «foreldre». I § 17-4 annet ledd er det imidlertid presisert at i asylsaker «skal det gjennomføres en samtale med medfølgende barn over 7 år, med mindre barnet selv ikke ønsker det, eller det anses åpenbart unødvendig». I fortsettelsen heter det at det skal gjennomføres egen samtale også med barn under 7 år som er i stand til å danne seg egne synspunkter. Samtalens formål er angitt å være «å belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag».

For enslige mindreårige asylsøkere er det i tredje ledd fastsatt at disse alltid skal ha hjelpeverge eller fullmektig til stede i samtalen, og at

samtalen så vidt mulig skal gjennomføres innen 14 dager etter at søknaden er mottatt, med mindre det er behov for aldersundersøkelse for å kartlegge søkerens alder. Opplysninger et barn gir under samtalen skal alltid nedtegnes skriftlig, jf. fjerde ledd.

I siste ledd i § 17-4 er Utlendingsdirektoratet pålagt å gi «nærmere retningslinjer for å sikre at barnets interesser og behov blir ivaretatt i samtalen», og de er også delegert myndighet til å gi nærmere retningslinjer «om når det skal anses åpenbart unødvendig å gjennomføre samtale etter annet ledd». Henvisningen til annet ledd medfører at dette gjelder saker der den mindreårige asylsøkeren er kommet til landet ifølge med foreldre.

Det er ikke gitt regler om betydningen av at foreldre ikke samtykker til at det gjennomføres samtale med barnet i asylsaken, eller om hvorvidt foreldre kan kreve å få være til stede under samtale med barnet. Dette er en endring fra tidligere regulering i utlendingsforskriften av 1990 § 55 a) tredje ledd. Her var det fastsatt at foreldrene kunne motsette seg at det ble avholdt samtale med barnet, og at minst én av foreldrene eventuelt måtte være til stede under samtalen. Denne bestemmelsen ble ansett for å være i strid med barnekonvensjonen artikkel 12 om barnets uttalerett og ble derfor ikke videreført i forskriftsverket til den nye utlendingsloven.<sup>37</sup>

I Prop. 141 L (2010–2011) behandler Justis- og politidepartementet spørsmålet om det skal gis en lovregel som eksplisitt fastslår barns rett til å bli hørt i asylsaker, også i tilfeller der foreldrene ikke samtykker til det, og muligheten for å høre barn uten at foreldrene er til stede. Videre drøftes spørsmålet om barns uttalerett i asylsaker bør lovfestes. Flere høringsinstanser har tatt til orde for dette, blant annet Barneombudet, Redd Barna og Utlendingsdirektoratet (UDI).<sup>38</sup>

Justisdepartementet konkluderer i proposisjonen med at det er behov for å lovfeste en regel om barnets rett til å bli hørt også i saker der foreldrene motsetter seg det og muligheten til å høre barnet uten at foreldrene er til stede. Lovregelen foreslås å ha følgende ordlyd:

«Dersom barnet ønsker det og det er nødvendig for å ivareta barnets rett til å bli hørt, kan det organet som forbereder eller avgjør saken, beslutte at det skal gjennomføres en samtale med barnet selv om foreldrene ikke samtykker. Tilsvarende kan det besluttes at det skal

<sup>36</sup> Jf. utlendingsloven § 81 siste ledd.

<sup>37</sup> Prop. 141 L (2010–2011), punkt 2.2.

<sup>38</sup> Prop. 141 L (2010–2011), punkt 2.4.



gjennomføres en samtale med barnet uten at foreldrene tillates å være til stede.»

Forslaget om å ta inn en regel som fastslår barns uttalerett i selve utlendingsloven har Justisdepartementet imidlertid gått uttrykkelig imot. Dette av lovtekniske grunner. Barns uttalerett er stadfestet i forvaltningsloven § 17 første ledd annet og tredje punktum, som også gjelder for utlendingsforvaltningen. Det ble derfor ansett som unødvendig og et bidrag til «en oppsvulming av lovverket» dersom man i tillegg skulle fastslå barns uttalerett i enkeltlover. Departementet foreslår imidlertid at det tas inn en henvisning til regelen i forvaltningsloven § 17 og barnekonvensjonen artikkel 12, slik at det tydelig framgår at barn har en lovfestet og konvensjonsbeskyttet uttalerett også i utlendingsaker: «Kongen skal gi regler i forskrift om barns rett til å bli hørt i saker som vedrører det etter utlendingsloven, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.»<sup>39</sup>

I proposisjonen og høringsuttalelsene til denne drøftes også de vanskelige situasjonene som kan oppstå når et barn i sin forklaring kommer med informasjon som står i motstrid til foreldrenes asylforklaring. Det framheves av både høringsinstansene og departementet at barnets forklaring alene ikke skal være grunnlag for å avslå en asylsøknad. Departementet viser i denne sammenheng til utlendingsforskriften § 17-4 der det angis at formålet med asylsamtaler skal være «å belyse barnets situasjon og klarlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag», ikke å avdekke hull i foreldrenes asylforklaring, og at barnets forklaring aldri i seg selv skal danne grunnlag for å avslå familiens asylsøknad:

«Den som foretar intervjuet av barnet skal gå inn i realitetene i barnets historie og asylforklaring. Formålet er ikke å avdekke eventuelle uoverensstemmelser med foreldrenes forklaring. Dersom det likevel framkommer opplysninger i samtalen med barnet som står i motstrid til foreldrenes asylforklaring, for eksempel fordi barnet uoppfordret gir slike opplysninger, mener departementet at dette eventuelt må følges opp med grundigere undersøkelser i foreldrenes sak, og at barnets forklaring ikke alene må benyttes som grunnlag for å avslå familiens asylsøknad. Departementet vil gi nærmere retningslinjer om hvordan slike situasjoner skal håndteres i praksis.»<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Prop. 141 L (2010-2011), punkt 2.5.

#### 9.4.2 Offentlig omsorg for enslige mindreårige asylsøkere

UDI opplyser at det i 2010 kom 890 enslige mindreårige asylsøkere til Norge.<sup>41</sup> Dette er en tredjedel av antallet som kom året før. Per 1. november 2011 har 717 enslige mindreårige søkt asyl i Norge.<sup>42</sup>

Enslige mindreårige asylsøkere over 15 år bor i dag på asylmottak, mens de under 15 år bor på omsorgssentre som drives av barnevernet. Per 31. august 2011 bodde det 126 enslige mindreårige asylsøkere på omsorgssentre.<sup>43</sup>

Asylmottakene er ikke underlagt samme regelverk som omsorgssentrene, og dette innebærer særlige utfordringer hva gjelder både ivaretagelse av og innflytelse for ungdommene som er bosatt på mottak. Ansvar for enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppa 15–18 år er lagt til UDI. UDI opplyser at unge i denne gruppen ikke bor på ordinære asylmottak, men i

«egne mottak eller på egne avdelinger tilpasset deres alder og behov. UDI stiller strenge krav til mottakenes arbeid med enslige mindreårige. De skal få god omsorg, og ha en trygg og meningsfull hverdag».<sup>44</sup>

Per 31. august 2011 bodde i alt 423 enslige mindreårige asylsøkere i slike mottak. Det bor også personer som har søkt asyl som enslig mindreårig i ordinære mottak. UDI opplyser at dette i hovedsak er personer som enten har en følgeperson eller er antatt å være over 18 år.<sup>45</sup>

Omsorgssentre for mindreårige er regulert av barnevernloven kapittel 5A. I dette kapitlet gis det en rekke regler for omsorgssentrenes omsorg for og oppfølging av barna og ungdommene, og slik sett tilsvarende institusjonenes omsorg for asylsøkerbarna den som gis av barnevernet ellers. I § 5A-2 annet ledd heter det at «[o]msorgssenteret skal gi barnet god omsorg og trygghet og bidra til at det får den oppfølgingen og behandlingen det har behov for». Dette tilbu-

<sup>40</sup> Prop. 141 L (2010-2011), punkt 2.5.

<sup>41</sup> <http://www.udi.no/Nyheter/2011/Arssrapporten-for-2010-Et-ar-med-endringer-og-fornyelser/> (lesedato: 14. november 2011).

<sup>42</sup> <http://www.udi.no/Nyheter/2011/7700-asylsokere-sa-langt-i-ar/> (lesedato: 14. november 2011).

<sup>43</sup> <http://www.bufetat.no/om/statistikk/ema/> (lesedato: 14. november 2011).

<sup>44</sup> <http://www.udi.no/templates/tema.aspx?id=3066#egne> (lesedato: 14. november 2011).

<sup>45</sup> E-post fra UDI 5. desember 2011.

det gjelder altså bare for barn under 15 år. I § 5A-1 heter det at omsorgssentre tilbys til «barn som er under 15 år når asylsøknaden fremmes». For barn over 15 år «gjelder bestemmelsen fra den tid Kongen bestemmer».

15-årsgrensen innebærer at eldre ungdom bare får hjelp fra barnevernet i den grad det foreligger særlige omstendigheter, så som rusproblemer eller alvorlige atferdsproblemer, eller særlige behov. I slike tilfeller vil barnevernet typisk bli koblet inn ved at det inngis bekymringsmelding fra personalet på asylmottaket, lærere eller andre som har med ungdommen å gjøre.<sup>46</sup>

## 9.5 Vurderinger og tiltak

### 9.5.1 Unge i barnevernet

#### *Barnevernets kompetanse*

For å sikre medvirkning, framhever Barnevernpanelet viktigheten av å utvikle samtaleformer som sikrer at barn og unge vil dele erfaringer og komme med ønsker for livet sitt. Panelet viser også til at det er behov for å ta i bruk nye uttrykksformer for å kunne realisere medvirkning og innflytelse. Panelet foreslår at de ansatte gis kunnskap om betydningen av å gi barn og unge innflytelse.

Utvalget støtter Barnevernpanelets vurdering, og vil be myndighetene om å utrede hvordan barnevernet kan tilføres mer kompetanse om betydningen av medvirkning samt konkret kunnskap om hvordan medvirkning kan skje.

#### *Informasjon og dokumentasjon*

Barnevernpanelet mener at barn og unges beskrivelser av sin egen situasjon, og hva de mener hjelper, må inn i saksdokumentene. At barn og unge i barnevernet tidligst mulig kjenner historien sin, hva som er bestemt at skal skje og hvilke valgmuligheter de har for framtiden er en forutsetning for at dette kan skje på en meningsfylt måte.

Utvalget er enig i at det er viktig at barnevernet ikke bare snakker med barn og unge, men at det de forteller også må dokumenteres. Utvalget går inn for en lovregulering som sikrer at saks-

dokumentene på ethvert nivå i saksbehandlingen dokumenterer *på hvilken måte* barnet har vært delaktig i egen sak og hva som er *barnets syn* i saken.

#### *Erfaringskonsulenter og tillitspersoner*

Innenfor psykisk helsevern og rusfeltet har man tatt i bruk ordninger med såkalte erfaringskonsulenter, dvs. personer som har egen erfaring fra det aktuelle feltet og som kan brukes når det er konflikt mellom den saken gjelder og saksbehandleren. Barnevernpanelet foreslår at det prøves ut en ordning med erfaringskonsulenter i barneverntjenesten, som kan trekke på egne erfaringer for å hjelpe andre. Disse kan for eksempel rekrutteres fra Barnevernsproffene, Landsforeningen for barnevernsbarn eller blant voksne med barneverns erfaring. De som rekrutteres må være egnet og må gjennomgå et opplæringsprogram.

Utvalget finner at det bør innføres en ordning med erfaringskonsulenter i tråd med Barnevernpanelets forslag.

Panelet foreslår også at alle barn og unge som plasseres i barnevernet får en tillitsperson og at de selv i størst mulig grad velger hvem dette skal være. Tillitspersonen skal følge med på hvordan barnet eller ungdommen har det, og kan delta på møter og lignende når barnet eller den unge selv ønsker det.

Utvalget støtter dette forslaget. Barn og unge i barnevernet bør også ha medinnflytelse på hvem som skal delta i og lede inntaks- og ansvarsgruppemøter, slik Barnevernpanelet foreslår. Dette bør gjelde alle barn og unge med tiltak i barnevernet, ikke bare de som er plassert utenfor hjemmet.

#### *Familieråd*

Familieråd er en beslutningsmodell i barnevernet.<sup>47</sup> Hensikten med familieråd er å styrke barnets og familiens medvirkning og innflytelse på de beslutningene som tas. Familieråd forberedes, ledes og gjennomføres på en bestemt måte. Rådet skjer på en nøytral plass og er et møte mellom barnet, familien og familiens nettverk, og offentlige instanser. En koordinator, som ikke er en del av barnevernet eller familien, leder prosessen. For-

<sup>46</sup> BLD har funnet behov for å presisere i rundskriv at barnevernet har samme plikt til å behandle bekymringsmeldinger som gjelder mindreårige enslige asylsøkere i asylmottak som bekymringsmeldinger som gjelder andre barn. Se Rundskriv Q-06/2010 *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner* s. 1–3.

<sup>47</sup> Se <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/barn-og-familie/barneog-familievern/barnevern/familierad> (lesedato 20. november 2011); <http://www.bufetat.no/barnevern/familieraad/hvordan/> (lesedato 20. november 2011); Falch, red. (2006); Horverak, red. (2009); Ohmre og Schelderup (2009).

beredelsene tar vanligvis 4–6 uker, og koordinatoren hjelper familien med både planleggingen og gjennomføringen av møtet.

Det første møtet er delt i følgende tre deler: Slekt, venner og offentlige instanser, inklusive saksbehandler i barnevernet, inviteres inn til møtets første del. Koordinator er møteleder. Målsettingen er at familien skal få relevant informasjon fra de offentlige instansene. I møtets andre del diskuterer familien seg fram til en plan som skal bedre barnets situasjon. Ingen offentlige personer deltar i diskusjonen, heller ikke saksbehandler eller koordinator. I tredje og siste del er saksbehandler og koordinator med. Barneverntjenesten tar stilling til de forslagene fra familien som forutsetter tiltak fra barnevernet. I de fleste tilfellene kommer man fram til en plan som skal følges opp av både barneverntjenesten og familien. Planen evalueres i ett eller flere oppfølgende familieråd, som følger samme struktur som det første møtet.

Barnevernpanelet foreslår å institusjonalisere bruken av familieråd i barnevernssaker. Utvalget støtter forslaget.

#### *Ettervern*

Utvalget anser presiseringene om barnevernets ansvar i Rundskriv Q-13/2011 som svært viktige og riktige. Det er viktig å motvirke at ungdommer som har vært i barnevernets omsorg, er dårligere rustet enn andre ungdommer til å møte voksenverdenen. Som departementet selv har presisert i rundskrivet, er målsettingen med ettervernet å utjevne den ekstra utfordringen som mange ungdommer i barnevernet har fordi de har et mindre og mer sårbart familienettverk enn ungdommer flest. Det er derfor viktig at det settes inn tilstrekkelige ressurser til ettervern, slik at intensjonene i rundskrivet kan oppfylles. Utvalget vil også be myndighetene vurdere Barnevernpanelets forslag til styrking av ettervernet grundig. Barnevernpanelet foreslår blant annet at ettervernet må innebære at unge har en tillitsperson og at det finnes team i kommunene som de unge kan ta kontakt med når de trenger råd og hjelp. Panelet viser også til at enkelte unge kan ha behov for å bo i treningsleilighet, og at de fosterbarna som trenger det bør kunne ha trygghet for at de kan bo i fosterhjemmet til de er 23 år. Som et element i dette bør fosterforeldre gis en forutsigbar økonomisk kompensasjon.

Det bør også settes av midler til forskning om ettervern. Det er avgjørende at vi framskaffer kunnskap hva slags ettervern som gir det beste

utgangspunktet for unge som har vært i barnevernet.

### **9.5.2 Spørsmål knyttet til plassering utenfor hjemmet og institusjonsopphold**

#### *Spørsmålet om den unges vilje når foreldrene samtykker til plassering*

Utvalget finner at enkelte av reglene om såkalt frivillige plasseringer etter barnevernloven, sosialtjenesteloven og psykisk helsevernloven bør endres. For det første finner utvalget at det synes uheldig at ungdommer opp til 15-årsalder kan plasseres i institusjon eller fosterhjem etter reglene om frivillig plassering etter barnevernloven § 4-4 femte ledd på grunnlag av foreldrenes samtykke, mot sin vilje. Det er uheldig at foreldrenes samtykke skal medføre at ungdommene mister de rettssikkerhetsgarantiene som behandling i fylkesnemnda innebærer. Når det gjelder innholdet av en endret regel, mener utvalget at en lovregel om at barn som er fylt 12 år må samtykke til plassering etter § 4-4 bør vurderes.

En annen problemstilling gjelder tilfeller der barn innlegges etter psykisk helsevernloven § 2-1 første ledd på grunnlag av foreldrenes samtykke, men mot sin egen vilje. Dersom barnet er fylt 12 år, skal spørsmålet om innlegging prøves av kontrollkommisjonen. Utvalget finner det problematisk at kommisjonens vurderingstema i slike saker ikke er rettslig regulert og mener det bør utredes hvordan innholdet i kontrollkommisjonens vurdering kan reguleres nærmere.

#### *Spørsmålet om foreldrenes samtykke når den unge selv ønsker plassering*

Utvalget finner også at det bør utredes nærmere om barnevernloven § 4-4 femte ledd bør åpne for at barn over en viss alder, for eksempel 15 år, kan la seg frivillig plassere i institusjon eller fosterhjem uten samtykke fra foreldrene. At en ungdom som har et godt begrunnet ønske om å bli bortplassert fra foreldrehjemmet i en periode med barnevernets hjelp, ikke skal ha muligheten til dette uten at foreldrene samtykker til det, eller det gjennomføres en tvangssak, synes lite rimelig når barnet ved fylte 15 år kan plasseres i institusjon begrunnet i egne atferdsvansker uten foreldrenes samtykke, jf. § 4-26. Forskjellen mellom reglene på dette punkt synes unaturlig når plasseringsgrunnene omsorgssvikt hos foreldrene og atferdsvansker hos barnet i mange tilfeller viser seg å være to sider av samme sak. I denne sammen-

heng må imidlertid forholdet til EMK artikkel 8 om foreldres rett til familieliv utredes.

#### *Reguleringen av selvbestemmelsesretten under institusjonsopphold*

Utvalget finner det betenkelig at barnevernloven § 5-9 og sosialtjenesteloven § 7-11 overlater reguleringen av barnets selvbestemmelsesrett under institusjonsopphold også for viktige og inngripende spørsmål, til departementene og de enkelte institusjonene. Reglene om inngrep i selvbestemmelsen bør inntas i lov.

#### *Tilsyn med barneverninstitusjonene*

Et annet sentralt element i regulering og kontroll av barneverninstitusjoner er *tilsyn*. Tilsynet skal føre kontroll med at institusjonspersonalet i barneverninstitusjonene respekterer den selvbestemmelsesretten som er fastsatt for barnet i barnevernloven § 5-9 og rettighetsforskriften. Tilsynet er nærmere regulert i tilsynsforskriften. Den fastsetter at tilsyn minimum skal skje to ganger i året, og fire ganger ved atferdsinstitusjonene. Tilsynet skal skje oftere dersom forholdene tilsier det, eller dersom det foreligger en klage på forholdene i institusjonen. Andersen er kritisk til om minimumstilsynet er tilstrekkelig:

«Et effektivt tilsyn forutsetter at tilsynspersonalet har en relasjon til de institusjonsplasserte barna. Mange barn vil nok vegre seg mot å snakke om sine opplevelser på institusjonen med tilsynspersoner som de oppfatter som «fremmede». Jeg har vansker for å se at tilsynspersonalet kan klare å bygge relasjoner til de institusjonsplasserte barna basert på to tilsyn i året. Særlig med tanke på at det kan være stor «turn over» hos tilsynsmyndigheten. Etter min mening bør man derfor vurdere om minimumstilsynet skal økes.»<sup>48</sup>

Utvalget finner at reglene om minimumstilsyn ikke gir et effektivt nok tilsyn. Frekvensen av det lovfestede minimumstilsynet bør økes betraktelig, og det bør utredes nærmere hvor ofte tilsyn bør skje og hvordan det kan legges til rette for at barn og unge bruker tilsynet som en anledning til å få endret forhold på institusjonen som de opplever som problematiske.

Også Barnevernpanelet peker på at tilsynsordningen i barnevernet må styrkes og endres, slik at

barn og unge som er plassert i barnevernet kan si fra om uheldige forhold knyttet til den offentlige omsorgen. Panelet foreslår konkret at tillitspersonene kan være bindeleddet mellom barnet og tilsynsmyndigheten. Etter utvalgets oppfatning er dette et fornuftig forslag. Utvalget mener også at tilsynet som et minimum bør fordobles.

#### **9.5.3 Unge asylsøkere**

##### *Om retten til å bli hørt*

Utvalget anser de foreslåtte endringene i Prop. 141 L (2010–2011) som viktige og riktige. Høringsuttalelsene som refereres i proposisjonen peker i retning av at det har vært usikkerhet om statusen til barns uttalerett i utlendingssaker. Det er viktig at det kommer tydelig fram at barn har rett til å uttale seg uavhengig av hva foreldre eller forvaltning måtte mene om dette.

Videre er det like viktig at det rettes fokus mot de vanskelige situasjonene og dilemmaene barn kan oppleve når de uttaler seg i asylsaken. Det er derfor bra at departementet uttaler seg tydelig om hvordan samtalene med barna skal håndteres. For det første er det en viktig presisering at formålet med samtaler med barn «ikke [er] å avdekke eventuelle uoverensstemmelser med foreldrenes forklaring». Videre er det svært viktig at det slås fast at barnets asylforklaring aldri i seg selv skal danne grunnlag for å avslå foreldrenes asylsøknad, og at det skal iverksettes grundige undersøkelser når barn uoppfordret gir opplysninger som står i motstrid til foreldrenes asylforklaring. Det er bra at departementet vil gi nærmere retningslinjer for håndteringen av slike situasjoner. Det er etter utvalgets syn viktig at dette arbeidet gis høy prioritet og at det settes inn ressurser på å sikre at høringen av barn i disse sakene skjer i samsvar med retningslinjene. Det er også nødvendig med videre forskning på hvordan unge asylsøkeres informasjons- og uttalerett blir ivaretatt i praksis.

##### *Om offentlig omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*

Utvalget finner det prinsipielt uheldig at enslige mindreårige asylsøkere i aldersgruppen 15–18 år ikke gis tilbud om plassering i omsorgssentre. Det er vanskelig å se rimeligheten i at barn under 18 år som oppholder seg i Norge uten foreldre ikke skal ivaretas av barnevernet. Tvert imot er dette uttrykk for en ekstrem forskjellsbehandling av norske og utenlandske barn som oppholder seg i Norge. Disse ungdommene er presumptivt i

<sup>48</sup> Andersen (2011: 33).

### Boks 9.1 Utvalgets forslag til tiltak

- Utvalget vil styrke barn og unges muligheter til medvirkning i barnevernet, og slutter seg til følgende forslag fra Barnevernpanelet: Innføring av erfaringskonsulenter og tillitspersoner samt institusjonalisering av familieråd som arbeidsmetode. Utvalget vil i tillegg be myndighetene utrede hvordan barnevernet kan tilføres mer kompetanse om betydningen av medvirkning og kunnskap om hvordan medvirkning kan skje. Utvalget vil også be myndighetene foreta lovendringer slik at barnevernet må dokumentere hvordan barn og unge har vært involvert i saken og hva som er deres mening, og mener det er behov for mer kunnskap om hvordan retten til ettervern følges opp i praksis.
- For unge som institusjonsplasseres mener utvalget at det er behov for flere endringer. Utvalget mener det bør utredes om barn som er fylt 12 år må samtykke til plassering etter barnevernloven § 4-4. Når det gjelder institusjonsplassering av barn over 12 år etter psykisk helsevernloven § 2-1 første ledd bør det utredes hvordan kontrollkomisjonens vurdering kan reguleres nærmere. Utvalget finner også at det bør utredes nærmere om barnevernloven § 4-4 femte ledd bør åpne for at barn over en viss alder, for eksempel 15 år, kan la seg frivillig plassere i institusjon eller fosterhjem uten samtykke fra foreldrene. I tillegg til dette går utvalget inn for at reglene om inngrep i selvbestemmelsen under institusjonsopphold bør inntas i lov samt at det lovfestede minimumstilsynet ved barneverninstitusjoner økes.
- Utvalget vil at unge asylsøkeres mulighet til å medvirke i asylsaken må forbedres og at alle enslige mindreårige asylsøkere skal plasseres i omsorgsinstitusjon, med de rettigheter dette innebærer. Det er også behov for mer kunnskap om denne gruppen og hvordan deres rettigheter blir ivaretatt.

en særlig sårbar situasjon siden de har valgt å komme til landet som asylsøkere, og er neppe bedre i stand til å klare seg uten barnevernets omsorg enn andre ungdommer på samme alder. Utvalget kan ikke se at det er forsvarlig at ungdommer som ikke er ifølge med foreldre eller andre nærstående omsorgspersoner må bo på asylmottak. Økonomiske betraktninger eller usik-

kerhet med hensyn til aldersbestemming kan ikke forsvare en slik plassering. Plassering av alle enslige mindreårige asylsøkere i omsorgssentre vil også rydde opp i problemer knyttet til administrativt og økonomisk ansvar for denne gruppen. Utvalget mener også at det er behov for forskning om hvordan unge enslige asylsøkere blir ivaretatt i omsorgssentre og i asylmottak.

## Kapittel 10

# Økonomiske og administrative konsekvenser

### 10.1 Innledning

---

Utvalget har arbeidet ut fra en forutsetning om at det vil være samfunnsmessige gevinster forbundet med å øke unges muligheter til å delta i politikk og samfunnsliv samt å medvirke i saker som angår dem selv. Den økonomiske nytteeffekten av forslagene er ikke utredet.

De fleste av tiltakene utvalget foreslår kan gjennomføres med uendret ressursbruk, men noen vil ha økonomiske konsekvenser. Ingen av tiltakene vil ha vesentlige administrative konsekvenser.

I det følgende gjennomgås tiltakene kapittel for kapittel, og det gis anslag på økonomiske konsekvenser – der dette er mulig. Gjennom utredningen foreslår utvalget at det gis støtte til forskning på ulike felt, uten at utvalget kommer opp med noen samlet sum. Forslagene er presentert samlet, til slutt i kapitlet.

### 10.2 Nærmere om økonomiske konsekvenser

---

#### *Kapittel 3 Skolens demokratioppdrag*

For å styrke demokratiopplæringen går utvalget inn for at det innføres et nytt, bredt demokratifag i grunnskolen, at skolevalg gjøres obligatorisk i videregående skole og at det lages et opplegg med frivillige skolevalg i grunnskolen.

Utvalget forutsetter at innføringen av et nytt demokratifag i grunnskolen vil skje innenfor dagens timetall. Innføringen vil derfor ikke ha økonomiske konsekvenser utover utgifter forbundet med en eventuell etterutdanning av lærere. Skolevalg avholdes allerede på majoriteten av landets videregående skoler, følgelig vil obligatoriske skolevalg ikke ha økonomiske konsekvenser. Skolevalg i grunnskolen kan avholdes etter modell fra skolevalgene i videregående skoler og vil heller ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser.

Utvalget går inn for å styrke det formelle elevdemokratiet i skolen og ber myndighetene utrede

om elevgrupperåd bør lovfestes, om rett til elevrådsmidler bør forskriftsfestes og om lærere med ansvar for elevråd trenger mer kompetanse om elevmedvirkning.

Slike utredninger bør kunne gjøres innenfor relevante departementers ordinære budsjett og vil ikke ha økonomiske konsekvenser.

Utvalget vil sikre lærlingene bedre muligheter til medvirkning og går inn for at det gjennomføres forsøk med regionalt lærlingråd.

Ett fylke i hver av de fem regionene i landet bør gjennomføre et slikt forsøk. Forsøket finansieres gjennom en statlig bevilgning til fylkeskommunene som utfører forsøket. Kostnaden vil være minimum 200 000 kroner per fylke.

Utvalget vil at skolen skal ha en åpen holdning til organisasjoner og politiske partier og at elevers engasjement utenfor skolen skal anerkjennes. Utvalget ber skolemyndighetene understreke den demokratiske verdien av en åpen skole i læreplanens generelle del. Utvalget går også inn for at elever i videregående skole får rett til 20 dagers fravær, og at tillitsverv og lignende kan gi grunnlag for alternative arbeidskrav i relevante fag.

Ingen av disse forslagene vil ha økonomiske konsekvenser.

#### *Kapittel 4 Organisasjonskanalen*

Utvalget mener arbeidet med å inkludere ungdomsgrupper med lav deltakelse i organisasjonslivet må styrkes. Barne- og ungdomsorganisasjoner bør kunne få statlig tilskudd til økt lederkapasitet og oppfølging av grupper med høy frafallsrate. Utover dette bør barne- og ungdomsorganisasjonene gis tilgang til skolens lokaler utenom undervisningstid.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) forvalter i dag en tilskuddsordning for mangfold og inkludering. Denne bør styrkes med 1 million kroner, som øremerkes tilskudd til lederkapasitet og oppfølging av grupper med høy frafallsrate i barne- og ungdomsorganisasjonene.

Å åpne skolene for barne- og ungdomsorganisasjonene vil ikke ha vesentlige økonomiske konsekvenser. Mange skoler gjør dette allerede, og vi forutsetter at organisasjonene selv kan stå for tilsyn.

Utvalget vil styrke barne- og ungdomsorganisasjonenes mulighet til å delta i kommunal politikkutforming og planprosesser. Kommunene bør tilrettelegge for at det etableres lokale samarbeidsråd for barne- og ungdomsorganisasjonene, som velger sine representanter til ungdomsråd og andre relevante organer og prosesser i kommunene. Forholdet til de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene bør også innarbeides i relevante veiledere om medvirkning etter plan- og bygningsloven.

Å tilrettelegge for etablering av lokale samarbeidsråd kan gjøres innenfor kommunenes ordinære budsjetter. Dette trenger ikke kreve mer enn at de aktuelle organisasjonene inviteres til et møte for å diskutere grunnlaget for å etablere et slikt samarbeidsorgan. Det videre arbeidet må organisasjonene selv ta ansvar for. Å revidere innholdet i veiledere vil ikke ha økonomiske konsekvenser. Slike revideringer må skje fra tid til annen, og vi forutsetter at de relevante departementer gjør dette innenfor sine ordinære budsjetter.

#### *Kapittel 5 Myndighetsinitierte ordninger for medvirkning*

Utvalget vil styrke ungdomsrådene som innflytelseskanal og går inn for at det utarbeides nasjonale retningslinjer for lokale ungdomsråd. Utvalget foreslår også et statlig tilskudd for kommuner som har ungdomsråd som følger retningslinjene, og ber myndighetene vurdere om kommuneansatte med ansvar for ungdomsråd trenger kompetanseheving.

Tilskuddsordningen utvalget foreslår har økonomiske konsekvenser. Utvalget mener det må settes av en årlig pott på anslagsvis 10 millioner kroner til dette formålet. Hvis myndighetene vurderer at kommuneansatte med ansvar for ungdomsråd trenger kompetanseheving, vil det være behov for en engangsbevilgning for å utvikle et egnet opplegg. Det vil også påløpe kostnader ved gjennomføringen av et eventuelt kurs. Kostnaden vil avhenge av hvordan kurset legges opp og hvor mange som skal delta.

Utvalget vil at ungdomsråd suppleres med andre medvirkningsordninger for å sikre at et mangfold av ungdomsstemmer kommer til orde, og ber derfor myndighetene på alle forvaltnings-

nivå om å ta i bruk metoden med ekspertgruppemøter. Utvalget går også inn for en forsøksordning med regionale ungdomskonferanser.

Ekspertgruppemøter kan avholdes som del av lokale, regionale og sentrale myndigheters arbeid med å innhente innspill fra ungdom, og vil ikke ha økonomiske konsekvenser. Ett fylke i hver av de fem regionene i landet bør gjennomføre forsøk med regional ungdomskonferanse etter modell fra dagens ordning i Nord-Trøndelag. Kostnaden vil være anslagsvis 200 000 kroner per fylke. Det forutsettes at fylkeskommunene som deltar i forsøket bidrar med en egenandel.

Utvalget vil at ungdom skal få relevant og forståelig informasjon fra myndighetene og går inn for at tjenesten ung.no får en egen post i statsbudsjettet. Utvalget foreslår også tiltak for å heve kompetansen til kommuneansatte om nettkommunikasjon med ungdom og at det utarbeides ungdomsvennlige versjoner av viktige politiske dokumenter.

Tjenesten ung.no har for 2012 en bevilgning på 2 millioner kroner over statsbudsjettet. Å gjøre dette til en permanent tjeneste vil ikke ha økonomiske konsekvenser utover dette.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) kan få oppdraget med å utvikle modeller for kommuners nettkommunikasjon med ungdom og å kurse kommuneansatte. Bevilgningen til Difi bør økes med anslagsvis 500 000 kroner.

Samtlige departementer har egne informasjonsavdelinger. Å utarbeide ungdomsvennlige versjoner av viktige politiske dokumenter bør gjøres som del av det løpende arbeidet i departementenes informasjonsavdelinger og vil ikke ha økonomiske konsekvenser.

#### *Kapittel 6 Valgkanalen*

Utvalget har diskutert unges valgdeltakelse og spørsmålet om senking av stemmerettsalderen, men foreslår ingen konkrete tiltak i dette kapitlet.

#### *Kapittel 7 Digitalt medborgerskap*

Utvalget vil at unge skal få mer kunnskap om sosiale medier i et demokratiperspektiv, og foreslår at digital medborgerkompetanse integreres det nye demokratifaget i grunnskolen.

Utvalget forutsetter at innføringen av et nytt demokratifag i skolen vil skje innenfor dagens timetall. Innføringen vil derfor ikke medføre noen økonomiske konsekvenser utover de utgifter som vil påløpe dersom myndighetene går inn for å etterutdanne lærere.

### Kapittel 8 Personvern i nye medier

Utvalget vil sikre at unges personvern beskyttes på Internett. Feltet bør reguleres og unge som er utsatt for brudd på personvernet bør få hjelp.

Som et ledd i dette foreslår utvalget at slettmeq.no gjøres til en permanent tjeneste med egen post på statsbudsjettet. Prosjektet bør videreføres i samme form som det har i dag, og være underlagt Datatilsynet. Per i dag er den årlige kostnaden 2 250 000 kroner. Antakelig er det behov for en styrking av tiltaket på sikt.

Utvalget vil også at Datatilsynet, Forbrukerrådet og Teknologirådet stiller krav til netttaktører som Facebook og Google om standardiserte og brukervennlige personverninnstillinger.

Forslaget vil ikke ha økonomiske konsekvenser.

Utvalget foreslår videre at det foretas en juridisk utredning om muligheten for regulering av tredjepartsapplikasjoners innhenting og bruk av personopplysninger, og for ansvarliggjøring av nettplattformer som gir disse tilgang til sine brukere. En slik utredning kan gjøres innenfor Justis- og politidepartementets ordinære budsjett og vil ikke ha økonomiske konsekvenser.

I tillegg mener utvalget at personopplysningsloven må innskjerpe foreldres rett til å publisere personopplysninger om egne barn. Det nye lovverket må også gjøres kjent for foreldre.

Justis- og politidepartementet arbeider allerede med revidering av personopplysningsloven som del av departementets ordinære virksomhet. Forslaget til endring av loven har derfor ingen økonomiske konsekvenser. En kampanje for å gjøre lovverket kjent for foreldre vil ha større eller mindre økonomiske konsekvenser avhengig av hvordan arbeidet legges opp. Sosiale medier kan være en fornuftig og ressursbesparende kanal for informasjonsarbeidet.

Utvalget mener at skolen må gi opplæring i personvern, og foreslår at personvern i nye medier tas inn i undervisningen om digital kompetanse både i grunnskolen og i videregående opplæring. Skolen må framstå som et godt eksempel på personvern i praksis. Hver skole bør også gi én av de ansatte et særlig ansvar for personvern.

Å integrere et nytt tema i et eksisterende fag har ingen økonomiske konsekvenser. Personvernansvar i skolen vil inngå i arbeidsoppgavene til en ansatt ved skolen og vil ikke ha økonomiske konsekvenser.

### Kapittel 9 Unge i tiltaksapparatet

Utvalget vil styrke barn og unges muligheter til medvirkning i barnevernet og slutter seg til følgende forslag fra Barnevernpanelet: Innføring av erfaringskonsulenter og tillitspersoner samt institusjonalisering av familieråd som arbeidsmetode. Utvalget går inn for en lovendring som sikrer at barn og unges erfaring og mening dokumenteres av barnevernet, og ber myndighetene om å utrede hvordan barnevernet kan tilføres mer kompetanse om betydningen av medvirkning og kunnskap om hvordan medvirkning kan skje.

De foreslåtte endringene i barnevernets praksis sammenfaller med forslagene fra Barnevernpanelet. BLD skal legge fram en stortingsmelding om barnevernet i 2012. Utvalget forutsetter at økonomiske konsekvenser av de nevnte forslagene vil bli vurdert som ledd i arbeidet med meldingen. Den foreslåtte utredningen bør også inngå i dette arbeidet, og innenfor BLDs ordinære budsjett. Å endre loven slik at barn og unges erfaringer og synspunkter må dokumenteres av barnevernet vil ikke ha økonomiske konsekvenser.

For unge som institusjonsplasseres mener utvalget at det er behov for flere lovendringer. Utvalget mener det bør utredes om barn som er fylt 12 år må samtykke til plassering etter barnevernloven § 4-4. Når det gjelder institusjonsplassering av barn over 12 år etter psykisk helsevernloven § 2-1 første ledd bør det utredes hvordan kontrollkommisjonens vurdering kan reguleres nærmere. Utvalget finner også at det bør utredes nærmere om barnevernloven § 4-4 femte ledd bør åpne for at barn over en viss alder, for eksempel 15 år, kan la seg frivillig plassere i institusjon eller fosterhjem uten samtykke fra foreldrene. I tillegg til dette går utvalget inn for at reglene om inngrep i selvbestemmelsen under institusjonsopphold bør inntas i lov, samt at det lovfestede minimumstilsynet ved barneverninstitusjoner økes.

Utredningene bør gjøres innenfor de relevante departementers ordinære budsjetter. Eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser kan ikke beregnes før eventuelle lovforslag foreligger. Øking av tilsynet med barneverninstitusjoner vil ha økonomiske konsekvenser. Disse vil avhenge av omfanget på økningen, men utvalget forutsetter at tilsynet som et minimum fordobles.

Utvalget vil at unge asylsøkeres mulighet til å medvirke i egen sak må forbedres og at alle enslige mindreårige asylsøkere skal plasseres i omsorgsinstitusjon, med de rettigheter dette innebærer.



Å gi unge asylsøkere mulighet til å medvirke i egen sak bør inngå i den ordinære behandlingen av asylsaker og vil ikke ha økonomiske konsekvenser. Revidering av lovverket er foreslått av Justis- og politidepartementet i Prop. 141 L (2010–2011), og denne er nå under behandling i Stortinget.

Barnevernet bør få ansvar for alle enslige mindreårige asylsøkere. Barnevernet har allerede ansvar for alle barn og unge som befinner seg i Norge og som har behov for offentlig omsorg. Kostnadene ved denne endringen avhenger av hvor mange det er som befinner seg i den aktuelle gruppen. Det vi vet er at det har vært en markant nedgang fra 2010 til 2011. Bufdir oppgir at en plass i omsorgssenter er beregnet til drøyt 1,1 millioner kroner per år.

#### *Forskning*

Utvalget anbefaler at det gis støtte til forskning på følgende felt:

- innføring av et nytt demokratifag i skolen
- skolevalgenes betydning i demokratiundervisningen
- forsøksordning med regionalt lærlingråd
- effekten av å formalisere ungdomsrådene
- forsøksordning med regional ungdomskonferanse
- unges digitale medborgerskap
- omfanget av mobbing og trakassering i sosiale medier
- foreldres elektroniske overvåking av egne barn
- medierelaterte personvernkrænkelser i skolen
- bruken av ettervern i barnevernet
- ivaretagelse av enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter

Forskningsmidlene bør bevilges via Norges forskningsråd.

---

## Referanser

- Andersen, Njål Wang (2011): *Ungdoms rett til selvbestemmelse og medvirkning*. Bergen: Universitetet i Bergen. Vedlegg til NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*.
- Andreassen, Irene (2003): Integrerte eller avmektige? Elevers og studenters møte med læringsinstitusjonene. I: Fredrik Engelstad og Guro Ødegård (red.) *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Arthur, James og Daniel Wright (2001): *Teaching citizenship in the secondary school*. London: David Fulton Publishers.
- Bach, Thomas (2000): Ung kommunalpolitikk – den lokale utfordring. I: Bykilde, Gritt (red.): *Når unge utfordrer demokratiet*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Backe-Hansen, Elisabeth (2011a): *Teoretiske perspektiver i synet på ungdoms medvirkning – en litteraturgjennomgang*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Vedlegg til NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*.
- Backe-Hansen, Elisabeth (2011b): Skolen som arena for demokrati og medvirkning blant elevene? I: Anne Trine Kjørholt (red.) *Barn som samfunnsborgere – til barnets beste?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Barne- og familiedepartementet 2001: *Forslagene fra Ungdommens demokratiforum*.
- Barne- og familiedepartementet 2003: *Mer innflytelse til barn og ungdom – eksempler fra arbeidet i kommuner og fylker*.
- Barne- og likestillingsdepartementet 2006: *Deltaelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene*. Rundskriv Q-27/2006 B.
- Barne- og likestillingsdepartementet 2006: *Håndbok for ungdomsråd*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010: *Barneverntjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak omsorgssentre og kommuner*. Rundskriv Q-06/2010.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010: *Oppfølging av ekspertgruppetredningen «Ungdoms fritidsmiljø – Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse»*. Orienteringsdokument.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2010: *Oppfølging av utredningen Ungdoms fritidsmiljø – ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011: *Barnevernpanelets rapport*.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2011: *Rundskriv om tiltak etter barnevernloven for ungdom over 18 år*. Rundskriv Q-13/2011.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Barne- og ungdomsrådet i Oslo (2011) *Veileder i arbeidet med ungdomsråd – en håndbok for sekretærer og koordinatører*.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2010): *Årsrapport 2010*. Barne-, ungdoms- og familietaten.
- Barneombudet (2009): Høringssvar til NOU 2009:1 *Integritet og individ*.
- Barneombudet og Barne- og ungdomsrådet i Oslo (2011): *Ungdommens nasjonalforsamling 2010 – en erfaringsrapport*.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens og Scott Lash (1994): *Reflexive Modernization; Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Stanford: Stanford University Press.
- Bergh, Johannes og Jo Saglie (2011): Valgdeltakelse ved sametingsvalg: hvor viktig er tilgjengelighet? I: Eva Josefsen og Jo Saglie (red.) *Sametingsvalg. Velgere, partier, medier*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Berglund, Frode og Bernt Aardal (2007): *Politisk deltagelse – håp for nye generasjoner?* Oslo: Damm.
- Berglund, Frode og Marte Winsvold (2005): *Unge folkevalgte. Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Berglund, Frode, Øyvind Kleven og Kristen Ringdal (2008): *Political activism*. I: Hekki Ervasti, Torben Fridberg, Mikale Hjerm og Kristen Ringdal (red.): *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. London: Edvard Elgar.

- Bergström, Margareta og Inger Holm (2005): *Den svårfangade delaktigheten i skolan: ett ungdomsperspektiv på hinder och möjligheter*. Linköping: Linköpings universitet.
- boyd, danah (2008): Can Social Network Sites Enable Political Action? I: Allison Fine, Micah Sifry, Andrew Rasiej and Josh Levy (red.): *Rebooting America. Ideas for Redefining American Democracy for the Internet Age*. USA: Creative Commons/Personal Democracy Press.
- boyd, danah og Eszther Hargittai (2010): Facebook privacy settings: Who cares? *First Monday* 15 (8).
- Brandtzæg, Petter B. (2009): Privat 2.0. Mot økt åpenhet og ønsket nettsynlighet. I: Heidi Grande Røys (red.) *Delte meninger – om netts sosiale side*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brandtzæg, Petter B. (2011): Anonymitet et reelt hinder for god dialog. Kronikk i Aftenposten, 5. august.
- Brandtzæg, Petter B. og Jan Heim (2011): A Typology of Social Networking Sites Users. *International Journal of Web Based Communities* 7(1): 28–51.
- Brandtzæg, Petter B. og Marika Lüders (2009): *Privat 2.0. Person- og forbrukervern i den nye medievirkeligheten*. Oslo: SINTEF.
- Brandtzæg, Petter B., Elisabeth Staksrud, Ingunn Hagen og Thomas Wold (2009): Norwegian children's experiences of cyberbullying in different technological platforms. *Journal of Children and Media* 3(4): 349–365.
- Bungum, Brita og Trond Buland (2009): Tid for elevmedvirkning? En undersøkelse av elevrådsarbeid i ungdomskoler og videregående skoler. Trondheim: SINTEF.
- Børhaug, Kjetil (2005): Voter education. The political education of Norwegian lower secondary schools. *Utbildning & Demokrati* 14(3): 51–73.
- Børhaug, Kjetil (2008a): Elevrådet som politisk oppseding *Tidsskriftet FOU i praksis* 2(2): 7–24.
- Børhaug, Kjetil (2008b): Educating voters: political education in Norwegian upper-secondary schools. *Journal of Curriculum Studies* 40(5): 1–22.
- Børhaug, Kjetil (2010): Making sense of political participation. A qualitative study of Norwegian adolescents. *Politics, Culture and Society* 1(2): 123–141.
- Castells, Manuel (2009) *Communication power*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Dag Arne, Kristin Strømsnes og Dag Wollebæk (2011): *Organisasjonene i Hordaland 1999–2009*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Christensen, Henrik Serup (2011): Political activities on the Internet: Slacktivism or political participation by other means? *First Monday* 16(2).
- Cusumano, Michael A. (2011): Platform wars come to social media. *Communication ACM* 52(4).
- Danielsen, Inger-Johanne, Per Garmannslund, Tor Egil Viblemo og Einar M. Skaalvik (2009): *Elevene svarer! Analyse av elevundersøkelsen 2009*. Kristiansand: Oxford Research.
- Eimhjellen, Ivar (2011a): Frå face to face til Facebook. I Dag Wollebæk og Signe Bock Seggaard (red.): *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm.
- Eimhjellen, Ivar (2011b): *Inkludering av funksjonshemma i frivillige organisasjonar*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Eimhjellen, Ivar og Signe Bock Seggaard (2010): *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Engelstad, Fredrik og Guro Ødegård (red.) (2003): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Enjolras, Bernard og Dag Wollebæk (2010): *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Enjolras, Bernard og Signe Bock Seggaard (2011): *Ungdommens politisk bruk av sosiale medier*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Vedlegg til NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*.
- Enli, Gunn og Eli Skogerbø (2008): *Digitale dilemmaer? Nye medieformer, nye utfordringer*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Falch, Sturla (red.) (2006): *Hva er det med familieråd? Samlerapport fra prosjektet Nasjonal satsing for utprøving og evaluering av familieråd i Norge*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Fauske, Halvor (2011): *Ungdom – et historisk perspektiv*. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer. Vedlegg til NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*.
- Fauske, Halvor, Guri Mette Vestby og Yngve Carlsson (2009): *Ungdoms fritidsmiljø. Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse*. Utredning fra ekspertgruppe nedsatt av Barne- og likestillingsdepartementet januar 2008.

- Follesø, Reidun (2010): Ungdom, risiko og anerkjennelse. Hvordan støtte vilje til endring? *Tidsskrift for Ungdomsforskning* 10(1): 73–87.
- Friberg, Jon Horgen (2005): *Ungdom, fritid og organisasjonsdeltakelse i det flerkulturelle Oslo*. Oslo: Fafo.
- Frøyland, Lars Roar (2011): *Unge syn på deltakelse og innflytelse i skolen, lokalpolitikken og sivilsamfunnet*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Vedlegg til NOU 2011: 20. *Ungdom, makt og medvirkning*.
- Furre, Harald, Inger-Johanne Danielsen, Rune Stiberger-Jamt og Einar M. Skaalvik (2006a): *Analyse av den nasjonale undersøkelsen Elevundersøkelsen 2006*. Kristiansand: Oxford Research.
- Furre, Harald, Inger-Johanne Danielsen, Rune Stiberger-Jamt og Einar M. Skaalvik (2006b): *Som elevene ser det. Analyse av den nasjonale undersøkelsen Elevinspektørene i 2005*. Kristiansand: Oxford Research.
- Grimnes, Gunvor (2007): Ungdomsråd – et godt tiltak for deltakelse og innflytelse i lokaldemokratiet? En studie av kommunalt initierte ungdomsråd i to kommuner. Masteroppgave. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Gulbrandsen, Trygve og Guro Ødegård (2011): *Frivillige organisasjoner i en ny tid. utfordringer og endringsprosesser*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Hagelund, Anniken og Jill Loga (2009): *Frivillighet, innvandring, integrasjon*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Handegård, Tina L. og Hege Gjertsen (2006): *En passe stor by ... Ungdomsundersøkelsen 2005 Bodø kommune*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hart, Roger (1992): *Children's participation. From tokenism to citizenship*. Firenze: UNICEF/INNOCENTI Research Institute.
- Heidar, Knut og Jo Saglie (2002): *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hindman, Matthew (2009): *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Holte, Jorun Merethe (2009): *Barns deltakelse i skolen – slik det fortoner seg fra barns synsvinkel*. Masteroppgave. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Horverak, Sveinung (red.) (2009): *Familieråd og nettverksråd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knudtzon, Lillin og Trond Tjerbo (2009): *De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner (2010): *Sårbar Frivillighet*.
- Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner (2011): *LNUs resultatrapport 2011*.
- Lidén, Hilde (2003): Ungdomsråd – politisk lekestue? I: Fredrik Engelstad og Guro Ødegård (red.) *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lidén, Hilde og Guro Ødegård (2002): *Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltagelse*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Lidén, Hilde, Hilde Rusten og Monica Five Aarset (2008): *Å høre barn i utlendingssaker*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Livingstone, Sonia, Leslie Haddon, Anke Görzig og Kjartan Ólafsson (2011): *Risks and safety on the internet. The perspective of European children. Full findings and policy implications from the EU Kids Online Survey of 9-16 year olds and their parents in 25 countries*. London: The London School of Economics and Political Science/ EU.
- Meld. St. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet*. Kunnskapsdepartementet.
- Mikkelsen, Rolf, Dag Fjeldstad, Jon Lauglo (2011): *Morgendagens samfunnsborgere. Norske skoleelevers prestasjoner og svar på spørsmål i den internasjonale demokratiundersøkelsen ICCS. International Civic and Citizenship Education Study 2009*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Mikkelsen, Rolf, Elisabeth Buk-Berge, Hein Ellingsen, Dag Fjeldstad og Annette Sund (2001): *Demokratisk beredskap og engasjement hos 9.-klassinger i Norge og 27 andre land*. Civic Education Study Norge 2001. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Miljøverndepartementet (2009) *Temaveileder: Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven*.
- Nordø, Åsta Dyrnes (2011): *Barn og unges frivillige organisering i Hordaland fra 1999 til 2009*. Bergen: UNI Rokkansenteret. Vedlegg til NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*.
- NOU 1985:18 *Lov om sosiale tjenester mv*. Sosialdepartementet.
- NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*. Sosial- og helsedepartementet.
- NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*. Kommunal- og regionaldepartementet.

- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2006: 7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2006: 13 *Fritid med mening. Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2009: 1 *Individ og integritet. Personvern i det digitale samfunnet*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2009: 22 *Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2011: 12 *Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag*. Kulturdepartementet.
- NOU 2011: 14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Omre, Cecilie og Liv Schjelderup (2009): *Barn i barnevernet. En studie om barns deltagelse og styrkeprosesser i familieråd*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Ot.prp. nr. 44 (1991–1992) *Om lov om barneverntjenester (barnevernloven)*.
- Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) *Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)*. Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Pettersen, Torunn (2010): Valgmanntall og valgdeltakelse ved sametingsvalgene i Norge 1989–2009. I: *Samiske tall forteller 3*. Kautokeino: Sámi allaskuvla
- Prop. 141 L (2010-2011) *Endringer i utlendingsloven m.m. (høring av barn mv.)*. Justis- og politidepartementet.
- Rambøll (2011): *Brukerundersøkelse blant barn i statlige og private barneverntiltak*.
- Redd Barna (2010a): *Rapport fra barnas spørretime på Stortinget* 19. november 2010.
- Redd Barna (2010b): *Mens vi venter – en hilsen fra barn som søker asyl i Norge*.
- Ruud, Audun, Jens J.K. Haug og William Lafferty (2011): «Case Hardanger» *En analyse av den formelle konsesjonsprosessen og mediedekningen knyttet til den omsøkte luftledningen Sima-Samanger*. Oslo: SINTEF.
- Rye, Ståle Angen og Johan Fredrik Rye (2011): Ungdom, Internett og samfunnsengasjement *Tidsskrift for ungdomsforskning* 11(2): 25–47.
- Sandbæk, Mona og Jona Hafdis Einarsson (2008): *Barn og unge rapporterer til FN om rettighetene sine*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Selle, Per og Bjarne Øymyr (1995): *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940–1990*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Selle, Per og Kristin Strømsnes (2008): Marginalisering eller integrering? Samisk politikk, interesse og deltagelse. I: Ingrid Helgøy og Jacob Aars (red.): *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selle, Per, Anne Julie Semb og Kristin Strømsnes (2011): Sosial kapital blant norske samer. I: Dag Wollebæk og Signe Segard (red.): *Sosial Kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Skauge, Berit (2011): *Er det noen som vil høre på meg?* Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Skogerbø, Eli og Marte Winsvold (2008): Nettet som debattarena. I: Gunn Enli og Elin Skogerbø: *Digitale dilemmaer? Nye medieformer, nye utfordringer*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Skaar, Karl Tor Egil Viblemo og Einar M. Skaalvik (2008): *Se den enkelte. Analyse av elevundersøkelsen 2008*. Kristiansand: Oxford Research.
- Slettebø, Tor (2008): Barn og foreldres medvirkning i barnevernet – samspill og interessemotsetninger. *Norges barnevern* 85(4): 3-14.
- Sletten, Mira Aa. (2001): *Ung i Tromsø. Om problematferd, fritid, framtid og samfunnsengasjement*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Slonje, Robert og Peter K. Smith (2008). Cyberbullying: Another main type of bullying? *Scandinavian Journal of Psychology* 49(2): 147–154.
- St.meld. nr. 17 (2006–2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening. Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*. Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. Kultur- og kirke departementet.
- Stang, Elisabeth Gording (2007a): Barnets rett til deltagelse i barnevernssaker. *Kritisk juss* 33.
- Stang, Elisabeth Gording (2007b): *Det er barnets sak – Barnets rettstilling i sak om hjelpetiltak*

- etter barnevernloven § 4-4. Oslo: Universitetsforlaget.
- Storsul, Tanja, Hans Christian Arnseth, Taina Bucher, Gunn Enli, Magnus Hontvedt, Vibeke Kløvstad og Arnt Maasø (2008): *Nye Nettfenomen. Staten og delekulturen*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Strandbu, Astrid og Svein Arild Vis (2008): *Barns deltakelse i barnevernssaker*. Tromsø: Barnevernets Utviklingssenter i Nord-Norge.
- Stray, Janicke Heldal (2010): *Demokratisk medborgerskap i norsk skole? En kritisk analyse*. Ph.D-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Stray, Janicke Heldal (2011a): *Skolen som bidragsyter i utviklingen av unges interesse for og evne til å delta i demokratiske prosesser*. Innspill til NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*. Upublisert notat.
- Stray, Janicke Heldal (2011b): *Demokrati på timeplanen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strømsnes, Kristin (2002): *Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon*. Bergen: UNI Rokkansenteret.
- Søvig, Karl Harald (2007): *Tvang overfor rusmiddelavhengige. Sosialtjenesteloven §§ 6-2 til 6-3*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Søvig, Karl Harald (2009): *Barnets rettigheter på barnets premisser – utfordringer i motet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett*. En utredning gjort på oppdrag fra Barne- og likestillingsdepartementet.
- Teige, Kirsten H. (2005): *Unge medborgere? En kvalitativ analyse av demokratisk opplæring, medborgerskap og politisk engasjement hos medlemmer i norske ungdomsråd*. Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Thrana, Hilde Marie (2008): *Vil jeg bestemme?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tjelflaat, Toril og Gro Ulset (2008): Kan rutiner og regler hindre barn og unges medvirkning i institusjon? *Norges Barnevern* 85(1): 21–28.
- Tjelflaat, Torill og Gro Ulset (2007): *Barn og unges medvirkning i barneverninstitusjon. Et forskningsbasert temahefte*. Trondheim: Barnevernsenterets utviklingssenter i Midt-Norge.
- Ungdomsstyrelsen (1999): *Rösträtt vid 16 år i Tyskland. Erfarenheter og sänkingen av den kommunala rösträttsalderen till 16 år i ett antal tyska delstater*.
- Ungdomsstyrelsen (2002): *Unga väljare i Tyskland. En uppföljningsstudie av rösträtt vid 16 år i kommunala val i Niedersachsen*.
- Ungdomsstyrelsen (2011): *Ett val i sig*. Utvärdering av skolvalet 2010.
- Utdanningsdirektoratet (2011): *Erfaringer med utdanningsvalg og elevrådsarbeid på ungdomstrinnet*.
- Vestby, Guri Mette (2003): Medvirkning i skolen som byggstein i demokratiutvikling? I: Fredrik Engelstad og Guro Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vestby, Guri Mette (2009): *Ungdom, IKT og lokaldemokrati?* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Vestel, Viggo, Guro Ødegård og Tormod Øia (2003): *Veien til makta og «det gode liv»? Evaluering av medvirkningsarbeidet blant unge i Porsgrunn kommune*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Winsvold, Aina og Sturla Falch (2011): *Modeller for å sikre medbestemmelse og medinnflytelse blant utsatte ungdomsgrupper*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Wolak, Janis, Kimberly Mitchell og David Finkelhor (2007): Does online harassment constitute bullying? An exploration of online harassment by known peers and online-only contacts. *The Journal of Adolescent Health* 41(6): 51–58.
- Wollebæk, Dag (2006): Barne- og ungdomsorganisasjonene i lokaldemokratiet I: NOU 2006: 13 *Fritid med mening*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Wollebæk, Dag og Jacob Aars (2011): Har de vokst det av seg? Generasjons- og livsfaseforklaringer på ungdoms holdinger til frivillig organisering. *Tidsskrift for Ungdomsforskning* 11(1): 33–48.
- Wollebæk, Dag og Karl Henrik Sivesind (2010): *Fra folkebevelgelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Wollebæk, Dag, Bernard Enjolras, Guro Ødegård og Kari Steen-Johnsen (2011): *Hva gjør terrenget med oss som sivilsamfunn?* Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000): *Frivillig innsats: Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ybarra, Michele L. og Kimberly J. Mitchell (2008): How risky are social networking sites? A comparison of places online where youth

- sexual solicitation and harassment occurs. *Pediatrics* 121(2): 350–357.
- Zeglovits, Eva og Steve Schwarzer (2009): Lowering voting age in Austria – evaluation of accompanying campaigns for 16-18 year olds. 5<sup>th</sup> ECPR General Conference. Potsdam.
- Ødegård, Guro (2001): *Ungdomstid i Fredrikstad. Om skole, fritid, rus, samfunnsengasjement og verdiorientering*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Ødegård, Guro (2007): Troløs ungdom. Endringer i ungdoms deltagelse i frivillige organisasjoner fra 1992 til 2002. I: Åse Strandbu og Tormod Øia (red.): *Ung i Norge. Skole, fritid og ungdomskultur*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Ødegård, Guro (2010): *Motløs ungdom? Nytt engasjement i et gammelt demokrati*. Oslo: Akademisk publisering, Thesis-serien.
- Ødegård, Guro (2011a): Finnes det en ideell stemmerettsalder? En analyse av debatter og forskning rundt stemmerett for 16-åringer. *Tidskrift for ungdomsforskning* 11(1): 3–31.
- Ødegård, Guro (2011b): *Medborgerskap, politisk deltagelse og makt. Et ungdomsperspektiv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Vedlegg til NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*.
- Ødegård, Guro og Frode Berglund (2008b): Political participation in late modernity among Norwegian youth: An individual choice or a statement of social class? *Journal of Youth Studies* 11(6): 593–610.
- Ødegård, Guro og Jacob Aars (2011): *Ungdom, valgdeltakelse og stemmerett. En kunnskapsoversikt*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ødegård, Guro og Johannes Bergh (2011): *Unge i tradisjonell politikk. Deltakelse i valg, kommunestyre og partier*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Vedlegg til NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning*.
- Østbø, Ivar Buch (2010): *Storting og regjering*. Oslo: Schibsted.
- Åkerström, Jeanette, Elinor Brunnberg, Mikaela Bdaoui, Frida Boson, Elin B. Korall, Hanna Jansson, Elin Kleber, Frida Matthiesen, Frida Petterson og Helin Thalayhan (2010): *Ungdommars röster om delaktighet i skolan*. Örebro: Örebro Universitet.
- Aalen, Ida (2011): *Fra Poke til Like. Facebook-forskningen fra 2007 til 2011*. Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Årnes, Atle og Catharina Nes (2011): *Hva vet appen om deg? Kartlegging av personvernutfordringer knyttet til mobilapplikasjoner*. Oslo: Datatilsynet.
- Aars, Jacob, Åsta Dyrnes Nordø, Dag Wollebæk og Dag Arne Christensen (2011): *Ung frivillighet i Norge. Endring og kontinuitet i unges frivillige engasjement 1998–2009*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
-

**Vedlegg 1****Analyser av Ung i Norge-data 2002***Dag Wollebæk, Forsker II, UNI Rokkansenteret, Bergen.*

Analysene av sannsynlighet for deltakelse på ulike arenaer for makt og deltakelse er basert på data fra Ung i Norge (2002). Undersøkelsen er gjennomført av NOVA i februar 2002 og består av 12 000 intervjuer med elever i ungdomsskole og videregående skole i Norge. Undersøkelsen er en oppfølging av en tilsvarende studie i 1992. Elevene som var med i undersøkelsen, fylte ut et spørreskjema på skolen i skoletida.<sup>1</sup> Dermed har man oppnådd en svarprosent på hele 92,3.

Tabellen som er presentert i rapporten er estimerte sannsynligheter for at en person med visse kjennetegn deltar i ungdomsråd / ungdommens kommunestyre (nedenfor «ungdomsråd»), aktivitet i ungdomsparti, aktivitet i elevråd og aktivitet i andre politiske organisasjoner. Faktorene som framheves i tabellen er kontrollert for en rekke andre forhold: antall venner, skulking, kjønn,

<sup>1</sup> For mer informasjon om Ung i Norge-undersøkelsen, se <http://www.nova.no/id/255.0>.

Tabell 1.1 Sannsynlighet for ulike former for deltakelse. Logistisk regresjon

	Ungdomsråd/ ungdommens kommunestyre		Aktiv i ungdomsparti		Aktiv i elevrådsarbeid		Aktiv i annen politisk organisasjon	
	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.
Skulking (0-5) <sup>1</sup>	.092	.005	.091	.002	.042	.054	.110	.006
Jente (0-1)	.110	.152	.059	.403	.258	.000	-.099	.325
Snittkarakter i norsk og engelsk (0-6)	.317	.000	.040	.351	.474	.000	.169	.006
Spredtbygd bostrøk (1-6) <sup>2</sup>	.218	.000	.084	.000	.019	.202	.039	.184
Flyttet <sup>3</sup>	.141	.002	.167	.000	.014	.740	.138	.019
Far lav utdanning (1-3) <sup>4</sup>	-.034	.399	-.006	.868	-.062	.519	-.155	.004
Dårlig familieøkonomi (1-5) <sup>5</sup>	-.066	.120	-.073	.060	-.011	.390	.079	.141
Alder (år)	-.029	.204	.053	.013	.013	.337	.255	.000
Bøker hjemme (0-6) <sup>6</sup>	.096	.003	.103	.001	.137	.000	.257	.000
Constant	-4.435	.000	-3.897	.000	-3.886	.000	-8.960	.000
N		9270		9325		9283		

<sup>1</sup> Omtrent hvor mange ganger har du skulket skolen en hel dag i løpet av det siste året (siste 12 mnd)? 0: Ingen ganger, 1: 1 gang, 2: 2-4 ganger, 3: 5-10 ganger, 4: 11-20 ganger, 5: 20 ganger eller mer.

<sup>2</sup> Hvor bor du? 1: Stor by (Oslo, Bergen, Trondheim eller Stavanger), 2: Mellomstor by (50-100,000 innbyggere), 3: Liten by (15-50,000 innbyggere), 4: Større tettsted (5-15,000 innbyggere), 5: Mindre tettsted, 6: Bygd eller grend.

<sup>3</sup> Hvor mange ganger har familien din flyttet så langt at du måtte bytte skole?

<sup>4</sup> Fars utdanning: 1: Universitet/høyskole, 2: Videregående, 3: Ungdomsskole.

<sup>5</sup> Har familien din hatt god eller dårlig råd de siste 2 årene? 1: God råd hele tiden, 2: Har stort sett hatt god råd, 3: Har verken hatt god eller dårlig råd, 4: Har stort sett hatt dårlig råd, 5: Har hatt dårlig råd hele tiden.

<sup>6</sup> Hvor mange bøker tror du det er hjemme hos dere? 0: Ingen, 1: Mindre enn 20, 2: 20-50, 3: 50-100, 4: 100-500, 5: 500-1000, 6: mer enn 1000.



bostrøk, flytting, fars utdanning, familiens økonomi og alder. Estimatenes er gjort ved hjelp av logistisk regresjon i statistikkprogrammet SPSS. I beregningen i tabellen har vi gitt alle kontrollvariablene gjennomsnittsverdier.

De fullstendige regresjonsanalysene som har dannet grunnlaget for beregningene i tabellen i teksten er vist tabell 1.1.

---

---



# Norges offentlige utredninger

## 2010 og 2011

### **Statsministeren:**

#### **Arbeidsdepartementet:**

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.  
NOU 2010: 1.  
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.  
NOU 2010: 4.  
Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.  
NOU 2010: 5.  
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011.  
NOU 2011: 5.

#### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

Nemndsbehandling av forbrukertvister. NOU 2010: 11.  
Velferd og migrasjon. NOU 2011: 7.  
Bedre integrering. NOU 2011: 14.  
Struktur for likestilling. NOU 2011: 18.  
Ungdom, makt og medvirkning. NOU 2011: 20.

#### **Finansdepartementet:**

Pensjonslovene og folketrygdreformen I.  
NOU 2010: 6.  
Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.  
Ny finanslovgivning. NOU 2011: 8.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

#### **Fornyings-, administrasjons- og kirke-**

**departementet:**  
Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

#### **Forsvarsdepartementet:**

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.  
Arbeid for helse. NOU 2010: 13.  
Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet. NOU 2011: 9.  
Innovasjon i omsorg. NOU 2011: 11.  
Når sant skal sies om pårørendeomsorg. NOU 2011: 17.  
Når døden tjener livet. NOU 2011: 19.

#### **Justis- og politidepartementet:**

Ny klageordning for utlendingssaker. NOU 2010: 12.  
I velferdsstatens venterom. NOU 2011: 10.  
Juryutvalget. NOU 2011: 13.  
Standardisert personskadeerstatning. NOU 2011: 16.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst  
i hele landet. NOU 2011: 3.  
Rom for alle. NOU 2011: 15.

#### **Kulturdepartementet:**

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt –  
om moderne mediestøtte. NOU 2010: 14.  
Ytringsfrihet og ansvar i en ny mediehverdag.  
NOU 2011: 12.

#### **Kunnskapsdepartementet:**

Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.  
Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.  
Et åpnere forskningssystem. NOU 2011: 6.

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

Mat, makt og avmakt. NOU 2011: 4.

#### **Miljøverndepartementet:**

Et Norge uten miljøgifter. NOU 2010: 9.  
Tilpassing til eit klima i endring. NOU 2010: 10.

#### **Nærings- og handelsdepartementet:**

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og  
langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:  
Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress 01/2012