

Barn i byråkratiet

Om barns deltakelse i offentlige beslutningsprosesser

PRESS
REDD BARNA UNGDOM

Barn i byråkratiet

Om barns deltakelse i offentlige beslutningsprosesser

1. opplag

© Press - Redd Barna Ungdom 2019

www.press.no
press@press.no

Forfatter: Karoline Steen Nylander
Margrete Bjørge Katanasho
Design: Leif-Erik Sørensen

Ordliste

FNs barnekonvensjon	Forente Nasjoners barnekonvensjon er en internasjonal avtale som gir barn under 18 år særskilte rettigheter.
Barn	Ifølge barnekonvensjonen er alle under 18 år barn.
Ungdom	I tråd med Fordelingsutvalgets aldersgrense for tellende medlemmer i barne- og ungdomsorganisasjoner regnes ungdom som personer fra 13-26 år
Barn og unge	Barn 0-18 år, samt ungdom fra 18-26 år.
Involvering	Barn er direkte eller indirekte i kontakt med et prosjekt eller en prosess. Involvering er første steg for deltakelse, men er ikke det samme som deltakelse.
Konsultasjoner	Å hente inn barn og unges meninger og la innspillene veilede videre arbeid og beslutninger. Barn får ikke delta når avgjørelsene tas og det finnes ingen garanti for at barns innspill faktisk tas med i betraktningen.
Deltakelse/medvirkning	Man får si sine meninger i en aktiv, helhetlig og varig prosess, med reell mulighet til å få gjennomslag. De som deltar får sine meninger tydelig representert i beslutninger. I denne rapporten brukes deltakelse og medvirkning som synonymer.
Brukermedvirkning	Personer som bruker en tjeneste får komme med innspill til hvordan de opplever møtet med denne. Innspillene brukes for å forbedre tjenesten.
Tjenestedesign	En fagretning innen design med mål om å utvikle brukerrettede og helhetlige tjenester. Ulike prosesser og metoder brukes for å sette brukeren i sentrum for utvikling av tjenester.
Rett til å bli hørt	Artikkel 12 i barnekonvensjonen fastslår at alle barn har rett til å bli hørt i saker som angår barnet og at barnets mening skal tillegges vekt.
Beslutningstakere	De som fatter endelige og gjeldende vedtak. I denne rapporten regnes dette som ansatte og valgte representanter i departementer og direktorater.

Forord

Ungdomsdeltakelse, medvirkning, involvering og brukertesting er ord som blir brukt hyppig i offentlige instanser i dag. Det er i vinden å snakke om at barn og ungdom har gode innspill å komme med og om viktigheten av at barn og unge involveres fordi “de tross alt er fremtiden.” Men hvordan ser dette egentlig ut i praksis? I flere år har Press spurt oss selv om hvorfor departementene og direktoratenes arbeid med barn virker å være så vilkårlig. Vi har lurt på hva som har ligget til grunn for at noen prosesser har vært gode, og har ivarett prinsippene for meningsfull medvirkning, mens de fleste andre har ivarett barn svært dårlig. Med denne rapporten har vi forsøkt å undersøke nettopp dette. Hvordan står det egentlig til med barns rett til å bli hørt i offentlige beslutningsprosesser?

«Ekte ungdom» er et begrep jeg ofte møter når jeg snakker med politikere, journalister eller andre voksne. I møte med politisk ledelse i et departement ble jeg fortalt at jeg var «en sånn flinkisungdom som ikke representerer hvordan barn og unge i dag er» og at de måtte ha innspill fra «ekte ungdom». Et av forslagene for å gjøre dette var å dra på kjøpesenterturné. Jeg tror ikke noen med vilje ønsker å bidra til at barn og unge ikke blir hørt, men dette er et eksempel på hvordan barns og unges deltakelse ofte gjennomføres på feil premisser. Når enkeltindivider som ikke er organisert og organiserte barne- og ungdomsorganisasjoner settes opp mot hverandre, lager voksne et kunstig skille der det er de som sitter med makten over hvem som skal høres.

I denne rapporten får du innsikt i flere funn som tilsier at det ikke står så godt til med barns rett til å bli hørt på systemnivå i Norge. Det finnes ingen retningslinjer, strategier eller langsiktige planer for utvikling. Det vi derimot ser mye av er store tilfeldigheter og lite kompetanse. Vi er spesielt bekymret for kortsiktighet og manglende rom for reell mulighet til å påvirke, samt at forståelsen for representativitet virker å være manglende.

Den manglende forståelsen for representativitet viste seg godt den gangen jeg ble kalt for “flinkisungdom” og ble stemplet som en ungdom som ikke var “ekte”. Artikkel 12 i FNs barnekonvensjon sier tydelig at alle barn har en rett til å bli hørt, og et av de fire grunnprinsippene i konvensjonen er nettopp dette. Det er problematisk hvis denne retten ikke innfris i det hele tatt eller kun innfris for et fåtall barn ved at voksne bestemmer hvem som blir hørt ut i fra personlige preferanser eller praktiske hensyn.

Barns rett til å bli hørt handler om mer enn å bare få uttale meningen sin i individuelle saker. Retten gjelder også på systemnivå, og med dette følger noen krav til kvalitet. Man har ikke involvert barn og unge på en god måte hvis den reelle muligheten til å påvirke ikke er tilstede. At et barn er fysisk tilstede på et møte og har stilt opp på et bilde med en politiker, er ikke god medvirkning. Vi må fjerne oss fra å snakke om viktigheten av medvirkning, og heller begynne å snakke om hvordan vi sikrer flest mulig barn og unge reell og meningsfull medvirkning i offentlige beslutningsprosesser. Det håper jeg denne rapporten kan bidra til.



Mina Vinje, leder i Press - Redd Barna Ungdom

Innholdsliste

Del 1: Hva er barns deltakelse?	8
Medvirkningsstigen	11
FNs krav for barns deltakelse	14
LNUs prinsipper for meningsfull deltakelse	16
Gjennomgående styrking av barns mulighet til å delta	18
Oppsummering	19
Del 2: Barn i offentlige beslutningsprosesser	20
Departementer og direktoraters erfaring med barns deltakelse	22
Motivasjon for deltakelse	23
Deltakelsens relevans	25
Gjennomføring av deltakelse	26
Tidsklemme og ressursmangel	27
Sårbarhet og beskyttelse	28
Representativitet	30
Barns erfaring med deltakelse i offentlige beslutningsprosesser	32
Trygghet	32
Kunnskap og kompetanse	33
Informasjon og opplæring	34
Representasjon	34
Oppsummering	35
Del 3: Veien videre - utfordringer og muligheter	36
Kommentarer fra Press	38
Press' anbefalinger	44
Avslutning	45

Innledning og sammendrag

Denne rapporten handler om barns rett til å bli hørt i offentlige beslutningsprosesser gjennom arbeid i norske departementer og direktorater. Barnekonvensjonen slår fast at barn har rett til å bli hørt i alle saker som angår dem.¹ FNs barnekomité legger til grunn en bred tolkning av denne retten og stadfester at barn må få delta i politiske spørsmål lokalt og nasjonalt.² Barns rett til å bli hørt innebærer mulighet for reell deltakelse. Vi har undersøkt nærmere hvordan et utvalg av direktorater og departementer jobber med barns medvirkning og hvordan dette arbeidet kan forstås i lys av teorier for reell og meningsfull deltakelse. For å innfri barnekonvensjonens tolvte artikkel holder det ikke at barn bare involveres.³ Deltakelsen må være reell og meningsfull og bygge på prinsipper for god deltakelse.

Første del av denne rapporten presenterer teoretiske tilnærminger til barns deltakelse og redegjør for hva reell og meningsfull deltakelse er. Med utgangspunkt i teoriene har vi intervjuet ansatte i norske direktorater og departementer for å få innblikk i holdninger til involvering av barn og det faktiske arbeidet som gjøres med medvirkning. I del to av rapporten presenteres funnene fra intervjuene. I den siste delen presenteres en analyse av intervjuene og forslag til tiltak vi mener er nødvendige for å innfri barns rett til å bli hørt.

Denne rapporten undersøker først og fremst deltakelse for barn opp til 18 år. I noen tilfeller har det vært relevant å inkludere unge opp til 26 år. Rapporten tar ikke for seg barns rett til å bli hørt i individuelle saker, men ser på hvordan barn har mulighet til å delta på systemnivå og bidra i samfunnsutvikling. Det er viktig å rette et kritisk blikk mot hvordan norske departementer og direktorater jobber med barns medvirkning. Barn har rett til å delta på systemnivå, men vi finner svært lite informasjon som viser at denne rettigheten innfris på en god måte i dag.

Intervjuene våre finner at ansatte i norske direktorater og departementer synes det er viktig at barn og unge skal få delta i arbeidet de gjør. Samtidig rapporteres det om at arbeidet er tid- og ressurskrevende og at det er vanskelig å vite hvordan barns stemme kan høres best mulig. Press mener det er to hovedutfordringer for direktoratene og departementenes arbeid med barn: arbeidet er ofte kortsiktig og lite kontinuerlig og direktoratene og departementene har en manglende forståelse for viktigheten av representativ deltakelse.

Press mener at følgende punkter er essensielle for å sikre god deltakelse for alle barn:

- Økt medvirkningsfaglig kompetanse i departementer og direktorater
- Representasjon bør være det bærende prinsippet i deltakelse på systemnivå
- Kontinuerlige og helhetlige strategier for barn og unges deltakelse

1 Barne- og likestillingsdepartementet (2003), FNs barnekonvensjon, s.13.

2 FNs barnekomité (2009), General Comment No.12: The right of the child to be heard.

3 Hart (1992), Children's Participation: From Tokenism to Citizenship, s.9.

Del 1

Hva er barns deltakelse?

Artikkel 12 i FNs barnekonvensjon

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 formål 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 egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.⁴

Barnekonvensjonens artikkel 12 slår fast barns rett til å si sin mening og bli hørt.⁵ Dette omtales som en av konvensjonens fire grunnprinsipper, og er ikke bare en viktig rett i seg selv, men også viktig for innfrielsen av barnekonvensjonens resterende artikler. Barns rett til å bli hørt skjer ikke av seg selv, men krever aktivt, målrettet arbeid.

Å ha innflytelse over samfunnet man lever i er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Fordi barn ikke kan stemme ved nasjonale eller lokale valg blir det enda viktigere å sikre deres deltakelse gjennom andre kanaler. Deltakelsesarbeid kan bidra til sterkere forankring av politiske avgjørelser fordi det er lettere å respektere disse når en vet at ens egne meninger har blitt vurdert.⁶

Når barn deltar i utvikling av politikk kan en sikre at resultatet blir treffsikkert og effektivt i praksis.⁷ Der barn er målgruppe for et offentlig tilbud er det viktig å hente inn tilbakemeldinger om hvordan tjenesten faktisk fungerer. Bare barn vet hvordan det er å være barn og det er derfor viktig å snakke med barn for å hente inn disse innspillene. I tillegg kan involvering av barn peke ut nye problemstillinger og tiltak.

4 Barne- og likestillingsdepartementet (2003), FNs barnekonvensjon, s.13.

5 Ibid.

6 Lansdown (2011), Every Child's Right to be Heard, s. 5.

7 Kirby, Lanyon, Cronin og Sinclair (2003), Building a Culture of Participation, s. 11.

Det finnes en rekke perspektiver på hva god deltakelse er og noen av disse presenteres i dette kapittelet. Vi skiller mellom involvering av barn og barns deltakelse. Involvering er første steg for deltakelse, men deltakelse krever at barna involveres på en meningsfull måte med reell mulighet til å prege et utfall.

En kan skille mellom deltakelse på system-, samfunns- og individnivå.⁸ Deltakelse på systemnivå innebærer deltakelse i utvikling av velferdsordninger og tiltaksutforming. Samfunnsnivået fokuserer på unges innflytelse i nærmiljø og lokalsamfunn, mens individnivået dreier seg om unges innflytelse og kontroll over eget liv. Barn bør høres på alle tre nivå, men denne rapporten fokuserer på systemnivået.

Å delta uten å oppleve at en har påvirkningsmulighet kan virke svært demotiverende og skape en følelse av avmakt. Dersom sterkt engasjerte barn involveres uten å føle at de blir tatt på alvor og hørt, kan de miste troen på politiske prosesser.⁹ Politisk engasjement skjer som regel i troen på at en selv har makt til å skape endring. Dersom en opplever at denne antagelsen ikke stemmer, er det fare for at en slutter å engasjere seg og blir mistroisk til demokratiske prosesser.¹⁰ Derfor er det ikke bare viktig å jobbe for at barn og unge skal få delta, men at kvaliteten på deltakelsen er god. Det betyr ikke at barn alltid skal få gjennomslag, men at de må få et realistisk bilde av prosessen de skal medvirke i, hvilke avgjørelser de faktisk har mulighet til å prege og at meningene deres tas i betraktning når det fattes vedtak i en sak. I tillegg bør beslutningsprosessene være transparente for de involverte barna, slik at de vet hvordan og hvorfor avgjørelsene tas som de gjør.

Det er helt grunnleggende at barn som deltar er velinformerte om prosessene de deltar i og får mulighet til å uttrykke sine meninger gjennom kontinuerlig involvering. Barns innspill må tas på alvor og det bør alltid gis tilbakemelding om utfall. Barn bør være klare over rammene for makten de har og at disse forholdene kan tas opp til diskusjon.

Medvirkningsstigen

“The Ladder of Participation”¹¹ er Robert Hearts modell for barns deltakelse. Modellen viser åtte steg for barns deltakelse, fremstilt som en stige. De åtte stigetrinnene bygger på hverandre og kan rangeres på en skala fra god til dårlig medvirkning.

De tre nederste stigetrinnene blir betegnet som ikke-deltakende. Her er kvaliteten på involveringen så lav at den ikke kan regnes som reell og meningsfull, og derfor heller ikke bør ses på som deltakelse. Tiltak som plasseres nederst på stigen kjennetegnes ved å designes og drives av voksne, hvor barn involveres i begrenset omfang uten forståelse av prosjektets mål eller mulighet til å komme med innspill til sin rolle. Barn i slike prosesser har liten forståelse av hvorfor de involveres og deltar ofte for syns skyld, fremfor å faktisk bidra i diskusjoner.

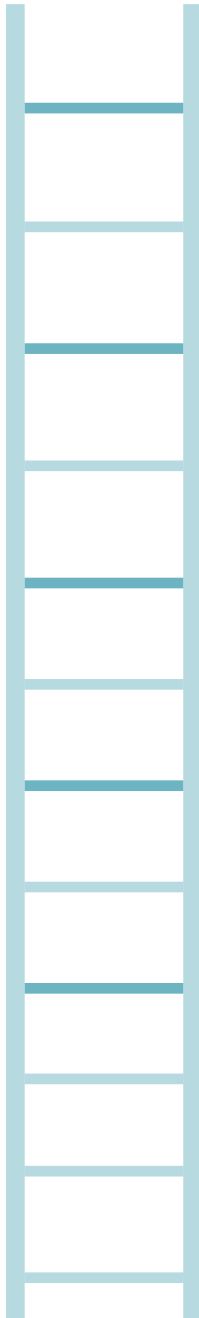
Fire krav må være innfridd for at involvering av barn skal kunne kalles deltagelse: barna forstår prosjektets intensjon; de vet hvem som har besluttet at de skal delta og hvorfor de skal delta; de har en meningsfull (ikke dekorativ) rolle med mulighet til å prege et resultat; og de har frivillig gått inn i prosjektet med forståelse for hva dette innebærer.

8 Winsvold og Falck (2011), Modeller for å sikre medbestemmelse og medinnflytelse blant utsatte ungdomsgrupper, s. 7.

9 Ødegård (2010), Motløs ungdom? Nytt engasjement i et gammelt demokrati, s. 28.

10 Ibid.

11 Hart (1992), Children's Participation: From Tokenism to Citizenship.



Barneinitierte felles avgjørelser

Barneinitierte prosjekt hvor beslutninger tas i fellesskap mellom voksne og barn. Trinnet bygger på alle de foregående trinnene og barna har informasjon om rollen sin og prosessen de deltar i, de har høy grad av selvstendighet og meningene deres behandles med respekt. Videre er rollen deres meningsfull og barna deltar løpende gjennom hele prosessen.

Styrt av barn og unge

Deltakelsen er initiert og styrt av barn. Voksne legger til rette for barnas initiativ, men blander seg ikke direkte inn i arbeidet deres. Prosjektene planlegges og drives av barn. Det er barn som tar avgjørelsene. Et eksempel på dette er hvordan demokratiske barne- og ungdomsorganisasjoner jobber med alt fra kampanjeutvikling og påvirkning til organisasjonsdrift.

Vokseninitierte felles avgjørelser

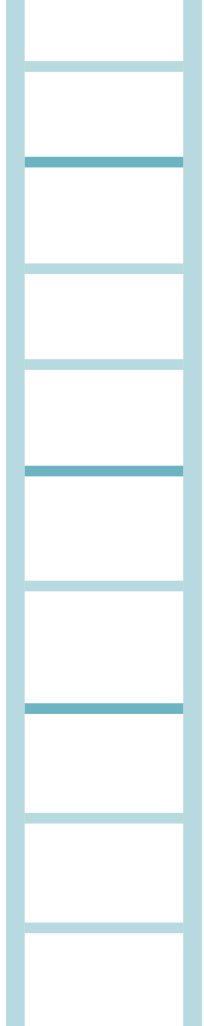
Voksne initierer barns deltakelse og tar avgjørelser i fellesskap med barn. Barna har høy selvstendighet og god forståelse av prosjektet. Rollen deres er meningsfull og de får følge prosessen fra start til slutt direkte eller gjennom grundig informasjon.

Konsultert og informert deltakelse

Unge konsulteres her av voksne og har høy selvstendighet med rom til å uttrykke seg fritt. Prosjektet designes og drives av voksne, men barn forstår prosessen de deltar i, meningene deres behandles seriøst og de får tilbakemelding på hvordan innspillene deres brukes.

Tildelt, men informert deltakelse

Voksne designer og driver prosjektet og bestemmer hva slags roller barn skal ha. Samtidig forstår involverte barn prosjektets mål og hvorfor de involveres, og har frivillig valgt å delta på bakgrunn av dette. De har en rolle med noe form for betydning, fremfor å kun være dekorative.



Tokenisme

Barn gis tilsynelatende en stemme, men har i realiteten liten innflytelse over hva de får kommunisere og manglende mulighet til å danne egne meninger. Barn i slike prosesser håndplukkes av voksne og det forventes ofte at de skal representere en større gruppe barn. Samtidig gis barna lite tid til å forberede seg og har manglende mulighet til å diskutere temaet med andre barn. Eksempler på tokenisme er barn som har blitt utpekt til å sitte i panelsamtaler, hvor det implisitt forventes at de skal representere barn som en helhet, uten at de har fått tid til å snakke om temaet med andre jevnaldrende.

Dekorasjon

Barn deltar først og fremst for å vise frem egen tilstedeværelse. De har ikke fått komme med innspill til organisering eller tema for prosjektet de deltar i. Dekorasjon er ett trinn over manipulasjon på medvirkningsstigen fordi barna ikke fremstilles som aktivt deltakende og det ikke påstås at de har deltatt. Eksempler her er barn som synger på en konferanse eller brukes som underholdningsinnslag.

Manipulering

Barn involveres i et prosjekt uten at de har blitt forklart eller forstått prosjektets tema, mål eller fremgangspan. Slike former for involvering fremstilles som deltakelse, uten å faktisk være det. Manipulering kan oppstå på grunn av voksnes manglende kunnskap om reell og meningsfull deltakelse. Eksempler på manipulering er barn som konsulteres uten innflytelse over temaene de spørres om og som ikke får tilbakemelding på arbeidet sitt. Et annet eksempel på manipulasjon er når barn blir bedt om å lese opp budskap utformet av voksne, foran et større publikum, uten å få noe mer informasjon om dette.

Shiers skille mellom konsultasjoner og aktiv deltakelse

Harry Shier har videreutviklet Hearts medvirkningsstige. I følge Shier bør det skilles tydeligere mellom konsultasjoner og aktiv deltakelse, innen Hearts fem øverste stigetripp.¹² Konsultasjoner handler om å hente inn unges meninger og la innspillene veilede videre arbeid og beslutninger. Barn får ikke være med på eller delta når avgjørelsene faktisk tas. Derfor har de heller ingen reell beslutningsmyndighet og det finnes ingen garanti for at barns innspill faktisk tas med i betraktningen. For at konsultasjonen skal bli til aktiv deltakelse bør barn være direkte involvert i hele prosesser, spesielt der beslutninger fattes. Shier mener at konsultasjoner bør forstås som en svak form for deltakelse. Han presiserer at dette er nok til å innfri barnekonvensjonens artikkel tolv, men at en likevel bør tilstrebe at barn får delta aktivt fordi det styrker deltakelsens kvalitet.¹³

FNs ni krav for barns deltakelse

FNs barnekomité har utarbeidet ni grunnleggende krav for arbeidet med barns deltakelse.¹⁴ Kravene er utformet med utgangspunkt i komiteens bekymring for at barn involveres på manipulative og tokenistiske måter, i strid med Barnekonvensjonen.¹⁵ Målet er derfor å skape bedre forståelse av hva som skal til for å innfri barnekonvensjonens 12. artikkel.

1. Informasjon og åpenhet

Barn må få vite hva de deltar på, hvorfor de deltar, hva deltakelse innebærer og at de har lov til å uttrykke seg helt fritt. Herunder bør barnet få informasjon om rollene de voksne har. Informasjonen må tilpasses barnets alder.

2. Frivillig deltakelse

Å delta er en rett, ikke en plikt. Barn skal aldri uttrykke seg mot sin egen vilje og bør motta informasjon om at de kan trekke seg fra prosjektet når de vil.

3. Respekt

Barns meninger må behandles med respekt. Voksne må ta hensyn til barnets kultur og kulturelle faktorer i miljøet barnet lever i. Voksne som jobber med barn bør bygge på tidligere gode erfaringer med barns deltakelse. Barn bør ha mulighet til å ta egne initiativ underveis.

4. Relevans for barna

Barn må få uttrykke seg om tema som har relevans for deres liv. Deltakelsen bør bygge på barns personlige kunnskap og erfaringer.

5. Barnevennlighet

Arbeid med barn må tilpasses deres alder og utviklingsnivå. Det bør settes av tid og ressurser for å sikre at barna er tilstrekkelig forberedt og er trygge nok til å delta med egne meninger. Barn bør kunne oppleve mestring under deltakelsen.

¹⁴ FNs barnekomité (2009), General Comment No. 12 The right of the child to be heard, s. 26.
¹⁵ Ibid.

6. Inkludering, ikke-diskriminering og like muligheter

Deltakelsen må være inkluderende, ikke-diskriminerende og ta sikte på å styrke marginaliserte barns muligheter til deltakelse. Barn er ikke en homogen gruppe og deltakelse må bygge på like muligheter for alle. Dette innebærer kultursensitivitet.

7. Kunnskapsbasert

Arbeidet med barns deltakelse må være kunnskapsbasert. Voksne bør få opplæring i hvordan de kan fasilitere for god inkludering av barn, samt hvordan de kan samarbeide med, og lytte til barn på best mulig måte. Barn kan også selv læres opp til å bli fasilitatorer for å fremme god deltakelse.

8. Sikkerhet, trygghet og risiko-sensitivitet

Fysisk sikkerhet, personvern og varslingsmekanismer må være på plass i prosjekter hvor barn skal delta. I noen situasjoner kan det være svært risikofylt for barn å uttrykke seg. Voksne har ansvar for å minimere risikoen for at barn som deltar i prosjekt opplever negative konsekvenser som følge av dette.

9. Etterrettelighet

Evaluering, oppfølging og tilbakemeldinger er viktig. Barn har rett til tydelige tilbakemeldinger på hvordan deltakelsen deres har preget utfallet og hva som er resultatet av prosessen de har vært del av. Der det er mulig bør barna få delta i oppfølgingsarbeid. Evaluering av deltakelsen bør skje, gjerne med barna selv involvert.

Fem prinsipper for meningsfull deltakelse

Landsrådet for Norges barne- og Ungdomsorganisasjoner (LNU) har utviklet fem prinsipper for reell og meningsfull ungdomsdeltakelse. Prinsippene bør ligge til grunn for arbeid hvor ungdom involveres på system- og samfunnsnivå. De fem prinsippene er selvstendighet, kompetanse, representativitet, informasjon og kontinuitet.¹⁶

S

Selvstendighet

Innebærer at barn og ungdom selv velger fritt hvilke saker de engasjerer seg i. Dette kan oppnås ved å jobbe med autonome, ungdomsstyrte nettverk. Ungdom har rett til å bli hørt i alle beslutningsprosesser som angår dem.

K

Kompetanse

Unge må bli sett som ressurser med faglig tyngde. Dette innebærer at unge får uttale seg i saker utenfor det som regnes som typiske “ungdomsspørsmål”. Fordi politiske prosesser kan være vanskelige å forstå, bør det aktivt legges til rette for at unge får kunnskap og tid til å delta.

R

Representasjon

Barn og unge må selv få velge representantene som skal tale på vegne av dem. Et barn eller en ungdom kan ikke påstå at hen representerer flere enn vedkommende faktisk gjør. LNU anbefaler at medvirkningsinitiativ tar utgangspunkt i allerede eksisterende barne- og ungdomsorganisasjoner. Dersom eksisterende representative organ for ungdom ikke inkluderer marginaliserte grupper, bør myndigheter legge til rette for at organisasjonene styrkes og kan rekruttere bredere og mer mangfoldig, ikke lage egne initiativ for å høre marginaliserte grupper.

I

Informasjon

Myndigheter må sikre at barn og unge som skal delta har tilstrekkelig informasjon. Informasjonen må være tilgjengelig, inkluderende, relevant og forståelig. Dette innebærer også at frivillige ungdomsorganisasjoner får tid til å gjennomgå saker i fellesskap for å sikre legitimitet og forankring før de kan komme med innspill.

K

Kontinuitet

Unge må være involvert i en helhetlig og kontinuerlig prosess. Medvirkning og deltakelse er ikke en engangshendelse og unge bør inkluderes i utforming, diskusjon, beslutningstaking, gjennomføring og evaluering av politikken eller prosjektet de deltar i. Ofte hentes unge inn mot slutten av en politisk prosess, som et slags “ungdomsalibi”. Politiske vedtak tas etter omfattende prosesser og det er viktig at unge involveres tidlig nok til å prege utfallet.

Gjennomgående styrking av barns deltakelse

The Child Law Clinic og Centre for Children's Rights ved henholdsvis University College Cork og Queen's University Belfast har kartlagt implementering av barns rett til å delta i offentlige beslutningsprosesser i fem ulike land. Gjennom arbeidet identifiserte de åtte kriterier for å sikre effektiv deltakelse på systemnivå.¹⁷

1. Lovfesting og institusjonalisering av barns deltakelse

Barns deltakelse må sikres gjennom lovverk. Dette er et av de viktigste trinnene for å sikre effektiv deltakelse på systemnivå og sørger for at deltakelsen blir systematisk, kontinuerlig og bærekraftig gjennom flere ledd av beslutningsprosessen.

2. Konsistent og løpende konsultasjoner på alle nivå

Enkeltstående konsultasjoner med barn kan være nyttige i noen tilfeller. Men som hovedregel bør deltakelsen være løpende og kontinuerlig. Dette bør skje lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

3. Makt over agendaen og involvering av barn

God deltakelse krever at barn har innflytelse over dagsorden, med makt over hvilke tema som skal diskuteres.

4. Informasjon og opplæring

Barn må få den informasjonen de trenger for å kunne delta aktivt, samt være klar over sine egne rettigheter. Barn bør få opplæring i hvordan politiske prosesser fungerer og hvordan de kan påvirke disse, samt hvordan drive kommunikasjonsarbeid. Informasjonen må være tilrettelagt for barnet i språk og format.

5. Trygge, barnevennlige arenaer for barns deltakelse

Flere metoder bør tas i bruk for å skape trygge, barnevennlige arenaer hvor barn føler at de har rom til å uttrykke seg. Det bør i forlengelsen av dette tas hensyn til barnas alder.

¹⁷ University College York og Queens University Belfast (2019), The right of children to participate in public decision-making processes.

6. Skolerte fasilitatorer og gode relasjoner mellom voksne og barn

Voksne fasilitatorer spiller en viktig rolle for å sikre kvaliteten på barns deltakelse i praksis. De voksne må respektere barnets autonomi. For å sikre dette bør voksne få opplæring i å jobbe med barn. Voksne fasilitatorer bør velges ut fra kriterier satt av involverte barn.

7. Må høres av beslutningstagere

Det er helt sentralt for deltakelsens kvalitet at barnas synspunkt kan ha innflytelse på avgjørelsene som tas av beslutningstagere. Det bør finnes mekanismer som sikrer dette ved at barns meninger videreformidles til beslutningstagere, men også at barn har mulighet til å ha direkte kontakt med politikere og andre med beslutningsmyndighet. Barn bør inkluderes i formelle beslutningsfora på linje med voksne og når dette skjer bør en sikre at voksne har informasjon om dette, slik at de kan møte barna med respekt og bruke inkluderende språk.

8. Barns innflytelse bør komme tydelig frem

Barns innflytelse bør komme tydelig frem, slik at barn kan se resultater av sin deltakelse. I sammenheng med dette bør barn få formell oppfølging om hvordan innspillene deres faktisk har blitt brukt. Dersom barns innspill ikke har blitt fulgt, bør de få beskjed om årsaken til dette. Barn bør også få delta i oppfølgingen av produktet eller tjenesten de har kommet med innspill til.

Oppsummering

Barnekonvensjonen slår fast at barn har rett til å si sin mening og bli hørt. For at deltakelsen skal være god, bør den ta utgangspunkt i teorier om hva reell og meningsfull deltakelse er. I del 1 har vi presentert noen av teoriene som danner et bakteppe for de neste delene av rapporten. Felles for teoriene er viktigheten av at barn trenger god informasjon om prosessene de skal delta i og har en rolle med betydning og selvstendighet. Medvirkningsarbeidet bør gjøres systematisk og gi barn mulighet til å delta over tid. Det er viktig at barn inkluderes på en trygg måte og at voksne møter dem med respekt.

Del 2

Barn i offentlige beslutningsprosesser

Det finnes lite informasjon om hvordan direktorater og departementer i Norge jobber med barns deltakelse. I denne delen av rapporten ønsker vi å undersøke hvilke rammer som ligger til grunn for offentlig sektors arbeid med barns deltakelse og hvordan arbeidet gjennomføres. Målet har vært å få forståelse for utfordringer og muligheter for barns deltakelse i offentlige beslutningsprosesser i Norge. Vi har intervjuet ansatte i tre departementer og fire direktorater. Samlet gir intervjuene innblikk i fellestrekk på tvers av organisasjonene, samt noen interessante særtrekk i lys av teoriene om barn og unges medvirkning.

Informasjonen er basert på respondentenes egen oppfatning av hvordan arbeidsplassen deres jobber med barns deltakelse. Dette er ikke nødvendigvis representativt for organisasjonene i helhet, men gir noen eksempler på arbeidet som gjøres. Samtidig gir det et viktig innblikk i vurderinger og holdninger som ligger til grunn for arbeidet med barns medvirkning.

Vi har intervjuet 15 ansatte som jobbet med tema knyttet til barn og unge i organisasjonen sin. Departementene og direktoratene som er intervjuet er Barne- og familiedepartementet (BFD), Kulturdepartementet (KUD), Kunnskapsdepartementet (KD), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Utlendingsdirektoratet (UDI), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Helsedirektoratet (HDIR). Intervjuene var semistrukturerte og tok utgangspunkt i en intervjuguide utarbeidet av Press.

I tillegg har vi intervjuet to barn og en ungdom som har deltatt i offentlige prosesser, for å få et innblikk i hvordan enkelte opplever egen deltakelse i prosjekter i regi av departementer og direktorater.

Hvorfor inkludere barn?

Alle de ansatte i departementene og direktoratene anerkjente viktigheten av å involvere barn og unge i arbeidet sitt. Flere poengterte at dette var viktig for å sikre at tjenestene deres fungerte godt der barn var målgruppen.

“Vårt samfunnsoppdrag handler om barn og unge. Min jobb er å prøve å hjelpe politikerne til å skape gode barnehager og skoler og implementere den politikken de bestemmer, sørge for at den kommer helt ut i barnehager og skoler. Så våre sluttbrukere er jo barn og unge.”

Innspill fra barn hadde i flere tilfeller ført til ny innsikt i hvordan en tjeneste fungerte i praksis.

“Vi hadde en workshop for barn og unge med nedsatt funksjonsevne, og da trakk de frem at “ja vi har fått gode hjelpemidler på skolen, men det tar kjempelang tid å få dem, så det hjelper ikke egentlig. Vi får dem når skoleåret er ferdig, så vi har gått glipp av all undervisningen”. Kommunen vil jo da si at de har fått vedtak og alt er i orden.”

Noen fortalte at prosjekt med barn hadde gitt innsikt i hvorfor enkelte problemer i arbeidet deres oppsto. Et direktorat var i slutfasen av sitt første brukermedvirkningsprosjekt med barn og fortalte at innspillene hadde belyst problemer de ikke var klar over. Det hadde vist dem viktigheten av å høre barns egne opplevelser og de trodde at det kom til å bli mer naturlig å involvere barn i fremtidige prosjekt etter dette.

“Det har virkelig åpnet øynene for hvor byråkratisk og lite barnevennlige prosessene våre egentlig har vært.”

“Vi hadde en promofilm, der vi mer eller mindre leste inn den informasjonen vi pleide å gi til barn. Som vi tenkte var bra. Den sier veldig konkret hva som skal skje og hvorfor du er her. Det var så mye informasjon! Jeg tenkte kjære vene, dette sitter vi og sier til ganske unge mennesker. Altså, jeg hadde ikke fått med meg noen ting om du hadde sagt det til meg.”

Et annet direktorat trakk frem at involvering av unge var viktig for å kunne nå ut med informasjon om tjenestene sine. De hadde nettopp gjennomført et medvirkningsprosjekt med ungdom i målgruppen for en tjeneste de hadde ansvaret for, og mente at dette gjorde dem i stand til å kommunisere mer målrettet og bedre med ungdom.

“Altså, ungdom er en vanskelig målgruppe for det offentlige å treffe fordi de som jobber i offentlig sektor ikke er ungdom. Det er vanskelig å umiddelbart skjønne hvordan man skal kommunisere med ungdom. Jeg er en hvit, voksen mann og har liksom noen preferanser på hvordan jeg liker å få ting presentert.”

Flere respondenter fortalte at barn hadde kommet med andre typer innspill enn de forventet. Et direktorat fortalte om en innspillworkshop der deltakerne ble spurt om å peke ut det de synes var viktigst innenfor tema direktoratet jobbet med. Resultatet stemte ikke overens med de ansattes antagelser.

Et annet direktorat fortalte at innspillene fra ungdom skilte seg fra den offentlige debatten på feltet de jobbet. De utarbeidet en nettportal for å forebygge negativ sosial kontroll. Der de opplevde at den offentlige debatten rundt temaet knyttet seg til saker som tvangsekteskap og å bli etterlatt i utlandet mot egen vilje, fortalte ungdommene at de hadde behov for informasjon om gråsonespørsmål knyttet til foreldres kontroll over mobilbruk, innetider, fritidsaktiviteter og studievalg. Direktoratet opplevde innspillene som et viktig korrektiv for å kunne lage en tjeneste som ungdom faktisk hadde bruk for.

“Ungdommens stemme blir ofte viktig for å korrigere det vi gjør.”

Et av direktoratene hadde fått en bestilling fra eierdepartementet sitt, som inkluderte at de burde benytte seg av medvirkningsmetoder og tjenstedesign. Tjenstedesign er brukersentrerte prosesser hvor brukere får gi innspill på hvordan tjenesten oppleves og hvordan den kan forbedres. Et annet direktorat fortalte at en viktig motivasjon for å benytte tjenstedesign i et prosjekt de gjennomførte, var at de kunne rapportere om bruken av brukerrettede innspillsrunder til departementet sitt.

Et departement hadde fått beskjed om å prioritere medvirkningsprosjekt av statsråden sin og opplevde at den politiske ledelsens interesse for temaet var viktig for hvor tydelig temaet ble prioritert i hele departementet.

“Statsråden har selv sagt i flere anledninger at siden barn ikke har stemmerett, så er det viktig at vi legger til rette for deltakelse på andre måter.”

Når er det relevant?

Flere respondenter fortalte at de gjorde en avveining mellom å involvere barn direkte og å hente inn barns meninger og interesser på andre måter. Et departement poengterte at barns interesse alltid lå til grunn for deres arbeid, men at det ikke alltid var like relevant å involvere barn direkte. Det ble oppfattet som et vurderingsspørsmål fra gang til gang om når det var relevant å ha direkte kontakt med barn og ikke.

“Noen ting er veldig tett på ungenes liv. Fraværgrensa føles nok sånn “dette angår meg, jeg må til legen når jeg er syk, for ellers så får ikke jeg karakter”. Da kjenner folk det veldig på kroppen. Det med kompetansekrav inn i sentrale undervisningsfag, det oppleves nok ikke sånn “dette berører meg”. Men da gjør vi masse for at de skal få gode lærere, selv om ungene ikke alltid er så tett på alle prosessene.”

Både direktoratene og departementene stilte spørsmålstegn ved egen rolle i medvirkningsarbeid. Flere av respondentene anså barns medvirkning som en lokal sak som først og fremst ble ivaretatt av tjenesteleverandørene i individuelle saker, ikke noe som skjedde, eller burde skje, på direktorats- og departementsnivå.

“Men det handler jo litt om rollen vår også, da. Det er veldig mye av det langsiktige, det langvarige, som jeg tror skjer ute i kommunene som gir tjenestene. Der er det mer naturlig å ha den type medvirkning.”

To av direktoratene fortalte at de var i sluttfasen av, eller nettopp ferdig med sine første medvirkningsprosjekt med barn. De hadde ikke jobbet systematisk med medvirkning på overordnet direktoratsnivå tidligere. Disse direktoratene hadde gjort seg mange erfaringer gjennom det første medvirkningsprosjektet på strukturnivå og opplevde arbeidet som lærerikt.

Forskning på barn ble av flere forstått som en form for medvirkning og ivaretagelse av barns interesser, spesielt på områder der det ble antatt at barn og ungdom ikke var interessert i eller bare indirekte berørt av den aktuelle problemstillingen. Et av direktoratene hadde konkrete tanker om når det var relevant å bruke forskning for å hente inn barn og unges stemme, og når man heller burde involvere barn og unge direkte i arbeidet sitt. Forskningen ble bakgrunnsmateriale som kunne peke ut områder med behov for utvikling av nye tjenester og som en del av evalueringen av eksisterende tjenester. De opplevde at det var relevant å hente inn barn og unge direkte i det konkrete arbeidet med en ny tjeneste.

“Nå jobber man med fagfornyelse i skolen. Da kan det være snakk om å utvikle materiell for seksualitetsundervisning. Da må vi invitere inn ungdommene på nytt igjen slik at de får si noe om hva som finnes i dag og hva de vil ha. Så oppdrag vi får, det må vi bruke ungdommen inn på.”

Direktoratene og departementene opplevde det som mest naturlig å involvere barn der de var direkte målgruppe for en tjeneste eller et prosjekt. Et av direktoratene pekte på at det ikke alltid var like lett å forstå når barn er i målgruppen for en tjeneste. Det gjeldende direktoratet hadde utviklet en opplæringsfilm for voksne som skulle jobbe med barn. Underveis i prosjektet ble de gjort bevisst på at filmen også burde testes med barn og bestemte seg for å innhente to ungdommers innspill. Ungdommene fikk se opplæringsfilmen og komme med innspill, men informanten fortalte at arbeidet med videoen nesten var ferdig på dette tidspunktet og det var lite rom for å implementere innspillene. De trodde det var viktig å ha større bevissthet rundt barns deltakelse for å unngå lignende situasjoner.

Hvordan involvere barn?

Et gjennomgående trekk blant respondentene var at flere synes det var utfordrende å forstå hvordan de best mulig kunne legge til rette for barns deltakelse. Ingen av de gjeldende departementene eller direktoratene hadde retningslinjer eller veiledere for å jobbe med barns medvirkning. Flere var opptatt av at fremgangsmåter for barns deltakelse måtte vurderes fra sak til sak, men mange etterlyste også konkrete verktøy for dette arbeidet.

Et av direktoratene hadde en strategi for generell brukermedvirkning, men denne var ikke spesifikk for barn og unge.

En del fryktet at temaene de ønsket innspill på kunne fremstå som kjedelige eller lite relevant for barn og ungdom. Videre løftet noen en bekymring for at barn og ungdom vurderte det som tidkrevende å delta i innspillsrunder og beslutningsprosesser. Noen lurte på hvordan de kunne gjøre arbeidet på alternative måter for å nå ut til flere.

“Hvordan kan vi i større grad bruke digitale verktøy for å involvere ungdom og nå enda bredere ut? Ungdommene er jo de som tar i bruk digitale verktøy først. Klarer vi å bruke det? Så skal du balansere dette opp mot personvern og hva man kan gi av informasjon. Men det tenker jeg er noe som vi burde jobbe videre med.”

En av respondentene var opptatt av at det var viktig å dra ut til ungdommenes egne møteplasser, andre trakk frem at det var viktig å skape arenaer for medvirkning utenfor skoletid, selv om dette krevde ekstra ressurser fra deres side. De mente at dette førte til økt interesse hos barn og unge og en lavere terskel for å si sin mening.

“Det er viktig å møte de på arenaene der de er og komme med problemstillinger som er relevante for akkurat det de står oppe i, i stedet for å tegne noen luftslott om det ene og det andre, som ikke er relevant for deres liv der og da.”

Tre av direktoratene, Helsedirektoratet, Bufdir og UDI fortalte at de hadde fått hjelp fra tjenstedesignsbyrå. To av dem fortalte at dette hadde vært svært nyttig og at byråene kunne bidra med nødvendig kunnskap.

“Et av de buzz-orda i offentlig sektor nå er brukerretting, tjenesteutvikling og tjenstedesign.”

Noen direktorater sørget for unges deltagelse gjennom brukerråd. Helsedirektoratets råd rettet seg mot bruker-, pasient-, og pårørendes organisasjoner. De jobbet ikke spesifikt for å få inn unge i rådet, men rådet ble ledet av en representant fra en ungdomsorganisasjon. Bufdirs brukerråd besto av organisasjoner med engasjement for barnevernsfeltet og organisasjoner som på andre måter organiserte folk som kunne komme i kontakt med barnevernet. I dette rådet var halvparten av de åtte medlemmene under 26 år. UDIs brukernettverk besto av rettighets- og bistandsorganisasjoner, ideelle og humanitære organisasjoner, religiøse organisasjoner, samt representanter fra barnevernet, lærere og ansatte i Voksenopplæringen, flyktningkonsulenter, regionale IMDi-ledere og Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid. De hadde ikke representanter for ungdomsorganisasjoner med i brukernettverket.

Tidsklemme og manglende ressurser

De ansatte i direktoratene rapporterte om at prosjekter er med barn var tidkrevende og at dette kunne være et hinder for medvirkning. Et direktorat fortalte om et tverretattlig prosjekt hvor de satte ned en arbeidsgruppe med representanter fra fem ungdomsorganisasjoner og fem direktorater som sammen utformet to workshoper om et tema de ønsket innspill på. Workshopdeltakerne var ungdommer i og utenfor organisasjonslivet. De opplevde suksess med prosjektet men også at det var lite bærekraftig å jobbe på denne måten over tid, fordi det var ressurs- og tidkrevende.

Noen av respondentene pekte på at det var utfordrende å tilpasse prosjekter etter barns timeplan og at aktivitetene ofte måtte legges utenfor skole og arbeidstid. Andre trakk frem at det var krevende å finne barn som kunne tenke seg å delta i prosjekter. Derfor ble det lagt vekt på at deltakelsesmulighetene skulle fremstå interessante for barn.

“Det tar tid. Det er ikke alltid at ungdommer har tid og tålmodighet til å delta i sånne prosesser om de synes at det tar lang tid. Og det konkurrerer med så mange andre aktiviteter som er i ungdommers liv. Så det kan være en utfordring å få ungdom til å bruke tid på det.”

To av direktoratene var i slutfasen av sine første medvirkningsprosjekt med barn og unge. De opplevde begge at arbeidet med barn hadde noen spesielle utfordringer og at det tok tid å sette seg inn i hvordan dette kunne gjøres best mulig.

“Når det er barn tar det mer tid. Kanskje fordi vi aldri har gjort det før. Vi måtte finne ut av ting helt fra starten av, det var ingen andre vi kunne sparre med. Men også det at de går på skole, de har kanskje ikke lyst, kanskje de ombestemmer seg. Det var også en utfordring da vi møtte dem, at plutselig så sa de nei. Og det var helt greit at de sa nei, men da måtte vi spørre om det var noen andre som hadde lyst.”

Videre ble det trukket frem at arbeidet med barns medvirkning krever at de ansatte i direktorater og departementer har kunnskap om dette arbeidet.

“Det er viktig at man har riktig kompetanse når man snakker med barn. Det har vi nå, fordi vi har fått ganske mye midler, så vi har fått rusta opp ganske mange mennesker i det å snakke med barn og gjort ganske store grep for at folk skal bli mer kompetente.”

Flere respondenter pekte på utfordringer knyttet til tidsfrister i arbeidet sitt. De fikk oppdrag med korte frister av eierdepartementene sine og trodde at dette kunne gjøre arbeidet med barns medvirkning mindre helhetlig.

Beskyttelse eller deltakelse?

Et direktorat hadde drevet medvirkningsprosjekt med en spesielt sårbar gruppe barn. De opplevde at ansatte i organisasjonen var svært opptatt av å beskytte barna, noe som kunne føre til at barna i noen tilfeller ble hindret i å delta. Direktoratet opplevde at noen kolleger fryktet at barns deltakelse var i strid med hensynet til barnets beste og at det var en skjev balanse i arbeidet. Et tema som hadde blitt diskutert i direktoratet var at barna kunne føle seg utrygg og være redd for å gi ærlige tilbakemeldinger fordi dette potensielt kunne påvirke deres individuelle saker i negativ retning.

“At de er for sårbare, ikke sant? At vi tenker vi ikke kan gjøre dette mot de, for de er i en veldig sårbar situasjon. Så det handler mer om å beskytte barna, ikke sant?”

Direktoratet hadde jobbet for å minimere risikoen knyttet til barnas sårbarhet. Dette innebar å utvikle en etisk veileder for arbeidet med barna, holde tett kontakt med foreldrene deres og sørge for at alle involverte hadde god informasjon om medvirkningens mål og premisser. De opplevde at prosjektet hadde vært med på redusere interne bekymringer. Samtidig fryktet de fortsatt at barns sårbarhet kunne bli brukt som en unnskyldning for å slippe å gjennomføre medvirkningsprosjekt.

“Jeg er kjent med at andre offentlige etater har unnlatt å snakke med barn, og så sier man at det er for å beskytte barna, men egentlig så er det kanskje for å beskytte seg selv. For det er veldig vanskelig å snakke med barn.”

Flere direktorater så det som viktig å involvere sårbare barn og jobbet spesifikt for å nå ut til marginaliserte grupper. Samtidig som dette ble regnet som viktig, opplevde de at dette arbeidet kunne være krevende, med behov for en del tilrettelegging. Et direktorat hadde jobbet med barn med nedsatt funksjonsevne og trakk frem at det var utfordrende å få frem meningene til barn som ikke evnet å snakke eller hadde sterkt nedsatte språklige evner. Et annet direktorat hadde jobbet med seksuelle minoriteter og belyste at det var viktig å være oppmerksom på at noen kunne ha utfordringer med å snakke om dette. Dette kom også frem i et annet direktorat, som hadde henvendt seg til en organisasjon for skeive for å finne ut hvordan dette arbeidet kunne gjøres best mulig.

“Den gruppa var spesielt sårbar fordi mange sto oppe i et stykke identitetsarbeid som er veldig skjørt. Og der samarbeidet vi med en organisasjon fordi de er veldig kompetente på dette feltet.”

Et av direktoratene som hadde jobbet med en sårbar gruppe barn og unge, fortalte at et av sikkerhetstiltakene de hadde benyttet, var at ungdommene som skulle delta hadde blitt valgt ut av offentlig ansatte som var i kontakt med og kjente ungdommene.

Et direktorat hadde benyttet seg av anonym høring som et beskyttelsestiltak da de jobbet med en spesielt sårbar gruppe barn. Dette innebar at de ikke samlet inn noen personopplysninger, og dermed heller ikke hadde mulighet til å kontakte de involverte barna for å fortelle dem om hvordan innspillene deres hadde blitt brukt eller la dem evaluere prosjektet. De beskrev at hensynet til barnas anonymitet hadde blitt prioritert fremfor muligheten til å gi dem tilbakemeldinger på hvordan innspillene deres hadde blitt brukt.

Hvem og hva er representativt?

Et tema alle respondentene var opptatt av var hvordan de kunne sikre mangfold blant de barna og ungdommene som deltok. Mange nevnte at representativitet for dem handlet om å høre et bredt spekter av stemmer fra barn og unge, men at dette var en utfordring. Flere var usikre på hvordan de skulle gå frem på en rettferdig måte og gjøre deltakelsen meningsfull.

“Hvordan får du representativitet? Hvilke stemmer er det du henter inn? For det er vanskelig å jobbe med hundrevis av folk, det må være noen som representerer noen synspunkter. Hvordan sikrer man at man får inn alle synspunkter?”

Flere snakket om “organisert” og “ikke-organisert” ungdom som to ulike grupper og mente at det var viktig å hente inn innspill fra begge gruppene. En bekymring flere delte var at ungdomsorganisasjonene representerte et lite utvalg av unge og rekrutterte svært skjevt. De fryktet at medlemmene i norske barne- og ungdomsorganisasjoner ikke var representative for “barn og unge flest”. Flere nevnte at organisert ungdom først og fremst var privilegerte og hadde gode forutsetninger for å engasjere seg, mens mer marginaliserte grupper barn og unge sto utenfor organisasjoner og strukturer for deltakelse. Det ble derfor sett som viktig å gjennomføre prosjekter med barn og unge som ikke er medlem i organisasjoner.

“Vi prøver å nå alle, også grupper som utgjør diskrimineringsgrunnlagene. Men også vanlig ungdom, som ofte ikke er organisert. Sånn som i mekkegarasjen og bloggjenter.”

Flere brukte barne- og ungdomsorganisasjonene i medvirkningsarbeidet sitt og noen inviterte til faste innspillmøter og ga ungdomsorganisasjoner plass i utvalg og referansegrupper. Flere respondenter fortalte også at ungdomsorganisasjonene selv oppsøkte direktoratene og departementene for å gi sine innspill. Et av direktoratene etterlyste en egen ungdomsorganisasjon for det spesifikke feltet de jobbet med.

“Vi ser at det å få tak i alle ungdommer er en utfordring. Mange av dem som er organisert er ganske velfungerende ungdom som har et godt nettverk og er vant til å jobbe med medvirkning. Vi trenger jo også de stemmene som på mange måter ikke er en del av organisasjonslivet, men som kanskje har et annet perspektiv på barn og unges oppvekst.”

Noen av respondentene trakk frem viktigheten av å høre individuelle barns historier. De mente at barna kunne komme med opplevelser av tjenester som kunne være viktige for å videreutvikle og forbedre tjenestene. Noen mente også at dette var viktig for å sikre mangfold blant de unge som ble hørt.

“Å snakke med enkeltbarn, for eksempel et barn som har blitt mobba gjennom lang tid, mener jeg har en verdi. Selv om det barnet ikke representerer noen andre enn seg selv, så skaper det en forståelse av hvordan mobbing kan arte seg og hvordan tiltak kan virke, eller ikke virke. Det er bare vanskelig å veie tyngden av argumentene som kommer, fordi de ikke representerer andre enn seg selv.”

Å forstå når man skulle henvende seg til de organiserte eller de ikke-organiserte unge ble nevnt som en utfordring. De fleste fortalte at de gjorde vurderinger fra gang til gang om hvem de skulle involvere og at det ikke fantes langsiktige strategier til grunn for når man valgte hva. Et av direktoratene hadde refleksjoner rundt når de inkluderte hvilke grupper barn, mens de andre mente at dette var noe som måtte vurderes med det spesifikke arbeidet, og hadde ikke generelle refleksjoner rundt dette.

“For det er nettopp den balansen mellom når man går via en organisasjon eller de som er uorganiserte. Hva er formålet, hva er det vi skal gjøre? Skal vi utvikle et tilbud til akkurat denne gruppa? Da vet vi jo hvem vi skal snakke med, da er det lettere å få tak i uorganisert ungdom. Men når det er snakk om overordna, mer generelle spørsmål, da er det ofte mer snakk om organisert ungdom.”

I et prosjekt ble både ungdom som var, og som ikke var, medlem i en ungdomsorganisasjon invitert inn til samme workshop. Det ansvarlige direktoratet opplevde kombinasjonen som spennende. Noen av ungdomsorganisasjonene var derimot skeptisk til dette fra begynnelsen av prosjektet. Til tross for skepsisen fra ungdomsorganisasjonene, fikk direktoratet gode tilbakemeldinger etter workshopen.

“Erfaringen er at det er nyttig å jobbe med organisasjonene, men det var kanskje kombinasjonen som var veldig interessant. For da får vi enda flere stemmer inn. Vi får de som ikke er organisert og ikke synes at dette er så viktig, men de mener likevel mye viktig.”

Barn og unges opplevelse av medvirkning

I arbeidet med denne rapporten har vi gjennomført intervjuer med tre barn og ungdommer som har tatt del i offentlige prosesser. Målet har vært å få et innblikk i hvordan barn og ungdom opplever å bli involvert i prosesser tilrettelagt av departementer og direktorater, samt høre mer om deres opplevelser av muligheten for makt og innflytelse. To av de intervjuede var under 18 år på intervjutidspunktet. Den siste informanten var 18 år. Alle tre ble valgt til sine verv som enkeltindivider, og ingen representerte en organisasjon gjennom å være demokratisk valgt.

To av de intervjuede deltok i utvalg som skulle skrive en NOU, mens den siste deltok i en medvirkningsprosess spesielt designet for barn. I dette prosjektet skulle barna vurdere tre ulike forslag til vedtak i et prosjekt departementet jobbet med.

Barna og ungdommen vi har snakket med er tilfeldig valgt ut, og representerer kun sine egne erfaringer med å delta i offentlige beslutningsprosesser. Intervjuene i denne rapporten gir ikke et overblikk over mer generelle trekk og opplevelser barn har ved å delta i tilsvarende prosesser.

Trygt og lærerikt å delta

Alle ungdommene følte seg ivaretatt og trygge i prosessene de deltok i. De opplevde å bli tatt seriøst og at de ble respektert av voksne ansatte og samarbeidspartnere.

“Jeg føler meg trygg, at jeg er i trygge omgivelser, at jeg blir hørt på og at det er plass til meg.”

Arbeidet ble oppfattet som meningsfylt og viktig. Alle ungdommene følte at de ble hørt og at de hadde mulighet til å påvirke arbeidet de deltok i. Her ble spesielt unges ekspertise, i kraft av å selv være ung, trukket frem som en viktig grunn til at de følte at de kunne bidra og at voksne var interessert i det de hadde å komme med. Alle opplevde at de var heldige som fikk delta.

Arbeidet ble stort sett omtalt som interessant og lærerikt, selv om det ble påpekt at det tidvis kunne bli ensformig eller slitsomt. Departementets praktiske tilrettelegging ble trukket frem som god. Her ble blant annet hjelp til å planlegge reisene til og fra møter fremhevet.

Informanten som deltok i medvirkningsprosjektet for barn i et departement, opplevde at barna som deltok hadde høy grad av selvstendighet.

“Vi styrte veldig mye selv og det synes jeg er veldig fint. Barn kan ha en stemme, og kan styre det her i hvilken retning vi ønsker. Vi fikk jo selvfølgelig litt veiledning, men det var vi som styrte alt.”

Begge informantene som deltok i offentlige utvalg hadde fått være med på å fastsette temaene som skulle diskuteres på utvalgets første møte. En av dem følte likevel at det var lite rom til å påvirke dagsorden.

Barns egen kunnskap og kompetanse

En av ungdommene som deltok i et offentlig utvalg fortalte at det var et slags skille mellom hen som ungdom og de voksne fagekspertene i utvalget.

“De anerkjenner meg jo som en ungdom som har mye jeg skulle ha sagt i dette, men i og med at dette er et fagområde for mange av de som sitter i utvalget, så trumfer de på en måte meg med sin kunnskap. Altså de har en kunnskap som jeg føler blir sett på som litt mer anerkjent enn min rolle som bare ungdom.”

Respondenten opplevde likevel at det var mulig å bidra konstruktivt i arbeidet og presiserte at dette var noe hen følte på selv, uten at dette hadde blitt uttrykt fra de voksne i utvalget. Samtidig opplevde hen at dette kunne gjøre det vanskeligere å delta i debattene på møtene når man var usikker på seg selv og sin egen kompetanse.

“Vi kan bruke kortet at vi er ungdom og at vi vet best. Og det gjør vi, naturlig nok. Men når fagbegrepene og utdanningen og kunnskapen er tilstede hos noen andre, så når ikke vi opp, rett og slett.”

En av respondentene opplevde at de voksne ønsket å høre innspill, men samtidig opplevde hen først og fremst å kunne bidra gjennom å fortelle om personlige erfaringer knyttet til det utvalget diskuterte.

Den andre ungdommen som var medlem i et NOU-utvalg opplevde også å stille med en annen type kunnskap enn fagekspertene. Hen trakk også frem livserfaringen sin som ungdom som sin ekspertise. Utvalget hadde behandlet tema hvor respondenten ikke følte at hen hadde kunnskap nok til å henge med. Samtidig opplevdes ikke dette som et hinder for å bidra konstruktivt inn i arbeidet.

Ungdommen som hadde deltatt i barnemedvirkningsprosjektet i et direktorat, trakk frem barns måte å se saker fra et annet perspektiv som en styrke i arbeidet, og opplevde at de voksne satte pris på dette.

Informasjon, opplæring og tid

Alle pekte på tungt fagspråk som en utfordring. Samtidig fortalte alle at de ikke var redde for å spørre om de lurte på noe, og ofte kunne de resonnerer seg frem til ting gjennom konteksten det ble sagt i. Ungdommen som deltok i den spesifikke barnemedvirkningsprosessen, opplevde at språket ble tilrettelagt for deltakerne og at de fikk informasjon som var spesielt tilpasset dem. Informanten opplevde dette som nyttig.

Informantene som deltok i utvalgsarbeid med voksne hadde ikke fått noe spesifikk opplæring i tematikken eller arbeidsformen før arbeidet startet. De fortalte at de deltok på helt like vilkår som de voksne og fikk ikke noe oppfølging utover sakspapirer og informasjon under møtet. En av dem skulle ønske hen fikk mer informasjon om hvordan utvalget jobbet før arbeidet begynte.

“Jeg hadde ikke så mye informasjon om NOU-arbeid sånn generelt. Og jeg følte litt at jeg hev meg ut i noe jeg ikke helt visste hva var. Men jeg tror kanskje det bare er informasjon som man får med erfaring.”

Begge som deltok i arbeidet med en NOU fortalte at de hadde brukt familie for å få svar på spørsmål og diskutere tematikk.

Ungdommen som deltok i barnemedvirkningsworkshopen fortalte at de hadde fått kurs om arbeidet på starten av møtet og informasjon tilpasset kunnskapsnivået deres. Det ble beskrevet som nyttig.

Samtidig opplevde ungdommen som hadde deltatt i denne medvirkningsprosessen at arbeidet deres hadde vært preget av dårlig tid. De hadde hatt ett møte over en helg, uten noe arbeid i for- eller etterkant. Hen savnet pauser underveis. En av informantene følte også at hen hadde knapp tid til å forberede seg til møtene.

“Jeg synes at det var veldig slitsomt. Kanskje hatt litt mer pauser eller avslutta litt tidligere, fordi det varte fra veldig tidlig om morgenen til sent om kvelden, så det var slitsomt.”

Representasjon

Ingen av de tre hadde fått forklaringer på hvorfor de hadde blitt valgt ut til å delta i prosessene. Samtidig kom det frem at dette var noe de hadde tenkt en del over. En av dem hadde tidligere vært aktiv i en ungdomsorganisasjon, men ingen av dem var representanter for en organisasjon i arbeidet.

“Min rolle i utvalget, som en litt utradisjonell ungdom, er å komme inn og være casen.”

En av ungdommene som deltok i arbeidet med en NOU, følte ikke at hen hadde jobbet særlig med temaet i forkant av utvalgsarbeidet. Da respondenten først fikk spørsmål om å sitte i utvalget, var hen usikker på om egen kompetanse var tilstrekkelig til å bidra. Dette var noe hen fortsatt kunne føle på.

“For det første så var jeg veldig beæra, veldig stolt over å bli spurt. Men etterpå så var det mer sånn, ‘hva er det faktisk jeg kan bidra med i et sånn utvalg?’ Det er en veldig kompetent gjeng med mennesker, så noen ganger føler jeg at det er litt sånn, ‘hva gjør jeg her?’”

Alle informantene håpet at de kunne gi ungdom en stemme gjennom arbeidet sitt. Det ble presisert at de ikke kunne se verden fra alle ungdommers ståsted, men at de trodde de hadde innblikk i hva som var viktig for ungdom i deres demografiske gruppe.

“Jeg håper at jeg, selv om jeg bare er meg selv, klarer å se hvordan andre unge opplever verden og prøve å forklare litt om hvordan jeg opplever at de ser ting og hvordan jeg opplever at de har det. Så jeg håper at jeg klarer å, kanskje ikke representere, men å i alle fall gi de en slags stemme.”

Oppsummering del 2

Gjennom intervjuer med departementene og direktoratene kommer det frem at de fleste ser verdien av å involvere barn og unge i sitt arbeid, men likevel stilles det det spørsmål om hvordan man skal gå frem, hvem man skal invitere og hvordan man skal gjennomføre god medvirkning for barn og unge.

Det er varierende praksis i de ulike direktoratene og departementene, men svært få av respondentene forholder seg til retningslinjer, veiledere eller strategier. Arbeidet er ofte prosjektbasert og tidsbegrenset dersom barn deltar i medvirkningsprosesser.

De intervjuede barna opplever arbeidet de har deltatt i som meningsfullt, men peker på utfordringer som lite tilrettelagt informasjon, dårlig tid og lite reelt rom for påvirkning.

Del 3

Hvordan sørge for reell og meningsfull deltakelse?

Gjennom intervjuene vi har gjort med ansatte i departementer og direktorater har vi fått en grundigere forståelse av arbeidet som gjøres med å involvere barn, men vi har også avdekket utfordringer de står ovenfor. I denne delen av rapporten vil du finne Press - Redd Barna Ungdoms analyse av funnene, samt våre anbefalinger for videre oppfølging. Analysen er basert på at ideell deltakelse for barn og unge ivaretar FN og LNU's prinsipper for medvirkning og Hearts medvirkningsstige. Disse er presentert i rapportens første del.

*De største utfordringene vi ser for departementenes og direktoratenes medvirkningsarbeid er svak forståelse av **representativitet**, svært lite **kontinuitet** og manglende **ressurser** til å gjennomføre godt arbeid.*

Kontinuitet og helhetlighet

Store deler av arbeidet med barns medvirkning i direktoratene og departementene er lite kontinuerlig og institusjonalisert, selv om dette er viktige prinsipper for reell og meningsfull deltakelse.¹⁸ Kontinuerlig deltakelse vil si at deltakelsen er forankret i permanente strukturer for medvirkning. Når deltakelse ikke er kontinuerlig, blir det i større grad et vurderingsspørsmål når en skal involvere barn. Intervjuene våre viser at flere direktorats- og departementsansatte fryktet at barn og unge ikke var interessert i temaene de jobbet med og lot være å involvere dem på grunn av dette. Dermed kan manglende kontinuitet føre til mindre deltakelse for barn.

Videre finner vi eksempler på at barns deltakelse er lite helhetlig. Helhetlig deltakelse vil si at barn og unge involveres fra start til slutt i et prosjekt eller en prosess, og har tilgang til god informasjon underveis. Manglende helhetlighet kan prege deltakelsens kvalitet negativt, fordi det hindrer barns reelle mulighet til å påvirke utfall. Et av barna vi intervjuet fortalte at dårlig tid hadde hindret hen i å komme med alle innspillene sine. Videre er det bekymringsverdig at respondenten fortalte om manglende informasjon om hvordan innspillene ble brukt eller hvordan den endelige avgjørelsen ble tatt. Mye av arbeidet i prosjektet hadde dessuten skjedd før møtet fant sted, og dermed kan det diskuteres hvor reell og meningsfull deltakelsen faktisk var.¹⁹ Prosessen bærer preg av det Heart kaller tokenisme.²⁰ Barna ble tilsynelatende gitt mulighet til å prege en prosess, men i realiteten var handlingsrommet deres begrenset og det er usikkert hvordan innspillene deres faktisk ble brukt.

18 Landsrådet for Norges Barne- og Ungdomsorganisasjoner (2014), Med rett til å delta, s. 15.

19 University College York og Queens University Belfast (2019), The right of children to participate in public decision-making processes, s.21.

20 Hart (1992), Children's Participation: from tokenism to citizenship, s. 9.

Store deler av medvirkningsarbeidet med barn var prosjektbasert i direktoratene og departementene vi snakket med. Samtidig som det er viktig at barn får ta del i prosjekter, er ikke “ad hoc” deltakelse nok for å innfri barns rett til å bli hørt.²¹ Prosjektbasert medvirkning bør fungere som et supplement til, ikke en erstatning for, kontinuerlig deltakelse. Dersom prosjektbasert medvirkning er eneste mulighet bør det vurderes hvordan en kan legge til rette for at barn får delta i helhetlige prosesser og være med å fatte beslutninger. Dette er i liten grad tilfellet i dag.

Den prosjektbaserte formen for involvering som ble mest referert til i intervjuene var brukertesting. Slike tester gir barna som deltar mulighet til å prege et sluttprodukt og lot i noen tilfeller barna følge prosesser over tid. Samtidig preges ofte brukermedvirkning av at barn hentes inn på et bestemt punkt i en prosess med fastsatte roller. Brukertesting er ikke aktiv deltakelse, men det Shier omtaler som konsultasjoner.²² Konsultasjoner kan være nyttige for å kvalitetssikre et større arbeid, men er ikke tilstrekkelig for at barn skal ha mulighet til å prege avgjørelsene som påvirker livene deres.²³

To av direktoratene hadde brukerråd. Slike råd gir en plattform for kontinuerlig og helhetlig medvirkning, og det er helt nødvendig å se på hvordan man kan styrke barns deltakelse videre i brukerrådene. En av styrkene ved brukerrådene var at medlemmene i rådet var valgte som representanter for barne- og ungdomsorganisasjoner. Permanente medvirkningsstrukturer blir meningsløse dersom de ikke tar utgangspunkt i representative, selvstendige og kompetente aktører.²⁴

Press mener at det vil fungere godt å opprette faste brukerråd fremfor å gjøre brukertesting eller konsultasjoner med ulike grupper barn hver gang et nytt prosjekt igangsettes. Vi mener også at barne- og ungdomsorganisasjonene må bli invitert til kontinuerlig arbeid med departementene og direktoratene, samt at barn og unge må sikres reell mulighet til å påvirke fra start til slutt i en prosess.

Representasjon

På individnivå har alle barn den samme retten til å bli hørt i saker om egen hverdag og livssituasjon. Barn har også rett til å høres på systemnivå og få være med i utformingen av tjenester og politikk. Dersom man jobber på systemnivå kan man ikke involvere alle barn i hele landet. Dermed blir representasjon et helt sentralt prinsipp. Det kan være problematisk at individ- og systemnivå blandes når barn er involvert. Barn som ikke er representativt valgt, har ikke mulighet til å snakke noen andres sak enn sin egen. Samtidig forventes dette ofte på systemnivå. I tråd med medvirkningsstigen, er det ikke reell deltakelse hvis barn bes om å representere en større gruppe uten at de faktisk gjør dette. Dette er tokenisme.²⁵

Ungdommene som var medlemmer av offentlige utvalg følte at de deltok på grunn av alderen sin. En av ungdommene fortalte at hen noen ganger var usikker på hvorfor akkurat hen var utpekt til å sitte i utvalget. Ungdommene forventes å komme med sine individuelle erfaringer i systemprosesser uten å kunne representere flere enn seg selv. Samtidig følte ungdommene seg heldig som fikk delta. Det tyder på at muligheten til å delta ikke ses som en rettighet, men som en begrenset mulighet. Det er et problematisk og urovekkende funn.

21 Lansdown (2011), Every child's right to be heard, s. 119.

22 Shier (2011), Pathways to participation: openings, opportunities and obligations, s. 113.

23 Lansdown (2011), Every child's right to be heard, s. 119.

24 Landsrådet for Norges Barne- og Ungdomsorganisasjoner (2014), Med rett til å delta, s. 16.

25 Hart (1992), Children's Participation: from tokenism to citizenship, s. 9.

Flere av informantene opplevde det som vanskelig å nå barn. De fryktet blant annet at prosjektene deres ikke var interessante nok for potensielle deltakere. Dette er en typisk fordom voksne har som hindrer barn i delta.²⁶ På den andre siden kommer barne- og ungdomsorganisasjonene i Norge ofte med kritikk av departementer og direktorater for å ikke bli invitert til å delta i relevante prosesser. Det virker å være et gap mellom engasjementet departementene og direktoratene ser og det ungdomsorganisasjonene faktisk ønsker å bidra med.

Flere av informantene uttrykte bekymring for at organisasjoner rekrutterer sosioøkonomisk skjevt og derfor ikke kan representere barn og ungdom. Det ble fremmet ønske om å nå en mangfoldig og bred gruppe barn og flere rekrutterte derfor barn og unge via sosiale medier og ungdomsklubber. Når departementene og direktoratene rekrutterer utenfor eksisterende strukturer er det voksne som sitter med makten over hvem som får slippe til i medvirkningsprosesser og ikke barn og unge selv. Reell og meningsfull deltakelse sørger for at barn og unge får velge sine egne representanter.²⁷ Dette er viktig for å fritt komme med innspill og velge sine egne prioriteringer i en barnestyrt prosess.²⁸ Intervjuene våre tyder på at ønsket om å sikre mangfold går på bekostning av eksisterende demokratiske strukturer for barn og unge og kan skape et falsk bilde av hvor representativ statlige medvirkningsprosesser med barn er.

En av våre informanter understreket viktigheten av enkelthistorier for å forstå hvordan tjenester fungerer i praksis. Vi mener at ungdomsorganisasjonene kan fylle dette behovet. Organisasjonene samler ungdom som har vært i kontakt med offentlige tjenester og tilbud og vedtar politikk basert på disse erfaringene. Der individer kan komme med problembeskrivelser fra eget liv, kan barne- og ungdomsorganisasjoner gjøre det samme, i tillegg til å komme med demokratisk forankrede forslag til løsninger.

I noen tilfeller kan det være behov for å oppsøke innspill fra grupper som ikke er representativt valgte. Det gjelder spesielt der man ønsker å nå ut til en spesifikk gruppe barn som ikke er organiserte eller ønsker å kartlegge en subjektiv opplevelse av en tjeneste. Det er viktig at direktoratene og departementene har et gjennomtenkt forhold til hvorfor dette gjøres. Intervjuene våre indikerer at det ikke finnes klare vurderinger for når man gjør hva.

Press mener at representativ deltakelse alltid bør være det bærende prinsippet for barn og unge som deltar i medvirkningsprosesser på systemnivå.

26 Kjellander, Jørgensen og Westrum-Rein (2016), Do Rights! – Nordic perspectives on child and youth participation, s.9.
27 Landsrådet for Norges Barne- og Ungdomsorganisasjoner (2014), Med rett til å delta, s. 14.
28 Lansdown (2011), Every child's right to be heard, s. 119.

Tilrettelegging og beskyttelse

Intervjuene tyder på barn som involveres av direktorater og departementer ivaretas godt. Barna vi snakket med fremhevet at de følte seg beskyttet, trygge og respektert i møte med voksne. Beskyttelse av barn kom også frem som viktig i flere av intervjuene med ansatte. Spesielt de som jobbet med særlig sårbare grupper barn poengterte dette. Hensynet til barns trygghet virker å være i fokus og godt ivaretatt. Departementene og direktoratene gjør et godt arbeid her, noe som legger et solid fundament for reell og meningsfull deltakelse.

Beskyttelse av barn kan av noen oppfattes som en grunn til å ikke involvere. Et direktorat vi intervjuet opplevde at andre i direktoratet stilte seg kritisk til barns medvirkning i et prosjekt, fordi barna tilhørte en særlig sårbar gruppe. De fryktet at det kunne stride mot barnets beste at barna deltok. At barn er trygge bør alltid ligge til grunn for å sikre god deltagelse for barn. Press vil understreke at beskyttelsesbehov og barnets beste ikke er i strid med medvirkningsarbeid og retten til å bli hørt. Barn i sårbare situasjoner møter dobbel diskriminering fordi de både tilhører sårbare grupper og møter aldersdiskriminering.²⁹ Barn i sårbare situasjoner må ikke sees på som passive ofre, men som endringsaktører med rett til å bli hørt.³⁰ Vi er bekymret for at barn blir holdt vekk fra deltakelse når vi samtidig vet at deltakelse for sårbare grupper barn er med på å beskytte dem, fordi de lærer seg å si i fra om urett.³¹

Et av direktoratene fortalte at de hadde latt voksne som jobbet med en gruppe ungdommer bestemme hvem som skulle få delta i et medvirkningsprosjekt. Dette ble gjort som en del av beskyttelsestiltak i prosjektet, for å sikre at ungdommene som deltok var rustet til dette. Samtidig er et av prinsippene for reell og meningsfull barne- og ungdomsdeltakelse at unge kan få velge sine egne representanter. Ivaretagelse av sårbare barn er enda et argument for at direktorater og departementer bør ta utgangspunkt i representative organisasjoner. Barn som er representativt valgte er til en viss grad forberedt på hva deltakelse innebærer fordi de har erfaring og opplæring i deltakelse og prosessarbeid. Dette kan innebære at det ikke er første gang de snakker om vanskelige tema, at de ikke føler seg alene om erfaringene sine og at de vet at de snakker på vegne av flere enn bare seg selv. Dessuten kan en organisasjon fungere som et "støtteapparat" som gjør risiko- og sårbarhetsvurderinger og følger opp barn over lengre tid.

Noen ganger kan like premisser for deltakelse innebære forskjellsbehandling. To av ungdommene vi snakket med hadde deltatt i en prosess med andre voksne, uten å få noe tilpasset informasjon. En av dem etterlyste dette og begge fortalte at de fikk hjelp fra familie der de lurte på ting. Det er positivt at barn deltar i prosesser med voksne, men det bør tas hensyn til at barn kan trenge ekstra eller tilrettelagt informasjon. Spesielt viktig blir dette i tilfeller der barn deltar uten å være representanter for en organisasjon, og dermed ikke har annet støtteapparat i ryggen enn familie. Tilrettelagt informasjon kan gjøre det tryggere og enklere å delta fordi det både blir lettere å forstå og mindre tidkrevende å sette seg inn i sakene som skal behandles. Når en er godt kjent med temaet som behandles kan det også bli lettere å delta aktivt i diskusjonene.

29 Brunnberg og Visser-Schuurman (2015), "Speak Up! Voices of European Children in Vulnerable Situations", s. 598.
30 Ibid.
31 Lansdown (2011), Every child's right to be heard, s. 76.

Barn må få god informasjon om hva målet med medvirkningen er. Det er viktig for å få et realistisk bilde av deltakelsen, med forståelse for hva en har mulighet til å endre på. En viktig del av dette handler om å få informasjon om hvorfor en har blitt valgt til å delta. Det gir barn en forståelse av hva de forventes å bidra med og kan gi trygghet i egen rolle. Derfor er det bekymringsverdig at ingen av de tre ungdommene vi har snakket med hadde fått vite hvorfor akkurat de ble valgt ut til prosessene de deltok i.

Press mener at sårbarhet alltid må vurderes i saker hvor barn skal delta, men at beskyttelseshensyn ikke skal gå på bekostning av barns rett til å bli hørt.

Ressurser

Medvirkningsarbeid med barn krever tid og ressurser, det kommer frem av de gjennomførte intervjuene. Samtidig ser respondentene en rekke fordeler ved medvirkningsarbeid. Intervjuene viser at barn ikke alltid mener det voksne tror de mener, og dette understreker viktigheten av å bruke tid og ressurser på å faktisk høre barn og unge.

En av tingene direktorater og departementer kan gjøre for å minske arbeidsmengden knyttet til deltakelsesprosjekt med barn, er å ta i bruk eksisterende strukturer for barn og unges medvirkning. Det vil si at departementene og direktoratene bør bygge medvirkningsprosjekt i samarbeid med eksisterende ungdomsnettverk. I de tilfellene der direktoratene eller departementene velger å bygge egne strukturer for medvirkning, bør disse legges langsiktig, helhetlig og kontinuerlig arbeid til grunn. Dette gjøres kun i begrenset grad i dag.

Ingen av de vi snakket med hadde faste retningslinjer for barn og unges deltakelse og det ble gjort vurderinger fra prosjekt til prosjekt på hvordan en best mulig kunne få frem barns stemme. Samtidig opplevde mange av de ansatte medvirkningsarbeid som vanskelig og lurte på hvordan de kunne bedre arbeidet sitt. Det er urovekkende at arbeidet i stor grad er vurderingsbasert når ansatte ikke føler at de har nok kompetanse til å gjøre slike vurderinger. Intervjuene våre belyser at manglende kompetanse om barns medvirkning fører til dårligere kvalitet på deltakelsen, slik også Heart trekker frem.³² Det er viktig at alle som jobber med barn, eller utvikling av tjenester barn bruker, har kunnskap om reell og meningsfull deltakelse.³³

Bruken av tjenstedesignbyrå kan være en utfordring. Slike byrå kan gjøre det lettere for direktoratene og departementene å drive prosjekter, men samtidig bidrar dette til at kompetanse om barns medvirkning blir værende utenfor departementene og direktoratene. Medvirkningsarbeidet virker å forbli prosjektbasert når tjenstedesignbyråene kobles på. Noen byrå har heller ikke tilstrekkelig kompetanse til å fasilitere gode medvirkningsprosjekter.

32 Hart (1992), *Children's Participation: from tokenism to citizenship*, s. 9.

33 Kirby, Lanyon, Cronin og Sinclair (2003), *Building a Culture of Participation*, s. 7.

Flere av respondentene trakk frem at arbeid med barn må vurderes fra situasjon til situasjon. Press er enig og mener at det er spesielt viktig å utforme spesifikke mål for den konkrete deltakelsen og vurdere hvordan disse kan oppnås med utgangspunkt i teorier for reell og meningsfull deltakelse.³⁴ Dette utelukker likevel ikke at direktoratene og departementene har overordnede strategier eller retningslinjer for arbeidet med barns deltakelse. Strategier kan sette overordnede mål for arbeidet, peke ut hva reell og meningsfull deltakelse faktisk er og sette minstestandarder for arbeidet som gjøres. Det er bekymringsverdig at ingen av direktoratene eller departementene vi snakket med hadde slike strategier eller noen form for retningslinjer.

Mange barne- og ungdomsorganisasjoner rekrutterer skjevt, noe som ofte er et resultat av manglende ressurser. Dette kan bli et problem for deltakelsesarbeid i direktoratene og departementene fordi prinsipper for reell og meningsfull deltakelse anbefaler å ta utgangspunkt i demokratiske og representative organisasjoner for unge. Press mener at dette kan løses gjennom å styrke tildelingene og bedre rammevilkårene for barne- og ungdomsorganisasjonene, slik at de kan rekruttere bredere. Dette kan også lette arbeidsmengden for direktorater og departementer som skal jobbe med medvirkning, fordi de slipper å rekruttere nye deltakere i prosjektene sine fra gang til gang. Det er urettferdig å forvente at enkeltindivider under 18 år skal kunne delta på samme nivå som demokratiske og representative organisasjoner. Vi mener det trengs klarhet i hvem som har overordnet ansvar for barn og unges deltakelse i nasjonale medvirkningsprosesser og at ansvaret må følge med forpliktelser.

Press mener at den medvirkningsfaglige kompetansen i alle departementer og direktorater bør styrkes. Vi mener retningslinjer, veiledere og strategier i hvert direktorat og departement vil bidra til å øke kvaliteten på barns deltakelse. I tillegg må barne- og ungdomsorganisasjonene støttes for å kunne representere enda flere.

Press anbefaler

Nasjonal strategi for barns medvirkning

- Finansiering av forskning på barns deltakelse i demokratiske organisasjoner
- Å innhente erfaringer fra land som har implementert nasjonale strategier for barns medvirkning
- At helhetlig og kontinuerlig arbeid legges til grunn for all involvering av barn

Økt kompetanse

- Tilstrekkelig finansiering av kompetansesenter for ungdomsmedvirkning
- At den medvirkningsfaglige kompetansen i alle departementer og direktorater styrkes
- Veiledende retningslinjer for barns deltakelse i offentlige beslutningsprosesser

Representativ deltakelse

- Økning i barne- og ungdomsorganisasjonenes frie midler
- At departementer og direktorater gjør en kartlegging av hvilke barne- og ungdomsorganisasjoner som kan bidra med innspill på ulike felt
- Aktiv inkludering av barne- og ungdomsorganisasjoner i alle brukerråd
- At involvering av barn og unge i brukerråd må bygge på representative prinsipper

Avslutning

Barns deltakelse, involvering, medvirkning og reell makt og innflytelse henger tett sammen. Retten til å bli hørt og si sin mening slås fast i FNs barnekonvensjon artikkel 12. Til tross for at minimumsstandard av rettigheten er fastsatt gjennom juridisk rammeverk, så finnes det mange ulike måter å involvere barn på. Noen er svært vellykket, andre kan ende opp med å gjøre mer skade enn nytte. Det er på høy tid at involvering av barn og unge i nasjonale medvirkningsprosesser skjer på måter bygger på grundige vurderinger, høy kompetanse og bevissthet rundt hvilken type deltakelse som er ønskelig.

Press mener det er store mangler i måten norske direktorater og departementer jobber med barns rett til å bli hørt. Vi etterlyser et mer strukturert arbeid som bygger på teoretiske tilnærminger og erfaringsbasert kunnskap. Det er stort behov for økt kompetanse på barns medvirkning, samt mer langsiktige strategier for hvordan barns rett til å bli hørt kan bli et arbeidsprinsipp.

Press ønsker med denne rapporten å peke på et område hvor vi de siste årene har opplevd en negativ utvikling. Barns medvirkning blir omtalt som særlig viktig i mange offentlige instanser, men samtidig virker gjennomføringen stadig mer vilkårlig og basert på hva som lettest lar seg gjennomføre. Det er viktig at barns individuelle rett til å bli hørt ivaretas på en god måte, men i denne rapporten har vi rettet fokuset mot retten til å bli hørt på systemnivå. Rapporten avdekker utfordringer som vi håper kan løses gjennom et godt samarbeid mellom politisk ledelse, administrasjon i departementer og direktorater og barne- og ungdomsorganisasjoner.

Takk til

Takk til ungdommene vi har intervjuet, Barne- og familiedepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Helsedirektoratet, Grete Vandvik og LNU.

PRESS

REDD BARNA UNGDOM