



BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET

Rapport 2009

Ungdoms fritidsmiljø Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse

Utredning fra ekspertgruppe nedsatt av
Barne- og likestillingsdepartementet januar 2008





BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET

Rapport 2009

Ungdoms fritidsmiljø Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse

Utredning fra ekspertgruppe nedsatt av
Barne- og likestillingsdepartementet januar 2008

Ekspertgruppen har bestått av følgende medlemmer:

Professor Halvor Fauske, Høgskolen i Lillehammer (leder)
Forsker Guri Mette Vestby, Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR)
Seniorrådgiver Yngve Carlsson (KS)

Innhold

Sammendrag	9
DEL I – Ungdoms fritidsmiljø	25
Kapittel 1 Mandat og bakgrunn for mandatet.....	25
1.1 Mandat	25
1.2 Avgrensning	26
1.3 Ekspertgruppas arbeid	27
1.4 Gangen i framstillingen.....	27
Kapittel 2 Noen perspektiver på ungdoms fritid.....	28
2.1 Fritid i et kunnskapssamfunn	28
2.2 Den farlige fritida	29
2.3 Fra forebygging til kvalifisering.....	30
2.4 Det mangfoldige fritidsfeltet.....	31
2.4.1 Unges fritidsaktiviteter.....	31
2.4.2 Fritidstilbud	33
Kapittel 3 Ungdoms- og fritidslov?	35
3.1 Ungdomslovalliansen: Krav om – og begrunnelser for – en ungdomslov.....	35
3.2 Iverksetting av ungdomspolitikken: Lover, konvensjoner og økonomisk støtte	35
3.3 FNs barnekonvensjon	37
3.4 Lovfesting av forebyggende arbeid.....	38
3.5 Kan finsk og dansk lovgivning på ungdoms- og fritidsfeltet være en modell for Norge?	38
3.6 Er en sterkere lovstyring et egnet virkemiddel for å styre kommunenes fritidspolitikk?	39
3.7 Handlingsrom – en forutsetning for lokal deltakelse og innflytelse fra ungdom	40
Kapittel 4 Kulturaktiviteter i kommunene	42
4.1 Kommunale kunst og kulturtilbud.....	42
4.2 Utfordringer for musikk og kulturtilbudet lokalt.....	44

Kapittel 5 Fritidsklubber og ungdomshus.....	46
5.1 En virksomhet preget av store lokale variasjoner.....	46
5.2 En virksomhet utviklet i et samspill mellom ungdomsinitiativ, ulike begrunnelser og lokale forutsetninger.....	47
5.2.1 Mobilisering fra ungdommen selv.....	47
5.3 Den sosialpolitiske begrunnelse	47
5.3.1 En nærhet til andre typer voksenpersoner	48
5.3.2 Et alternativ til spesielle kriminalitetsfremmende arenaer	48
5.3.3 En arena som er åpen for alle – og et alternativ til private og eksklusive arenaer	49
5.3.4 De forebyggende og ønskede sosialpolitiske konsekvensene kommer ikke av seg selv	49
5.4 Den kulturpolitiske begrunnelsen for fritidsklubber og ungdomskulturhus	49
5.4.1 Hva skjer i møtet mellom ungdomsklubb og kulturskole? Nye og gode hybridmodeller?	50
5.5 Lokalsamfunns- og stedsutviklingsbegrunnelsen for fritidsklubber og ungdomshus.....	51
5.6 Variasjon i begrunnelser og kontekster gir en betydelig spredning i ulike typer virksomhet.....	52
5.7 Utdfordringer, dilemmaer og barrierer	53
5.7.1 En sterk konkurransesituasjon – og ungdomstiltak som ikke brukes	53
5.7.2 Når klubbene/ungdomshusene tiltrekker seg en for ensartet målgruppe.....	54
5.7.3 Når en finner den gode balansen.....	54
5.7.4 Når det blir for stor ubalanse.....	55
5.7.5 Å legge ned fritidsklubber og ungdomshus – uten å svekke kommunens ungdomsarbeid	56
5.7.6 Symbol på kommunal nedprioritering av ungdom – men er dette faktisk et nedprioritert område?	57
5.8 Et krevende arbeid	58
5.8.1 Vanskelige og uforutsigbare oppgaver som forutsetter kompetanse	59
5.8.2 En virksomhet som risikerer å bli utdefinert fra det tverrfaglige samarbeidet	59
5.8.3 Kompetente fritidsarbeidere har mye å tilby de andre virksomheter for barn og unge.....	60
5.8.9 Større ungdomstiltak en fordel for å bygge opp kompetanse.....	61
5.9 Hvordan heve ungdomsarbeidets kvalitet og status?	61
5.9.1 Behov for økt kompetanse	62
5.9.2 Behov for å synliggjøre gode tiltak. ”Demonstrasjonsklubber”	62
Kapittel 6 Inkluderende fritidsmiljø.....	64
6.1 Fattigdom blant barn og unge.....	64
6.1.1 Hva er fattigdom?.....	64
6.1.2 Hvem er fattige?	65
6.1.3 Hvilke konsekvenser har fattigdom for deltakelse i fritida?.....	65
6.1.4 Tiltak for å motvirke fattigdom.....	66
6.2 Innvandrerungdom og fritidsaktiviteter.....	67
6.2.1 Fritidsbruk/deltakelse	68
6.2.2 Hverdagsaktiviteter, sentrumsbruk og kulturaktiviteter	68
6.2.3 Organiserte aktiviteter	70
6.2.4 Deltakelse i idrett og fysiske aktiviteter	70
6.2.5 Trening på egenhånd	71
6.2.6 Barrierer for deltakelse på sentrale fritidsarenaer.....	71

6.2.7 Forslag til tiltak	75
6.3 Barn og unge med funksjonsnedsettelse	78
6.3.1 Barrierer og muligheter	78
6.3.2 Tiltak for å sikre deltakelse i fritidsaktiviteter	79
6.4 Fritid for utsatte ungdomsgrupper	80
6.4.1 Utsatte ungdomsgrupper – hva er det?	80
6.4.2 Fritidas positive potensial	81
6.4.3 Tiltak for å inkludere utsatte unge i fritidsaktiviteter	82

DEL II – Demokrati og deltakelse for ungdom..... 85

Kapittel 7 Historisk perspektiv på ungdoms deltakelse 87

7.1 Historisk utvikling på en generasjon	87
7.2 Dagens begrunnelse speiler holdninger og forståelser	88

Kapittel 8 Nasjonale myndigheters politikk for unges deltakelse og innflytelse..... 92

8.1 Nasjonal policy og lokal iverksetting og utforming	92
8.2 Barne- og likestillingsdepartementets strategiske formuleringer	92
8.3 Nasjonal strategi for barn og unges miljø og helse 2007-2016.....	93
8.4 Kommunal- og regionaldepartementet: strategier for å styrke lokaldemokratiet	93
8.5 Miljøverndepartementets strategier for ungdoms deltakelse.....	94

Kapittel 9 Dagens lovforankring av unges rett og mulighet til deltakelse og innflytelse 96

9.1 Innledning.....	96
9.2 Grunnloven: stemmerett.....	96
9.3 FN's barnekonvensjon	96
9.4 Kommuneloven	97
9.5 Lov om barn og foreldre, lov om barneverntjenester.....	97
9.6 Opplæringsloven.....	97
9.7 Plan- og bygningsloven	98

Kapittel 10 Muligheter for deltakelse og demokratilæring i skole, fritidsklubb og foreningsliv 99

10.1 Innledning: interne arenaer for deltakelse.....	99
10.2 Deltakelse og demokratilæring i skolen	99
10.3 Deltakelse og demokratilæring i fritidsklubber	100
10.4 Deltakelse og demokratilæring i frivillige organisasjoner	101

Kapittel 11 Deltakelse og demokratilæring i kommunale ungdomsråd og andre deltakelsesordninger 104

11.1 Innledning.....	104
----------------------	-----

11.2 Om erfaringer med ungdomsråd og lignende organer	104
11.3 Representative organer: sammensetning, representativitet og funksjon	106
11.4 Deltakerdemokratiske praksiser for medvirkning.....	109
Kapittel 12 Hvordan sikre ungdoms deltakelse og innflytelse?.....	113
12.1 Behov for lovfesting og tidligere forsøk på å sikre deltakelse	113
12.2 Lokal sjøråderett og lovfesting av demokratiprogram for ungdom.....	114
12.3 Stimulere og forplikte: forslag til tiltak	115
Litteraturliste.....	118

Sammendrag

Mandat

Ekspertgruppa har utredet to hovedproblemstillinger:

I) Fritidsmiljøet

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

II) Demokrati og deltakelse

- Se på hvordan ungdoms deltakelse og innflytelse i dag er ivaretatt i norske kommuner.
- Vurderer om ungdom i tilstrekkelig grad deltar i lokaldemokratiet.

- Gi en vurdering av behovet for styrking av arbeidet på området – og komme med forslag til hva som kan gjøres for å sikre ungdom økt innflytelse lokalt.

Ungdom er i utredningen avgrenset hovedsakelig til aldersgruppen 13 – 19 år. Dette omfatter dem som er på ungdomstrinnet i grunnskolen og i videregående skole. Disse ungdommene tilbringer mesteparten av sin fritid i kommunen, og er slik sett den viktige målgruppen når det gjelder lokale fritidstilbud. Når det gjelder det vide saksfeltet for deltakelse og innflytelse er det noe annerledes. Myndighetsalder 18 år, som også er stemmerettsalderen, gir voksnes rettigheter og plikter, men innebærer ingen sluttstrek for ungdomsalderen. Dagens utdanningsløp og ungdomstid varer for mange gjennom nesten hele 20-årsfasen, og en ungdom midt i 20-åra vil ha en del sammenfallende behov knyttet til levekår og livsbetingelser som en som nettopp er blitt myndig. Ungdom i 20-åra inkluderes derfor i våre drøftinger av deltakelse og innflytelse.

Del I – Ungdoms fritidsmiljø

Noen perspektiver på ungdoms fritid

Hva slags muligheter fritida gir, og hvilke farer den medfører, vil være påvirket av samfunnsmessige forhold og av hvilke forståelser som dominerer. Fritid har flere dimensjoner. Den kan være byggende og forebyggende, og den kan gi de unge erfaringer og kvalifikasjoner som er viktige både i arbeidslivet og for deltakelse i samfunnet. Det er også viktig å påpeke at også forebygging i større grad enn tidligere forstås som kvalifisering og kompetanseutvikling. Slik sett er kanskje skillene mellom fritid som kvalifisering og fritid som forebygging i tradisjonell forstand ikke så klare som tidligere.

Ungdoms- og fritidslov?

Noen av tjenestene på kulturområdet er pålagt ved lov. Det gjelder folkebibliotek og kulturskoler. Andre kultur- og fritidstilbud enn bibliotek og kulturskole er ikke lovfestet. Barn og unge er likevel gitt rettigheter både når det gjelder fritid og deltakelse kulturelle aktiviteter og fritidsaktiviteter. I FNs barnekonvensjon som er innarbeidet i norsk lov, og som er gjort gjeldende fra 2003, er det bestemmelser om retten til å si sin mening og bli hørt (artikkel 12), om å få og gi informasjon (artikkel 13), om organisasjonsfrihet (artikkel 15) og om lek og fritid (artikkel 31). Barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller ble tatt direkte inn i norsk lov gjennom menneskerettighetsloven § 2 nr. 4. De ble også gjort endringer i andre lover for å synliggjøre barnekonvensjonens bestemmelser. FNs barnekonvensjon gjelder som norsk lov og ved motstrid mellom konvensjonen og annen lovgivning, skal konvensjonens bestemmelser gå foran.

Når det gjelder den kommunale fritidspolitik overfor ungdom, ser ikke ekspertgruppa det store behovet for ytterligere lovstyring. Fritids- og kultursektoren egner seg lite for statlig styring. De gode løsningene må tilpasses lokale forhold. Og kultur- og fritidspolitikken ligger utenfor de sentrale velferdstjenester hvor likhet, standardisering og sterk statlig styring er påkrevd. En god fritidspolitik overfor ungdom forutsetter et lokalpolitisk handlingsrom. Et slikt handlingsrom er igjen en forutsetning for at ungdommen selv skal finne det meningsfylt å delta i ungdomsråd og i lokalpolitisk arbeid. Derimot kan det være et poeng å samle og tydeliggjøre de lover og regler som allerede gjelder. Det er ikke usannsynlig at både kommunale ledere og politikere kan tro at dette feltet er mer "lovtomt" enn det faktisk er.

Kulturaktiviteter i kommunene

Det lokale kunst og kulturtilbudet til barn og unge har et etter hvert blitt nokså omfattende og mangfoldig. Målsettingen er at de unge både skal kunne oppleve kunst og kultur og selv delta i ulike kulturelle aktiviteter. Kunst og kultur kan både som opplevelse og som aktivitet gi fritida et positivt innhold. Forruten at kunst og kultur har sin egenverdi, har disse tilbudene også blitt tillagt betydning som en motvekt til de mer kommersielle kulturtilbudene.

Siden 1960-tallet har det blitt etablert en rekke kulturtilbud for barn og unge. Noen av tiltakene er institusjonalisert slik som musikk- og kulturskoletilbudet, mens andre aktiviteter tilbys i form av prosjekter eller andre tidsavgrensede arrangementer. KOSTRA-tall som viser hva kommunene bruker til kulturformål, dokumenterer også et betydelig omfang av tiltak for barn og unge. De kommunale kulturskolene har blitt svært sentrale i kulturtilbudet til barn og unge. Det foregår mye utviklingsarbeid der kulturskolene samarbeider med skoler og frivillig kulturliv. Slik sett blir kulturskolens aktiviteter integrert både i opplæring og det arbeidet som frivillige organisasjoner driver. Det mangler imidlertid kunnskap om deltakelse og deltakere i kulturskolens aktiviteter. Ekspertgruppa ser det derfor som viktig at kunnskapsgrunnlaget blir bedre om kulturskolen og andre kulturelle aktiviteter for å kunne finne fram til gode tiltak som realiserer de kulturpolitiske målsettingene som disse tiltakene har.

Fritidsklubber og ungdomshus

Kommunale fritidsklubber og ungdomshus er på mange måter kjernen i kommunenes virksomhet overfor ungdom når det gjelder fritid. De kommunale fritidsklubbene i Norge har en over 50 år lang historie siden den første ble etablert på Hammersborg i Oslo i 1953. På 60- og 70-tallet spredte fritidsklubbene og annet offentlig ungdomsarbeid seg til andre byer og tettsteder. Midt på 1980-tallet fantes det ca. 1000 fritidsklubber i Norge. I 2007 fantes det i følge KOSTRA 642 kommunale fritidsklubber og 362 kommunale musikkverksteder, medieverksteder og ferieklubber. Det betyr at denne type virksomheter fortsatt spiller en stor rolle ute i kommunene.

Fritidsklubber og lignende ungdomstiltak blir ofte brukt i den offentlige debatt som et symbol på at ungdom nedprioriteres. En gjennomgang av KOSTRA-tall fra 2001 til 2007 viser at den funksjonen som fritidsklubber inngår i (sammen med tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner, barne- og ungdomsfestivaler og barneparken) har hatt en svak økonomisk realvekst fra 2001 til 2007, men funksjonens andel av både de totale kommunale kulturbudsjetter og kommunebudsjetter har blitt noe redusert. Siden vi ikke kjenner til fritidsklubbens andel av denne funksjonen, er det vanskelig å trekke noen klar konklusjon på spørsmålet om dette er et nedprioritert virksomhet i kommunene. Forskjellen er allikevel tydelig til de kommunale kulturskolene som har hatt en betydelig vekst i samme periode.

Fritidsklubbene i Norge har blitt utviklet i spenningsfeltet mellom en sosialpolitisk og kulturpolitisk begrunnelse – og i den senere tid også ut i fra en lokalsamfunns- og stedsutviklingsbegrunnelse som går ut på å gjøre kommunene attraktive som bosted. Hva slags utforming og innhold fritidsklubbene har fått, må sees i lys av et samspill mellom ungdommens eget initiativ, de til enhver tid dominerende begrunnelsene og lokale forhold, herunder utviklingen i kommuneøkonomien.

Den sosialpolitiske begrunnelsen har lagt vekt på at fritidsklubbene skal holde ungdom unna de steder hvor de lettest kan fristes av rusmidler og kriminelle subkulturer. Målgruppen har ofte vært definert som "uorganisert ungdom". Forebyggingsbegrunnelsen står fortsatt sterkt i Norge, spesielt når denne type virksomhet trues av nedleggelse. Ekspertgruppa mener det er liten grunn til å tvile på at fritidsklubber ofte kan virke forebyggende. For en del utsatte ungdommer kan det ha stor betydning å møte ansatte voksenpersoner som ikke står i et autoritetsforhold til dem. Det er forskjell på ungdomsarbeideren og en lærer, en ansatt i barnevernet eller polititjenestemann. Den uformelle relasjonen og den tillit og fortrolighet som ofte etableres, kan

gi ungdommer en voksen som de kan ta opp vanskelige temaer med. Forutsatt at fritidsklubben eller ungdomshuset også trekker til seg mange prososiale ungdommer, vil det at "utsatte unge" inkluderes i et større prososialt fellesskap kunne ha en viktig forebyggende funksjon.

Om klubben faktisk har slike forebyggende effekter, avhenger av flere forhold. Ikke minst avhenger det av at "huset" eller "klubben" er attraktiv og at den faktisk brukes av ungdommen. Hvis en klubb skal forventes å ha de ønskede forebyggende funksjoner, forutsetter det tilstrekkelige ressurser til både bygninger, inventar, utstyr, aktiviteter og ikke minst kompetent personale.

Den sosialpolitiske begrunnelsen dreier seg også om ungdoms muligheter til et variert og godt fritidstilbud uavhengig av foreldrenes økonomiske situasjon eller dugnadsvilje/evne. De kommunale fritidsklubbene praktiserer en lav og nesten symbolsk økonomisk inngangsbillett, og er et viktig alternativ til stadig flere og kostnadskrevede kommersielle fritidsaktiviteter. For en del ungdommer er klubbene også et alternativ til utfoldelse gjennom frivillige organisasjoner hvor utgiftene til kontingenter, turer og utstyr kan komme opp i beløp som overstiger betalingsevnen til en del ungdommer og deres familier.

Den kulturpolitiske begrunnelsen for fritidsklubber og ungdomshus; at de unge skal få anledning å utvikle og mestre en interesse, utvikle selvtilitt og en positiv identitet etc., faller sammen med begrunnelsen for de kommunale kulturskolene. Det betyr at kommunene kan ha to ulike institusjoner for å organisere og drive relativt likartede kulturaktiviteter for ungdom. En viktig forskjell er at kulturskolene vanligvis er organisert med undervisning til faste tider og med en forventning om at det skal øves mellom timene. I noen fritidsklubber og ungdomshus kan også de unge få instruksjon i de samme kulturuttrykk, men da vanligvis på en mer uforpliktende måte. Fritidsklubbmedlemmene har større grad av styring med hva de skal delta på til enhver tid.

Ekspertgruppa finner det sannsynlig at det mange steder vil kunne finnes gode lokalt tilpassede løsninger i skjæringsfeltet mellom fritidsklubben og kulturskolen. Dette forutsetter at en er bevisst på hva en gjør når to ulike institusjonstyper, arbeidsformer og kulturer føres sammen i en hybridmodell. Spesielt vil det være viktig å følge med på konsekvensene av en slik hybridisering. Fører det til et allsidig og stort sosialt miljø hvor også utsatt og vanskeligstilt ungdom kan bli inkludert i et større fellesskap? Eller fører den sterke satsingen på kulturskoler til at de mer "prektige" ungdommene får sin kulturarena, og at "de mindre prektige" får en annen?

En begrunnelse for fritidsklubber og ungdomshus som nå synes mer utbredt enn tidligere, er at hvis ungdom som flytter ut for å ta utdanning forbinder hjemstedet

med noe dødt og kjedelig, er sjansen stor for at de ikke returnerer. Spesielt på steder med et tynt befolkningsgrunnlag vil spesialiserte og interessebaserte aktiviteter kunne bidra til å splitte opp et lite barne- og ungdomsmiljø. Skal de unge oppleve "liv og røre" og få anledning til å treffe noen de ikke kjenner fra før – kan en god fritidsklubb eller ungdomshus være det beste samlingstedet. Målgruppen for ungdomstiltaket blir da "ungdom flest". Den primære målgruppen er ikke de utsatte guttene som uansett kommer til å bli boende i lokalsamfunnet, men særlig de mer "moderne" og utdanningsorienterte ungdommene som en ønsker å få tilbake etter endt utdanning. Denne lokalsamfunnsbegrunnelsens praktiske konsekvenser for hvordan fritidsklubber og ungdomshus innrettes og drives, vil neppe være så mye annerledes enn den kulturpolitiske begrunnelsen. Også her rettes fokuset mot at den enkelte ungdom kan skape seg selv, utvikle selvtilitt og utvikle kompetanser som peker inn i et moderne konkurransesamfunn. Derimot vil denne begrunnelsens fokus på stedets attraktivitet og evne til å holde på og trekke til seg innbyggere, kunne bidra til større politisk vilje til å prioritere denne type ungdomstiltak.

Ekspertgruppa mener at velfungerende fritidsklubber/ ungdomshus, nettopp kan være kjennetegnet ved at de kan ivareta flere hensyn samtidig. Det trenger ikke være noen motsetning i at fritidsklubber skal ha både en sosialpolitisk målsetting hvor målet er å gi et godt tilbud til utsatte grupper, at det er et sted hvor den enkelte kan oppleve mestring og glede i selve aktiviteten – og at det bidrar til å gi så gode opplevelser at ungdommene husker hjembygda eller hjembyen på en positiv måte slik at ønsket om å vende tilbake etter endt utdanning forsterkes. Men hvis fritidsklubben ikke evner å gjøre seg attraktiv for mer utsatte ungdommer i relevant alder, forspilles sjansen for å nå disse ungdommene – nettopp fordi "klubben" er en av de få voksenstyrte arenaer som når ut til denne gruppen. Samtidig må klubben også være attraktiv for vanlige prososiale ungdommer slik at en unngår at et vanskeligstilt og kanskje destruktivt ungdomsmiljø får dominere stedet i en negativ selvforsterkende prosess.

Sannsynligvis klarer mange fritidsklubber og ungdomshus å balansere slik at de kan romme flere ulike typer ungdommer. Øia (2009) viser i en helt fersk undersøkelse fra Oslo at de som bruker denne type tiltak representerer et mangfold av ungdom. Ut i fra en forebyggende målsetting synes fritidsklubbene i Oslo langt på vei å treffe målgruppen – dvs. utsatte ungdommer. Klubbene har allikevel en stor andel ungdom som ikke kan karakteriseres som antisosiale eller i risikosonen og som kan balansere de som befinner seg i en risikosone når det gjelder kriminalitet. Men det at klubbene i Oslo har en overrepresentasjon av de som befinner seg i en risikosone, fører til at balansen mellom "pro-sosiale" og "anti-sosiale" ungdommer ofte vil være en utfordring i den enkelte fritidsklubb. Av og til forstyrres balansen mellom grupper i "klubb"

eller "hus". Og noe av det mest problematiske er hvis en gruppe med alvorlig problematferd setter sitt preg på stedet slik at de mer normalt fungerende ungdommene trekker seg vekk. Da kan gruppen bli for vanskelig for de ansatte. Fritidsklubben kan komme til å forsterke negative prosesser og gjøre "vondt verre". En fornuftig tilpasning til en slik situasjon vil kunne være å stenge dårlig fungerende tiltak for kortere eller lengre tid, og noen ganger gjennomføre strukturendringer som for eksempel overgang fra flere mindre fritidsklubber til et større ungdomshus.

Fritidsklubber og ungdomshus befinner seg i dag i en helt annen konkurransesituasjon sammenlignet med for 15-20 år siden. De konkurrerer med frivillige organisasjoner, private arenaer, datamaskiner og alle de muligheter som internett gir for spill og kommunikasjon, kommersielle fritidstiltak (eks. treningssentre) og kommersielle "hengesteder" i form av kafeer og burgerbarer. I tillegg har en fått kulturskolene som gir instruksjon i kulturuttrykk som også har vært vanlige i fritidsklubbene. En stor utfordring for fritidsklubbene er hvordan de skal trekke nok ungdommer slik at de oppleves som sosialt spennende. Hvis en skal skape et kommunalt ungdomsalternativ som er så attraktivt at deltakelsen kommer over terskelen for kritisk antall deltakere, kreves det satsing fra kommunens side. Det holder ikke lenger med et bomberom og en utdatert spillmaskin. Hvilke aktiviteter ungdommene finner interessante og hvordan et trivelig lokale ser ut, har man mulighet å finne ut ved å trekke ungdommer med i planlegging av virksomheten. Likeledes forutsetter en vitalisering av et tiltak som knapt nok brukes, at en undersøker og analyserer hvorfor tiltaket ikke brukes. Skal en gjøre dette forutsetter det at en har kompetente ansatte som arbeider tett på ungdommen, og som er i stand til å analysere og forstå deres behov.

Det legges ned en del fritidsklubber i Norge. Noen legges ned fordi de erstattes av et større og sentralt ungdomshus i kommunen. Noen legges ned fordi det faktisk ikke er et reelt behov for dem i tillegg til alle andre aktiviteter som ungdom deltar i. Men det legges helt sikkert også ned mange klubber fordi de er så lite tilpasset målgruppens interesser og behov og krav til standard at de blir stående tilnærmet tomme. Når deltakelsen befinner seg på et lavmål, blir det vanskelig å forsvare politisk å bruke ressurser på tiltaket.

En god kommunal ungdomspolitik forutsetter at en er i stand til å tilpasse tiltakene til den situasjon ungdom befinner seg i, til endringer i det ungdomskulturelle landskapet og til endringer i konkurransesituasjon med andre fritidsaktiviteter. I tillegg skal en altså finne den gode balansen mellom ulike ungdomsgrupper innenfor "klubb eller hus". Dette er et krevende arbeid hvor det må være tillatt å prøve og feile, og da helst slik at ressurser ikke trekkes tilbake og omprioriteres til andre formål når noe feiler. Hvis en ikke tillates å feile i et så uforutsigbart farvann som arbeid med

ungdom i en sterkt foranderlig verden, vil man bli redd for å prøve – og å lære. Rådmenn og politikere som er overivrige etter å trekke tilbake midler fra havarerte ungdomstiltak, kan bidra til å underminere den sikkerhet som slik virksomhet er avhengig av for at den skal være tilpasningsdyktig – og god. På den annen side vil det også være situasjoner hvor det kan være riktig å omprioritere ressurser til andre formål. Om det for eksempel er riktig å bruke ressurser på en fritidsklubb sammenlignet med en sosiallærer på ungdomsskolen eller en stilling på helsestasjonen, kan kun besvares politisk. Da er det viktig at en har best mulig kunnskap om hvilke konsekvenser denne type omprioriteringer har.

Ekspertgruppa mener at å arbeide i denne type fritidstiltak ute i kommunene krever betydelig kompetanse hos de ansatte. Det bør fortsatt være rom for ansatte som ikke er høyskoleutdannet, men som kan ha spesielle interesser og ferdigheter innenfor media, musikk, fysiske aktiviteter etc., eller at vedkommende er en trygg og god voksenperson. Men en styrking av de ansattes fagkompetanse vil gjøre dem viktigere som samspillspartner overfor andre som arbeider med barn og unge i kommunene, i tillegg til at de bedre vil kunne håndtere de mange dilemmaer og utfordringer som dette arbeider fører med seg. Ekspertgruppa forslår et betydelig kompetanseløft for de som arbeider i fritidsklubber og ungdomshus. Dette bør gå sammen med en sterkere satsing på heltidsstillinger – som i en del tilfeller også forutsetter en satsing på færre og større ungdomstiltak.

Inkluderende fritidsmiljø

En sentral politisk målsetning er at alle skal ha like muligheter for deltakelse på alle samfunnsarenaer. Noen unge møter imidlertid på barrierer når det gjelder deltakelse i fritidsaktiviteter. Dette kan være ungdom som lever i lavinntektsfamilier, unge som har funksjonsnedsettelse og unge som har innvandrerbakgrunn. Innenfor hver av disse kategoriene kan det være til dels store individuelle forskjeller. Det som likevel er felles for dem er at de opplever noen barrierer som hindrer dem i å delta i fritidsaktiviteter på lik linje med annen ungdom.

Unge fra lavinntektsfamilier

Sammenlignet med barn fra andre familier, viser undersøkelser at barn og unge fra lavinntektsfamilier har klart lavere aktivitet i fritida. At det er slik kan ha sammenheng både med at mange aktiviteter medfører betydelige kostnader, som når deltakelse i organisert idrett lett kommer opp i 5000-10.000 kr. pr. år i kontingenter, utstyr og turer. Samvær med venner syntes ikke å være særlig påvirket av fattigdom, men

det var en viktig forskjell. Sammenlignet med andre barn var det færre barn og unge fra lavinntektsfamilie som var hjemme hos hverandre på besøk.

En konsekvens av å bli stående utenfor spesielt de organiserte aktivitetene, er at en også får problemer med å bli en del av "lokalsamfunnsveven". Og da får en heller ikke tilgang på de ressurser som formidles gjennom denne. For yngre ungdommer kan det være en kvelds- eller feriejobb – noe som i sin tur kan være et viktig tilskudd til økonomien. For eldre ungdommer kan det være bolig og ordinært arbeid. Gjennom å være ekskludert fra vanlige sosiale fellesskap, risikerer en også å komme inn i en selvforsterkende negativ spiral.

For de fleste ungdommer som vokser opp i fattige familier vil neppe konsekvensene være så dramatiske. Felles for mange er allikevel at *aktivitetsmenyen blir smalere* enn for andre barn og unge. De må velge aktiviteter som de har råd til, og dette er ikke nødvendigvis aktiviteter som de har lyst på eller spesielle anlegg for. For ungdom flest er fritidsareaen en arena hvor en kan oppnå status, gjennom at en finner en aktivitet som passer ens fysiske og intellektuelle forutsetninger og interesser. Derved kan en bli en "vinner". Barn og unge som tilhører den store norske middelklassen vil ha mindre begrensninger på hvilke aktiviteter de kan prøve seg ut i. De fleste vil få penger til kontingenter og til nødvendig utstyr som de kan prøve, og derved vil de også lettere ende opp i en aktivitet de trives med og behersker.

Unge med innvandrerbakgrunn

Det som særpreger innvandrerungdommens fritidsmønster sammenlignet med ungdom med norsk bakgrunn, er de store forskjellene mellom gutter og jenter. Jentene har i stor grad en hjemmeorientert livsstil som står i tydelig kontrast til den uteorienterte livsstilen til en betydelig andel av guttene.

Ungdom med minoritetsbakgrunn deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter enn ungdom med norsk bakgrunn. Prosentandelen med minoritetsbakgrunn utenfor idretten er liten. Andelen gutter med minoritetsbakgrunn som driver idrett er noe lavere enn hos norske gutter, men ikke svært mye lavere. Andelen jenter med minoritetsbakgrunn som driver organisert idrett er betydelig lavere enn blant jenter med norsk bakgrunn.

At ungdom med ulike etnisk bakgrunn fordeler seg noe ulikt på forskjellige fritidsarenaer, trenger ikke være særlig problematisk. Det problematiske er hvis store grupper ungdommer står utenfor de arenaer som flertallet av deres jevnaldrende deltar på, og at dette "utenforskapet" ikke er uttrykk for ungdommens

egne aktive valg. Og det er ikke tvil om at ungdom med innvandrerbakgrunn, og særlig jenter, er klart overrepresentert blant de som ikke deltar på slike arenaer. Dette skyldes ikke at de ikke ønsker å delta. Det er blant de som befinner seg utenfor organisasjonslivet en finner de som sterkest kunne tenke seg å delta. Dette er problematisk i et inkluderingsperspektiv, i et likestillingsperspektiv og også i et folkehelseperspektiv.

Ekspertgruppa er av den oppfatning at manglende kjennskap hos foreldrene til den organiserte fritidskulturen i Norge" er en *viktig del av årsaken* til de store forskjellene en finner i organisert fritidsdeltakelse mellom ungdom med hhv. norsk bakgrunn og de med ikke-vestlig kulturbakgrunn. Manglende kunnskap om hva som foregår på fritidsarenaene bidrar til å forsterke behovet for å kontrollere barna og da særlig jentene. Økonomi har også stor betydning. Mange organiserte fritidsaktiviteter koster så mye penger, at mange unge med minoritetsbakgrunn er avskåret fra å delta.

Den lave deltakelsen til spesielt jenter med innvandrerbakgrunn på sentrale fritidsarenaer, skyldes også kulturelt betingede praksiser som begrenser muligheten for å delta. Det er få unge med minoritetsbakgrunn som uttrykker direkte at de ikke får lov til å delta i organiserte fritidsaktiviteter eller i idrettsaktiviteter. Men det er nok mange, særlig blant jentene, som neppe vil utfordre etablerte oppfatninger om hva som sømmer seg. Dette dreier seg om aktiviteter hvor det vises mye kropp, og arenaer hvor gutter og jenter deltar sammen etter puberteten. Den begrensede deltakelse fra jenter med muslimsk bakgrunn i fritidsklubber og organiserte fritidsaktiviteter, til forskjell fra den store deltakelsen fra gutter med samme bakgrunn, representerer en av de mest åpenbare utfordringene for integrasjons- og inkluderingsprosesser i de flerkulturelle ungdomsmiljøene.

En annen viktig forklaring på ulikheter i deltakelse på fritidsarenaene er at unge med minoritetsbakgrunn, og særlig jenter, bruker mer tid på lekser enn ungdom med norsk bakgrunn. De oppgir selv dette som en viktig grunn til at de ikke deltar i tidkrevende og organiserte fritidsaktiviteter. Å delta i organisert idrett, andre frivillige organisasjoner og fritidsklubber er en viktig kanal inn i det norske samfunnet. Å lykkes i skolen er en annen kanal. Ferske tall fra Statistisk sentralbyrå viser at blant norskfødte med to innvandrerforeldre (dvs. annen-generasjons ungdom), tar nå 35 prosent høyere utdanning, mens andelen totalt i ungdomsbefolkningen (19-24) år er 30¹. Å satse på skolen er en rasjonell strategi for å bli inkludert i samfunnet. Den trenger ikke stå i veien for deltakelse på sentrale fritidsarenaer, men kan gjøre det.

¹ Norskfødte med polsk, sri-lankesisk, indisk og kinesisk bakgrunn topper denne statistikken. Men også norsk-fødte med pakistansk bakgrunn ligger over gjennomsnittet

Hvis mennesker med minoritetsbakgrunn skal delta på de samme fritidsarenaene som majoritetsbefolkningen, forutsetter det at de opplever å bli akseptert og føle seg likeverdige og at de ikke utsettes for diskriminering, sjikane og i verste fall vold. Fritidsaktivitetenes egenverdi, det å ha det morsomt, oppleve spenning og mestring, vil bli redusert hvis en ikke føler seg akseptert i det sosiale fellesskap som omgir aktiviteten eller hvis fritidsarenaen også inneholder atferd og praksiser som bryter sterkt med egne verdier. En naturlig konsekvens for mange vil være at man ikke begynner med en aktivitet i det hele tatt, at en slutter med en påbegynt aktivitet eller at en legger den til en helt annen sosial setting hvor en føler seg akseptert.

I følge *Ung i Oslo-2006* er det få unge med minoritetsbakgrunn som uttrykker at de "ofte" eller "svært ofte" har blitt truet/angrepet, ertet/fornærmet på grunn av sin bakgrunn, eller at de føler at de ikke blir akseptert av nordmenn. Det er allikevel kun et mindretall av 14-17 åringene i Oslo som ikke har hatt slike negative opplevelser. Langt flere gutter enn jenter er utsatt for slike handlinger, og gutter med afrikansk bakgrunn er mest utsatt.

Det er derimot vanskelig å fastslå ut i fra foreliggende forskning hvor stor betydning negative, diskriminerende og rasistiske erfaringer har når det gjelder minoritetsungdommers fritidsbruk på ulike arenaer. Somaliske gutter i Oslo, som tilhører den gruppen som mest opplever slike handlinger, er for eksempel overrepresentert i idretten sammenlignet med gutter med annen ikke-vestlig bakgrunn. Og det er heller ikke sikkert at fremmedfiendtlige eller rasistiske ytringer på fotballbanen, trenger å ha stor betydning for idrettsdeltakelsen forutsatt at spilleren opplever støtte og aksept i blant lagkamerater og ledere i eget lag.

Når det gjelder den manglende deltakelsen fra jenter med minoritetsbakgrunn i frivillige organisasjoner, ligger mest sannsynlig de største barrierene for deltakelse utenfor organisasjonene selv. Men det kan også være forhold ved organisasjonene som kan virke ekskluderende, blant annet i måten man møter nye medlemmer på. Organisasjonene kan ha egenskaper som ikke er tilpasset et flerkulturelt mangfold.

Det finnes selvsagt ikke noen entydig grense mellom hva som skal regnes som utestengning på fritidsarenaene og hva som skal regnes som selvvalgt "utenfor-skap". Spesielt frivillige organisasjoner er bærere av verdier og interesser, og de har vel innarbeidede samværsformer. En kan ikke forvente at de vil bryte sterkt med disse for å inkludere nye grupper i fellesskapet. Samtidig er integrasjon og inkludering av etniske minoriteter en toveis prosess hvor et vellykket resultat er avhengig av at både majoritet og minoritet er villig til å søke pragmatiske løsninger slik at felles aktiviteter og samhandling kan tilskyndes. Mange tilpasninger er

enkle og krever ikke at majoriteten går på akkord med viktige verdier og interesser.

En økt og bredere deltakelse fra innvandrerungdom på fritidsarenaene dreier seg om mange av de store spørsmålene som også den generelle integrerings- og inkluderingspolitikken omhandler. Hva som gjøres på andre politikkområder – både økonomi, helse, sosial, utdanning, asyl/flyktningepolitikken etc. kan spille positivt eller negativt over på ungdoms deltakelse på fritidsarenaene. Det er for eksempel viktig at nyankomne flyktninger og asylsøkere til Norge raskt kan komme til bosettingskommunen og at de mottas på en positiv måte i det nye lokalsamfunnet. Skal barn og unge kunne delta på de fritidsarenaene som koster en del penger, forutsetter det en nasjonal økonomisk politikk som forhindrer at en betydelig andel av innvandrerbefolkningen havner i lavinntektsgruppene. Hvis ungdom med minoritetsbakgrunn skal kunne inkluderes i et lokalt foreningsliv, er det en forutsetning at det fortsatt vil være en tilstrekkelig andel foreldre med norsk bakgrunn som kan opprettholde disse organisasjonene. Derfor er det viktig med en politikk som motvirker en for sterk etnisk og sosial segregering.

En kan ikke forvente at første generasjons flyktninger og innvandrere skal kunne ta ansvar for driften av organiserte fritidsaktiviteter. Dette vil måtte hvile på de norske foreldrenes innsats. Samtidig er det viktig med tiltak som gradvis fører foreldre med minoritetsbakgrunn inn i den norske dugnads- og organisasjonskulturen slik at en i flerkulturelle boområder unngår at noen få norske foreldre også må dekke opp den manglende innsatsen til foreldre med minoritetsbakgrunn.

Unge med funksjonsnedsettelse

Til tross arbeidet med å tilrettelegge for at personer med funksjonsnedsettelse skal sikres full deltakelse i samfunnet, viser det seg at mange møter på hindringer som gjør det vanskelig blant annet å delta i kultur- og fritidsaktiviteter. I 2008 gjorde Rambøll Management på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en kartlegging av fritidstilbudet til barn og unge med funksjonsnedsettelse. Også denne kartleggingen, som er casestudier i fem fylkeskommuner, tre kommuner og to bydeler, viser at det er barrierer som bidrar til at barn og unge med funksjonsnedsettelse ikke kan delta slik de ønsker i fritidsaktiviteter. Denne kartleggingen er ment som grunnlag for å utvikle modeller for fritidstilbud, og den omfatter barn og unge i grunnskole og videregående skole (Kunnskapsdepartementet 2008).

I kartlegginger som er foretatt påpekes følgende barrierer som hindrer deltakelse i fritidsaktiviteter:

- manglende fysisk tilgjengelighet til bygninger, anlegg og uteområder

- manglende transportmuligheter til og fra tilbud og aktiviteter
- svak personlig økonomi
- menneskelige ressurser (blant annet rekruttering av støttekontakt)
- informasjon eller tilgang til informasjon
- manglende kapasitet og ressurser hos foreldre eller andre pårørende
- sviktende koordinering og ansvar for individuelle planer

På grunnlag av disse funnene foreslår Rambøll Management disse tiltakene:

- styrke støttekontaktordningen
- inkludere (gratis) transport i fritidstilbudet
- øke og stimulere samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor
- bedre informasjonstilgangen om de ulike tilbudene generelt, og overfor foreldre til minoritetsspråklige spesielt

Ut fra kunnskapen som foreligger om barrierer som gjør at unge med nedsatt funksjonsevne hemmes i sin deltakelse i fritidsaktiviteter, slutter ekspertgruppen seg til disse forslagene. Vi vil også understreke mulighetene som ligger i støttekontakttjenesten og i et tiltak som *Fritid med bistand*. Fritid med bistand er et alternativ til individuell støttekontakt som Kristiansand kommune har utviklet. Det er også flere andre kommuner som har tatt i bruk denne modellen. I denne modellen finner kommunen sammen med brukeren fram til fritidsaktiviteter som er aktuelle å delta i. Deretter gjøres det et arbeid for å tilrettelegge slik at det blir mulig å delta i aktiviteten. Det uarbeides også plan for inkludering, og den følges med evalueringer. (jf. Midtsundstad 2005).

Utsatte ungdomsgrupper

Det som ofte betegnes som utsatte ungdomsgrupper, er ingen klart avgrenset kategori med entydige kjennetegn. Disse ungdommene kan ha en oppvekst preget av fattigdom, problematiske hjemmeforhold, problemer på skolen eller tilknytning til antisosiale subkulturer i ungdomsmiljøet. Ofte vil også disse problemene henge sammen. Foreldre som har problemer og konflikter seg imellom, er en belastning for barna og fører ofte til problemer på skolen og til negativ atferd (Dalgard m.f. 2006: 13). En del av disse vil ha synlige tegn på negativ utvikling som rus, mobbing, vold og kriminalitet.

Et sentralt spørsmål blir hvordan utsatte ungdommer skal støttes for at fritida skal bli positiv for dem. Det pedagogiske potensialet som ligger i fritida kan realiseres ved å sette sammen aktiviteter, arenaer og sosiale kontekster som samsvarer med de unges opplevde behov. Den friheten til å velge målsettinger som

ligger i fritida, gjør det mulig å bidra til å gi de unge mestringsopplevelser. Det kan også være viktig å legge til rette for – og støtte – de unge inn i fritidsaktiviteter. Det kan være nødvendig å veilede de unge gjennom en slik prosess. Dette vil være å finne fram til en passende aktivitet, involvere ungdommene i aktiviteten ut fra forutsetningene hver enkelt har, og til slutt bidra til at erfaringene blir meningsfulle for de unge (Sävfenbom 2005: 90 – 97).

Mange kommuner har utekontakter. Dette er en type oppsøkende ungdomsarbeid som hadde sin begynnelse i Oslo i 1969 da den første offentlige utekontakttjenesten i Norge ble opprettet.

På 1970-tallet opprettet mange kommuner utekontakter, men utover 1980- og 1990-tallet ble antallet redusert. I NIBR-rapporten *Møter med ungdom i velferdsstatens frontlinje. Arbeidsmetoder, samarbeid og dokumentasjonspraksis i oppsøkende ungdomsarbeid* konstateres der imidlertid at denne type oppsøkende ungdomsarbeid igjen "har trådt inn i en ny fase av sin utviklingshistorie" (Henningsen, Gotaas og Feiring 2008:19). Dette begrunnes med at flere kommuner har opprettet utekontakter igjen, slik at det nå er flere kommuner med denne typen tjeneste enn noen gang før. Tradisjonelt var oppsøkende arbeid rettet mot barn og unge som var hjelpetrengende, men som ikke de eksisterende tilbud nådde ut til. Betegnelsen utekontakt var beskrivende for det oppsøkende arbeid som ble drevet på de offentlige steder der ungdom hadde liten eller ingen voksenkontakt. Dette var miljøer som hadde innslag av marginaliserte ungdom som var på drift, og som kunne bli fanget opp av utekontaktene.

Oppsøkende arbeid har alltid hatt et forebyggende formål, men kunnskapen om det er gunstig å komme inn tidlig i problemutviklingen gjør at forebyggingen forventes å bli satt inn mot yngre ungdommer enn det som tradisjonelt var målgruppen. Utekontaktene gjør seg tilgjengelig gjennom å være ute blant ungdom, men de kan også ha lokaler hvor ungdom kan stikke innom. Videre er det samarbeid med skoler der utekontakten kommer i løpet av skoledagen, det kan være samarbeid med fritidsklubb, frivillige organisasjoner og politi. Utekontaktene er også som tidligere på steder hvor ungdom samles. I dag kan dette være kjøpesentra, som nettopp er steder mange ungdommer tilbringer mye tid. Det kan også være at utekontaktene formidler kontakt mellom ungdommer og barnvern eller andre tjenester i kommunen. Slik sett arbeider utekontaktene i skjæringsflaten mellom sosiale tjenester og fritidstiltak.

I og med at utekontaktene også har yngre ungdommer som målgruppe, er det viktig å senke terskelen for tilgjengelighet i og med at mange disse ikke viser noen tydelige tegn på problemer. Derfor gjøres det også noe for å komme i kontakt med ungdom gjennom informasjon, kontakt over internett, samt at det

drives aktivt oppsøkende arbeid på skoler og arrangementer. Utekontakten kan også gjøre seg tilgjengelig ved at ungdom kan komme til dem enten det er åpent hus, drifting av ungdomsklubb eller ulike typer fritids-tiltak (Henningesen, Gotaas og Feiring 2008: 85).

Forslag til tiltak

På grunnlag av de vurderingene som er gjort av unges fritidsmiljø foreslår ekspertgruppa følgende tiltak for å styrke fritidsmiljøet lokalt:

1. *Det gjennomføres en grundig forskningsbasert kartlegging av lokale kulturaktiviteter og kommunale kulturskoler fra et representativt utvalg norske kommuner*
 - innhold i og organisering av aktiviteter
 - samarbeid med skoler og frivillige organisasjoner
 - deltakelse og deltakere
2. *Det gjennomføres en grundig forskningsbasert kartlegging av fritidsklubber og ungdomshus fra et representativt utvalg norske kommuner*
3. *Det legges opp til et betydelig kompetanseløft for de som arbeider med ungdom i kommunens fritidssektor.*
 - systematisk gjennomgang av dagens utdannings- og opplæringstilbud for de som arbeider/skal arbeide med barn/ungdom og fritid
 - fokus på hvor mye og hva slags kunnskap som formidles om barns og unges deltakelse i demokratiske prosesser, herunder de som skal arbeide med utsatte eller marginale grupper
 - det må vurderes å styrke kunnskap om fritidspedagogikk og arbeid i fritidsklubblignende tiltak i barne- og ungdomsarbeiderutdanningen på videregående skole
 - det må vurderes å opprette en bachelor- og en påbyggende masterutdanning i fritidspedagogikk.
4. *Det etableres et nasjonalt kompetansesenter for ungdomsarbeid og fritidspedagogikk som kan holde seg løpende orientert om situasjonen på fritids- og ungdomsfeltet.*
 - senteret kan bedrive egen forskning og være oppdatert på annen forskning
 - senteret kan ha ansvar for kursing og utdanning
 - senteret bør legges til et universitet eller en høyskole som allerede har kompetanse på feltet
5. *Det etableres en ordning med "demonstrasjonsklubber og demonstrasjonsungdomshus".*
 - dette vil være en ordning som tilsvarer den som er for skoler og kulturskoler
6. *Forslag om kommunale tiltak for å inkludere unge fra lavinntektsfamilier i fritidsaktiviteter:*
 - tiltak for å legge til rette for feriejobber for ungdom – og med et spesielt fokus på fattige ungdommer
 - tiltak som direkte reduserer fattigdom, rausere praktisering av lov om sosiale tjenester jf. I-34/2001 punkt 5.1.4.2 om utgifter som ikke er inkludert i beregningsgrunnlaget for veiledende retningslinjer.
 - holde utgiftene til innendørsidretter på et lavt nivå slik at barn fra lavinntektsfamilier ikke ekskluderes
 - samarbeid kommune/skoler og frivillige organisasjoner om "prøve-ut-aktiviteter"
 - introduksjonskort for flyktninger
7. *Forslag om kommunale tiltak for å inkludere unge innvandrerbakgrunn i fritidsaktiviteter:*
 - støtter forslag fra arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har utredet hvilke tiltak som kan legges til rette for økt inkludering av innvandrerbefolkningen i det frivillige liv
 - startpakke for nyankomne med informasjon om frivillig virksomhet
 - frivillige organisasjoner inviteres til introduksjonsprogrammet og språkkurs for muntlig å informere om sin virksomhet
 - språkpraksisplasser i organisasjoner
 - gratis eller rabatterte billetter – såkalte flyktningskort for å delta på lokale idretts- og kulturarrangementer
 - støtte til medlemskap for flyktninger.
 - det utarbeides informasjons- og veiledningsbrosjyrer på flere språk for de ulike sektorene innen frivillig virksomhet
 - lønne brobyggere som aktivt går i dialog med minoritetsforeldre og mobiliserer deres egeninnsats
 - at det som et forsøk gis tilskudd til direkte brobyggingsaktivitet i de lokalsamfunn i Norge hvor andelen barn og unge med minoritetsbakgrunn overstiger 50 prosent.
 - etablere frivillighetskoordinatorer som en prøveordning på statlige midler i de ti kommunene med størst andel innvandrere
 - ansette og utvikle ledere med minoritetsbakgrunn i fritidsklubber, ungdomshus etc
 - utvikle et mer systematisk samarbeid med idretts- og friluftorganisasjoner om aktivitetsdager og ferieaktiviteter hvor barn og unge får anledning til å prøve ut et variert spekter av aktiviteter
 - utarbeide eksempelsamling på hvordan en kan bygge ned slike barrierer som hindrer deltakelse i fritidsaktiviteter.

8. *Forslag om kommunale tiltak for å inkludere barn og unge med funksjonsnedsettelse i fritidsaktiviteter:*
 - støtter forslagene i Kunnskapsdepartementets rapport om fritidsmiljøet for barn og unge med funksjonsnedsettelse
 - styrke støttekontaktordningen
 - inkludere (gratis) transport i fritidstilbudet
 - øke og stimulere samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor
 - bedre informasjonstilgangen om de ulike tilbudene generelt, og overfor foreldre til minoritetsspråklige spesielt
9. *Oppsøkende arbeid og miljøarbeid bør brukes aktivt for å inkludere ungdom som er utsatte eller marginale posisjoner i fritidsaktiviteter*

Del II – Demokrati og deltakelse for ungdom

Innledning

I dag eksisterer det deltakelses- og innflytelsesordninger i norske kommuner som for en generasjon siden var ikke-eksisterende. Eksempler på dette er ungdomsråd, ungdommens demokratiforum, ungdomsparlamentet, ungdommens kommunestyre, ungdomstinget og ungdommens fylkesting. I tillegg finnes det mange forskjellige former for mer uformell deltakelse eller involvering av ungdom. Dette kan være framtidswerksted, prosjektbasert medvirkning, høringer, spørretimer, ungdomspanel, ungdom som rådgivere og lignende. Det dreier seg om å lytte til unges synspunkter og erfaringer i saker som angår dem, og om å belyse saker bedre ved å inkludere et ungdomsperspektiv. Dessuten deltar ungdom mange steder i stedsutviklings- eller lokalsamfunnsprosjekter der ulike befolkningsgrupper medvirker for å forme eller planlegge for framtidig lokal utvikling.

De mange ulike formene for ungdoms deltakelse innebærer at unge både fungerer som høringsinstans eller kommer med innspill og får saker på den politiske dagsorden, og at de samarbeider eller tar ansvar for arrangementer, tiltak og kampanjer. Deltakelsen og involveringen dreier seg ikke bare om kultur- og fritidsmiljøet, men om en lang rekke andre saker som er viktig for unges livskvalitet og levekår (som for eksempel helse, transport, skole, utdanning, bolig, bygdeutvikling). Dette er en av grunnene til at ekspertgruppa på temaet deltakelse og innflytelse i visse henseende inkluderer ungdom i 20-åra.

Selv om det er en rekke gode eksempler på ulike former for deltakelse i kommunene, og i en viss grad innflytelse, er det tydelig at dette ikke fungerer godt nok. I noen kommuner er det utviklet gode ordninger og praksiser som fungerer og som kan være gode eksempler for andre, mens det i mange kommuner er

liten eller ingen demokratisk dialog med ungdomsbefolkningen.

Utfordringene ligger på mange plan. Det nytter ikke bare å etablere deltakelsesordninger hvis de ikke i det hele tatt fungerer på unges premisser, eller de bare er for noen få og der dialogen med bredere lag av ungdomsbefolkningen i kommunen mangler. Dersom den sentrale administrative og politiske ledelsen i kommunen ikke fronter ungdoms deltakelse og sørger for ressurser som er nødvendig, er sannsynligheten for at deltakelsen muliggjør innflytelse heller liten.

Historisk perspektiv på ungdoms deltakelse

For 30 år siden, i 1979, var det FNs internasjonale barneår. Da kom barns, og også ungdoms, behov for å bli lyttet til i saker som angikk dem for alvor på dagsorden. Ut over på 1980-tallet ga dette mye oppmerksomhet til barn- og unges lokale miljø og at dette var et tverrsektorielt anliggende. Barn og unges status og sosiale posisjon i *familielivet* var også endret, og nye begreper satte ord på forandringen: forhandlingsfamilien var uttrykk for at alle i familien, ikke bare de voksne, skulle ha et ord med i laget. Barn og unge skulle få si sin mening og lyttes til i saker som gjaldt dem selv så vel som familiens felles anliggender.

I *sivilsamfunnet* skjedde samtidig en lignende demokratisering. I fritidsklubber ble ordninger som brukeråd og klubbstyret for alvor etablert, og en del frivillige organisasjoner gjennomførte egne prosjekter for å øke unges deltakelse og innflytelse. Etableringen av *Barneombudet* i 1981, det første i verden, har hatt en vesentlig betydning i denne historikken. Helt fra starten var det å lytte til barn og ungdom et sentralt arbeidsverktøy og en demonstrasjon av at deres stemmer måtte høres og bli lyttet til. Den holdningsendring som vi

kunne observere på en rekke ulike samfunnsfelt, og som også begynte å bli lovfestet, hadde et grunnleggende fellesstrekk i synet på barn og ungdom. Fra å være betraktet som en i hovedsak svak gruppe og som objekter for familiens og samfunnets omsorg, ble de i stadig sterkere grad definert også som *subjekter og som mulige bidragsyttere og ressurser*. Også i forskningen så vi denne endringen, blant annet ved at barn og unge i mye sterkere grad ble brukt som informanter. Både i forskning og forvaltning ble det gjort mange metodiske utprøvinger og et viktig utviklingsarbeid.

Dagens begrunnelser speiler holdninger og forståelser

Begrunnelser for å involvere ungdom og etablere deltakelsesordninger speiler ikke bare hvilke holdninger og forståelser som er rådende. Begrunnelser som løftes frem vil samtidig påvirke hva slags status deltakelsen får, samt motivasjonen for å legge til rette for deltakelse eller ungdoms motivasjon for å bidra. Bevissthet om begrunnelser er derfor særdeles viktig. For *ungdom selv* vil begrunnelser for deltakelse i stor grad dreie seg om motivasjon ut fra to forhold:

- at de får på dagsorden saker som angår dem og at de får frem ungdoms behov og interesser knyttet til slike saker
- at kommunen (politikere og administrasjon) lytter til ungdoms synspunkter, erfaringer og forslag

Begge disse begrunnelsene er knyttet til det vi betegner som dagsaktuelle eller nåtidige demokratibegrunnelser: sakene blir bedre belyst, de det angår får frem sine behov og interesser, og grupper som ellers står utenfor systemet kommer til orde. Dette er i tråd med begrunnelser som løftes fram av sentrale myndigheter.

Den instrumentelle begrunnelsen som ligger i behovet for samfunnet om å bygge demokratisk kompetanse i ungdomsbefolkningen, eller at det skal høyne det lokalpolitiske engasjement (fremtidige demokratibegrunnelser), inngår ikke i ungdoms egne begrunnelser og tenkning rundt deltakelse. Dette er voksensamfunnets begrunnelser. Også begrunnelser som knyttes an til det at deltakelse og innflytelse vil kunne styrke unges stedstilhørighet og kanskje øke deres lyst til å etablere seg i hjemkommunen, er det voksne aktører som målbærer (lokalsamfunns- og stedsutviklingsbegrunnelser). En type begrunnelser, som har elementer av flere av de nevnte typene begrunnelser, kan sies å være av kulturpolitisk karakter. Dette dreier seg om at det lokale kulturliv og sivilsamfunn vil tjene på unges deltakelse fordi det vil kunne føre til at kulturlivet og fritidslivet i sivilsamfunnet blir mer mangfoldig. De siste årenes diskusjoner og strategier har altså vist til

en lang rekke ulike begrunnelser. Disse begrunnelsene speiler holdninger og forståelser knyttet til ungdom og medvirkning. Skjematisk kan vi si at det anvendes følgende begrunnelser for unges medvirkning og deltakelse lokalt:

Demokratibegrunnelser:

- faglige kvalitetsbegrunnelser: saker blir bedre belyst og fundert, bedre innsikt og kunnskapsgrunnlag for avgjørelser, - unge bidrar med kompetanse og med nye ideer og innspill til voksensamfunnet
- de unge selv: a) retten til å bli lyttet til i saker som berører en, og b) demokratiske ferdigheter og kompetanse viktig å oppøve som medborgere (education for citizenship)
- forebygging av demokratiunderskudd; snu trenden med liten politisk oppslutning og aktivitet, forvitrering av lokaldemokratiet og dårlig rekruttering

Lokalsamfunn og stedsutviklingsbegrunnelser:

- nåtid: ungdom har mye å bidra med i stedsutviklingsprosjekter, mye kunnskap og andre type forslag og løsninger enn voksne
- framtid: befolkningsutvikling og bosetting i fremtida; styrke unges stedstilhørighet, styrke bostedskvaliteter og lokalsamfunnets attraktivitet, få ungdom til å etablere seg i hjemkommunen

Kulturpolitiske begrunnelser:

- styrke kreativt mangfold for aktivitet og kvalitetsopplevelser
- synliggjøre ulike grupper og unges kulturuttrykk, også etnisitet
- styrke sivilsamfunnet og sosial kapital: tillit mellom generasjoner og mellom folk med ulike oppfatninger, meninger og forståelser

Sosialpolitiske begrunnelse for medvirkning:

- inkludere, gi ansvar, sosial tilhørighet, selvverd
- bygge sosial kompetanse
- forebygging

Noen begrunnelser er fremtidige og på den måten instrumentelle; de skal tjene en hensikt i fremtiden (for eksempel bygge demokratisk kompetanse i den kommende voksengenerasjonen). Noen er instrumentelle på den måten at de i tillegg til sin egenverdi også tjener andre hensikter, altså har positive bieffekter (for eksempel virke sosialt inkluderende eller styrke unges selvfølelse og verdighet).

Enkelte anfører at det viktigste når det gjelder unges deltakelse og innflytelse må være *egenverdien* og ikke fremtidige eller instrumentelle begrunnelser. Det er med andre ord i tråd med unges egne begrunnelser; det er verdien her og nå som teller. Ekspertgruppa mener at unges deltakelse og innflytelse vil styrkes ved *at demokratibegrunnelser danner en tydelig kjerne*, og at denne kjernen både består av den nåtidige egenverdi (rettighetsbegrunnelser) og fremtidige, instrumentelle

verdier (bygge medborgerskap). De øvrige begrunnelsestyper er også viktige og bør synliggjøres, men bør etter vår mening ses som positive bieffekter som bidrar til å styrke legitimiteten og statusen ved unges deltakelse og innflytelse.

Nasjonal policy og lokal iverksetting og utforming

I målformuleringer og strategiplaner som sentrale myndigheter har formulert er det tydelig at en ikke anser dagens deltakelse og innflytelse som tilstrekkelig. I målformuleringene brukes det formuleringer som "bedre muligheter; økt innflytelse; det må skje mer; i enda større grad". I forbindelse med den samlede oversikten over Regjeringens mål og innsatsområder i statsbudsjettet 2008, er det et eget avsnitt om å "Styrke barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnet":

"Barn og ungdom må få bedre mulighet til medvirkning og innflytelse i utforming og gjennomføring av barne- og ungdomspolitikken. Deres ressurser og kunnskaper er viktige bidrag. Regjeringen ser det som viktig at barn og ungdom får økt innflytelse i saker som berører dem på alle forvaltningsnivå"

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har i mange år hatt en sentral og koordinerende rolle på det nasjonale nivået når det gjelder barn og unges deltakelse og innflytelse. Departementet har arbeidet med å sette temaet på dagsorden på en rekke konferanser og samlinger, utarbeidet veiledningsmaterieell til kommunene og lokale ungdomsråd, informert om gode praksiser og eksempler m.v. Andre departementer har også bidratt: i særdeleshet er det Miljøverndepartementet som har arbeidet mye med å sikre medvirkning fra barn og unge i planlegging, og Kommunal- og regionaldepartementet som har fremmet forslag og perspektiver på ungdoms deltakelse i forbindelse med utvikling og fornying av lokaldemokratiet.

Dagens lovforankring av unges rett og mulighet til deltakelse og innflytelse

Det som betegnes som *rettighetsprinsippet*, dvs. unges rett til å uttale seg i saker som angår dem, er hjemlet både i FNs barnekonvensjon og i barneloven/barnevernsloven. Rettighetsprinsippet er knyttet til demokratiske og sosialpolitiske begrunnelser. Sentrale myndigheter vektlegger at FN-konvensjonen er vesentlig å legge til grunn for arbeidet i norske kommuner, men det synes som dette i varierende grad skjer i praksis.

FNs konvensjon om barns rettigheter, som også gjelder for ungdom, har vært et viktig grunnlag for arbeid med medbestemmelse som er gjort på ulike samfunnsområder. Norge ratifiserte i 1991 konvensjonen som slår fast at barn og unge har rett til å si sin mening i alle saker som angår dem. Konvensjonen ble inkorporert i norsk lov i 2003. Kommunene har en nøkkelrolle i å realisere og praktisere konvensjonen, som i artikkel 12 om retten til å få si sin mening og bli hørt.

Kommuneloven åpner for visse ytrings- og deltakelsesformer for ungdom selv om de er under 18 år, blant annet at de kan gis møte- og talerett i kommunestyret/fylketinget. Men Kommunaldepartementet poengterer at ingen andre enn de valgte representantene kan gis formell forslagsrett i folkevalgte organer" (Rundskriv Q-27/2006 Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene). I samme rundskriv sies det at ungdom kan velges som representanter med fulle rettigheter til kommunale nemnder, råd og utvalg selv om de ikke har stått på liste ved kommunestyre- eller fylkestingsvalget.

Lov om barn og foreldre og *Lov om barneverntjenester* gir barn og ungdom rett til å uttale seg i saker som angår dem. Dette gjelder blant annet hvem av foreldrene barnet skal bo hos. Barn har rett til å uttale seg ved fylte 7 år.

Opplæringsloven sikrer barn og ungdom rett til deltakelse og medvirkning i skolen. Skolen kan ses som unges arbeidssted. Loven sikrer at de unge skal høres i saker som angår så vel det fysiske som det psykososiale miljøet, samt elevrådenes eksistens og funksjon. Slik blir skolen også en viktig arena for demokratisk opplæring og erfaringsdanning.

I 2008 ble den nye *Plan- og bygningsloven* lagt fram for Stortinget, og plandelen skal tre i kraft fra 1. juli 2009 (Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) (plandelen)). I denne loven er medvirkning gitt en spesiell plass. Departementet setter krav til kommunene om at de organiserer planprosesser slik at barn og unge får anledning til å delta. I et nytt rundskriv heter det blant annet at "Kommunen skal sørge for at all planlegging etter plan- og bygningsloven som foregår i kommunen er i tråd med rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging".

Deltakelse og demokratilæring i skole, fritidsklubb og foreningsliv

De unges deltakelse og deres muligheter for innflytelse på lokal politikutforming og utvikling av tiltak som har betydning for unges levekår og livsmiljø, må ses i sammenheng med hva slags medvirkning og deltakelse de gis mulighet for internt på sine viktigste hverdagsarenaer. For ungdom flest er hverdagslivets viktige arenaer av vel så stor betydning for å bli lyttet til, tatt alvorlig, erfare formelle og uformelle forhandlinger med jevnaldrende og voksne, og lytte til og respektere andres oppfatninger. Normdanning for demokratisk praksis er også forankret i hverdagslivets arenaer. Skole og fritidsliv er de viktigste arenaer for deltakelse, innflytelse og demokratilæring. Holdninger og praksis på de ulike arenaer står i et gjensidig påvirkningsforhold. En kan vanskelig tenke seg en demokratisering av barndom og ungdomstid uten parallelle strømninger som drar i samme retning.

Intern medvirkning og deltakelse på skolen, i foreningslivet eller fritidsklubben er av betydning for akkurat de ungdommene som befinner seg på den konkrete arenaen. Et ungdomsperspektiv på beslutningene vil bidra til å gjøre de konkrete sakene eller praksisene bedre for de unge. Samtidig bør den videre betydningen framheves; for det første er dette også treningsarenaer for demokratisk praksis, og for det andre vil de alle være relevante når det gjelder å velge representanter til kommunale ungdomsråd, unges kommunestyre eller lignende kommunale innflytelsesorganer. Vi har derfor kort beskrevet hvilke muligheter som finnes på disse arenaene.

Deltakelse og demokratilæring i kommunale ungdomsråd og andre deltakelsesordninger

I norske kommuner er det som nevnt etter hvert etablert *ulike deltakelsesformer* for ungdom. Dette kan i en del tilfeller være ordninger som favner både barn og ungdom. Det mest vanlige er ungdomsråd, som nå finnes i om lag tre firedeler av kommunene. Men det er også ungdommens kommunestyre i en del kommuner, og mange av fylkene har ungdommens fylkesting. I tillegg arrangeres det høringer, spørretimer, prosjektbasert ungdomsmedvirkning, framtidsverksteder og lignende.

Ungdomsråd er i noen grad en mer formell representativ ordning som er knyttet til offentlige beslutningssystemer og saksbehandling, mens andre ordninger

og praksiser er mer uformelle, arrangeres sjeldnere eller oppstår sporadisk. Ungdommens kommunestyre er for eksempel noe en del kommuner arrangerer en eller to ganger i året, og det er gjerne slik at de har en viss sum penger til rådighet som de skal fordele. Et ungdommens kommunestyre eller bystyre er altså ikke et forum med jevnlig møteaktivitet knyttet opp til kommunale beslutningsprosesser.

De lokale erfaringene er i liten grad kartlagt bredt. Det en ser er at det er store variasjoner i så vel ordninger som erfaringer, noe som dels gjenspeiler den store variasjonen i norske kommuner. Der det finnes ungdomsråd eller lignende innflytelsesorgan, er det "store forskjeller mellom kommunene når det gjelder mandat, muligheter for deltakelse, myndighetsområder, grad av innflytelse, muligheter for kontakt og samarbeid mellom barn, ungdom og kommunen, og resultater" (St.meld. 39 (2001-02)). Dette bildet synes ikke å ha endret seg nevneverdig i tiden som er gått siden denne meldingsteksten ble formulert.

Ekspertgruppa har vært særlig opptatt av ungdomsrådernes *sammensetning, valgpraksis og representativitet*. Dette er avgjørende for om rådene har legitimitet som representanter for ungdommens i kommunen. Hvordan ungdommer velges og at de representerer andre enn seg selv, er et sentralt tema. Det er stilt spørsmål ved representativiteten til unge som er aktivt deltakende i ulike lokale ordninger; er ungdomsråd, ungdommens kommunestyre og lignende organer stort sett sammensatt av et lite representativt utvalg av ungdomsbefolkningen? Får dette betydning for legitimiteten blant lokale politikere og kommunens ledelse? Hvordan sørge for at unge med ulike synspunkter og behov er representert i prosessene?

Dersom kommunene skal ha ungdomsråd, mener ekspertgruppa at det *bør utformes nasjonale retningslinjer som sikrer en viss likhet og mer demokratiske representasjonsordninger og valg*. Gruppa tror at den mest demokratiske formen for valg av ungdomsrådsrepresentanter vil være å *bruke skolene og elevrådene*, ettersom det er der de aller fleste ungdom er, uavhengig av særinteresser. Akkurat dette er et viktig prinsipp. Selv om ungdom kan være svært ulike med henhold til fritidsinteresser, livsstil, verdier og preferanser, er det først og fremst *ungdomsinteresser og ungdomsperspektiv* de skal representere, ikke organiserte særinteresser. Særinteresser har andre og etablerte kanaler gjennom organisasjonslivet. Ungdomsbefolkningens særinteresser bør ivaretas på tvers av andre skillelinjer.

Ved å sikre *et ens system for valg og representasjon*, tror vi ungdomsrådene som institusjon kan få større legitimitet. Men det forutsetter samtidig etter vår mening at det etableres et praksis-system i skolene der en sikrer at representantene både får drøftet saker og innspill med en større gruppe ungdom som har valgt dem, og gir tilbakemeldinger og informasjon. Dette er

en utfordring som må tas alvorlig dersom kommunene velger å ha et ungdomsråd; det krever tidsressurser både å bygge opp et system og få det til å fungere. Og det krever samarbeid mellom skoler og kommuneadministrasjon som har ansvaret for ungdomsrådet. Dette er for øvrig i tråd med Lokaldemokratikommisjonens anbefalinger, som mente at skolene bør ta et større ansvar for demokratiopplæringen, at dette bør skje i samarbeid med kommunene som kan utarbeide et opplæringstilbud som gir kunnskap om hvordan det lokale demokratiet fungerer.

Ekspertgruppa har drøftet spørsmålet om *alderssammensetning* av kommunale ungdomsråd og hva slags aldersgrenser det er hensiktsmessig å ha, både nedover og oppover. I mange kommuner er det barne- og ungdomsråd, dvs. en blanding av barn og ungdom. Vi ser óg at det er noen fordeler ved dette, både med henhold til en del sammenfallende behov og interesser knyttet til aktiviteter, anlegg, arealer, tjenester og lignende, og med henhold til oppøving av deltakelseskompetanse for de yngre. Men vi ser óg at det å ha et stort aldersspenn kan være problematisk og lite hensiktsmessig ut fra modenhetsnivå, livssituasjon og behov. Det skjer mange og store forandringer i overgangen mellom barndom og ungdomstid. Når en samler barn og ungdom i samme organ, kan det dessuten føre til at ungdom ikke deltar i så stort omfang som en kunne tenke seg hvis det ville vært rene ungdomsorganer eller praksiser. Ekspertgruppa tror det beste vil være å ha *rene ungdomsråd*, både av hensyn til sakene og for å motivere ungdom til deltakelse. Fellesanliggender for barn og ungdom kan heller samordnes når det er hensiktsmessig.

Et annet forhold som dreier seg om alder, er at det mange steder settes en 18-årsgrense. I Stortingsmeldingen om et styrket lokaldemokrati (St.meld. 33. 2007-2008) foreslås det at ungdomsråd bør gjelde for unge inntil 18 år. Slik ekspertgruppa vurderer det, er det viktig å inkludere de eldre ungdommene i medvirkningsordninger, både fordi ungdomspolitikken i kommunene i vid forstand berører deres livssituasjon og levekår, og fordi de er en verdifull ressurs som kommunen kan dra nytte av. Selv om ungdom får stemmerett ved 18 år, er gruppen mellom 18 og 30 år underrepresentert i lokale politiske organer sett i forhold til sin andel av befolkningen (Berglund 2007).

Ekspertgruppa mener altså *at ungdom over 18 år bør inkluderes i medvirkningsordninger, men går ikke inn for at de skal sitte som faste representanter i ungdomsrådet*. Skulle de være representert der, måtte de enten velges av særinteresser eller utpekes, noe som ville svekke representativiteten en kan oppnå ved å holde på at ungdomsrådene skal velges via skolene. Kommunene bør i stedet trekke med ungdom over 18 år i deltakerdemokratiske sammenhenger (se under). En annen sak er om ungdom som (kan) velges via videregående skole er over 18 år. Dette mener vi det bør være åpning

for, ettersom poenget ikke er alder i seg selv, men at de representerer elever på videregående.

Ekspertgruppa vil for øvrig foreslå at det gjennomføres *systematiske utprøvinger av medvirkningsordninger på regionalt nivå*, og der det både fokuseres på saksfelt som er viktige for ungdoms levekår og livsbetingelser i dag, og på ungdom som ressurs for tenkning om framtid og kvaliteter ved bosted i regionen. Forvaltningsmessig vil regionale saker både tilhøre kommuner og fylkeskommuner, men dette bør ikke avstedkomme problemer når det fungerer med dagens etablerte regionråd. Ungdom kan være en ressurs for politikere i regionrådene.

For øvrig synes det som om muligheten til å *la unge være representert i utvalg og nemnder* selv om de ikke sitter i kommunestyret i liten grad benyttes (se KRDS tolkning av Kommuneloven). Kommunene bør oppfordres til å bruke denne muligheten.

Deltakerdemokratiske praksiser for medvirkning

En skiller ofte mellom representative ordninger (som ungdomsråd, ungdommens bystyre, etc) hvor prinsippet for representasjon er "vote", og mer deltakerdemokratiske medvirkningsordninger, hvor prinsippet for representasjon og medvirkning er "voice" – at man skal høres fordi man er berørt eller har relevant kompetanse, kunnskap og ressurser.

Dersom unges deltakelse og innflytelse skal styrkes i kommunene, mener ekspertgruppa at det vil være *nødvendig både med formaliserte deltakelsesordninger som ungdomsråd (styrke det representative demokratiet) og mer deltakerdemokratiske ordninger som lokale demokratiforum, dialogarenaer, ungdomspanel, prosjektbasert deltakelse og lignende (styrke deltakerdemokratiet eller det direkte demokratiet)*. Deltakerdemokratiske ordninger kan være fora der mange, 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 for lokale politikere å få innsikt i dette. Frivillige organisasjoner synes ikke de i tilstrekkelig grad får delta, det synes heller ikke fritidsklubbene. Det finnes også utsatte og sårbare ungdomsgrupper som det er særdeles viktig ikke å marginalisere i denne sammenheng. Dette er en av grunnene til at ekspertgruppa foreslår *at utekontakt eller oppsøkende virksomhet bør gis spesielle posisjoner som positive lytteposter og talerør for ungdommer med særskilte livserfaringer og behov*.

For ekspertgruppa vil det framstå som et paradoks dersom en velger en stor grad av formalisering av ungdoms deltakelse og innflytelse, når det i voksenverdenen blir stadig mer utbredt med praksiser for mer

uformelle samhandlingsformer. Også ungdom bør sikres deltakelse gjennom lokalt tilpassede governance-pregede ordninger og praksisformer. I motsetning til voksne interessegrupper antar vi at det ikke er like lett for ungdom selv å ta initiativ til og organisere governance-pregede samhandlingsformer. Desto viktigere blir det at de kommunale myndighetene er seg dette bevisst og etablerer praksisformer for mer uformell samhandling. Slik kan ungdom involveres og få innflytelse gjennom at de også er premissleverandører, noe som dessuten kan styrke muligheten for innflytelse. Deltakelse i seg selv er som kjent ikke synonymt med innflytelse.

Det er en utfordring å sikre et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig på et felt som er så bredt og sammensatt: det dreier seg om mange tema og saks-komplekser og det er til dels svært ulike grupper av ungdom. *Ekspertgruppa mener derfor at det også er nødvendig med en bredere og mer systematisk kunnskapsproduksjon, og foreslår at det bør utvikles standardiserte ungdomsundersøkelser (surveys) og at det etableres systemer for lokale, tverrsektorielle ungdomsplaner.*

En *standardisert ungdomsundersøkelse* om ungdoms lokale levekår og livsmiljø bør bygge på erfaringer fra undersøkelsene "Ung i Norge" og "Ung i Oslo" som NOVA har hatt ansvaret for. Ved en standardisert undersøkelse blir det mulig å sammenligne egne resultater med situasjonen i andre kommuner, noe mange etterlyser i dag. Dessuten kan en da få en nasjonal database som vil være et godt verktøy for utforming av ungdomspolitikken, og som dessuten kunne brukes av studenter, stipendiater og forskere. Slik vil dette også kunne stimulere ytterligere kunnskapsproduksjon om ungdoms levekår og livsmiljø. Ressurser til å utvikle et slikt verktøy bør stilles til rådighet fra staten. En viktig del av et slikt utviklingsarbeid vil være å utvikle et konsept for hvordan en slik undersøkelse kan brukes i kommunenes ungdomsarbeid og plan- og utviklingsarbeid forøvrig.

Ekspertgruppa mener det er behov for en *tverrsektoriell lokal ungdomsplan som et kunnskapsgrunnlag for utforming av ungdomspolitikken*. Arbeidet med en slik ungdomsplan bør ha vektige bidrag "nedenfra", fra ungdommen selv. Vi mener at dette er så viktig at det bør være et ledd i skolens læreplan, noe som vil kunne sikre at det for eksempel gjennomføres prosjektarbeid som kan fungere som innspill til ungdomsplanen. Det kan dessuten være aktuelt å engasjere ungdom i fritidsklubber, lokale frivillige ungdomsorganisasjoner eller organiserte interessegrupper som bidragsytere i denne sammenheng. Et slikt arbeid vil samtidig fungere som en synliggjøring av hva lokal ungdomspolitikk faktisk dreier seg om og at de selv kan være med å påvirke innholdet. Dersom forsøkene med stemmerett for 16-åringene ved lokalvalg fører til at dette vedtas, vil et slikt arbeid som vi skisserer her inngå som en viktig basis for samfunnsengasjement på lokalplanet. En

lokal ungdomsplan vil kunne ha status som en delplan eller temaplan, og ungdomsplanens handlingsdel bør integreres i kommuneplanen og økonomiplanen.

Hvordan sikre ungdoms deltakelse og innflytelse?

Ekspertgruppa ser ikke behovet for en *lovfesting av rettigheten til deltakelse*. En slik rettighet er allerede forankret i FNs konvensjon om barn og unges rettigheter. At den brukes mer aktivt på nasjonalt enn på lokalt nivå i kommunene, er et problem, men ikke en begrunnelse for en ytterligere lovfesting. Den nye Plan- og bygningsloven er et eksempel på at konvensjonen ligger til grunn for deler av lovarbeidet som omhandler barn og unge. Konvensjonen slår fast at barn og unge har rett til å uttale seg og si sin mening i saker som angår dem.

Ingen av de tidligere forslag som har hatt til hensikt å sikre ungdoms medvirkning og deltakelse mer formelt, er blitt realisert. Prinsippet om lokal sjølråderett og frihet for kommunene stenger for at det foreslås lovforankringer eller gis øremerkede midler for å sikre ungdoms deltakelse og innflytelse. Dette synes å være en vesentlig forklaring på at situasjonen er slik i kommunene at regjeringen og de nasjonale myndighetene uttrykker at det er langt igjen sett i forhold til de gode intensjonene.

Ekspertgruppa har nøye vurdert betydningen av å beholde det lokale handlingsrommet og ikke innskrenke retten til å finne lokale løsninger ved å pålegge kommunene bestemte ordninger. Den store variasjonen i norske kommuner, og behovet for lokal sjølråderett som gir et handlingsrom for utforming av lokalpolitikken, berører også lokaldemokratiet.

Ekspertgruppa tror heller ikke at det å *lovfeste ungdomsråd* er noen garanti for at det faktisk fungerer i retning av å styrke unges innflytelsesmuligheter, og vil derfor ikke foreslå dette. Dessuten ser vi en fare for at et lovfestet ungdomsråd tvert i mot kan fungere som en sovepute og hindre at kommunene bestreber seg på å etablere deltakerdemokratisk praksis og ordninger som supplerer og utfyller ungdomsrådet og som kan være mer fleksible. I likhet med Lokaldemokratikommisjonen mener vi for øvrig at om kommunene velger å ha ungdomsråd, så bør dette formaliseres i sterkere grad. En slik formalisering kan skje ved at det etableres *nasjonale retningslinjer for ungdomsråd*.

På samme måte som kommunene er forpliktet til å legge til rette for medvirkning i forbindelse med planprosesser, og at de har et særlig ansvar for barn og unge, bør de kunne forpliktes i forhold til medvirkning av ungdom også i andre former for kommunal virksomhet, aktiviteter og tiltak. Ekspertgruppa mener

derfor at det er behov for å lovfeste forpliktelsen til å organisere medvirkning for ungdom mer generelt, dvs. både i planlegging og i kommunal virksomhet og politikkutforming. Vi foreslår derfor at det *lovfestes at kommunene skal utforme et demorati-program for ungdom* der det fremgår hva slags medvirknings- og deltakelsesordninger de har, samt hva slags strategiske grep og ordninger de vil arbeide for å utvikle. I dette skal det ligge en forpliktelse til å ha en organisert form for ungdomsdeltakelse, men formen skal bestemmes lokalt.

Et slikt demokratiprogram bør vise ulike sektors strategier for å involvere ungdom, slik at en får et helhetlig bilde av kommunens politikk på dette området. I dag synes det å være lite tverrsektorielt samarbeid der de ulike sektorer bestreber seg på aktivt å bruke ungdom i sitt arbeid: som rådgivere, i ungdomspanel, reglemessige kontaktmøter, høringer mv. innen sitt ansvarsområde. Gjennom en forpliktelse til å utforme et demokrati-program som synliggjør hvordan ulike sektorer involverer ungdom, kan en stimulere til samarbeid på tvers slik at det framkommer en samlet strategi og praksis for ungdoms deltakelse.

Slik vil kommunene bli forpliktet til å utforme strategier, men kan selv lage lokale løsninger som passer for den enkelte kommune og finne sin egen måte å følge opp nasjonale strategier som er utformet på dette feltet. Prinsippet om at staten i minst mulig grad skal lovregulere organiseringen i kommunene, vil på denne måten ikke settes til side.

En forpliktelse til å organisere ungdomsmedvirkning kan ligne det man har fastslått gjennom Ungdomsloven av 2006 i Finland, som "ålägger kommunerna att organisera en möjlighet för barn under 18 år att delta i behandlingen av ärenden som gäller ungdomsarbete och ungdomspolitik på lokal och regional nivå" (Undervisningsministeriet 2008). Det finnes ordninger i en del, men enda langt fra alle finske kommuner, og det varierer stort hvor gode og effektive de er. I den finske regjeringens utviklingsprogram for barn og unge er det et mål at alle kommunene innen utgangen av 2010 skal ha et aktiv system for medvirkning, basert på barn og unges alder og modenhet. Ekspertgruppa vil imidlertid presisere at vårt forslag om demokrati-program skal dreie seg om deltakelse på ungdomspolitik i vid forstand, dvs. at alle temaer som har betydning for ungdom inngår. (Både fritid, kultur, bolig, skole, utdanning, helse, transport, arealbruk, naturområder og bolig vil da kunne være aktuelle tema).

Ekspertgruppa støtter forslaget om å *prøve ut 16-års stemmerett ved lokalvalg*. Vi foreslår at det i forbindelse med skolevalgene som avholdes samtidig med Stortings- og sametingsvalget høsten 2009, gjennomføres en "folkeavstemming" blant landets videregående elever om dette. Tiltror vi ungdom over 16 år å ha stemmerett ved lokalvalg, må vi samtidig ha tiltro

til at de kan "stemme" over denne muligheten som en rettighet. Skolevalgene er en etablert ordning og resultatene derfra bearbeides og publiseres (www.skolenettet.no). Ekspertgruppa antar at en slik meningsmåling om et så viktig tema vil få stor oppmerksomhet. Ungdomssaker som lokale politikere bestemmer over, vil måtte belyses for å fortelle hva dette dreier seg om; både lokale myndigheter og videregående skoler vil sannsynligvis sette søkelyset på ungdoms deltakelse, innflytelse og medborgerskap; og ungdoms kunnskap og innsikt som forutsetning og begrunnelse for stemmerett vil sannsynligvis fokuseres.

Forslag til tiltak

Erfaringene og problematiseringen ovenfor viser etter ekspertgruppas mening at det er nødvendig med tiltak over et bredt register dersom en skal få styrket ungdoms deltakelse og innflytelse, og derigjennom også fornye lokaldemokratiske ressurser. Det er viktig å fortsette arbeidet med å oppfordre kommunene til å styrke arbeidet på dette feltet og å vise gode eksempeltiltak- og virksomheter fra nasjonalt, fylkeskommunalt/regionalt og lokalt nivå. At dette kobles mot hva som gjøres i internasjonale samarbeidsfora, som EU, Europarådet og FN, synes vi også er viktig for å stimulere og styrke legitimiteten av deltakelsesordninger for ungdom. Men det ser ikke ut til at dette er tilstrekkelig om en skal nå regjeringens målsettinger slik vi har referert dem her. Å utvide stimulerings tiltak og innføre forpliktelser må etter gruppas mening til for å komme et skritt videre slik nasjonale myndigheter ser nødvendigheten av. Samtidig er det viktig å bevare den lokale sjølråderetten til å finne ordninger og systemer som passer den enkelte kommune.

1. *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 ansvars plassert i den sentrale administrative og politiske ledelse
2. *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
3. *Det bør utarbeides nasjonale retningslinjer for lokale ungdomsråd med2:*
 - representanter valgt fra ungdomsskole og videregående skole
 - mandat som innebærer rett til selvstendige innspill til den lokale ungdomspolitikken
 - forslagsrett og talerett i kommunale råd, utvalg og kommunestyre
 - ressurser til drifting av ungdomsrådet
 4. *Alle kommuner bør ha en lokal ungdomsplan for en helhetlig ungdomspolitik, ved at:*
 - det utarbeides en tverrsektoriell ungdomsplan (2-årig)
 - arbeid med ungdomsplanen starter nedenfra med innspill fra ungdom:
 - som ledd i skolens læreplan
 - som bidrag fra frivillige ungdomsorganisasjoner/interesser
 - som bidrag fra ungdom i fritidsklubb, ungdomshus og lignende
 - ved at ungdomsplanens handlingsdel integreres i kommuneplanen
 - det utvikles et standardisert opplegg for ungdomsundersøkelser (som lokal kunnskapsproduksjon som kan inngå i planen, samt utgjøre en nasjonal database)
 5. *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)
 6. *Det bør etableres en statlig tilskuddsordning som stimulerer nye veier:*
 - midler til utprøvingstiltak for ungdoms deltakelse
 - midler til ungdoms egne initiativ for deltakelse (Frifond kan utvides)
 7. *Det bør utformes kompetansebyggende tiltak for ungdom og demokratisk deltakelse ved at:*
 - Kommunenes Sentralforbund (KS) i sitt folkevalgt - program utformer et skolerings-opplegg om ungdom, demokrati og deltakelse (politikere)
 - skolenes læreplaner inneholder tema om lokal-demokrati, lokal ungdomspolitik 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 virksomhet³
8. *Det bør avholdes en "ungdomsfolkeavstemming" om stemmerett for 16- åringer ved lokalvalg:*
 - som en meningsmåling blant landets 16-19-åringers bør dette skje som del av skolevalgene som avholdes i forbindelse med Stortings- og sametingsvalg høsten 2009

2 Innholdet i nasjonale retningslinjer bør utformes på grunnlag av den landsomfattende studien av barns og unges innflytelsesorganer og representasjonsordninger som nå pågår, og som vil være gjennomført i løpet av 2009. NIBR/Barne- og likestillingsdepartementet

3 Se forslag under Ungdom og fritidsmiljø, del I



Ungdoms fritidsmiljø

Kapittel 1 Mandat og bakgrunn for mandatet

Barne- og likestillingsministeren nedsatte 17. januar 2008 en ekspertgruppe som skulle utrede ungdoms mulighet for et positivt fritidsmiljø og deltakelse og innflytelse lokalt. Ekspertgruppa har bestått av følgende medlemmer:

- Professor Halvor Fauske, Høgskolen i Lillehammer (leder)
- Forsker Guri Mette Vestby, Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR)
- Seniorrådgiver Yngve Carlsson, KS

1.1 Mandat

Mandatet for ekspertgruppa er formulert slik:

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

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

For å bidra til videreutvikling av politikken på området nedsetter Barne- og likestillingsdepartementet en ekspertgruppe for å utrede spørsmålet om ungdoms muligheter for et positivt fritidsmiljø lokalt og sikring av deres deltakelse lokalt.

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

Spørsmålene som ekspertgruppen skal vurdere er og aktualisert gjennom et krav om en ungdomslov som ble overleverte barne- og likestillingsministeren i juni 2007.

Ekspertgruppen skal foreta en faglig og forskningsbasert vurdering, som kan danne grunnlag for videre arbeid på området.

Problemstillinger

Ekspertgruppen skal sette et grundig søkelys på fritidsmiljøet lokalt, og se på hvordan kommunene kan tilrettelegge for positive fritidstilbud for ungdomsgruppen. Videre skal spørsmål knyttet til ungdoms demokrati, deltakelse og innflytelse drøftes. Gruppen skal konsentrere sitt arbeid om to hovedproblemstillinger:

I) Fritidsmiljøet

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

II) Demokrati og deltakelse

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

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

Referansegruppe

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

1.2 Avgrensning

Ungdom er i utredningen avgrenset hovedsakelig til aldersgruppen 13 – 19 år. Dette omfatter dem som er på ungdomstrinnet i grunnskolen og i videregående skole. Disse ungdommene tilbringer mesteparten av sin fritid i kommunen, og er slik sett den viktige målgruppen når det gjelder lokale fritidstilbud. Når det gjelder det vide saksfeltet for deltakelse og innflytelse er det noe annerledes. Myndighetsalder 18 år, som også er stemmerettsalderen, gir voksnes rettigheter og plikter, men innebærer ingen sluttstrek for ungdomsalderen. Dagens utdanningsløp og ungdomstid varer for mange gjennom nesten hele 20-årsfasen, og en ungdom midt i 20-åra vil ha en del sammenfallende behov knyttet til levekår og livsbetingelser som en som nettopp er blitt myndig. Ungdom i 20-åra inkluderes derfor i våre drøftinger av deltakelse og innflytelse.

Ekspertgruppa skal slik det heter i mandatet, ”foreta en systematisk gjennomgang av forskning og annen kunnskap om hva som må til for å sikre et godt fritidsmiljø for ungdom lokalt”. Hvis de lokale fritidsmiljøet defineres ut fra tilbud og aktiviteter, er det et omfattende felt. Ekspertgruppa har valgt å legge hovedvekten på den delen av de lokale fritidsmiljøet som er viktig for ungdom, og som ikke har blitt dekket i særlig grad av offentlig utredninger og stortingsmeldinger de siste årene. Søtten til de frivillige organisasjonene er utredet i *Fritid med mening* (NOU 2006: 13), og denne delen av de unges fritid er grundig behandlet. Utvalget skulle ikke utrede støtte til idrettsorganisasjonene. Utredningen er fulgt opp i stortingsmeldingen *Frivillighet for alle*. St.meld. nr. 39 (2006 – 2007). I denne meldingen er også idrett for barn og unge behandlet. Fritidsklubbene som er et viktig lokalt fritidstilbud til ungdom, har ikke blitt utredet på samme måte som barne- og ungdomsorganisasjonene de senere årene. Derfor er dette fritidstilbudet behandlet grundig. En annen grunn til å vie plass til fritidsklubbene, er at det finnes lite oppdatert forskning. Derfor har ekspertgruppa også innhentet noe ny kunnskap om klubbene. Kulturtilbud og kulturskole er behandlet i utredningen, men disse tilbudene er også behandlet i utredninger og stortingsmeldinger. Utredningen *Kulturskolen - kunststykket i kommunenes satsing for et rikere lokalmiljø* (Dugstad 1999) ble lagt fram i 1999, og stortingsmeldingen *Ei blot til Lyst – Om kunst og kultur i og i tilknytning til grunnskolen*. (St.meld. nr. 39 (2002–2003)) bygde på denne utredningen. Senere er kulturskolen behandlet i stortingsmeldingene *Bak kulissene* (St.meld. nr. 32(2007–2008)) og *Kulturell skulesekk for framtida* (St.meld. nr. 8 (2007–2008)).

Den andre problemstillingen i mandatet – om demokrati og deltakelse, er gitt en grundig behandling. På dette feltet er det relativt lite forskning, og det er derfor brukt en del plass på å beskrive og analysere

ungdoms deltakelse og innflytelse lokalt. Deltakelse og innflytelse er behandlet i et historisk perspektiv og ut fra lovforankring.

I mandatet nevnes også at problemstillingene er aktualisert gjennom et krav om en ungdomslov som ble overleverte barne- og likestillingsministeren i juni 2007. LO har i brev til ekspertgruppa gjort oppmerksom på at det på LO-kongressen i 2005 ble gjort vedtak om å arbeide for en lovfesting av forebyggende arbeid. I brevet opplyses at det har vært en dialog om dette med Barne- og likestillingsdepartementet, og LO uttrykker også en forventning om at ekspertgruppa drøfter spørsmålet.

Et så stor felt som unges fritidsmiljø, deltakelse og innflytelse lokalt er ikke mulig å dekke i sin helhet innenfor de ressursrammer som er avsatt til ekspertgruppas arbeid. Det er mange problemstillinger og spørsmål som ikke er drøftet, og mange mulige forslag som ikke fremmes. Denne utredningen er ikke å betrakte som et slutt punkt, men snarere som et utgangspunkt for diskusjon og engasjement. I en slik diskusjon vil det også være mulig å få opp problemstillinger som ekspertgruppa ikke har gått inn på.

1.3 Ekspertgruppas arbeid

Til støtte for ekspertgruppas arbeid ble opprettet en referansegruppe bestående av representanter fra:

- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) – 1 repr.
- Unge funksjonshemmede – 1 repr.
- Ungdom & Fritid – 1 repr.
- Fagforbundet – 1 repr.
- Landsforeningen for utekontakter – 1 repr.
- Ungdom Mot Narkotika – 1 repr.
- LO – 1 repr.
- Politidirektoratet – 1 repr.
- Norges Idrettsforbund – 1 repr.
- Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) – 1 repr.
- Kommunenes Sentralforbund – 3 repr. fra ulike kommuner
- Ungdom som har erfaring fra ungdomsråd lokalt – 2 repr. fra ulike kommuner
- Forskere som representerer ulik kompetanse og miljø – 3 repr.

Det er avholdt 4 møter med referansegruppen der ulike problemstillinger ble drøftet.

Ekspertgruppa har hatt møter med forskere som har forsket på fritidsklubber og på fattigdom. Ekspertgruppa har gjennomgått forskning, utredninger og kartlegginger som omhandler kultur- og fritidsaktiviteter, spørsmål om demokrati, deltakelse og innflytelse, samt hatt drøftinger om temaet i referansegruppen, med Barneombudet, Kommunal- og regi-

onaldepartementet og KS. Vi deltok på den nasjonale barne- og ungdomskonferansen høsten 2008 med en parallellsesjon der spørsmålene ble drøftet, og vi har drøftet det i forbindelse med innlegg holdt på konferanser og seminarer (som LNU og Ungdom og Fritid). I tillegg har vi intervjuet representanter for ungdomsrådet i Oslo, hatt eget møte med Ungdom og fritid, og fått innspill fra innspill fra Landsforeningen for utekontakter (LUK) og fra en ungdom med erfaring fra barne- og ungdomsrådet i Verdal og Ungdommens Fylkesting i Nord-Trøndelag. Vi har dessuten snakket med Elevorganisasjonen om medvirkning i skolen.

1.4 Gangen i framstillingen

Utredningen har to deler. I del I omhandles ungdoms fritidsmiljø. I kapittel 2 gis det en oversikt over noen grunnleggende perspektiver på ungdoms fritid. Lover som er relevant for barn og unges fritid drøftes i kapittel 3. Et relativt kort kapittel 4 handler om kulturtilbud i kommunene. Kapittel 5 og 6 er mer omfattende framstilling og drøfting av henholdsvis fritidsklubb og ungdomshus og hva som skal til for å skape et inkluderende fritidsmiljø. Ekspertgruppas forslag til tiltak er å finne i underkapitlene (en samlet framstilling av forslagene finnes i sammendraget). Del II åpner med en innledning om mandatet og hvordan temaet forstås. Deretter presenteres en historisk oversikt over ungdoms deltakelse som en bakgrunn for dagens begrunnelser for deltakelse og innflytelse (kapittel 7). I kapittel 8 presenteres det nasjonale grunnlaget for perspektiver på lokale tiltak for å styrke ungdoms deltakelse og innflytelse. Dagens lovforankring av unges rett til deltakelse og innflytelse på ulike områder omhandles i kapittel 9. Kapittel 10 er viet deltakelsesordninger og erfaringer som på ungdoms hverdagsarenaer. Dette gjelder deltakelse og demokratilæring i skole, fritidsklubb og foreningsliv. Kommunale ungdomsråd og andre deltakelsesordninger er gitt en eget kapittel 11. Del II avsluttes hvordan ungdom skal sikres deltakelse og innflytelse (kapittel 12). Det presenteres en med en samlet oversikt over Ekspertgruppas forslag til tiltak.

Kapittel 2

Noen perspektiver på ungdoms fritid

Det kan være fruktbart å begynne med en klargjøring av hva fritid er eller kan være siden det er ulike oppfatninger av hva fritid er. Tradisjonelt har fritid blitt definert som en slags restkategori. Det er den tiden som blir igjen når de nødvendige oppgavene som folk har, er gjort. Denne forståelsen av fritid har sin opprinnelse i industrisamfunnet da arbeidet ble atskilt fra husholdet og organisert ut fra klokketid. Ved arbeidstidens slutt sto døgnet resterende timer til fri disposisjon for arbeideren. Riktignok lå det også en viss forpliktelse i hvordan fritida ble brukt. Hvile og restitusjon både fysisk og psykisk var en viktig forutsetning for å kunne skjøtte arbeidet. Arbeiderbevegelsen slagord fra 1. mai 1892 gjenspeiler denne forståelsen av fritid. Slagordet lød: "8 Timer arbejde, 8 Timer frihed, 8 Timer hvile". Det ble lagt vekt på at friheten fra arbeidet skulle fylles med aktiviteter som var utviklende for både individet og arbeiderklassen. Friheten skulle nyttes til "oplysning og dannelse og derved berede veien for arbeidernes fuldstændige frigjørelse" som det ble sagt i en tale 1. mai det samme året som kravet om åttetimersdagen ble fremmet.⁴ Mens arbeiderbevegelsen var opptatt av dannelsesaspektet ved fritida, var myndighetene bekymret for hva mer fritid kunne føre til. Etter at åttetimersdagen var innført i 1919, ble fritid et viktig tema for *Departmentet for socialsaker*. At fritida ble lagt inn under dette departementet, skyldtes at myndighetene – i pakt med datidens oppfatning - mente at den økte fritida for folk flest kunne skape sosiale problemer. Derfor ble fritid til en sosial sak som i den offentlig politikken sorterte under sosialt arbeid. Etter den 2. verdenskrig var det de kulturelle sidene som ble lagt til grunn i utformingen av en fritids- og ungdomspolitik. Men i vektleggingen av fritid som kulturaktivitet, ble det også tatt hensyn til at fritida kunne føre til sosiale problemer som for eksempel kriminalitet. De to sidene ved fritida har siden blitt vektlagt med ulik styrke i fritidspolitikken særlig når det gjelder ungdom. Fritidas byggende potensial har blitt erkjent samtidig som det helt til våre dager har vært et blikk på hvilke farer den økte friheten kunne føre med seg (Lyngø 1993). At fritid skulle være et problem hadde sammenheng med forestillingen om at "lediggang er roten til alt vondt". Derfor ble det viktig at det fantes tilbud til dem som kunne bli "gående ledig". I dag er det sjelden å høre at noen uttrykker at økt fritid skulle representere noen fare.

Hva slags muligheter fritida gir, og hvilke farer den medfører, vil være påvirket av samfunnsmessige

forhold og av hvilke forståelser som dominerer. I dag er de antatte farene annerledes enn på begynnelsen av 1900-tallet og tidlig etterkrigstid. Når det gjelder barn og unge, er det i dagens samfunn bekymringer for hva kommersialiseringen medfører, hvilke konsekvenser nye medier som mobiltelefon og internett har for de unge, samt at stillesittende aktiviteter fører til lite fysisk aktivitet, for å nevne noen. Dette er bare én side ved fritida, og i dag er det vel så mye oppmerksomhet om andre forhold. Fritid er ikke bare en mulighet for utvikling og dannelse, den gir også muligheter for læreprosesser som ikke bare er viktig som atspredelse og gode opplevelser, men som også har betydning for den enkeltes læring og kompetanse. Dette er også et noe annet perspektiv enn å se fritid som viktig for personlig utvikling og dannelse. Den uformelle læringen i fritida blir sett på som et supplement til den formelle læringen i skolen.

2.1 Fritid i et kunnskapssamfunn

På begynnelsen av 1970-tallet nådde industrisyssetningen i Norge sitt høydepunkt. Dette var et mønster som var felles for de vestlige industriland. Industrien fikk en utvikling som primærnæringene hadde hatt tidligere. Nedgangen i industrisyssetningen hadde i noen land begynt i 1950-årene og rundt 1970 hadde denne utviklingen nådd hele OECD-området. Med industrisamfunnets tilbakegang fulgte også endringer ikke bare i produksjonsform, men også i livsform og forståelsesform (Castells 1996: 18; Frønes & Brusdal 2000: 27). Informasjon og kunnskap har fått en annen betydning enn tidligere. Også i industrisamfunnet var kunnskap viktig for utvikling av teknologi som kunne brukes i produksjonen. I det postindustrielle samfunnet har kunnskap i seg selv blitt den viktigste produksjonsfaktoren. Dermed endres også produksjonsmålene. Mens industrialismen var orientert mot økonomisk vekst, er kunnskapssamfunnets mål en stadig forbedring av teknologi og kunnskap. En stadig mer avansert kunnskap vil normalt bidra til økonomisk vekst, men til forskjell fra industrisamfunnet vil fokus være på kunnskapsproduksjonen og ikke på selve anvendelsen av teknologien. Som Manuel Castells framhever, vil kunnskapsproduksjonen spres til alle deler av samfunnet (Castells 1996: 16-17). I et kunnskapsproduserende samfunn spres kunnskapen til borgerne både gjennom masseutdanning og ved at kunnskap brukes og får betydning i alle deler av samfunnet. Et kunnskapssamfunn blir et lærende samfunn, der læring også skjer utenfor de etablerte utdanningsinstitusjonene (UNESCO 2005, Husén 1974).

⁴ Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek <http://www.arbark.no/Utstilling/1mai/1mai06.htm>

Mengden av informasjon som er gjort tilgjengelig for folk flest krever kompetanse for å kunne kritisk vurdere informasjonen og nyttiggjøre seg den i dagliglivet, i arbeid, i utdanning og i fritid. I et slikt samfunn blir også fritidsaktivitetene viktige for kvalifisering og kompetanseutvikling. Lauri Savisaari, som har bidratt til Europakommisjonens arbeid med validering av ikke-formell utdanning, formulerer dette poenget på denne måten (2005: 1):

Young people learn many valuable life skills in voluntary and leisure activities, i.e., co operation and team skills, communication skills, goal-orientation and problem solving skills. These mentioned skills are also useful when a young persons attends further education or working life.

Som det framgår av sitatet er det praktiske ferdigheter knyttet til samarbeid, kommunikasjon, målrettet arbeid og problemløsning, som det er anledning til å utvikle og oppøve gjennom fritidsaktiviteter. Dette er kompetanser som er viktige i mange sammenhenger innefor både utdanning og arbeidsliv. På den måten kan fritidsaktiviteter både støtte opp om og supplere læringen som foregår på andre arenaer. Dermed føyes en ny dimensjon til fritid. Den er ikke bare byggende og beskyttende, det bidrar også til læring. Som Eva Feldmann-Wojtachnia hevder i artikkelen *Europe's next generation: Youth culture, leisure and beyond* har fritida blitt (2006: 3):

... deadly serious for the young generation in Europe. A leisure time concept based on regeneration and recreation in strict delimitation from the working world, is not longer interesting for today's youth.

Det er kanskje sterkt sagt at fritida ikke lenger er interessant som rekreasjon, men det er utvilsomt noe i at det skarpe skillet mellom fritid og arbeid er i ferd med å forsvinne. Mange arbeidsoppgaver "spiser seg" også inn i fritida slik at skillet blir mindre. Dette er et trekk ved kunnskapssamfunnet, og har sammenheng med at kunnskapsproduksjon og læring foregår i mange kontekster. Alt i alt bidrar endringene i samfunnet og av fritidas betydning til at deltakelsen i fritidsaktiviteter blir viktigere enn tidligere og at problemstillingen deltakelse eller ikke deltakelse i fritidsaktiviteter blir en viktig problemstilling både for den enkelte og for ungdomspolitikken. Dette kommer blant annet til uttrykk i at mange barn blir deltakere i organiserte fritidsaktiviteter allerede i førskolealder, og at de forblir deltakere i ulike aktiviteter opp gjennom ungdomsalderen. Dermed vil også manglende deltakelse få en annen betydning enn tidligere. Deltakelse blir viktig, noe som også kommer til uttrykk i myndighetenes vektlegging av barn og unges rett til deltakelse og programmer for deltakelse som skal engasjere ungdom.

2.2 Den farlige fritida

Endringene i fritidas betydning er også tydelige i ungdoms- og fritidspolitikken. Helt siden fritida ble et politisk anliggende, har myndighetene hatt et ambivalent forhold til den. Som nevnt skulle fritida gi mulighet for rekreasjon og utvikling, og myndighetene satte disse hensynene inn i en samfunnsmessig sammenheng. Det var ikke bare et spørsmål om den enkeltes velvære, men også om å ivareta helse- og produktivtetsmessige hensyn. Samtidig var det fra myndighetenes side en frykt for at den økte fritida bare ble lediggang som førte til problemer for den enkelte og for samfunnet. Symptomatisk for dette synet er de politiske partienes fellesprogram i 1945 hvor fritida ble omtalt som "fritidsproblemet" (Klepp 1993:12). Denne forståelsen av fritida som et problem var utbredt. Både i Europa og USA skjedde det fra århundreskiftet og framover en profesjonalisering av fritidstilbudet som var begrunnet i at "most vice and crime take place in spare time" som en av tidens ideologer uttrykte det. Det ble påpekt at opplæring i sunne fritidsaktiviteter ville forebygge 'sosiale onder' som sykdom, kriminalitet og generell dårlig livsførsel, og at forebygging var bedre enn behandling samtidig som det var langt billigere i det lange løp (Rojek 1993: 47).

Utover i 1950-årene ble det igangsatt arbeid for å utrede hvordan støtten til det frivillige opplysnings- og kulturarbeidet skulle organiseres, og hvordan ungdomsorganisasjonene skulle støttes. *Komiteen for offentlig støtte til ungdomsorganisasjonene* som la fram sin innstilling i 1959, påpekte at det var to linjer i kultur- og fritidspolitikken overfor ungdom. Den ene var å satse på omfattende fritidstiltak i fylkeskommunal og kommunal regi, og den andre var å støtte frivillige ungdomsorganisasjoner slik at de kunne skjøtte sine kulturelle og sosiale oppgaver. Komiteen konkluderte med at det riktige ville være at organisasjonene var bærebjelken i ungdomsarbeidet og argumenterte mot at det offentlige skulle engasjere seg i særlig grad (KUD 1959: 29):

Etter komiteens vurdering vil det også være uriktig ut fra et demokratisk synspunkt å gå i gang med en omfattende "kommunalisering" eller "sosalisering" av ungdommens forenings- og fritidsliv. Selv demokratisk innstilte og pedagogisk godt skolerte profesjonister vil som ansatte ungdomsledere representere en "autoritet" som ikke er i samsvar med det mønstret som i dag preger det frivillige ungdomsarbeid.

Et annet argument mot at de offentlige tok et hovedansvar, var at et nett av kommunale fritidsklubber og statlige tiltak ville bli for kostnadskrevenende. Komiteen framholdt imidlertid at ungdom som ikke fant seg til rette i organisasjonene, måtte ha et offentlig fritidstilbud. Dette var viktig fordi nettopp disse ungdommene lett kunne komme ut på skråplanet.

Komiteen mente at et slikt tilbud ville være særlig aktuelt i større byer. På denne måten kom den sosialpolitiske begrunnelsen for fritidstiltak inn i fritidspolitikken, og "foreningsløs ungdom" ble utpekt som en risikogruppe.

At noen grupper av ungdommen ble oppfattet som problematiske, hadde blant annet sammenheng med økende kriminalitet blant ungdom. Også en gryende ungdomskultur bidro til at ungdom utover 1950-tallet i økende grad framsto som en problemkategori. Som det ble påpekt av komiteen som utredet offentlig støtte til ungdomsorganisasjonene, medførte de omfattende samfunnsendringene et press spesielt på yngre mennesker som måtte 'slå rot i et samfunn som er et helt annet enn det foreldrene en gang opplevde i sine barne- og ungdomsår' (KUD 1959: 28). Siden organisasjonslivet ble tillagt så stor betydning, voldt den uorganiserte ungdommen bekymring. Etableringen av fritidsklubber må ses i denne sammenheng. De første fritidsklubbene som ble etablert, var i hovedsak sosialpolitisk begrunnet (Skard 1970; Heyerdal 1979). Da Hammersborgklubben i Oslo ble åpnet som den første fritidsklubben i landet, hadde det sammenheng med ungdomskriminaliteten som ble observert i storbyer i USA og Europa, og med hærverk og uro blant en del ungdomsmiljøer i Oslo. Klubben var tenkt som et forebyggende tiltak mot ungdomskriminaliteten. Det offentlige kulturarbeidet fikk et spesielt ansvar for å fange opp den uorganiserte delen av ungdomsgruppa og forebygge problemutvikling.

I 1968 ble det nedsatt en komité til å utrede ungdomsarbeidet. Komiteen ledet av Otto Hauglin, la fram sin innstilling i 1971. I mandatet het det blant annet at komiteen "særlig skulle vurdere hva som kan gjøres for den foreningsløse ungdom i vårt land" (KUD 1971: 7), men denne problemstillingen ble avvist. Et skille mellom foreningsungdom og foreningsløs ungdom ville ifølge komiteen være uheldig av flere grunner. Det antydte en gradering av hva som var verdifulle fritidsaktiviteter, mens det heller var et uttrykk for etterspørsel etter ulike fritidstilbud. Dessuten kunne skillet opprettholde eller skape et inntrykk av at ungdomsorganisasjonenes tilbud var tilstrekkelig, og at andre former for organiserte eller uorganiserte fritidsaktiviteter ikke var av samme kvalitet. Komiteens prinsipielle vurdering var at det offentlige hadde plikt til å legge forholdene til rette for et bedre fritidsmiljø, og at det skulle være "ungdoms rett til å bli møtt med varierte fritidstilbud" (KUD 1971: 46). Det ble også understreket at fritidstilbudet skulle være dekkende for de unges behov og ønsker. Selv om ikke alle forslag fra komiteen ble satt ut i praktisk politikk, bidro utredningen til en annen forståelse av det offentlige ansvar for de unges fritid.

Hauglin-komiteen var skeptisk til den sosialpolitiske begrunnelsen for fritidstilbud. Kriminalitetsforebyggende arbeid kunne ikke være en oppgave for de organiserte ungdomsarbeid, slik komiteen uttrykte det. Derfor burde det heller ikke være en begrunnelse for fritidstilbud, uten at komiteen dermed avviste at tilbudene kunne virke forebyggende for ungdom i risikozonen. Men til tross for skepsisen, ble den forebyggende begrunnelsen for fritidstilbud viktig utover 1970- og 1980-tallet. Dette gjaldt også ungdomsorganisasjonene. De frivillige organisasjonenes forebyggende potensial ble enda sterkere framhevet⁵ enn tidligere. Spesielt ble det understreket at organisasjonene kunne ha miljødannende kvaliteter i områder der lokalsamfunnsbåndene er svake. Her legges det vekt på at foreningsmiljøene delvis kan erstatte sviktende nabo- og vennemiljø og annen lokal tilhørighet. Gjennom sin målsetting og sine aktiviteter kan de fremme positive nettverk og bidra til å motvirke miljøpåvirkning som kan lede til narkotikamisbruk. Undersøkelser viste også at organisasjonene tok opp forebyggingshansken. Per Selle påpeker at organisasjonene selv mener at organisering kan være et godt middel for å hindre sosiale problemer (Selle 1986).

2.3 Fra forebygging til kvalifisering

På begynnelsen av 1990-tallet ble den sosialpolitiske vinklingen av fritidspolitikken nedtonet. Forebyggingsperspektivet som rettesnor for politikken problematiseres og avvises. Tendensen kommer særlig klart til uttrykk gjennom regjeringens dokument *Ungdomspolitik mot et nytt hundreår* (Vedlegg til St. meld. nr. 4 (1992-93) Langtidsprogrammet 1994-97). Her sies det eksplisitt at "kulturarbeid overfor brede ungdomsgrupper ikke bør begrunnes med forebygging av ungdomsproblemer, men med kvalifisering i bred forstand" (St.meld. nr. 4 [1992-93] Vedlegg: 50). Det tas et oppgjør med en politikk som har som utgangspunkt at ungdom må aktiviseres fram til voksen alder for å forebygge problemer. En slik politikk ses nå som et bidrag til å opprettholde en oppfatning av ungdomstida som uproductiv og lite verdifull. I stedet vil en framheve og poengtere ungdom som en viktig ressurs, ikke bare som framtidig arbeidskraft for produksjonslivet, men i kraft av at de er ungdom. De unge framstilles som representanter for en kontinuerlig kritikk og fornyelse som samfunnet er avhengig av. Sentrale mål for ungdomspolitikken blir dermed å bidra til at ressursene som ungdommene har, synliggjøres og tas i bruk på viktige samfunnsområder. De unge bør derfor også sikres medvirkning og innflytelse. Det viktigste grunnlaget for ungdomspolitikken framstilles som i vid forstand å *kvalifisere* for deltaking i samfunnet. De unges kultur- og fritidsliv ses både

5 Se f.eks. St. meld. nr. 13 (1985-86) Om narkotikaproblemene og narkotikapolitikken og St. meld. nr. 19 (1982-83) Ungdom -deltagelse og ansvar.

som et ledd i denne kvalifiseringen, men også som en anledning til opplevelse og rekreasjon. På fritidsområdet innebærer begrepet kvalifisering vel så mye ervervelsen av egenskaper som initiativ, selvstyring og selvkontroll som kunnskaper og ferdigheter. Slike egenskaper kan så mobiliseres i andre livssammenhenger, som i politisk arbeid, utvikling og omstilling i arbeidslivet og i omsorgsarbeid (St.meld. nr. 4 [1992-93] Vedlegg: 14). Denne dreiningen som skjer i ungdoms- og fritidspolitikken er typisk for fritid i et kunnskapssamfunn, slik det er redegjort for tidligere. I pakt med dette er også understrekingen av de unge "aktive deltakere både som skapere, utøvere og forbrukere i et kulturliv som omfatter oss alle" (St.meld. nr. 4 [1992-93] Vedlegg: 46). Vridningen av de ungdomspolitiske målsettingene innebærer ikke at den forebyggende dimensjonen er blitt borte i fritidspolitikken. Det har likevel skjedd en endring. Forebygging skal nå mer komme som en effekt eller virkning av virksomheten ved at integreringen og kvalifiseringen gjør de unge til kompetente aktører. I den grad kulturaktiviteter skal brukes i et mer systematisk arbeid overfor utsatte grupper, understrekes det at dette bør skje i et tverretattlig samarbeid mellom skole, barnevern og kulturmyndighetene. Disse endringene har selvfølgelig sammenheng med at samfunnet har gjennomgått omfattende endringer i etterkrigstiden når det gjelder fritidstilbud og fritidsaktiviteter. Det er også viktig å påpeke at forebygging i større grad enn tidligere forstås som kvalifisering og kompetanseutvikling. Slik sett er kanskje skillene mellom fritid som kvalifisering og fritid som forebygging i tradisjonell forstand ikke så klar som tidligere. Det er heller ikke slik at oppsøkende ungdomsarbeid lenger bare retter seg mot spesielt utsatte risikogrupper. Vel så viktig kan det være å nå ut bredt til ungdomsgruppa før problemene oppstår eller blir alvorlig.

2.4 Det mangfoldige fritidsfeltet

Ungdommens fritidsaktiviteter er mangfoldige. Aktivitetene reflekterer ulike interesser, sosiale forskjeller og variasjoner i fritidstilbudet. De offentlige tilbudene konkurrerer med egenorganiserte aktiviteter og ulike kommersielle tilbud. Denne konkurransen har betydning for mulighetene til å realisere målsettingene i ungdoms- og fritidspolitikken om inkludering og deltakelse. Dersom tilbudene skal nå ut til all ungdom, må sentrale og lokale myndigheter forholde seg til disse omgivelsene på en offensiv måte. I den grad de offentlige tilbudene blir for dem som ikke finner andre tilbud, vil målsettingene om inkluderende tilbud være vanskelig å realisere selv om det også er et poeng at tilbudene skal gi rom for mangfold.

2.4.1 Unges fritidsaktiviteter

Mye av dagliglivet til ungdom går med til samvær med familie og venner. Dette samværet har ofte

hjemmet som arena. Det er også mye som tyder på at hjemmet har blitt en stadig mer sentral arena for unge også når det gjelder fritidsaktiviteter. Det er flere faktorer som har bidratt til det. Mange familier har fått større boliger, og med utarbeidende foreldre disponerer barn og unge hjemmet for selv, i deler av døgnet. Dessuten er hjemmene utstyrt slik at det gis rikelig anledning for ulike aktiviteter. De unge samles om TV, PC, musikkanlegg, dataspill og internett. Dette gjør at kontakten med venner opprettholdes også når de er hver for seg. De møtes på internett gjennom chatting og nettsamfunn som Facebook, og de holder kontakten ved hjelp av mobiltelefon.

Undersøkelsen *Ung i Norge* viser at fra 1992 til 2002 økte andelen unge som tilbrakte tid hjemme sammen med venner. I samme tidsrom ble det færre som tilbrakte tid hjemme sammen med foreldre. Dette kan bety at de unge har mer tid for seg selv hjemme, og at de bruker tid på aktiviteter i hjemmet som foreldrene ikke involveres i (Hegna 2005). Dette bekreftes av andre undersøkelser. I en undersøkelse gjennomført av Nasjonalt Folkehelseinstitutt framgår det at blant 13-15-åringene er det rundt 80 prosent som bruker PC, ser på TV, bruker DVD daglig eller nesten daglig. Den sosiale bruken av internett er også betydelig. Det er 70 prosent av de unge som oppgir at de chatter daglig eller nesten daglig, og ytterligere 16 prosent oppgir at de gjør dette 1 – 3 ganger i uken (Helland & Mathiesen 2009). Statistisk sentralbyrås mediebarometer viser også at ungdom bruker stadig mer tid på fjernsynsseeing og internett. Tid brukt på andre medier har ikke tilsvarende utvikling. Det har heller vært stagnasjon og nedgang (Vaage 2007). Dette kan også skyldes at både PC og mobiltelefon har en multifunksjonalitet, slik at chatting, lytting på musikk, dataspill og lignende kombineres. Bruk av PC eller mobiltelefonen vil dermed kunne romme ulike aktiviteter.

Selv om mye av fritida tilbringes i hjemmet, gir utviklingen av bærbare interaktive medier som laptop og mobiltelefon nye muligheter. Siden mediene er bærbare kan kommunikasjonen med andre skje overalt. Spesielt gjelder dette mobiltelefonen som med letthet kan brukes overalt hvor brukeren befinner seg. Denne fleksibiliteten har økt tilgjengeligheten og mulighetene for stadig å være i kontakt med andre. På en helt annen måte enn andre medier har mobiltelefonen blitt en "del av kroppen". Scott W. Campbell og Yong Jin Park påpeker at mobiltelefonen "opens up new forms of emotional attachment and possibilities for symbolic representation of the self" (2008: 3). I dette ligger også ulike former for selvpresentasjon, hvilke type mobiltelefon man skal ha og hvordan den skal brukes. Dette gir også grunnlag for gruppedannelser og subkulturer.

Ling and Yttri (2002; jf. Ling 2004) skiller mellom to måter å bruke mobiltelefonen på. Den ene

måten kaller de mikrokoordinering som er den instrumentelle bruken av telefonen til å koordinere hverdagslivet aktiviteter, mens den andre måten er hyperkoordinering som er den ekspressive bruken av mobilteknologien. Hyperkoordinering har emosjonelle og sosiale dimensjoner i tillegg til den praktiske koordineringen av hvor og når man skal møtes. Dette skjer ved tekstmeldinger og kontakt som bekrefter relasjoner og som befester relasjoner både vennetettverk og familier. Mobiltelefonen ser ut til å styrke samholdet blant jevnaldrende samtidig som den gjør det mulig å holde god kontakt med foreldrene (Ling 2007: 63). Det kan derfor virke som om mobiltelefonen slik sett har en annen virkning enn Internett og fjernsyn som i noen tilfeller kan føre til sosial isolasjon fra venner og familie. Mobiltelefonen får også betydning for unges utvikling ved at mulighetene til kommunikasjon øker både ved at foreldrenes kontroll med hvem de er i kontakt med svekkes, og ved at geografiske avstander får mindre betydning. Slik sett påvirkes den sosiale kontrollen med ungdom. Mulighetene til å etablere og vedlikeholde sosiale relasjoner uten at foreldre har oversikt og kontroll, er økt.

At hjemmet har blitt en sentral fritidsarena, bidrar også til å skape sosiale forskjeller i fritidsaktiviteter. Ikke alle hjem gir muligheter til aktiviteter som krever både plass og utstyr, og det vil også være ulike syn blant både foreldre og ungdom på hvordan hjemmet skal brukes. Slike forhold vil legge begrensninger på de unges fritidsaktiviteter i hjemmet. Inntektsforhold, innvandrerbakgrunn og kjønn bidrar til at hjemmet og fritida brukes på forskjellige måter av de unge. Det må imidlertid ikke skapes inntrykk av at det store forskjeller. Det er for eksempel færre unge med innvandrerbakgrunn som bruker PC hjemme. Dette gjelder spesielt jenter, men selv blant dem er det vel 85 prosent som oppgir at de bruker PC hjemme flere ganger i uka (Vestel & Øia 2007).

Å være sammen med venner er viktig for de unge, noe som viser seg i at de bruker mye tid sammen med venner. Arenaene som venner møtes på er hjemmet, i fritidsklubben, på idrettsarenaer eller på kommersielle arenaer som kjøpesentra, kafeer, kino og lignende. Disse arenaene har større eller mindre grad av voksenstyring, og ulik grad av formell eller uformell sosial kontroll. Samvær med venner i ulike sammenhenger er et viktig trekk ved ungdomsalderen. Opp gjennom tenårene blir de unge mindre aktive på en rekke områder. Det gjelder hobbyaktiviteter, sport, friluftsliv, organisasjonsaktivitet og aktiviteter som de deler med sin familie. De unge trener mindre i idrettslag, spiller mindre dataspill og treffes mindre ute i det offentlige rom. Samtidig glir de unge ut av familiesfæren. Generelt skjer det en reduksjon både i interesser og aktiviteter med økende alder. Nye interesser kommer til, og tidligere forsvinner. Innenfor den mer modne tenåringssosialiteten

er det mindre viktig å gjøre noe konkret. Derimot er det svært viktig hvem man er sammen med når man ikke gjør noe. Eldre ungdommer bruker mer tid ute sammen med venner i sammenhenger der det å være sammen er viktigere enn de enkelte aktivitetene. Utvikling av nye identiteter inkluderer ofte bytte av venner. Barndomsvennene mister sin kraft og betydning når den enkelte orienterer seg mot nye sosiale landskap der verdier, koder og premisser for handling er annerledes. Sammen med jevnaldrende gjennomlever den unge den heftigste perioden i livet, og de nye vennskapene som danner seg, varer ofte livet ut (Fauske & Øia 2003).

Et trekk ved norsk kultur og samfunnsliv er at mange barn og unge er medlemmer av ulike organisasjoner, klubber, lag og foreninger. De frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene har dype og lange røtter i norsk historie og tradisjon. Erfaringene fra 2. verdenskrig hadde bidratt til at organisasjonene fikk økt prestisje, og det ble erkjent at deltakelse i organisasjonslivet var viktig spesielt for ungdom (Raaum 1988). Det ble etablert ulike støtteordninger som la grunnlag for organisasjoner som spente fra musikkorps og teaterlag til organisasjoner for politisk virksomhet og organisasjoner som hovedsakelig var sosiale møteplasser. Ungdomsorganisasjonene gir de unge en kanal for meningsyttringer til myndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og samtidig muligheter til kontakt ut over landets grenser. I pakt med de politiske målsettingene som ble utmeislet i etterkrigstiden, kan organisasjonene fungere som en skoloring til deltakelse i demokratiet. Dette er også sterkt vektlagt i den siste utredningen av barne- og ungdomsorganisasjonene og i stortingsmeldingen om frivillighet (NOU 2006: 13, St.meld. nr. 39 [2006-2007]). Det er også forskningsresultater som viser at organisasjonsdeltakelse gir de unge erfaringer og kunnskap som gjør at de kan delta i utviklingen av eget samfunn (Sivesind & Ødegård 2003: 157). I begrunnelsen for offentlig støtte til organisasjonene, blir foreningslivet også tillagt en viktig oppgave når det gjelder å bidra til en positiv barne- og ungdomskultur. Organisasjonene er et av tilbudene som kan danne motvekt mot en mer kommersialisert utnytting av fritida og fungerer som et alternativ til hjemmet og samlingsplasser som gatehjørnet, bensinstasjonen eller kjøpesenteret.

Det er imidlertid tendenser som tyder på at de unges deltakelse i organisasjonene har vært noe avtakende. Siden 1980-tallet har det vært gjennomført kommunale ungdomsundersøkelser der det er spurt om medlemskap i ulike organisasjonstyper, fra tradisjonelle organisasjoner som speideren, avholdsforening og sang og musikkorganisasjoner, til nyere fenomener som supporterklubb, rollespillklubb og rockeklubb. Undersøkelsene viser at et stort flertall av ungdom er eller har vært medlem av en eller flere organisasjoner. Det er imidlertid til dels stort gjen-

nomtrekk og frafall fra de ulike organisasjonstypene. Det er også trekk som tyder på at "omløpshastigheten" har økt i den betydning at de unge "prøver ut" flere organisasjoner på kortere tid enn tidligere. Den langsiktige tendensen er at organisasjonene mister oppslutning. Det er også en tydelig kjønnsforskjell i organisasjonsdeltakelse. Relativt flere gutter enn jenter er medlem i de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene, og det er en viss overrepresentasjon av unge som har foreldre med høyere utdanning. Unge som har foreldre som er født utenfor Norge, har også en lavere organisasjonsdeltakelse enn unge med norskfødte foreldre. Blant ungdom med innvandrerbakgrunn er det den samme tendensen til at det er relativt færre jenter med i organisasjonene (Ødegård 2006, Friberg & Gautun 2007).

Fysisk aktivitet er den mest utbredte organiserte aktiviteten blant ungdom. Flere undersøkelser over tid viser at mellom 70 og 80 prosent av de unge trener ukentlig (Hegna 2005, St. meld. St.meld. nr. 39 [2006-2007], Helland & Mathiesen 2009). De yngste er mest aktive. Ifølge Synnovate MMIs barne- og ungdomsundersøkelse fra 2007 trener 78 prosent av barn og unge i alderen 8 – 24 år minst en gang i uken. Det er betydelig færre som trener i idrettslag, men det er særlig markant i de eldste aldersgruppene. Mellom 50 og 70 prosent av dem som er under 16 år, trener og konkurrerer i et idrettslag. I den alderen de fleste begynner i videregående skole, er det en klar nedgang i aktiviteten. Og idet videregående skole avsluttes, er det bare 10 prosent som er aktive i idrettslaget. Det er likevel mange som er aktive, men det blir andre arenaer for trening. Treningssentra er kommersielle tilbud som blir brukt av mange ungdommer. Tidligere var det mest jenter som benyttet slike treningstilbud, men etter hvert er det også mange gutter som velger slike aktiviteter.

2.4.2 Fritidstilbud

Kommunen har et ansvar for bredden, mangfoldet og totaliteten når det gjelder fritidstilbud og fritidsaktiviteter for ungdom. Det er en målsetting å sikre at det er likeverdige og varierte tilbud slik at alle kan finne aktiviteter de trives med. Et bredt tilbud av organisasjoner, fritids- og kulturtilbud bidrar også til å skape historie, identitet og tilhørighet i et lokalmiljø. Slik sett kan fritidstilbudene bidra både til å skape trivsel for den enkelte og til å utvikle gode lokalmiljøer. For kommunen er det viktig nå grupper av barn og unge som frivillige organisasjoner ikke så lett fanger opp. Gjennom å spille på lag med ungdomskulturene og definere tiltak i forlengelsen av interesser, verdier og holdninger er det lettere å komme i et kommunikasjonsforhold til bestemte målgrupper. Den kommunale innsatsen på fritidsområdet er i særlig grad konsentrert om tre bærende strukturer eller institusjoner. Den første er de kommunale kulturskolene. Kulturskolene representerer et samarbeid med de tradisjonelle kulturorganisasjo-

nene – spesielt innenfor sang- og musikklivet, men også innen dans, drama og kunstfag. Målet er klart og entydig knyttet til kunstnerisk aktivitet og kreativitet og de har etter hvert fått et sterkt element av opplæring. Den andre er fritidsklubben. Klubben finnes så å si overalt og er i sterk grad et tiltak knyttet til nærmiljøet. Det tredje tiltaket er ungdomshuset eller allaktivitetshuset. Sammenliknet med fritidsklubben er ungdomshuset en nykommer og mindre etablert. Allaktivitetshusene retter seg ofte mot litt eldre grupper av ungdom og er plassert i større avstand fra nærmiljøet. Felles for både kulturskolen, fritidsklubben og ungdomshuset er at de ikke så lett lar seg plassere inn i en enkel modell. Lokalt er det store variasjoner. Disse ulike institusjonene kan best beskrives som baser eller rammer med muligheter til å dyrke og utvikle ulike interesser. (Fauske & Øia 2003).

Kommunale fritidstilbud for ungdom er i all hovedsak etablert i løpet av de siste 40 – 50 år. De kommunale fritidsklubbene og musikkskolene har en historie helt tilbake til slutten av 1960-tallet. Riktignok kom de første klubbene og musikktilbudene allerede på 1950-tallet, men det tok før tilbudene fikk noe omfang. I 1970 hadde 12 kommuner som hadde tilbud om musikkskole, mens det var 15 kommuner som i 1968 hadde fritidsklubb. Utover 1970-tallet økte antall kommuner som etablerte fritidsklubber. Kartleggingen som ble gjort i prosjektet *Kommunal fritid* viste at 101 kommuner hadde etablert slike åpne fritidstiltak for ungdom. Etter at det ble innført en tilskuddordning til musikkskolene i 1982 økte antallet tilbud, og etter lovfestingen har alle kommuner i dag kulturskole. Som tidligere nevnt ble musikk- og kulturskoletilbud lovfestet plikt for kommunene i 1997. På det tidspunktet hadde antallet kommuner med et slikt tilbud økt til 381.

Forsamlingslokaler av ulike typer har vært utviklet langt tilbake i vår historie. Noregs Ungdomslags ungdomshus var i sin tid kjent som kultursentra i Bygde-Norge (Slagstad 1998). Allaktivitetshusene representerer nyskapninger som har utviklet seg fra begynnelsen av 1980-tallet. Det er vanskelig å gi en entydig definisjon av hva et allaktivitetshus er, og hva som skiller allaktivitetshuset fra for eksempel grendehus, bydelshus eller samfunnshus. Den viktigste målgruppa i allaktivitetshusene er ungdom, men mange av husene har også plass til andre grupper, for eksempel innvandrere, pensjonister og frivillige organisasjoner. Virksomheten spenner fra kafédriфт som et åpent, uformelt og sosialt treffpunkt, over i retning av tradisjonell kulturformidling med kunstutstillinger og teater.

På lokalt eller kommunalt nivå finnes det en rekke tiltak i som rockeklubber, friluftsgupper, motorklubber, videoverksteder, dansegrupper, teatergrupper, ungdomsradio, sommerskoler og leksegrupper. Et

landsomfattende kulturtiltak som arrangeres årlig er Ungdommens kulturmønstring som startet opp på midten av 1980-tallet. Her blir det unge invitert til å presentere seg som utøvere eller skapere av kunst og kultur. Kulturmønstringen arrangeres lokalt, regionalt og på landsplan og er for dem som er 10 år og eldre. På kommunalt nivå kan alle som ønsker det, få delta. På fylkes- og landsmønstringen er det deltakere som er valgt ut av en jury. Ungdommens kulturmønstring mottar statlig støtte gjennom Norsk kulturråd, som også støtter andre typer kulturtiltak for barn og unge lokalt og regionalt. Det er også mange andre kulturtiltak for ungdom i kommunene som er aktivitetsrettet og tidsavgrenset. Dette er tiltak som utfyller de mer permanente kultur- og fritidstiltakene (Fauske og Puijk 1999, Vaagland m. fl. 2000). Når det gjelder ulike typer tiltak, samarbeider kommunene ofte med lag og foreninger gjennom å legge til rette i form av støtte til bygg og anlegg, og til en viss grad gjennom direkte økonomisk støtte. Samarbeidet kan være knyttet til enkeltstående arrangement eller være mer varig, og det gjelder ikke bare tradisjonelle barne- og ungdomsorganisasjoner eller aktivitetstilbud knyttet til bestemte lokaliteter. I en undersøkelse av kommunenes samarbeid med frivillige, var det nær 2/3 av kommunene som samarbeidet med mer uformelle ungdomsgrupperinger (Nødland m.fl. 2007: 12).

De siste tiårene har det skjedd en kommersialisering av fritidstilbudene for barn og unge. Likevel er det ikke slik at disse tilbudene har kommet som erstatning av offentlig eller frivillige fritidstilbud. Lokalt gis det mange muligheter til fritidsaktiviteter, og ungdom - spesielt de som er midt i tenårene - bruker disse mulighetene i stor grad. De kommersielle tilbudene bidrar til mangfoldet av kulturtilbud, men siden disse tilbudene får en prislapp vil det ha en del konsekvenser for hvem som kan delta og deltakelsen i andre ikke-kommersielle fritidsaktiviteter. At fritidsaktivitetene får en prislapp, kan bety at alpinbakken for noen erstatter skiløypa, eller det kommersielle treningssenteret erstatter skogsturen eller trening i idrettslaget. Det moderne samfunnet er fylt med nye muligheter som koster, enten det er ferieparker, reiser, møte med nye land og kulturer, idrettsutstyr, computere. En sentral side ved kommersialiseringen blir dermed at det produseres nye former for sosial ulikhet. Målsettingene for de kommersielle fritidstilbudene vil også være andre enn de som offentlige tilbud og frivillige organisasjoner har. De økonomiske aspektene knyttet til inntjening vil være avgjørende for å kunne tilby disse kommersielle aktivitetene. Kvalitet på tilbud og omfanget av deltakelsen vil derfor i større grad etterspørsel måles enn målsettinger i den offentlig ungdoms- og fritidspolitikken. Det er imidlertid ikke fritidsaktiviteter de unge bruker mest penger på, men personlige ting som klær, underholdning og det å være sammen med venner (Brusdal 2004).

I det mangfold av fritidstilbud som finnes, er det nokså klare forskjeller når det gjelder hvilke tilbud de unge bruker. For de aller fleste er hjemmet en base for aktivitet, mens det blir større forskjeller når det gjelder idrettaktiviteter, kulturaktiviteter og samvær med venner i det offentlig rom enten det er gatehjørnet, kjøpesentra eller andre møteplasser. Noen av de forskjellene som finnes er forankret i verdier og interesser, mens andre er knyttet til inkluderende og ekskluderende prosesser i samfunnet. En politisk målsetting om et inkluderende fritidsliv for unge vil fordre et mangfoldig tilbud som møter mangfoldet av interesser samtidig som det bidrar til å svekke ekskluderende mekanismer og stimulere til deltakelse og inkludering.

Kapittel 3 Ungdoms- og fritidslov?

Ekspertgruppas mandat er å vurdere hvordan kommunene kan legge til rette for positive fritidstilbud for ungdomsgruppen, samt drøfte spørsmål knyttet til demokrati og ungdoms deltakelse og innflytelse lokalt. Samtidig bes også ekspertgruppa om å vurdere behovet for lovendringer når det gjelder å ivareta behovene til marginaliserte ungdom, ungdom med minoritetsbakgrunn og unge med nedsatt funksjonsevne. Ekspertgruppen vil i dette kapitlet drøfte behovet for en generell mer generell "ungdoms- og fritidslov" på prinsipielt grunnlag. Lovstyring og rettighetsfesting vil bli behandlet mer spesifikt i de andre kapitlene, spesielt det som omhandler deltakelse og innflytelse. Innledningsvis er det også en redegjørelse for hvilke rettigheter ungdom har når det gjelder kultur- og fritidstilbud.

3.1 Ungdomsloalliansen: Krav om – og begrunnelser for – en ungdomslov

"Ungdomsloalliansen" – overleverte Barne- og likestillingsministeren 12. juni 2007 krav om en ungdomslov. Initiativtakere til kravet om en ungdomslov er følgende organisasjoner:

- *Ungdom og Fritid* som er en interesseorganisasjon for ca. 600 fritidsklubber og ungdomshus.
- *Fagforbundet* som organiserer ca. 300.000 ansatte i offentlig sektor, hvorav 20.000 som arbeider med barn og unge.
- *Landsforeningen for utekontakter*, en interesseorganisasjon for 62 kommunale utekontakter med ca. 200 ansatte
- *Ungdom mot Narkotika*, Nordens største rusgifts-politiske ungdomsorganisasjon

Senere har et 30 talls organisasjoner⁶ stilt seg bak følgende *opprop*:

Ungdom trenger en lov som definerer ungdoms rettigheter og muligheter samt det offentlige forpliktelser. Det finnes allerede ungdomslovgivning i Danmark og Finland. I Norge i dag blir ungdom stadig utelatt fra viktige politiske prosesser lokalt og nasjonalt.

Vi vil sikre ungdoms rett til demokrati og deltakelse fordi ungdom er en ressurs. Ungdom må få reell medbestemmelse i saker som angår dem.

Vi krever en ungdomslov i Norge NÅ!

Ungdomstida har en egenverdi. Vi vil styrke ungdoms muligheter til deltakelse i samfunnsliv og kulturliv. Kommunene må sørge for varierte fritidstilbud som inkluderer rusfrie mestringsarenaer uten kvalifikasjonskrav for å gi ungdom likeverdig tilgang på en meningsfull fritid. I tillegg må det forebyggende og oppsøkende ungdomsarbeidet styrkes.

Ungdom rammes ofte av svingende konjunkturer og det brukes mer penger på å reparere enn på å forebygge. Vi krever derfor en lov som sikrer forutsigbare tilbud og rettigheter samtidig som den styrker ungdoms deltakelse og gjennomslagskraft. For å sikre kvalitet i tiltakene må en ungdomslov følges opp med retningslinjer gjennom egen forskrift.

Ungdomsmilliarden!

Som konsekvens av ungdomsloven må det følges midler til kommunene for å sikre en reell satsing på ungdom, slik at kravene kan oppfylles. Derfor krever Ungdomsloalliansen at det følger med en årlig UNGDOMSMILLIARD til loven.

Kravet om ungdomslov dreier seg altså om:

- ungdoms rettigheter til deltakelse
- sikring av fritidstilbud
- sikring av forebyggende og oppsøkende ungdomsarbeid
- penger i form av øremerkede bevilgninger

Det sentrale spørsmålet vi skal drøfte i fortsettelsen, er om en slik lov er en god og fornuftig løsning når det gjelder "ungdom og fritid" og deltakelse og innflytelse. Men vi før vi gjør det, er det påkrevet med en gjennomgang av de lover og regler som allerede finnes. Kan det tenkes at disse er tilstrekkelige for å ivareta de ovennevnte hensyn?

3.2 Iverksetting av ungdomspolitikken: Lover, konvensjoner og økonomisk støtte

Et sentralt punkt når det gjelder ungdoms fritid er sammenhengen mellom den lokale politikken og de politiske føringene som de sentrale myndigheter gir. De politiske føringene fra er først og fremst knyttet til politikktutforming, lovgivning, økonomiske overføringer, bevilgninger til forskning, kompetansebygging og utviklingsarbeid samt informasjon og veiledning. Den regionale statsforvaltningen og fylkeskommunen er også aktører i utformingen av politikken overfor ungdom også på fritidsfeltet. Fylkeskommunen har et eget ansvar for kultur og fritid. Dette gjelder drift av egne kulturinstitusjoner

6 Se www.ungdomslov.no for en oversikt.

som fylkesbibliotek, gjennomføring av egne kulturaktiviteter som ungdommens kulturmønstring samt informasjon til kommunene. Ansvar for den praktiske gjennomføringen av kultur- og fritidspolitikken ligger først og fremst hos kommunene. Kommunene har hovedansvar for tjenesteproduksjon og for å sette nasjonale mål ut i praktisk politikk. En rekke av de nasjonale målene på kultur- og fritidsområdet for barn og unge er ikke nedfelt i lover eller regelverk. Dette gir kommunene stor handlefrihet, noe som også åpner opp for ulikheter i lokale tjenester og tilbud til barn og ungdom.

Noen av tjenestene på kulturområdet er pålagt ved lov. Det gjelder folkebibliotek og kulturskoler. Om folkebibliotek heter det i § 4 *Lov om folkebibliotek*:

Til formål nevnt i kapittel I skal alle kommuner ha et folkebibliotek.

Folkebiblioteket kan drives av kommunen alene, eller i helt eller delvis driftsfellesskap med annen kommune, fylkeskommunen eller statlig institusjon. Departementet kan gjøre unntak fra første ledd for forsøksvirksomhet.

Kommunen fastsetter reglement for folkebiblioteket på grunnlag av veiledende retningslinjer som departementet gir for bibliotekdriften

I *Reglement for folkebibliotek – veiledende retningslinjer* stilles det en del spesifikke krav om hva biblioteket skal stille til disposisjon, hva slags tjenester som ytes og lignende. Loven inneholder også en bestemmelse om at biblioteket skal ha fagutdannet biblioteksjef. Riktignok kan det gjøres unntak fra dette slik det framgår av *Forskrift om personale i kommunale folkebibliotek* (FOR 1987-01-05 nr 03).

Lovfesting av kulturskoler kom i 1997 inn som en paragraf i *Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa*. I § 13-6. *Musikk- og kulturskoletilbud* heter det:

Alle kommuner skal alene eller i samarbeid med andre kommuner ha eit musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet elles.

Som det framgår av dette er ordlyden ikke så spesifikk som i biblioteksloven. Det er heller ikke utarbeidet retningslinjer eller forskrift til lovbestemmelsen. Norsk kulturskoleråd har imidlertid utarbeidet en rammeplan for den kommunale kulturskolen som er ment som et verktøy for utvikling av det kommunale musikk- og kulturskoletilbudet. I *Rammeplan for kulturskolen. På vei mot mangfold*, defineres kulturskole slik (Norsk kulturskoleråd 2003:10):

Med kulturskole menes et offentlig undervisningstilbud i kunsthøgskole til alle interesserte i kommunen.

Det er grunn til å merke at kulturskole ikke defineres som et kultur- eller fritidstilbud, men som et frivillig undervisningstilbud. I tillegg til § 13-6 er det to bestemmelser i opplæringsloven som gjelder for musikk- og kulturtilbudet. Det er § 14-1 om tilsyn og § 15-1 som informerer om forvaltningsloven. Ellers gjelder ikke opplæringslovens regler for musikk- og kulturskoletilbudet. Dette betyr blant annet at lærere som underviser i kulturskoler ikke er omfattet av kompetansekravet i § 10-1 med forskrifter, og at rektorkravet i § 9-1 heller ikke gjelder. Loven krever at kommunen skal ha et tilbud som både er musikktilbud og kulturtilbud.

I lovbestemmelsen om musikk- og kulturskoletilbud fastsetter ikke krav til omfang av kommunens musikk- og kulturtilbud. I St. meld 40 (1992 – 1993) *”Vi smaa en Alen lange”* sluttet Stortingets flertall seg til en målsetting om at musikkskoleelever skulle utgjøre minst 30 prosent av grunnskoleelever. Dette er senere avvist, og i det begrunnes slik i St.meld. nr. 39 (2002-2003) *Ei blot til Lyst. Om kunst og kultur i og i tilknytning til grunnskolen*:

Med tanke på kommunal selvråderett er lovteksten åpen når det gjelder omfang og innhold. Dette har blant annet naturlig ført til store forskjeller i tilbudets omfang fra kommune til kommune og fra distrikt til distrikt. Musikk- og kulturskolene baserer seg, i tillegg til det nasjonale, på lokal tradisjon og kultur. I dette kan det ligge store variasjoner fra distrikt til distrikt og fra landsdel til landsdel. Det har vært viktig å sikre denne lokale handlefriheten og tilpasningen.

Det viser seg også at det er variasjoner mellom kommunene når det gjelder kulturskoler når det gjelder omfang (dekningsgrad), innhold og organisering. Fra 1984 var det øremerkede tilskudd til kulturskolene, men dette ble i 2004 innlemmet i rammetilskuddet til kommunene av regjeringen Bondevik. Selv om de statlige midlene ikke utgjorde mer en 10 – 15 prosent av inntektene til skolene, ble fulgte det krav med midlene som gjorde at tilskuddene likevel ble nokså styrende både når det gjaldt skolepengesats, friplasser og søskenmoderasjon. Innlemmingen av de øremerkede tilskuddet til kulturskolene i rammetilskuddet, var i pakt med arbeidet som var i gang for å redusere øremerkede tilskudd. Regjeringen viste også til positive resultater i forsøkskommunene hvor dette var utprøvd (St. meld. nr. 39 (2002 – 2003) : 41 – 42). Innlemmingen av det øremerkede tilskuddet i rammetilskudd har ikke ført til at kommunenes bevilgninger til kulturskolene er redusert. Tvert imot har det vært en betydelig vekst bevilgningene (jf. Kap. 5).

Andre kultur- og fritidstilbud enn bibliotek og kulturskole er ikke lovfestet. Barn og unge er likevel gitt rettigheter både når det gjelder fritid og deltakelse kulturelle aktiviteter og fritidsaktiviteter .

3.3 FNs barnekonvensjon

I FNs barnekonvensjon som er innarbeidet i norsk lov, og som er gjort gjeldende fra 2003, er det bestemmelser om retten til å si sin mening og bli hørt (artikkel 12), om å få og gi informasjon (artikkel 13), om organisasjonsfrihet (artikkel 15) og om lek og fritid (artikkel 31). Barnekonvensjonen med tilleggsprotokoller ble tatt direkte inn i norsk lov gjennom menneskerettighetsloven § 2 nr. 4. De ble også gjort endringer i andre lover for å synliggjøre barnekonvensjonens bestemmelser. FNs barnekonvensjon gjelder som norsk lov og ved motstrid mellom konvensjonen og annen lovgivning, skal konvensjonens bestemmelser gå foran. Som Lucy Smith bemerker har barnekonvensjonen en sterk stilling i norsk rett. Hun mener også at inkorporasjonen av konvensjonen i norsk lov har hatt stor signaleffekt, og at barn og unges interesser er satt på dagsorden i større grad enn tidligere (Smith 2008: 24).

Retten til å uttale seg etter artikkel 12 regnes som en av fire generelle grunnprinsippene i barnekonvensjonen. De øvrige 3 grunnprinsippene er: retten til ikke-diskriminering (artikkel 2), rett til liv og utvikling (artikkel 6) og at barnets beste skal legges til grunn i alle saker som omhandler barn (artikkel 3). Det innebærer at bestemmelsen skal integreres i gjennomføringen av de andre rettighetene, samtidig som den er en frittstående rett (Sandberg 2008: 77). I et notat til ekspertgruppa fra Barneombudet påpekes det at artikkel 12 vil være særdeles viktig når det gjelder fritidsmiljø (Barneombudet 2009). FNs barnerettskomite holdt i 2006 en såkalt "General Discussion Day" med fokus på artikkel 12 og dens betydning. Ifølge Barneombudet er det forventet at anbefalingene herfra vil resultere i en såkalt "General Comment" om denne artikkelen. Den vil trolig bli publisert våren 2009. I anmerkningene fra "General Discussion day" er det lagt vekt på at:

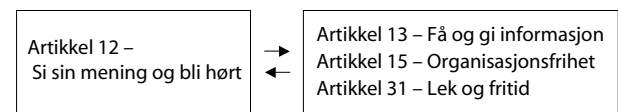
- stater setter av nok ressurser til å involvere barn og unge i rapporteringsprosesser
- barn og unge blir involvert i planlegging, design, gjennomføring og evaluering av alle planer og lover som handler om barns rettigheter
- stater må sørge for opplæring av offentlige ansatte når det gjelder å involvere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

I anmerkningene til FNs barnekomité framgår det at det bør legges til grunn en "ny sosial kontrakt". Å si sin mening, delta og bli hørt blir trukket frem som viktige elementer som skal legges til grunn i en slik grad at det på sikt vil bety forandringer i politiske, sosiale, institusjonelle og kulturelle strukturer. Barneombudet mener at på 4 hovedområder kan en kommune sørge for barn og unges deltakelse. Disse områdene er:

- innflytelse og deltakelse på demokratiet/ politikk/ planlegging
- innflytelse og deltakelse innenfor fritidsklubb/ ungdomshus/ kulturskole etc
- innflytelse og deltakelse innenfor organisasjoner/ idrettsmiljø
- innflytelse og deltakelse og tilgang på informasjon

Etter barneombudets syn er det sjelden at en kommune tilbyr aktivitet eller støtte innenfor alle områdene for alle unge uansett bakgrunn (Barneombudet 2009).

Når det gjelder fritid, deltakelse og innflytelse peker Barneombudet på at det er relevant å se artiklene i barnekonvensjonen i en slik sammenheng:



Gjennom en slik kopling av artiklene i barnekonvensjonen belyses hvilke rettigheter barn og unge har når det gjelder:

- innflytelse på demokratiet/ politikk/ planer etc
- fritidsklubb/ ungdomshus/ kulturskole etc
- organisasjon/ idrett etc
- ungdomsinformasjon

I tillegg er det også andre dokumenter som stiller krav og legger føringer på hva som gjøres på det nevnte område. Dette er blant annet *European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life* og *Plan og bygningsloven*. Dette vil bli behandlet mer utførlig i del II av rapporten. Barneombudet kommenterer at informasjon til barn og unge er viktig. I henhold til kommuneloven skal kommuner og fylkeskommuner drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Barns rett til informasjon er slått fast i FNs konvensjon for barns rettigheter (Art. 13 og 17). Det er også føringer fra i EUs *Hvitebok for europeisk ungdomspolitik* som Norge har sluttet seg til (Barneombudet 2009).

Barnekonvensjonens artikkel 31 omhandler hvile og fritid. Denne artikkelen lyder slik, og skal kommenteres noe nærmere nedenfor:

1. Partene anerkjenner barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet.
2. Partene skal respektere og fremme barnets rett til fullt ut å delta i det kulturelle og kunstneriske liv og skal oppmuntre tilgangen til egnede og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter.

Artikkelen pålegger statene "å legge til rette muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter for alle" (Kjørholt 2008: 220). Formuleringen "respektere og fremme" må bety at partene aktivt skal bidra til at barn og unge skal kunne delta i aktivitetene. Hva som er "egnete" kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter, er et tolkningsspørsmål. Det er imidlertid rimelig at en kommune vurderer hva som er egnede aktiviteter ut fra hva som det er vanlig å tilby av aktiviteter. Kjørholdt påpeker at tolkningen av bestemmelsen også må forholde seg til artikkel 3 om ikke-diskriminering. Det innebærer at det må tilrettelegges spesielt for barn og unge som trenger ulike typer tiltak for å kunne delta i lek og fritidsaktiviteter. Dette betyr at staten og kommunene har et ansvar for å forebygge og etablere tiltak som inkluderer barn som lever i relativ fattigdom, har nedsatt funksjonsevne eller på annen måte har problemer med å delta i fritidsaktiviteter (Kjørholdt 2008: 229).

3.4 Lovfesting av forebyggende arbeid

Ansvar for forebyggende virksomhet er også fastsatt i Lov om sosiale tjenester (LOV-1991-12-13-81) der generelle forebyggende virksomhet omhandles § 3-1:

Sosialtjenesten skal gjøre seg kjent med levekårene i kommunen, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer.

Gjennom informasjon og oppsøkende virksomhet skal sosialtjenesten arbeide for å forebygge og motvirke misbruk av alkohol og andre rusmidler, og spre kunnskap om skadevirkninger ved slik bruk.

Forebyggende virksomhet berøres også i § 4-1:

Sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.

På denne måten fastsettes kommunens ansvar både for å forebygge problemer og drive oppsøkende virksomhet. Barnekonvensjonen har også i artikkel 23 som omhandler barn og unge med funksjonsnedsettelse:

Psykisk og fysisk funksjonshemmede barn har rett til å leve et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer dets verdighet, fremmer selvillit, og letter barnets aktive deltakelse i samfunnet. Et funksjonshemmet barn har rett til særskilt omsorg. Barnet skal få undervisning, opplæring, helsetjenester, rehabiliteringstjenester, forberedelse til arbeidslivet og rekreasjonsmuligheter for å oppnå best mulig integrering og individuell utvikling. Staten skal samarbeide med andre land om dette, og ta spesielt hensyn til utviklingslandenes behov.

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatte funksjonsevner gir også en ramme for hvordan tiltak skal tilrettelegges for personer med nedsatt funksjonsevne. Denne inneholder også artikkel (artikkel 30) om deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett.

Kultur- og fritidstilbud til unge stimuleres også gjennom økonomiske tilskudd og handlingsplaner. Hva dette er framgår av rapporten *Satsing på barn og ungdom Regjeringens mål og innsatsområder i statsbudsjettet 2009*. Økonomisk støtte gis til kultur, idrett og tiltak i lokalsamfunnet. Barne- og likestillingsdepartementet gir tilskudd til landsomfattende frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner, og bidrar dermed til å legge til rette for at barn og ungdom skal kunne delta i barne- og ungdomsorganisasjonene. Handlingsplanene legger mer spesifikke føringer på bruk av midler. For eksempel inngår innsatser mot barnefattigdom i *Handlingsplan mot fattigdom*. Det er flere handlingsplaner som har relevans for ungdom deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter. Dette gjelder *Handlingsplan for økt tilgjengelighet og universell utforming* som også vil ha betydning for tilgjengeligheten til fritidstilbud.

3.5 Kan finsk og dansk lovgivning på ungdoms- og fritidsfeltet være en modell for Norge?

Den ovenstående gjennomgang viser at det finnes en del regler på fritidsfeltet som stiller krav til kommunene, men de fleste gir et betydelig rom for tolkning, skjønn og lokale tilpasninger. Ungdomslovalliansen viser til både finsk og dansk ungdomslovgivning som en mulig modell for Norge. Ekspertgruppa

finner grunn til å merke seg at den finske ungdomsloven som trådte i kraft 1. januar 2007 heller ikke gir noen spesifikke anvisninger for fritidstilbud. I § 7 i loven heter det om kommunenes ungdomsarbeid og ungdomspolitik:

Ungdomsarbeide och ungdomspolitik ingår i kommunernas uppgifter. Kommunerna, ungdomsföreningarna och andra organisationer som bedriver ungdomsarbeide ansvarar för genomförandet av ungdomsarbeidet. Tjänster inom ungdomsarbeidet kan även produceras regionalt såsom samarbete mellan kommuner.

Kommunernas ungdomsarbeide och ungdomspolitik omfattar fostrande handledning av unga, verksamhetslokaler, möjligheter till fritidssysselsättning, informations- och rådgivningstjänster, stöd för ungdomsföreningar och andra ungdomsgrupper, idrottsinriktad, kulturell, internasjonell och mångkulturell ungdomsverksamhet, miljøfostran för unga och vid behov tjenester som gjelder ungdomsverkstæder eller andra verksamhetsformer som är lämpade för de lokale förhållandena och behovet.

Ungdomsarbeidet och ungdomspolitikken drivs genom yrkesövergripande samarbeide med de lokale myndigheterna samt i samråd med de unga, ungdomsföreningarna och andre organisationer som bedriver ungdomsarbeide.

Det er også en bestemmelse om at det hvert 4. år skal utarbeides et ungdomspolitisk utviklingsprogram som er retningsgivende for kommunene (§ 4).

Den danske ungdomslovgivningen er forskjellig fra den finske. I 2007 ble *Lov om Dag-, Fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven)* vedtatt og den trådte i kraft i august samme år. Denne erstatter bestemmelsene som tidligere var i *Lov om social service*. Som det framgår av tittelen på loven, er den hovedsakelig en lovfesting av fritidsklubb når det gjelder ungdom (den omfatter tilbud til barn i alle aldrer).

Slik sett er det den finske loven som er eksempel på en ungdomslov, og ut fra hvordan den er formulert gir den ikke sterkere føringer enn de rettigheter barn unge i Norge er gitt på kultur- og fritidsområdet og heller ikke når det gjelder deltakelse og innflytelse. Den danske lovfesting av fritidsklubb kan neppe overføres til Norge. De norske kommunene er så mye mer innbyrdes ulike enn de danske både når det gjelder folketall og geografi slik at en lovfesting av denne type fritidstilbud ikke passer.⁷ Dette drøfter vi mer inngående i kapitlet om fritidsklubber og ungdomshus.

⁷ En viktig forskjell er at mange norske kommuner altfor små sammenlignet med de danske kommunene. Norge har ca. 200 kommuner med under 5000 innbyggere, mens kun 17 av 98 danske kommuner har under 25.000 innbyggere. Når kommunene jevnt over er mer like i folketall og geografi, vil en lovfesting og standardisering kunne ha mer for seg enn når de er svært ulike.

Når det gjelder den kommunale fritidspolitik overfor ungdom, ser ikke ekspertgruppa det store behovet for ytterligere lovstyring. Derimot kan det være et poeng å samle og tydeliggjøre de lover og regler som allerede gjelder. Det er ikke usannsynlig at både kommunale ledere og politikere kan tro at dette feltet er mer "lovtomt" enn det faktisk er.

3.6 Er en sterkere lovstyring et egnet virkemiddel for å styre kommunenes fritidspolitik?

De norske kommunene er såkalte generalistkommuner. Det vil si at de er alle underlagt det samme lovverk, og de har de samme oppgaver. Samtidig er det en betydelig variasjon mellom kommuner når det gjelder innbyggertall, areal, topografi, klima, næringsgrunnlag, lokalkultur m.v.. Det er store forskjeller i hvilke utfordringer, problem og oppgaver som skal løses. De anlegg, tjenester og tiltak for ungdom som vil være riktige i en bydel i Groruddalen, vil neppe være tilpasset virkeligheten på Utsira, Vinje eller Hammerfest. Ungdom og fritid tilhører et felt hvor det er behov lokale tilpasninger. De tiltak som søkes gjennomført bør hele tiden være avstemt med de behov og interesser som ungdommene har. De må sees i forhold til antallet ungdommer i kommunen, de ressurser kommunen rår over og hva som faktisk finnes av fritidstiltak og tilbud i kommunen i både regi av kommune, frivillige organisasjoner, aktører på markedet – og i samspill mellom slike aktører. Mange steder må en også se utover egen kommune, særlig i områder hvor kommunene ligger tett (jf. Nedre Romerike, Drammensregionen, Follo, Nord Jæren). I denne sammenheng er det også et poeng at ungdommens bevegelser ikke alltid avgrenses av kommunegrensene.

I de siste årene har det vært mange som har tatt til orde for en sterkere statlig styring av kommunale oppgaver. Terje Hagen påpeker at det er en indre dynamikk i offentlig sektor – hvor kravene om mer statlig og øremerket styring ofte kommer "nedenfra" – fra aktører i kommunene selv. I følge Terje Hagen (2000) ligger en viktig drivkraft i profesjonaliseringen og sektorspesialiseringen.

“Profesjoner og sektorspesialister i det lokale og sentrale styringssystemet vil stille krav om standarder når det gjelder egne lønns- og arbeidsforhold og når det gjelder kommunenes ytelser. De lokale helsemyndighetene ønsker øremerkede tilskudd til eldreomsorg, undervisningsadministrasjonen ønsker mer veldefinerte og høyere statlige minstestandarder, barnehageforvaltningen ønsker høyere kvalitetskrav til barnehagene osv. profesjonene på de lokalene nivåene vil derfor etterspørre flere reguleringer, sterkere bindinger på bruk av kommunens midler og økt statlig ansvar for oppgaveløsningen.”

“Fordi det skjer sentralisering på ett område som følge av profesjonalisering og utvikling av standarder, vil det bli nødvendig for grupper innenfor andre deler av kommunens ansvarsområde å stille krav om lignende standarder. Sentralisering skaper sentralisering.” (Hagen 2000: 196)

Det sterke engasjementet fra de ansattes organisasjoner for sterkere statlig styring av ungdoms- og fritidssektoren i 2007, følger den logikk som Hagen beskrev sju år tidligere. Ikke minst er det en bekymring for å måtte sitte igjen med en slags svarteper i de kommunale budsjettbehandlinger etter at de øremerkede og lovfestede tjenester har fått sitt. Likeledes kan det være et ønske om likhet i fritidstilbudet på tvers av kommuner og uavhengig av kommunens økonomi og prioriteringer. Man ønsker en sterkere statlig styring på ungdoms- og fritidsområdet slik at det lokale handlingsrommet begrenses. Et ferskt eksempel denne logikken er Musikernes fellesorganisasjon og Norsk kulturskoleråd som i september 2008 tok til orde for om detaljerte forskrifter for kommunenes handlefrihet når det gjelder musikk- og kulturskolene⁸. Hvis Stortinget skulle beslutte en slik sterkere styring av ressursbruken på kulturskoleområdet, kan dette nettopp vanskeliggjøre en satsing på fritidsklubber (jf. kapittel 5) hvor forholdet fritidsklubber og kulturskoler drøftes). Dette fordi fritidsklubber og kulturskoler delvis retter seg mot samme aldersgruppe, og begge tilhører fritidsfeltet. Dette vil i sin tur gjøre det enda mer påkrevet for ansatte i fritidsklubbene ikke bare å få lovfestet fritidsklubber, men også få en sterkere statlig styring med innhold, kvalitet og omfang. Slik vil det kommunale frihetsrommet gradvis kunne spises opp. Regjeringen Stoltenberg II slår i St.meld. 33 2007-2008 *“Eit sterkt lokaldemokrati”* fast at denne type utvikling ikke er ønskelig. Det er ikke ønskelig at kommunene ender opp som iverksettingskommuner for statlig politikk. Kultur- og fritidspolitikken ligger utenfor de sentrale velferdstjenester hvor likhet, standardisering og sterk statlig styring er påkrevet.

3.7 Handlingsrom – en forutsetning for lokal deltakelse og innflytelse fra ungdom

Ekspertgruppa deler Ungdomslovalliansens synspunkter om å styrke ungdommens rettigheter når det gjelder innflytelse og demokratisk deltakelse – noe vi kommer tilbake til i kapittel 9. Men skal en styrke ungdommens interesse for og innflytelse på den kommunale politikk generelt, og fritidspolitikk spesielt, forutsetter det at det faktisk er en lokal politikk å påvirke, dvs. et lokalpolitisk handlingsrom I stortingsmeldingen *Eit sterkt lokaldemokrati* (St. meld. 33 (2007 – 2008) s. 6 - 7) heter det.

Viss det lokale sjølstyret skal vera reelt, må dei lokale folkevalde ha fridom til å kunna gjera egne prioriteringar og lokale tilpassningar av politikken. Det kommunale sjølstyret føreset handlingsrom og fridom for å kunne vera både demokratisk og effektivt.

Det lokale folkestyret har betre føresetnader enn staten til å fanga opp at innbyggjarane sine ønsker og behov varierer frå stad til stad. Viss kommunane skal oppnå god effektivitet, lyt dei ha reel handlefridom til å avgjera korleis oppgåvene skal løysast. Dette er en føresetnad for å få til ei god tilpassing til lokale ønske og behov.

Et velfungerende lokalt demokrati innebærer frihet til å prioritere ulikt – ikke bare fordi norske kommuner er ulike, men også fordi lokalpolitikken skal kunne utformes med utgangspunkt i at politikerne representerer ulike verdier og interesser. Dette understrekes blant annet av Stein Ringen⁹.

Skal vi styrke lokaldemokratiet, må vi først og fremst desentralisere makt. Vi kan ikke ha lokalt demokrati uten lokal makt. Det betyr at lokalpolitikkerne må gis tillit til å bruke makt i overenstemmelse med lokale prioriteringer. Når politikken bestemmes lokalt vil lokale politikere bestemme forskjellig politikk – innen sosialpolitikk, skolepolitikk, transportpolitikk osv. Hvis vi ikke aksepterer forskjeller, kan vi heller ikke akseptere lokalt demokrati. Sentrale myndigheter må begrense trangen til å standardisere. (Ringen 2008:264).

Kultur- og fritidspolitikken utgjør kun drøye fire prosent av de kommunale budsjetter. Men den spiller en langt større rolle for det lokale demokratiet nettopp fordi dette fortsatt er et område som er lite statlig styrt. Slik sett befinner det seg i kjernen av det kommunale selvstyre. På samme måte som kultur for mange er det som gjør livet verdt å leve, er kultur- og fritidspolitikken for mange lokalpolitikere det som gjør det verdt å delta. I den refererte boka til Stein Ringen *Hvorfor Demokrati*¹⁰, uttrykker han

9 Stein Ringen er professor i sosiologi og sosialpolitikk ved Universitetet i Oxford.

10 Engelskspråklig utgave: “What democracy is For”. Princeton University Press 2007

en klar bekymring for at hvis sentrale myndigheter i sterkere grad skal bestemme hva lokale myndigheter skal gjøre, risikerer hele bunnen å falle ut av det lokale demokratiet. Når det ikke er spillerom for lokale prioriteringer, er det heller ingen grunn til å stemme eller delta på annen måte¹¹. I værste fall kan også det nasjonale demokratiet "råtne på rot", ifølge Ringen.

Nå tror ikke ekspertgruppa at det norske lokaldemokratiet vil falle sammen gjennom en ungdomslov som pålegger kommunene å sørge for bestemte typer fritidstilbud, eller ved mer bruk av øremerkede bevilgninger til fritidsområdet. Men vi mener at hvis en legger opp til sterkere statlig styring av kultur- og fritidsfeltet, der hvor det lokalpolitiske frihetsrommet er størst, vil det være et uheldig signal til ungdom som ønsker å engasjere seg i lokalsamfunnet og kanskje senere i lokalpolitikken.

Ringen gir også et ytterligere argument for å opprettholde det lokalpolitiske handlingsrommet. Det er i kommuner og lokalsamfunn at et deliberativt demokrati gjennom en direkte folkelig deltakelse i politiske prosesser er praktisk mulig og demokratisk nyttig. Det er gjennom slike prosesser at behov kan tydeliggjøres, og hvor gode løsninger kan utarbeides. Det er liten grunn til å tro at kommuner som kun iverksetter statlig politikk og som gis begrensede muligheter for lokal politikk og prioriteringer, vil få med seg særlig mange deltakere i slike prosesser – på folkemøter, lokalsamfunnskonferanser, i elderåd og ungdomsråd. Derved vil heller ikke kommunene få inn synspunkter, kritikk og innspill til forbedringer¹². Den lokale fritidspolitikken risikerer å bli steril og lite tilpasset lokale forhold.

Hvis stadig mer av det kommunale handlingsrommet, også på fritids- og kulturfeltet, skal innskrenkes til fordel for statlig styring, innebærer dette ikke noen reell beskyttelse for at et bestemt innsatsområde prioriteres. Det vil også være behov for prioriteringer i et system hvor staten styrer det lokale tjeneste- og aktivitetstilbud. En sterkere statlig styring vil i sin tur innebære at det vil være noen andre enn *lokalt* folkevalgte som foretar de nødvendige prioriteringer. De vil da måtte gjøres av noen som befinner seg fjernere fra den lokale virkelighet, som

ikke kjenner godt til innbyggernes behov og lokale forutsetninger og som vil ha store problemer med å få til lokal deltakelse og medvirkning. De vil heller ikke stå til ansvar overfor innbyggerne ved lokale valg.

Ekspertgruppa mener at en sterkere statlig styring av den kommunale kultur- og fritidspolitikken, vil kunne være "kortsiktig moro". Det kan gi et resultat der og da på kort sikt på et avgrenset innsats- eller tiltaksområde, men på lengre sikt mener vi at en slik styring ikke vil resultere i noen spesielt god kultur- og fritidspolitikk for verken ungdom eller andre grupper. En god fritidspolitikk overfor ungdom forutsetter et levende lokalt demokrati og mer deltakelse og innflytelse fra ungdom selv. Dette kommer vi tilbake til i kapitlet om "Ungdoms deltakelse og innflytelse på lokale arenaer".

11 I et intervju på NRK-radio den 29/5-08 nevner Ringen at en lokalvalgdeltakelse i prosent godt nede på 20-tallet ikke er uvanlig i England, noe som skyldes at staten har undergravet lokaldemokratiet med detaljert og standardisert styring. I neste omgang kan det føre til at det nasjonale demokratiet råtner på rot. Færre vil ønske å delta i lokale demokratiske organer, og det lokale partilivet risikerer å tørke ut. I sin tur vil det begrense rekrutteringen til den nasjonale politikken av politikere som kjenner den lokale virkelighet, noe som igjen gi enda større spillerom for karrierepolitikere som tilhører en begrenset politisk og sosial elite. En får politikere som fjerner seg fra folket.

12 Det er for øvrig heller ikke slik at ungdommens preferanser alltid er så klare. Når en ikke helt vet hva en skal eller bør gjøre, er et alternativ å sette seg ned og prate om tingene – og så vil behov og interesser tydeliggjøres gjennom kommunikasjonen (jf. Eriksen 2001). Ungdomsråd er en arena for slik medvirkning. Men en har også andre og mer uformelle medvirkningsformer som vi skal komme tilbake til.

Kapittel 4 Kulturaktiviteter i kommunene

Det lokale kunst- og kulturtilbudet til barn og unge har et etter hvert blitt nokså omfattende og mangfoldig. Målsettingen er at de unge både skal kunne oppleve kunst og kultur og selv delta i ulike kulturelle aktiviteter. Dette er også slått fast i Soria Moria-erklæringen der det heter:

Et prioritert mål i kulturpolitikken er å sikre at alle får tilgang til kunst- og kulturopplevelser, samt å sørge for at muligheten til å uttrykke seg gjennom kunst og kultur ikke skal være avhengig av geografi eller sosiale skillelinjer.

Kunst og kultur kan både som opplevelse og som aktivitet gi fritida et positivt innhold, noe som har vært en sentral begrunnelse for denne type tilbud i hele etterkrigstiden. Det har også vært lagt vekt på – slik det også framgår av Soria Moria-erklæringen – at tilbudene skal nå ut til alle. Foruten at kunst og kultur har sin egenverdi, har disse tilbudene også blitt tillagt betydning som en motvekt til de mer kommersielle kulturtilbudene. I stortingsmeldingen om scene-kunst, er det også argumentert for at ”en omfattende kulturforståelse gjør barna bedre rustet til å møte utfordringene i kunnskapssamfunn” (St. meld. nr. 32 (2007 – 2008) s. 116).

4.1 Kommunale kunst og kulturtilbud

Siden 1960-tallet har det blitt etablert en rekke kulturtilbud for barn og unge. Noen av tiltakene er institusjonalisert slik som musikk- og kulturskoletilbudet, mens andre aktiviteter tilbys i form av prosjekter eller andre tidsavgrensede arrangementer. En kartlegging av kommunale kulturtiltak for barn og unge som Østlandsforskning gjorde på slutten av 1990-tallet, viste at mange av tiltakene i stor grad var aktivitetsrettet og hadde et betydelig innslag av egenaktivitet (Fauske og Puijk 1999). Eikemo-utvalget som la fram sin innstilling *Kulturskolen - kunststykket i kommunenes satsing for et rikere lokalmiljø* i 1999 dokumenterte også at barn og unge hadde et omfattende kommunalt kunst- og kulturtilbud. Dette omfattet kommunale tilbud som musikk- og kunstsoler, frivillig musikkkliv og private tilbud (KUF 1999). KOSTRA-tall som viser hva kommunene bruker til kulturformål, dokumenterer også et betydelig omfang av tiltak for barn og unge. I 2001 utgjorde aktivitetstilbud til barn og unge vel 14 prosent av kommunenes kulturbudsjett, og musikk og kulturskoletilbudet utgjorde 11 prosent. Tallene for 2007 viser at andelen til aktivitetstilbud for barn og unge hadde sunket til 12 prosent,

mens andelen til musikk og kulturskoletilbudet hadde økt til godt over 13 prosent (jf. kapittel 5). Dette viser at det brukes en betydelig andel av kulturbudsjettet til aktiviteter for barn og unge.

De kommunale kulturskolene har blitt svært sentrale i kulturtilbudet til barn og unge. Det var på 1960-tallet at de første kommunene opprettet et musikktilbud, og i 1970 var det 12 kommuner som hadde etablert det som den gang ble kalt musikksskole. I 1982 vedtok Stortinget å gi statsstøtte til musikksskolen. Dette øremerkede tilskuddet ble opprettholdt til 2004 da det ble lagt inn i rammetilskuddet til kommunene. I mellomtiden hadde musikk- og kulturskoletilbudet blitt lovfestet slik det er redegjort for tidligere. I dag har alle kommuner et slikt tilbud som loven krever. I 1989 ble også den første kunstsolen etablert. Disse skolene kom igang ved hjelp av to sentralt initierte prosjekter, ”Kunstsoler for barn og unge” (1989-1992) og ”Kunstscoleforsøket” (1994-1996). Med etableringen av kulturskolene gikk kunstscolene inn i dem som et eget tilbud. Utformingen av kulturskolene når det gjelder innhold og organisering har i stor grad blitt utviklet ut fra lokale forhold og føringer fra sentrale myndigheter. En sentral aktør i utviklingen av skolene er det som nå heter *Norsk kulturskoleråd*. Rådet ble opprettet i 1973 og skulle være et kontakt- og samarbeidsorgan der rektorer ved musikksskolene kunne møtes.

Det er også flere utredninger og stortingsmeldinger som omhandler musikk og kulturskoletilbudet. Når det gjelder kulturskolens organisering og innhold har ”Samordnet musikkforsøk 1974-81” hatt stor betydning (Eidtang 2007). Dette var et prosjekt som Trondheim kommunale musikksskole tok initiativ til. En av hovedmålsettingene var å skape et musikktilbud for alle barn og unge. For å få til dette ble det foreslått lave skolepengesatser, undervisning tilpasset den enkelte og satsing på kvalitet og kvalitetsutvikling. For å gi alle mulighet til å bruke tilbudet, skulle det ikke være opptakskrav. At det skal være en skole for alle, er et prinsipp som er blitt videreført til dagens kulturskoler. Intensjonen er at kulturskolene skal gi muligheter både for talent og bredde når det gjelder utøvelsen av de forskjellige aktivitetene som skolene rommer. Kulturskolen skal gi rom både for opplevelser samtidig som den skal tilbud undervisning i kunstfag (Eidtang 2007).

Stortingsmeldingen *Vi smaa, en alen lange* (St. meld. Nr. 40 (1992-93)) understreket betydningen av samarbeid mellom musikksskole, barnehage, skolefritidsordning, grunnskole og det frivillige musikk- og

kulturliv i kommunen. Det ble også foreslått et samlet kunst-, kultur- og musikkskoletilbud for barn og unge. Dette var i tråd med anbefalinger fra Dugstadutvalgets utredning *Musikkskolene – en dynamo i det lokale skole- og kulturmiljøet* (KUD 1989). Intensjonene i stortingsmeldingen ble fulgt opp i *Broen og den blå hesten – Handlingsplan for de estetiske fagene og kulturdimensjonen i grunnskolen* (KUF og Kunnskapsdepartementet 1995) og i læreplanverket for den 10-årige grunnskolen. Da musikk- og kulturskoletilbudet ble lovfestet i 1997, ble det behov for en nærmere utredning av kulturskolen. Det ble nedsatt et utvalg – Eikemo-utvalget – som la fram sin utredning i 1999. I utredningen *Kulturskolen – kunststykket i kommunens satsing for et rikere lokalmiljø* blir det slått fast at undervisningen skulle foregå i elevens nærmiljø, og at musikk- og kulturskolen må ha egne tilpassende lokaler for undervisning. Utvalget anbefalte også at tilbudet bør gjøres gjeldende for alle barn og unge i kommunen og at dekningsgraden bør tilsvare minst 30 prosent av elevene i grunnskolen. Dette var også i tråd med målsettingen fra *Vi smaa, en Alen lange* (St. Meld. 40 (1992-1993)). Utvalget la også vekt på at tilbudet skulle gjenspeile det lokale kulturlivet, og at de skulle svare til behovene som var lokalt. Det ble videre anbefalt at tilbudet burde romme flere kulturuttrykk enn det musikalske, at ordningen med øremerkede tilskudd opprettholdes, og at Norsk kulturskoleråd blir et nasjonalt kompetansesenter som kan veilede kommunene. Videre ble det foreslått at det skulle utarbeides en rammeplan for kulturskolen. Denne skulle erstatte rammeplanen som KS utarbeidet i 1989. En slik rammeplan kan være et felles grunnlag for skolene og legge føringer på både organisering og innhold (Eikemo 1999).

Eikemo-utredningen ble fulgt opp av stortingsmeldingen *Ei blot til lyst* (St.meld. nr.39 (2002-2003)) som regjeringen Bondevik II la fram. I denne stortingsmeldingen blir det pekt på mulighetene til å gjøre kulturskolene til ressursentre for kunst og kultur i kommunene. Det heter i den forbindelse at kulturskolens rolle i så fall vil endres fra ”i hovedsak å være et tilbud for «de få utvalgte» elevene til også å bli en kulturell drivkraft for alle grunnskolene i kommunen” (St.meld. nr.39 (2002-2003) s. 39). Dette skjer gjennom prosjektet *Den kulturelle skolesekken* som ble etablert i 2001 som et samarbeid mellom Kultur- og kirkedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet. De overordnede målsettingene prosjektet er:

- å bidra til at elever i grunnskolen får et profesjonelt kulturtilbud
- å legge til rette for at elever i grunnskolen lettere skal få tilgang til, gjøre seg kjent med og få et positivt forhold til kunst- og kulturuttrykk av alle slag
- å bidra til å utvikle en helhetlig innlemming av kunstneriske og kulturelle uttrykk i realiseringen av skolens læringsmål

Gjennom dette prosjektet blir kulturskolen nærmere knytte til skoleverket. I tillegg til at kulturskolen må spille en mer aktiv rolle i forhold til grunnskolen, forventes det at den også skal være en bidragsyter og støttespiller for det frivillige kulturlivet. I stortingsmeldingen blir det også, som tidligere nevnt, foreslått å fjerne det øremerkede tilskuddet til kulturskolene.

I *Skapende læring - Strategiplan for kunst og kultur i opplæringen* (Kunnskapsdepartementet 2007) blir det listet opp en rekke forslag til hvordan kulturskolen kan realiseres målsettingen om å bli et lokalt ressurscenter. Strategiplanen uttrykker en forventning om at kulturskolen skal bli en kulturell drivkraft for alle grunnskolene i kommunen, og den også skal bistå skolene i deres arbeid med kunstfaglig opplæring. Kommunen som skoleeier blir oppfordret til å utvikle kulturskolen i tråd med dette. Det påpekes at utviklingen kan realiseres på forskjellige måter, og følgende forhold blir nevnt når det gjelder hvordan kulturskolen kan bidra i lokalmiljøet:

- utvikle det tradisjonelle kulturskoletilbudet til å omfatte flere elever og kunstuttrykk
- utvikle samarbeid med skoler, lag og organisasjoner
- utvikle rollen som lokal tilbyder og arrangør av konserter, utstillinger og forestillinger
- utvikle samarbeid med skoleledere for å realisere skapende læring
- sammen med lærerne i skolene bidra til at elevene når kompetansemålene i læreplaner for ulike fag
- utvikle samarbeidsprosjekter mellom grunnskolen og kulturskolen i estetiske fag og innenfor tverrfaglig undervisning i alle fag
- sambruk og samarbeid om tilgjengelige ressurser
- bidra til at elevene får møte profesjonelle kunstnere og kulturformidlere
- bidra til at Den kulturelle skolesekken benyttes aktivt i undervisningen

Som det framgår av disse punktene er det forventet at kulturskolen blir en aktiv aktør i samarbeidet med skoleverket og de lokale kulturlivet. Dette har lenge vært en intensjon, og etter hvert som kommunene har fått et musikk- og kulturskoletilbud har samarbeidet blitt realisert.

Det er ikke lagt føringer i form av rammeplan på kulturskolene fra sentrale myndigheter. Norsk kulturskoleråd tok imidlertid initiativ til å utarbeide en rammeplan, og denne rammeplanen forelå i 2003. Hensikten med planen var å gi inspirasjon til innhold og organisatoriske løsninger for et kvalitativt godt kulturskoletilbud med forankring i det enkelte lokalsamfunn. I rammeplanen defineres kulturskole slik (Norsk kulturskoleråd 2003: 10):

Med kulturskole menes et offentlig undervisningstilbud i kunstfag til alle interesserte i kommunen. Tilbudet skal omfatte både musikkopplæring og opplæring i andre uttrykk. Kommunen selv bestemmer omfanget av innholdet i det tilbudet kulturskolen skal gi. Barn og ungdom er hovedmålgruppe for kulturskolens tilbud.

Kulturskolen har blitt nært knyttet til skoleverket. Dette ligger også en sterk føring for samarbeid i *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen* der det heter at skolen aktivt bør få til et samarbeid med kulturskolen.

I stortingets behandling av *Ei Blot til Lyst* (St.meld. nr.39 (2002-2003)) ble Norsk kulturskoleråd av utdanningskomiteen definert som et kompetansesenter som skulle bistå kommunene i å utvikle sine kulturskoler til lokale ressursentra. To av prosjektene til kulturskolerådet har dette som målsetting (KreativtOppvekstmiljø (KOM!), Kulturskolefokus og Kulturskoledagene). I 2006 ble det for første gang utnevnt demonstrasjonsskulturskoler i Norge etter mal av demonstrasjonsskolene i grunnskolen. Trondheim og Larvik ble de to første, og året etter ble Time og Tolga utnevnt. Dette er skoler som skal gi inspirasjon til andre kulturskoler.

Samlet sett har kulturskolene fått en sentral plass i utviklingen av det lokale kulturlivet for barn og unge. Evalueringer av *Den kulturelle skolesekken*, som også er referert i stortingsmeldingen *Kulturell skulesekk for framtida* (St. meld. Nr. 6 (2007 – 2008)), viser at det er en del spenninger mellom kultursektoren og opplæringssektoren (Borgen og Brandt 2006). Ifølge stortingsmeldingen er likevel ikke grunnlag for å gjøre noen endringer. Det påpekes at:

Departementet ser at samarbeidet mellom dei to sektorane kan vere utfordrande, men at det er i dette spenningsfeltet Den kulturelle skulesekken har sin styrke.

Generelt påpekes det at en samordnet innsats lokalt er viktig for å styrke den kulturelle kompetansen hos barn og unge, og dette betegnes som en framtidig investering for å møte et stadig økende behov i arbeidsliv og næringsliv. Slik sett settes barn og unges kulturelle aktiviteter inn i et bredere kompetanse- og kvalifiseringsperspektiv.

4.2 utfordringer for musikk og kulturtilbudet lokalt

I *Tilstandsrapport om kommunale kulturskoler Skoleåret 2007 – 2008* som er utarbeidet av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag framgår det, som nevnt i innledningskapitlet i denne rapporten, at kulturskolens dekningsgrad i kommunene er svært forskjell-

lig. Utviklingen går likevel i retning av økt elevtall, men det er fremdeles mange på venteliste.

Tabell 4.1 Elevtall i kulturskolene fordelt på disipliner og skoleslag. Kilde: GSI pr. 2009.

Disiplin	Under gr.skole	I gr.skole	Over gr.skole	Sum	Venteliste
Musikk	3 121	74 297	10 096	87 514	27 481
Visuelle kunstfag	13	6 741	529	7 283	1 400
Teater	58	6 475	495	7 028	2 190
Dans	1 345	12 055	1 603	15 003	2 259
Skapende skriving	3	161	34	198	22
Andre uttrykk	1485	3 772	1 072	6 329	896
SUM	6 025	103 501	13 829	123 355	34 538

Tabellen viser at musikkaktivitetene har langt de fleste elevene, og at det også er disse tilbudene som har flest på venteliste. Ventelistene er en indikasjon på at tilbudet ikke når ut til alle som ønsker denne type aktiviteter. Som påpekt tidligere er det også en stor variasjon i dekningsgrad mellom kommunene. Dette er en utfordring gitt at målsettingen er at det skal være et tilbud til alle. Etter at det øremerkede tilskuddet ble fjernet, er det ikke krav om friplasser, søskenmoderasjon eller tak å egenbetalingen. Hvilke konsekvenser dette får, har naturlig nok opptatt Norsk kulturskoleråd og det er gjennomført en kartlegging av budsjettsituasjonen for 2009. Kartleggingen viser at 70 prosent av kommunene som svarer at budsjettsituasjonen er uendret eller forbedret. Vel 73 prosent av kulturskolene har søskenmoderasjon, mens knapt 1/5 har friplassordning. Det er imidlertid nær 71 prosent av skolen som oppgir at de aldri har hatt friplassordning, og det er ca. 10 prosent som avviker ordningen. Eikemo-utvalget refererte i sin utredning at det blant elevene var et flertall jenter (60 prosent), at mange falt fra når de kom i ungdomsskolealder og at det syntes som tilbudet i liten grad nådde ut til de som kunne "være i risikozonen" (KUF 1999). Lokale planer for kulturskolen viser at tilbudene mange steder tilrettelegges for å nå all ungdom. Det er imidlertid ikke kunnskap om hvordan dette lykkes utover lokale brukerundersøkelser.

Oversikten over hvordan det kommunale musikk- og kulturskoletilbudet har utviklet seg, viser at det er mye utviklingsarbeid som foregår. En del av dette arbeidet er evaluert, for eksempel gjelder det *Den kulturelle skolesekken*, men det er likevel slående at det mangler mye forskningsbasert kunnskap om barn og unges deltakelse i kunst- og kulturaktiviteter. Et søk i databasene over forskning på kulturskoler gir få treff. Det er noen få publikasjoner som omhandler utviklingen av den kommunale kulturskolen, men det er lite å finne når det gjelder deltakere og deltakelse i aktivitetene. Norsk kulturskoleråd (og forgjengerne)

har bidratt vesentlig med oversikt over utviklingen av musikk- og kulturskoletilbud, og elevtall og andre statistiske oversikter finnes nå i grunnskolens informasjonssystem (GSI). Det er som påpekt likevel liten oversikt og kunnskap om andre sider ved kulturskolens virksomhet og om kulturaktiviteter lokalt. Statistisk sentralbyrå har noe statistikk på barn og unges kulturaktiviteter, men denne statistikken gir et nokså generelt bilde. Det framgår at det er kjønnsforskjeller og forskjeller ut fra foreldres sosiale bakgrunn når det gjelder ulike aktiviteter. Ut fra dette mener ekspertgruppen at det vil være nyttig med mer kunnskap om denne lokale kulturaktiviteter og om kulurskolene.

Ekspertgruppen mener derfor at det er nødvendig med en bredere og mer systematisk kunnskapsproduksjon, og foreslår at det bør utvikles standardiserte ungdomsundersøkelser (surveys) der det inngår spørsmål om deltakelse i kunst- og kulturaktiviteter. Slik kunnskap vil gi et godt grunnlag for å vurdere og utvikle de lokale kulturtilbudene.

Kapittel 5 Fritidsklubber og ungdomshus

Kommunene driver eller legger til rette for en lang rekke fritidstiltak. Det vil neppe være særlig galt å hevde at kjernen i kommunenes virksomhet overfor ungdom i flere tiår har vært opprettelse og drift av kommunale fritidsklubber og ungdomshus.

I dette kapitlet skal vi drøfte hva som kjennetegner fritidsklubber, ungdomshus og lignende tiltak. Vi skal vise hvor store variasjoner det er i utforming og innhold i virksomheten. Denne variasjonen kan delvis forklares med den store forskjellen det er mellom norske kommuner når det gjelder folketall, geografi, sosioøkonomiske forhold m.m., men den kan også forklares i hvilke begrunnelser og målsettinger kommunene har for denne virksomheten. En spesiell utfordring knyttet til fritidsklubber og ungdomshus er at de er lite stabile til forskjell fra de fleste andre virksomheter som kommunene driver. Det er mye som svinger; alt fra ungdommens oppslutning om klubbene, akutte problemer som må håndteres, til politikernes vilje til å prioritere dem med ressurser. Det er ikke tvil om at fritidsklubber enkelte steder har vært en kommunal salderingspost. Vi skal drøfte hva en kan eller bør gjøre for at klubbene skal få større oppslutning både blant ungdom og politikere slik at de kan blir mer stabile. På den annen side skal vi også argumentere for at det i en del tilfeller vil være riktig å legge slike tiltak ned. Vår erfaring med fritidsklubber er at ”de kan være veldig gode når de er gode” og ”veldig dårlige når de er dårlige”. Er det mulig å angi hva kommuner og evt. staten bør gjøre for at færre klubber skal bli dårlige og flere bli bedre?

For å svare på slike spørsmål skal vi vie fritidsklubber og ungdomshus mer plass enn de andre virksomheter og aktiviteter som vi behandler. Dette skyldes at det finnes lite *nyere* samlende analyser og sammenfatninger av fritidsklubbene og ungdomshusenes rolle som oppvekstarena og som kommunalt virksomhetsområde. Vi har derfor funnet det nødvendig å presentere våre analyser og refleksjoner på en mer utfyllende måte enn i de tilfeller der hvor vi har kunnet vise til annen forskning.¹³

5.1 En virksomhet preget av store lokale variasjoner

De kommunale fritidsklubbene i Norge har en over 50 år lang historie siden den første ble etablert på Hammersborg i Oslo i 1953 med Herman von der Lippe som klubbleder. På 60- og 70-tallet spredte fritidsklubbene og annet offentlig ungdomsarbeid seg ”med overraskende sterk vekst” til andre byer og tettsteder (Stafseng 2003:7). Midt på 1980-tallet fantes det ca. 1000 fritidsklubber i Norge. Siden det har tallet sunket. I 2007 fantes det i følge KOSTRA 642 kommunale fritidsklubber og 362 kommunale musikkverksteder, medieverksteder og ferieklubber. Det er liten tvil om at dette fortsatt representerer en aktivitets- og tiltakstype som spiller en stor rolle ute i kommunene. Derimot kan det være vanskelig å definere klart hva slags virksomhet dette kapitlet dreier seg om på grunn av den store variasjonsrikdommen når det gjelder kommunalt drevne ungdomstiltak. Et fellestrekk for den virksomheten vi her skal drøfte, er at kommunen har det økonomiske ansvaret for driften. Dette innebærer at virksomheten i prinsippet også kan drives i regi av andre (både næringsdrivende og frivillige organisasjoner). Aktivitetene er åpne for ungdom i en bestemt aldersgruppe og den økonomiske inngangsbilletten er lav og symbolsk. Det klubbegrepet som brukes skiller seg fra det som anvendes i de tradisjonelt medlemsbaserte foreninger (idrett, musikkorps). Aktivitetene forutsetter normalt ingen foreldreinnsett. Det stilles heller ikke krav til deltakelse i konkurranser. Og det forventes vanligvis ikke regelmessig trening og øving – noe som innebærer at denne virksomheten også skiller seg fra kulturskolenes virksomhet. Det er lite krav til ytelse. Et fellestrekk for virksomhetene er at de gir mye rom for uformelt samvær. Tormod Øia (2009) formulerer det på følgende slående måte:

13 Det finnes en del eldre studier (Skard 1973, Frønes 1979), samt noen få nyere studier som fokuserer på fritidsklubber i en bestemt kontekst (Vestel 2007) og om ungdommens bruk av fritidsklubber og ungdomshus (Øia 2009). Men det finnes ikke noen grundig og overgripende nyere kartlegging, beskrivelse og analyse av fritidsklubber og ungdomshus, hvordan de utvikles og drives, samt av deres plass i den kommunale oppvekstpolitikken. Kapitlet baserer seg noe på Yngve Carlssons egne erfaringer som barne- og ungdomsplanlegger/nærmiljøkonsulent i Drammen midt på 1980-tallet, og mye på en rekke lokalsamfunns- eller forebyggingsprosjekter som han har evaluert eller beskrevet i perioden 1987-2008. Dette er ikke spesifikke studier av verken fritidsklubber eller ungdomshus. De spiller ikke hovedrollen i noen av disse studiene, men har biroller av litt ulik størrelse fra sted til sted. Totalt dreier det seg om

et 19 rapporter og et 40 talls lokalsamfunn (bydelar eller kommuner). To av rapportene er utarbeidet sammen med Herman von der Lippe som arbeidet ved NIBR fra 1992 fram til sin død i 2001. Von der Lippe var ”fritidsklubbenes far” i Norge og mangeårig sjef for ungdomskontoret i Oslo. Mange og lange samtaler med von der Lippe om fenomenet fritidsklubber og ungdomshus inngår også i det kunnskapsgrunnlaget som dette kapitlet er skrevet ut i fra.

Fritidsklubbene treffer i større grad de unges behov for det Album (1994) definerer som "det sosiale samværet". Betydningen av sosialt samvær i overgangen fra barn til ungdom kan beskrives som en overgang fra samvær om felles aktiviteter til samvær som utgangspunkt for dyrking av felles identiteter (Øia 1998).

Det er ikke lenger like viktig å gjøre noe konkret. Derimot er det svært viktig hvem man er sammen med når man ikke gjør noe. En slik form for samvær er kjenne-tegnet av å være både innholdsløst og meningsfylt på samme tid (Ødegård 1996).

Men samtidig gir også fritidsklubb og lignende tiltak muligheter for delta i – og mestre – ulike aktiviteter. Ulike virksomheter kan ha ulikt tyngdepunkt mellom "et sted å være" og "et sted å lære" – for å bruke Ivar Frønes' (1979) ordspill.

5.2 En virksomhet utviklet i et samspill mellom ungdomsinitiativ, ulike begrunnelser og lokale forutsetninger

Fritidsklubbene i Norge har blitt utviklet i spenningsfeltet mellom en sosialpolitisk og kulturpolitisk begrunnelse – og i den senere tid også ut i fra en lokalsamfunns- og stedsutviklingsbegrunnelse som går ut på å gjøre kommunene attraktive som bosted. Hva slags utforming og innhold fritidsklubbene har fått, må sees i lys av et samspill mellom ungdommens eget initiativ, de begrunnelsesmessige konjunkturer og lokale kontekstuelle forhold, herunder utviklingen i kommuneøkonomien.

5.2.1 Mobilisering fra ungdommen selv

Fritidsklubber, ungdomshus eller lignende ungdomstiltak har, etter vår erfaring, mange steder blitt etablert etter initiativ fra ungdommer som ønsker "et sted å være". Ungdommen har formulert tydelige krav gjennom egenorganiserte aksjoner – "vi vil ha en klubb/ungdomshus". Aksjonene for ungdomshus i de større byene på begynnelsen av 1980-tallet er eksempler på dette. Skippergataokkupasjonen i Oslo og den prosessen som førte fram til Blitz-huset, er kanskje den mest kjente (Fauske 1985). Det at det allerede finnes en fritidsklubb eller ungdomshus på stedet eller i kommunen, er ikke til hinder for at det mobiliseres til fordel for et hus til, eller et "alternativt hus". Dette særlig på steder hvor det er tydelige skiller mellom ulike subkulturelle grupper¹⁴.

14 I Kristiansand var det i årene 2000-2002 et betydelig engasjement blant en del politisk aktive ungdommer som ønsket et eget ungdomshus de kunne styre selv – i tillegg til det store ungdomskulturhuset Samsen. Kravet ble delvis imøtekommet av Kristiansand kommune ved at det ble opprettet en ungdomskafe midt i sentrum av byen hvor en kommersiell kafedriver fikk kommunal støtte for å ha et eget og rimelig kafetilbud for ungdom noen timer på ettermiddagen. Dette tiltaket var i drift i noen få år, men så dabbet interessen og tilbudet ble avsluttet.

Etter at stadig flere kommuner har trukket ungdommer inn i mer formaliserte deltakelsesformer, som lokalsamfunnskonferanser og/eller ungdomsråd, har disse blitt viktige arenaer for ungdommen å foreslå eller kreve en fritidsklubb eller ungdomshus. Et slikt ønske blir fort formulert når ungdommen trekkes inn i deltakelsesformer hvor deres interesser og behov settes på dagsordenen. Det er lett å tematisere "vi ønsker et sted å være". De formaliserte deltakelsesformene setter ønsket i bevegelse¹⁵.

Uten et klart uttrykt ønske fra ungdommen som tilkjenner et behov, vil det trolig være få kommuner som oppretter en fritidsklubb eller et ungdomshus. Samtidig bør ikke fritidsklubber/ungdomshus bare være avhengig av ønsker fra ungdommen. I nye områder som skal bygges ut, eller der hvor kommunen planlegger et nytt kulturbygg eller idrettshall som skal stå i mange ti-år framover, bør kommunen på selvstendig grunnlag planlegge og legge til rette for at barn og unges behov for samvær og aktiviteter best kan tilgodeses.

Men i hvilken grad kommunene prioriterer fritidsklubber og ungdomshus, avhenger også av hvilke målsettinger og begrunnelser som dominerer i kommunen. Dette påvirker i sin tur viljen til å prioritere ungdomstiltak og det gir føringer på hva slags ungdomstiltak som prioriteres. Dette dreier seg også om "begrunnelsesmessige konjunkturer" – om hva fritidsklubber og ungdomshus skal være godt for.

5.3 Den sosialpolitiske begrunnelse

Etableringen av de første fritidsklubbene i Oslo hadde en sosialpolitisk begrunnelse. De ble etablert for å forebygge både ungdomskriminalitet og subkulturer som de voksne betraktet som skremmende. Utover på 60- og 70-tallet og et stykke inn på 1980-tallet ble argumentet for klubbenes forebyggende funksjon forsterket gjennom utbredelsen av nye rusmidler (Vestel og Smette 2007:3). Målgruppen for fritidsklubbene ble ute i kommunene ofte definert som "uorganisert ungdom", de som ikke deltok i det tradisjonelle og voksenstyrte organisasjonslivet, og som ble betraktet som en spesiell risikogruppe. Det kriminalitets- og rusforebyggende siktemålet innebar også at en ønsket å holde ungdom unna de steder hvor de unge lettest kunne bli fristet av de nye rusmidlene og av kriminelle subkulturer; i sentrum av byer og tettsteder. Et resultat var at det

15 Eksempler på dette Ungdomskafeen på Fjell i Drammen (Carlsson 1989) og ungdomsklubben i klubbhuset til Strømsgodset IF (Kaarhus 1990) – hvor et kommunalt initiert utviklingsarbeid skapte arenaer hvor ungdommen selv kunne formulere slike ønsker. Et eksempel på et ungdomshus som ble opprettet etter en betydelig aktivitet fra ungdomsrådet, var ungdomshuset på Stord. Her hadde ordfører selv vært en drivkraft i å få etablert ungdomsrådet, og rådet tok umiddelbart fatt i ønsket om et ungdomshus. De kom fram med et konsept – i leide lokaler – som politikerne mente var alt for dyrt, men som de allikevel gikk inn for fordi ungdommen hadde utvist et så stort engasjement (Carlsson 2002). Ette et par års drift ble det lagt ned på grunn av for store kostnader.

ble etablert en rekke klubber rundt om i bydeler og grender – som skulle fungere som lokale demninger hvor en holdt de unge i trygge omgivelser.¹⁶

Utbredelsen av fritidsklubbene fram mot midten av 1980-tallet skjedde i et kommune-Norge som ennå ikke var smurt av oljeøkonomien. Den politisk mest fornuftige løsningen ble de fleste steder å strekke ressursene mest mulig gjennom å ta i bruk det man hadde for hånden, alt fra bomberom og kjellerlokaler i offentlige bygg, til rom i fraflyttede og trekkfulle skoler, nedlagte Folkets Hus eller menighetslokaler. Mange klubber hadde triste og lite innbydende lokaler. Klubber som var ment å holde ungdommen i trygge omgivelser i bydeler og grender, måtte nødvendigvis være ganske små de fleste steder. Mange steder oversteg virksomheten knapt "det man kunne finne i en speidertropp" (Stafseng 2003:9).

Som Vestel og Smette understreker (2007) – står forebyggingsbegrunnelsen for fritidsklubber fortsatt sterkt i Norge. Spesielt i det offentlige ordskiftet som oppstår når denne type virksomhet er truet av nedleggelse, fremheves klubbens forebyggende funksjon – både fra ungdommen selv, foreldre og politikere som ønsker å bevare klubben. Likeledes blir behovet for fritidsklubber og ungdomshus understreket når lokalsamfunnet opplever ekstraordinære ungdomsproblemer – av typen vold, rus eller rasisme – hvor det er påkrevet å gjøre en forsterket innsats (jf. Bjørge og Carlsson (1999)).

5.3.1 En nærhet til andre typer voksenpersoner

Et særtrekk ved fritidsklubber er at ungdommer der kan møte ansatte voksenpersoner som ikke står i et autoritetsforhold til dem. Det er forskjell på ungdomsarbeideren og en lærer, ansatt i barnevernet eller polititjenestemann. Den uformelle relasjonen og den tillit og fortrolighet som kan etableres, kan gi ungdommer en voksen som de kan ta opp vanskelige temaer med. Viggo Vestel beskriver i sitt feltarbeid i drabantbyen "Rudenga" i Oslo, hvordan en mannlig klubbleder over tid klarte å opparbeide et tillitsforhold til medlemmene i klubben. Det finnes mange historier om ungdom som har fått hjelp av klubblederen i samtaler om utdanningsvalg, arbeid, skole, rusmidler, problemer i familien, lekser, personlige problemer, for eksempel i forbindelse med mobbing, formidling av psykologkontakt og liknende. I tillegg deltok flere av medlemmene ikke sjelden i samtaler med klubblederen om temaer som politikk, religion, teknologi, moral, kulturforskjeller, rasisme og liknende, samt om hverdagens mer trivielle hendelser. Klubblederen ble også bedt om å delta i begravelsen når far til en av medlemmene døde. Dette er selv-

sagt ikke en opplagt rolle for klubbansatte, men sier likevel noe om hvilke potensialer en slik posisjon kan romme.

Fra det pågående forskningsprosjektet med arbeidstittelen "Kvalifisering som forebyggende metode i fritidsklubb"¹⁷, der 12 klubber deltar, framgår en rekke eksempler som indikerer at klubblederen på "Rudenga" ikke er enestående. Klubbens voksne ansatte involveres i spørsmål om graviditet, rusproblemer, sorg i forbindelse med dødsfall, mobbing, ensomhet, selvsykdom, familieproblemer og liknende, i mange tilfeller også før nærmeste familie trekkes inn. Fra Vestels seinere prosjekter, der han har fulgt klubbmedlemmer fra "Rudenga" over en 12 års periode og inn i "voksenverdenen", går det klart fram at klubben, også i ettertid for ungdommene selv, framstår som en viktig oppvekstarena, som av flere gis æren for å ha forhindret en løpebane innen kriminalitet og "bråk" (Vestel 2007, Vestel og Smette 2007). Disse uttalelsene fra gamle medlemmer er i overensstemmelse med hva som også refereres i Toril Skards bok "Verksted for selvtilit" fra 1973. I slike tilfeller er ikke bare egenskaper og kompetanse hos de voksne lederne på klubben av stor betydning; i tillegg er også den uformelle rammen som fritidsklubben som institusjon setter for slik voksenkontakt svært viktig.

5.3.2 Et alternativ til spesielle kriminalitetsfremmende arenaer

At ungdom søker seg inn til bysentrum av byer som Trondheim, Stavanger, Drammen, Haugesund etc. er naturlig. Skal de beherske den store verden når de er 19-20, må de også kunne forholde seg til de farer og fristelser som en vanlig stor norsk by gir når de er 15-16. Å forsøke "å holde dem i nærmiljøet" er både urealistisk og heller ikke spesielt ønskelig. Her er Oslo et unntak¹⁸.

Hvis en er opptatt av å demme opp for at unge trekkes inn i byenes kriminelle subkulturer¹⁹, er det en fordel hvis kommunen kan tilby positive alternativer

17 Prosjektet som utføres av forskningsinstituttet NOVA, ved forskerne Viggo Vestel og Ida Hydle, skjer på oppdrag av "Ungdom og Fritid – Landsforeningen for fritidsklubber og ungdomshus", med støtte fra Rusmiddeldirektoratet, og evaluerer den såkalte "YoPro" metodikken som skal sette klubbarbeidere bedre i stand til blant annet å jobbe rusforebyggende. Resultatene skal publiseres i 2009.

18 Oslo er en europeisk storby med store og synlige miljøer preget av rus og kriminalitet. Her er det mye som taler for at de gode ungdomstiltakene bør ligge ute i bydelene og ikke i sentrum.

19 De fleste byer av en viss størrelse vil ha kriminelle miljøer og subkulturer. En del steder er disse koblet til kommersielle etableringer som for eksempel kombinasjonen kafé og spillehall og i noen tilfeller treningsstudio. Noen steder er slike foretak drevet av personer som er en del av en slik kriminell "underverden". På slike steder kan ungdommer slappe av, spise, treffe venner, spille spill – omtrent på samme måte som i en fritidsklubb. Men denne type etablering er også et sted hvor ungdom blir eksponert for voksne som oppmuntrer til- og tilbyr muligheter for kriminelle handlinger og som fremmer verdier og normer som bygger opp under en slik atferd. De fleste større byer har denne type ungdomsarenaer (Carlsson 2002). Amerikansk kriminologisk forskning understreker denne type etablisementers betydning som tilkoblingspunkt mellom byvankende ungdommer og kriminelle miljøer (jf. Osgood m.fl. 1996).

16 Yngve Carlsson var midt på 1980-tallet nærmiljøkonsulent/barne- og ungdomsplanlegger i Drammen og hadde blant annet som oppgave å stimulere til etablering av slike klubber ute i bydelene – som skulle skjerme ungdom fra det farlige bylivet.

i sentrum av byen eller tettstedet. Et sentralt beliggende ungdomshus av typen Tvi-Bit i Tromsø eller Samsen i Kristiansand, vil aldri kunne fange opp alle ungdommer som ønsker å trekke inn til byen for å unndra seg foreldrekontroll og som potensielt kan søke seg inn mot kriminelle subkulturer. Men de kan fange opp en del ungdommer – og kanskje så mange at kriminelle grupper og subkulturer forblir små og håndterlige for politiet og det øvrige hjelpeapparatet. Det er om å gjøre å forhindre at slike miljøer vokser ut over en kritisk masse og derigjennom blir selvrekutterende fordi miljøet er stort og spennende (jf. Emler og Reicher 1995). Mellomstore til store norske byer som ikke har et godt kommunalt ungdomsalternativ i sentrum, vil mangle et viktig virkemiddel for å forhindre at kriminelle grupper og subkulturer vokser. Det betyr at bysentrale ungdomstiltak også *kan* ha en direkte kriminalitetsforebyggende funksjon.

5.3.3 En arena som er åpen for alle – og et alternativ til private og eksklusive arenaer

Den sosialpolitiske begrunnelsen dreier seg også om ungdoms muligheter til et variert og godt fritidstilbud uavhengig av foreldrenes økonomiske situasjon eller dugnadsvilje/evne. De kommunale fritidsklubbene praktiserer en lav og nesten symbolsk økonomisk inngangsbillett. Slik sett gir den også ungdom som lever opp i relativ fattigdom mulighet for å delta i aktiviteter sammen med annen ungdom. Og det er ikke alle som rår over store og gode private arealer i form av kjeller- eller loftsstuer hvor ungdommer kan samles. Spesielt i områder hvor relativt mange foreldre har lav inntekt og hvor andelen blokkleiligheter er stor (dvs. at de private arealer er begrenset), har kommunale fritidsklubber *en helt spesielt* berettigelse. I denne type områder er også andelen unge med etnisk minoritetsbakgrunn stor.

Et kjennetegn ved de private arenaene, til forskjell fra en kommunal fritidsklubb/ungdomsklubb, er at de er eksklusive og diskriminerende. Ungdommen i boligen (evt. foreldrene) er i sin fulle rett til å velge hvem en skal slippe inn. Dette innebærer at ungdom som selv ikke har tilgang på gode private arealer eller som er upopulære, systematisk kan bli stående utenfor de private og lukkede fellesskap. Blant de upopulære finnes for eksempel bestemte etniske grupper, homofile, de mindre skoleflinke etc. (jf. Bratt 2003, Fauske og Øia 2003). Det kan også gjelde enkelte svært ressursstrenge og krevende ungdommer som i liten grad inviteres inn på private arenaer, og som en heller ikke kan forvente at frivillige organisasjoner skal kunne ta seg av²⁰. Kommunen bør ha et ansvar for å inkludere også slike ungdommer inn i aktiviteter sammen med andre ungdommer. For kommuner som ønsker å inkludere de ungdommer som i utgangspunktet er

sosialt marginaliserte, er åpne kommunale ungdomstiltak et viktig virkemiddel.

5.3.4 De forebyggende og ønskede sosialpolitiske konsekvensene kommer ikke av seg selv

Vi har ovenfor argumentet for at fritidsklubber *kan ha* forebyggende virkninger. Men om klubben faktisk har slike forebyggende effekter, avhenger av flere forhold. Ikke minst avhenger det av at "huset" eller "klubben" er attraktiv og at den faktisk brukes av ungdommen. En tom klubb har selvsagt ingen forebyggende funksjon. For få ansatte i forhold til brukergruppens størrelse eller lite kompetente ansatte vil neppe være i stand til verken å forstå eller løse opp i konflikter, skape trygghet slik at flere typer ungdom vil søke seg til klubben, og de vil neppe framstå som slike som de unge kan drøfte personlige problemer med. Hvis en klubb skal forventes å ha de ønskede forebyggende funksjoner, forutsetter det tilstrekkelige ressurser til både bygninger, inventar, utstyr, aktiviteter og ikke minst til kompetent personale.

Hva som er tilstrekkelige ressurser avhenger av lokale forhold og forutsetninger. En kan ikke utelukke at enkelte fritidsklubber unntaksvis også kan være gode til tross for svært knappe ressurser – for eksempel ved at ungdommen selv tar mye ansvar for driften eller at voksne frivillige trår til. Men norske kommuner kan neppe regne med at den forebyggende effekten kommer av seg selv, og at det er nok å gi en ungdomsgruppe tak over hodet. Her som på de aller fleste andre tjenesteområder gjelder det som regel at "ressurser teller". Det kommer sjelden noe ut av nesten ingenting. Som vi skal komme tilbake til, er det også en mulighet for at en dårlig klubb kan virke mot sin forebyggende hensikt. Og sjansen for at så kan skje, er trolig langt større i en klubb som opererer på et ressursmessig eksistensminimum enn i en klubb som har godt med personale, utstyr og arealer.

5.4 Den kulturpolitiske begrunnelsen for fritidsklubber og ungdomskulturhus

Etableringen av kultur- og fritidsetater/avdelinger ute i norske kommuner på 1970- og 80-tallet resulterte i at mange fritidsklubber ble overført fra sosialadministrasjon til de nye kulturetatene. Derved fikk nok den kulturpolitiske begrunnelse for klubbene gradvis et sterkere fotfeste mange steder. Denne begrunnelsen fokuserer på at dette primært skal være en arena hvor ungdom selv kan utvikle sine kulturuttrykk og aktiviteter. Fritidsklubben skal være et sted for ungdom flest hvor de kan delta på tvers av sosial eller etnisk bakgrunn og ungdomskulturelle skillelinjer. Deltakelsen har en egenverdi

²⁰ Dette kan være ungdom med betydelige funksjonshemninger og/eller atferdsproblemer.

og er nært knyttet til den umiddelbare opplevelsen som aktiviteten gir, i tillegg til det sosiale fellesskap som aktiviteten stimulerer. Men den kulturpolitiske begrunnelsen for fritidsklubber eller ungdomshus er allikevel ikke fri for instrumentell tenking. Fokus rettes mot "byggende aktiviteter" hvor den enkelte unge kan skape seg selv, få anledning å utvikle en interesse, utvikle selvtillit og framstå som vinner²¹. Et uttrykk for denne vektleggingen av at de unge skal mestre, utvikle seg, opparbeide selvtillit og gjerne bli god i noe – er mange steder nettopp en satsing på *ungdomskulturhus* med øvingslokaler for rockeband, dans, teatervirksomhet etc., samt en scene hvor utøverne kan møte et publikum. Mange klubber og hus har også instruktører (på hel- eller deltid) som har spisskompetanse på et bestemt kulturuttrykk.²²

De senere årene er det etablert en rekke ungdomshus rundt om i landet (Alta, Kristiansand, Drammen, Tromsø, Askim, Klepp, Nedre Eiker m.fl.). De bryter med de små og lokale fritidsklubbene. Dette er en satsing som forutsetter store og varierte lokaler – med blant annet gode øvingsfasiliteter i de aktuelle kulturuttrykkene, og med en scene hvor de unge har en mulighet til å vise seg fram for en større tilskuerskare. Enten dette er egne distinkte ungdomshus eller er en del av et større kommunalt kulturbygg eller "alternativt kulturhus", trengs det lokaler på mange hundre opp til flere tusen kvadratmeter. Hvis en skal gi deltakerne mulighet for å utvikle et høyt nivå på sine aktiviteter, er det fordelaktig med kompetente instruktører innenfor de respektive kulturuttrykk. Å etablere og drive slike ungdomskulturhus er såpass ressurskrevende at mange kommuner som prioriterer denne type satsing, trolig velger å legge ned små lokale klubber ute i grender eller bydeler. Samtidig må slike

ungdomskulturhus nødvendigvis legges i, eller nære by/kommunesenter, slik at de er enkle å nå kommunikasjonsmessig. Denne type ungdomstiltak er derfor ikke et virkemiddel for å beskytte ungdom fra byens eller kommunesenterets fristelser, men bidrar tvert imot til å trekke ungdom til sentrum.

5.4.1 Hva skjer i møtet mellom ungdomsklubb og kulturskole? Nye og gode hybridmodeller?

Den kulturpolitiske begrunnelsen for fritidsklubber og ungdomshus; at de unge skal få anledning å utvikle og mestre en interesse, utvikle selvtillit og en positiv identitet etc., faller sammen med begrunnelsen for de kommunale kulturskolene. Det betyr at kommunene kan ha to ulike institusjoner relativt likartede kulturaktiviteter for ungdom. En viktig forskjell er at kulturskolenes virksomhet er mer "skolsk". Den er vanligvis organisert med undervisning til faste tider og med en forventning om at det skal øves mellom timene. Rammene for aktiviteten og innholdet i den er langt på vei bestemt av institusjonen og instruktøren. Deltakerne er brukere og betaler en brukerbetaling for å nytte en avgrenset og bestemt tjeneste. Mye av undervisningen er individuell, selv om det også skjer gruppeundervisning innenfor kulturuttrykk som bildekunst, rock, dans og teater.

I noen fritidsklubber og ungdomshus kan også de unge få instruksjon i de samme kulturuttrykk, men da vanligvis på en mer uforpliktende måte. I andre klubber og ungdomshus uten en instruktør som kan rettlede, må klubbmedtakerne prøve seg fram selv. De unge har betydelig styring på hva de selv skal delta i til enhver tid. I tillegg har de også muligheten for å påvirke hva som skal være innholdet i klubben gjennom klubbdemokratiet – forutsatt at det fungerer. Kulturskolen er til sammenligning mer rigid og voksenstyrt i form og innhold.

Samtidig er det rimelig å tenke på siden målsetting og aktiviteter er såpass likartede, vil det i mange kommuner være naturlig å se disse to kulturinstitusjonene i sammenheng. Noen steder vil det være naturlig med både samlokalisering – og sambruk av ansatte. Spørsmålet er hva som skjer når to slike institusjoner evt. integreres i hverandre? Vil den ene institusjonen "sluke" den andre? Vil for eksempel kulturskolens mer tradisjonelle undervisningsform fortrenge de mange ungdommene som er mest opptatt av sjølstyrte aktiviteter, og som gjerne bruker mye tid på uformelt samvær? Et kjennetegn ved fritidsklubber er jo nettopp muligheten til å være sammen på egne premisser, uten for mange ytre krav, og hvor det er viktig å være sammen med noen – når man ikke gjør noe. Eller oppstår det hybrider som klarer å forene kulturskolens muligheter for å utvikle mestring og "det å bli god i noe", sammen

21 En illustrasjon på dette er Kristiansand kommunes presentasjon av fritidsetatens ungdomsarbeid. Den flerfargete trykksaken understreker at de unge oppsøker kommunens fritidsklubber og Samsen kulturhus for å få en....."opplevelse der og da. Det dreier seg om vennskap, møte andre ungdommer, lære noe nytt og få anledning til å utfolde seg i trygge omgivelser.

Og....For noen er likevel fremtidsdrømmen og tro på egne kvaliteter så stor at de blir drevet av håpet om en dag å kunne leve av det de gjør på fritida. De øver i band. De danser hip-hop. Noen lager film. Andre skaper gamle gamle sko om til kunst. På ungdomsklubbene og på Samsen kulturhus har de rom for å vise fram sine kvaliteter. Enten det er på en scene, eller som utstilling. Og venner og likesinnede kommer for å se, høre og applaudere, og bidrar på den måten til at troen på seg selv vokser. Det er bekræftelse i å få positiv oppmerksomhet. Dette er viktig for et ungt menneske som skal vokse seg ut av en fase der mye føles usikkert og inn i voksenverdenen der man skal prestere og helst ha tro på seg selv. Da er det godt å ha fått bekræftelse på at man duger, at man kan noe og har lært å bruke flere sider av seg selv. Og kanskje skal det vise seg at jeg er den personen du kan lese om på kultursidene i morgendagens avis – den som utfordrer og som bringer kulturen videre til neste generasjon. Det er nettopp dette fritidsetatens arbeid handler om; å skape rom for begeistring og gi de unge en positiv kulturopplevelse som kan gi dem inspirasjon, få dem til å vokse og føle at de behersker noe." (Kristiansand kommune 2008: "Ung Kultur").

22 Et ungdomshus som godt illustrerer endringen fra å være et hus for en avgrenset og utsatt ungdomsgruppe (før år 2000) til å bli et sted hvor ungdom flest kan utvikle sine kulturuttrykk – på en grensesprengende måte – er Ungdomshuset i Alta. Ungdommen har ikke bare kunnet utvikle sine kulturuttrykk i Alta. Ungdomshuset samarbeider med kompetansemiljøer i Sverige og England (jf. "LIPA – dvs- Paul McCartney-skolen), noe som har gitt de unge helt andre utviklingsmuligheter enn man normalt vil kunne få i egen kommune (jf. Carlsson 2008).

med fritidsklubbens/ungdomshusets vekt på uformelt samvær og stor grad av frihet i valg av aktivitet og hvordan aktivitetene skal organiseres og drives?

Ekspertgruppa mener at de gode løsningene må utformes i den enkelte kommune ut i fra lokale forutsetninger, interesser og prioriteringer. Vi finner det sannsynlig at det mange steder vil kunne finnes gode lokalt tilpassede løsninger i skjæringsfeltet mellom fritidsklubben og kulturskolen. Dette forutsetter at en er bevisst på hva en gjør når to ulike institusjonstyper, arbeidsformer og kulturer føres sammen i en hybridmodell. Spesielt vil det være viktig å følge med på konsekvensene av en slik hybridisering. Fører det til et allsidig og stort sosialt miljø hvor også utsatt og vanskeligstilt ungdom kan bli inkludert i et større felleskap? Eller – fører hybride løsninger til at de utsatte ungdommene søker seg vekk fra fritidsklubben eller ungdomshuset og til andre og mindre positive arenaer? Ekspertgruppa er bekymret for at fritidskonsepter som innskrenker de unges frihet, slingringsmann og mulighet for kun å være sammen når de ikke gjør noe, vil kunne ha slike negative effekter (jf. Säfvenbom 1998, 2005).

Et alternativ er å ikke integrere kultuskoler og fritidsklubb/ungdomshus slik at de kan utvikle sine særtrekk uavhengig av hverandre. En mulig ikke-intendert konsekvens av en slik *delt løsning* kan være at skiller i ungdomsgruppa forsterkes. Det kan føre til at de ”prektige” og de ”mindre prektige” ungdommene får hver sin arena. I sin tur kan det føre til at fritidsklubben/ungdomshuset får en brukergruppe som kan bli så sosialt skjev at den blir vanskelig håndterbar for de ansatte, og at den i et forebyggingsperspektiv kan gjøre vondt verre (jf. avsnitt 5.7.4 hvor dette diskuteres nærmere).

Ekspertgruppa mener at kommuner som ønsker å ha en god ungdomspolitik, bør være i stand til å undersøke om de kommunale ungdomstiltak klarer å balansere mellom både å være et sted for ungdom flest og for vanskeligstilt ungdom, eller om man er i ubalanse. Dette er mulig gjennom en regelmessig og systematisk kartlegging av ungdommens fritidsbruk. Hvis det viser seg at den valgte institusjonelle løsningen har uønskede konsekvenser, er det et godt argument for justeringer eller endringer.

5.5 Lokalsamfunns- og stedsutviklingsbegrunnelsen for fritidsklubber og ungdomshus

Norske kommuner konkurrerer om nye innbyggere, og særlig om de ”gode innbyggere” som både betaler skatt og som kan berike det sivile samfunn (Vestby 2005). Spesielt for *den halvpart* av norske

kommuner som sliter med nedgang i folketallet²³, er det viktig å gjøre noen grep slik at stedets tiltrekningskraft bedres. Hvis ikke den enkelte kommune klarer å erstatte den om lag halvpart av hvert årskull som flytter ut etter endt videregående utdanning, vil kommunen over tid tynnes ut og i verste fall avfolkes. Men også sentralt plasserte kommuner med betydelig vekst i folketallet (eks. Drammen, Nedre Eiker, Moss, Askim) ønsker å framstå som attraktive – for å kunne trekke til seg de ønskede kategorier innbyggere og for å få ytterligere vekst. Spesielt er det en kamp om den velutdannede middelklassen.

I konkurransen om innbyggerne er det i hvert fall tre strategier som er viktige. Det ene er å få så mange som mulig av de som har reist ut til å flytte tilbake til kommunen etter endte studier. De vil da ikke bare være godt utdannet, men vil allerede ha en tilhørighet i lokalsamfunnet som gjør dem til svært betydningsfulle innbyggere. De ”kan” stedet. Det andre er å framstå som attraktive for helt nye innbyggere – som må erstatte antallet av kommunens egne utflyttede som ikke velger å flytte tilbake. Det tredje er at stedet har så mange kvaliteter at de som har flyttet dit, ikke flytter videre.

En begrunnelse for fritidsklubber og ungdomshus som nå synes mer utbredt enn tidligere, er at hvis ungdom som flytter ut for å ta utdanning forbinder hjemstedet med noe dødt og kjedelig, er sjansen stor for at de ikke returnerer. Derfor er det viktig med gode ungdomstiltak. Spesielt på steder med et tynt befolkningsgrunnlag vil spesialiserte og interessebaserte aktiviteter kunne bidra til å splitte opp et lite barne- og ungdomsmiljø. Hvis en skal kunne skape et levende jevnaldersmiljø på steder med kanskje kun 50-100 i alderen 14-18 år, vil en være avhengig av å samle flest mulig på en og samme arena. Da først vil det kunne bli en viss følelse av liv og røre, og en mulighet for å bli kjent med noen en kanskje ikke kjenner så godt fra før. En fritidsklubb eller et ungdomshus vil kunne være et ”minste felles multiplum” som kan gi en ramme for et større sosialt felleskap og derved bedre muligheter for å knytte nye vennskaps- og kjærestebånd.

På steder som Tjeldsund, Tana og Høyanger (Carlsson 2002, 2008), og helt sikkert mange andre steder - har sosial variasjon og ”liv og røre” vært viktige argumenter for å etablere og drive denne type ungdomstiltak. Det sosialpolitiske argumentet om å ”nå de som trenger det mest” er klart tonet ned. Det er ikke bare ungdommen som trenger arenaer for ”liv og røre”, men hele lokalsamfunnet trenger det for å framstå som attraktivt og for å unngå å uttynnes. I et slikt perspektiv er ikke den primære målgruppen for fritidsklubben eller ungdomshuset de tradisjonelle guttene som uansett blir boende på stedet, de som

23 <http://www.ssb.no/valgaktuelt/art-2007-08-30-01.html>

enten tar sikte på en tradisjonell yrkesutdanning eller som dropper ut av skole og som kanskje deretter blir marginalisert i forhold til arbeidslivet. Fritidsklubben eller ungdomshuset må i stor grad dimensjoneres ut i fra interessene til de mer moderne og utadvendte ungdommene, som kommunen ønsker å få tilbake etter endt utdanning.

Denne lokalsamfunnsbegrunnelsens praktiske konsekvenser for hvordan fritidsklubber og ungdomshus innrettes og drives, vil neppe være så mye annerledes enn den kulturpolitiske begrunnelsen. Også her rettes fokuset mot at den enkelte ungdom kan skape seg selv, utvikle selvtillit og utvikle kompetanser som peker inn i et moderne konkurransesamfunn. Derimot vil denne begrunnelsens fokus på stedets attraktivitet og evne til å holde på og trekke til seg innbyggere, kunne bidra til større politisk vilje til å prioritere denne type ungdomstiltak.

5.6 Variasjon i begrunnelser og kontekster gir en betydelig spredning i ulike typer virksomhet

Poenget med denne gjennomgangen av ulike begrunnelser er ikke for å vise at noen er feil og noen riktige. Det dreier seg om ulike hensyn som vektlegges forskjellig avhengig av hvilke utfordringer en står overfor i lokalsamfunnet. I lokalsamfunn truet av fraflytting vil det nok fortone seg som mer riktig å prioritere aktiviteter som gir utfordringer for de skoleflinke og veltilpassede ungdommer. I større byer eller lokalsamfunn med betydelige sosiale utfordringer i ungdomsmiljøene kan det være riktig å innrette virksomheten mot de "utsatte" ungdommene, eller hvertfall skape positive ungdomsarenaer som alternativer til negative og kriminalitetsfremmende miljøer og subkulturer. Hensynet til lokalsamfunnets attraktivitet er neppe noen ny begrunnelse, men den har nok blitt mye tydeligere de senere år siden kommunenes konkurranse om innbyggerne og "de rette innbyggerne" har blitt stadig tydeligere.

Et kjennetegn ved fritidsklubber, ungdomshus og lignende ungdomstiltak er at de ikke er, og heller ikke kan være, institusjoner som utformes etter en ganske lik lest over hele landet. Dette til forskjell fra skoler, barnehager eller sykehjem for den saks skyld. Sistnevnte institusjoner er stort sett like enten de ligger syd eller nord i landet, befinner seg i by eller bygd, i en stor eller liten kommune. Rekrutteringen av deltakere er stabil og stor, fordi deltakelsen enten er lovfestet (jf. skole) eller det gjelder en tjeneste som er svært viktig for folks yrkesdeltakelse (jf. barnehage) eller helse (jf. sykehjem). Brukerne kommer av seg selv. Barnehager, skoler og sykehjem imøtekommer viktig behov som kan møtes med en relativt standardisert løsning. Det finnes

ikke særlige alternativer enn en annen og temmelig likartet skole, barnehage, eller sykehjem.

Når det gjelder ungdom og fritid er situasjonen annerledes. Fritidsklubben eller ungdomshuset er ikke det eneste stedet hvor de unge kan samles eller bedrive aktiviteter. Det finnes også andre offentlige, frivillige, markedsbaserte og private arenaer hvor de kan få tilfredsstilt sine behov for å treffe andre ungdommer, delta i aktiviteter, oppleve mestring og selvutvikling. Dessuten er ungdomstiden kort og brukere slutter hele tiden og må erstattes av nye som "kommer nedenfra". Fritidsklubbene er kanskje den virksomheten i kommunene som er mest konkurransutsatt. De må stadig kjempe for å holde på sine brukere, og rekruttere inn nye når gamle faller fra.

Fritidsklubber og ungdomshus rundt omkring i Norge representerer en enorm variasjon når det gjelder størrelse, bygningsmessig utforming, aktiviteter og bemanning. Det kan dreie seg om alt fra et 40 kvm. bomberom med en deltidsansatt 3-4 timer pr. uke til ungdomskulturhuset Samsen i Kristiansand med 6000 kvm. areal og med et ti-talls årsverk i stillingsressurser. Noen er rene ungdomshus, andre holder til i en skolebygning, noen er en del av et større kulturhus som også rommer den tradisjonelle kulturen, andre er et "alternativt kulturhus" for aktiviteter som ikke passer inn i det ordinære kulturhuset. Noen fritidsklubber er integrert i den kommunale kulturskolen, mens atter andre er knyttet til idrettshall eller idrettsanlegg som et åpent hall konsept²⁴, eller de drives i "kjerka"²⁵ eller av en frimenighet med kommunal støtte. Hvilke aktiviteter som tilbys varierer noe enormt – rock, magedans, innendørs klatring, teater, mopedmekking, innendørs skating, kurs i å lage filmeffekter, selvorganisert fotball innen rammen av en "åpen hall" – til kun å være en kafé med brus og enkle retter til subsidierte priser.

Det er mange grunner til at denne type kommunale ungdomstiltak varierer så mye. De varierer selvsagt fordi antallet ungdommer varierer så mye fra en kommune til en annen. Det er stor forskjell fra en kommune som har 30-50 i ungdomskolealder til de som har 5-10000. Ungdom på ulike steder har ulike muligheter til å få tilfredsstilt sine behov for aktiviteter og samvær med andre ungdommer. Noen steder har et foreningsliv som langt på vei kan ivareta mange av de kommunale fritidsklubbenes funksjoner og oppgaver slik at behovet ikke er så stort. Det er store forskjeller fra kommune til kommune

24 Et eksempel er Bø-hallen i Vesterålen som har et aktivitetstilbud for ungdom fra 7.kl-18 år. Her er det møteplass hvor det er muligheter for å drive med forskjellige aktiviteter som blant annet volleyball, badminton, fotball, bordtennis, høre på musikk, danse, spille brettspill og konsumere kioskvare. Aktivitetstilbudet her viser at det av og til er glidende overganger mellom fritidsklubb og idrettshall-aktiviteter.

25 Et eksempel på det er fritidsklubben i Sannidal i Kragerø som drives av ildsjeler fra Sannidal menighet.

hvor stor konkurranse det er fra kommersielle fritidsaktiviteter som treningssentre, alpinanlegg, dansestudioer, lokale kafeer og gatekjøkkener etc. Likeledes er de private arenaer (jf. store "gutte eller jenterom", kjellersturer eller loftsstuer) for aktiviteter og møteplasser sosialt ujevnt fordelt. I en del lokalsamfunn er de private arenaer ikke noe alternativ til en ungdomsklubb eller ungdomsdisko-tek. Slik sett er det stor forskjell fra Groruddalen til Oslo Vest.

Hva slags behov og interesse de lokale ungdommer har for kommunal fritidsklubb eller ungdomshus, er i betydelig grad avhengig av sammensetningen, omfanget og kvaliteten på det øvrige fritidstilbudet, og det avhenger av en rekke lokale sosio-økonomiske forhold

Dette til sammen innebærer også at det er svært vanskelig på faglig grunnlag å si generelt hva som er en god kommunal fritidsklubb/ungdomshuspolitikk. Gode tiltak må i stor grad tilpasses lokale forhold og lokale interesser. Dette innebærer at de i betydelig grad må tuftes på reell innflytelse fra barn og unge selv. De gode løsningene må være lokale og kan neppe standardiseres. Vi kan heller ikke på faglig grunnlag peke på om målgruppen for fritidsklubber og ungdomshus skal være "utsatte ungdommer", eller vanlig ressurssterk ungdom som en ønsker å få tilbake til lokalsamfunnet etter endt utdanning – eller om en skal forsøke å forene ulike hensyn og satse på flere målgrupper i et og samme tiltak. Dette er spørsmål som best egner seg for å bli belyst i en offentlig debatt hvor både ungdommenes og fagfolkens stemmer må gis betydelig vekt, og hvor beslutninger om målsetting og målgruppe til syvende og sist bør fattes av lokalpolitikkerne.

På den annen side mener ekspertgruppa at fordelene ved velfungerende fritidsklubber/ungdomshus, nettopp er at de kan ivareta flere hensyn samtidig. Det trenger ikke være noen motsetning i at fritidsklubber skal ha både en sosialpolitisk målsetting hvor målet er å gi et godt tilbud til utsatte grupper, at det er et sted hvor den enkelte kan oppleve mestring og glede i selve aktiviteten, og at det bidrar til å gi så gode opplevelser at ungdommene husker hjembygda eller hjembyen på en positiv måte slik at ønsket om å vende tilbake etter endt utdanning forsterkes. Men hvis fritidsklubben *unnlater* å gjøre seg selv attraktiv for mer utsatte grupper i relevant alder, er en viktig sjanse for å nå disse ungdommene forspilt, nettopp fordi klubben er en av de ytterst få voksenstyrte arenaer som når ut til denne gruppen. Dersom man derimot kun når de utsatte er faren stor for at destruktive miljøer får dominere i en selvforsterkende prosess. Å motvirke en slik utvikling setter særlig store krav til de ansatte. Dette skal vi komme tilbake til nedenunder.

Det er én begrunnelse for fritidsklubber som vi har lagt lite vekt på i det ovenstående, og som det også er viktig å understreke. Det er fritidsklubbene som demokratisk læringsarena. Fritidsklubber og ungdomshus skiller seg fra mye fritidsvirksomhet som er voksenstyrt og styrt av lange tradisjoner. På dette feltet har organisasjonen Ungdom og Fritid spilt en viktig rolle. Dette skal vi behandle mer inngående i kapitlet om ungdom og demokrati.

5.7 Utfordringer, dilemmaer og barrierer

5.7.1 En sterk konkurransesituasjon – og ungdomstiltak som ikke brukes

Vi vil hevde at kanskje den største utfordringen i dag for kommunale fritidstiltak sammenlignet med for en 15-20 år siden, er at de i mye sterkere grad konkurrerer med gode private arenaer, datamaskiner og alle de muligheter som internett gir (spill, møter med andre ungdommer), kommersielle fritidstiltak (eks. treningssentre) og kommersielle "hengesteder" i form av kafeer, burgerbarer og kjøpesentre. I tillegg har kulturskolene kommet som et kommunalt alternativ med instruksjon i kulturuttrykk som også har vært vanlige i fritidsklubber og ungdomshus. En betydelig utfordring for klubbene er hvordan de skal trekke til seg så mange ungdommer at de oppleves som sosialt spennende²⁶. Hvis antallet deltakere havner under en kritisk nedre terskel, slik at stedet framstår som folketomt, kan det bli svært vanskelig å trekke ungdom til stedet igjen. "Å nei, jeg går ikke dit. Der er det jo helt dødt og kjedelig". Det er på samme måte som voksne heller ikke går inn i en restaurant hvor det er helt folketomt. "Folk søker folk".

En kan neppe forvente at særlig mange ungdommer på et sted vil bruke en fritidsklubb eller ungdomshus hvis ikke aktivitetene er interessante, lokalene er trivelige og de ansatte er hyggelige. Og hvis virksomheten trekker for få deltakere, blir det heller ikke sosialt spennende. De få som deltar kan fort finne det kjedelig og så trekke seg ut. I dagens konkurransesituasjon holder det vanligvis ikke med et bomberom i skolens kjeller med et bordtennisbord og en utdatert spillmaskin. Det vil normalt kreves en god del ressurser hvis en skal skape et kommunalt ungdomsalternativ som er så attraktivt

²⁶ Drammens Tidende 24/1-08 beskriver situasjonen i fritidsklubbene i kommunene rundt Drammen. Mens oppmøtet er stort i Nedre Eiker og Modum, er det labert i Lier. Der foretrekker ungdommen kjøpesenteret Liertoppen framfor fritidsklubben. I Røyken er det en håndfull ungdommer som bruker klubben på Slemmestad, mens de klubbansatte på Spikkestad knapt har sett en ungdom på to-tre måneder. Bygdeposten (17/11-08) melder at ungdomskaffen på Vikersund i Modum kommune legges ned. Høsten 2007 sank besøket betydelig og mange kvelder skal det ikke ha vært ungdommer innom kaféen. Ungdommen søker seg heller til Ungdomshuset i Åmot og de frigjorte ressursene fra den nedlagte ungdomskaffen overføres dit.

at deltakelsen kommer over terskelen for kritisk antall deltakere²⁷.

Hvilke aktiviteter ungdommene finner interessante og hvordan et trivelig lokale ser ut, har man mulighet å finne ut ved å trekke ungdommer med i planlegging av virksomheten. Likeledes forutsetter en vitalisering av et tiltak som knapt nok brukes, at en undersøker og analyserer hvorfor tiltaket ikke brukes. Skal en gjøre dette forutsetter det at en har kompetente ansatte som arbeider tett på ungdommen, og som er i stand til å analysere og forstå deres behov.

Det legges ned en del fritidsklubber i Norge. Noen legges ned fordi de erstattes av et større og sentralt ungdomshus i kommunen. Noen legges ned fordi det faktisk ikke er et reelt behov for dem i tillegg til alle andre aktiviteter som ungdom deltar i. Men det legges helt sikkert også ned mange klubber fordi de er så lite tilpasset målgruppens interesser og behov, og krav til standard, at de blir stående tilnærmet tomme. Når deltakelsen befinner seg på et lavmål, blir det vanskelig å forsvare politisk å bruke ressurser på tiltaket.

5.7.2 Når klubbene/ungdomshusene tiltrekker seg en for ensartet målgruppe

Ungdomsmiljøet – hvertfall på noe større steder – består som regel av en rekke undergrupper, subkulturer eller typer av ungdom. I følge Ungdomsundersøkelsen i Oslo i 1996 og *Ung i Norge 2002* finnes det en stor "mainstream-gruppe" som består av idrettsungdom, de skoleflinke ungdommene, de som ikke drikker alkohol. Det er det prektige og sunne som dominerer. Selv om det kan være skiller innenfor dette store "mainstream-segmentet", vil ungdommene vanligvis ikke ha store problemer med å omgås hverandre. De mindre populære gruppene er taggere, ungdom som røyker hasj, nynazister og for guttene sin del: homofile. Men også "sosser" og etter hvert også miljøvernaktivister inngår i de upopulære kategoriene (Fauske og Øia 2003:267). *En del* etnisk norske liker heller ikke ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn, og de kan ha også ganske klare oppfatninger om hvilke etniske grupper som kan godtas eller ikke (Bratt 2003). Spesielt gutter med minoritetsbakgrunn som utviser en typisk "machoorientering" og som er opptatt av å få respekt gjennom trusler og bruk av fysisk styrke, er lite velansett blant norsk-etniske gutter (Bjørge, Haaland og Carlsson 2001). Fauske og Øia (2003:266) påpe-

ker at ungdom viser liten nåde eller solidaritet med de som en definerer som avvikende. De er selektive og diskriminerende på samme måte som de voksne er det i forhold til hvem de velger å omgås (Scheifloe 1985).

En konsekvens av dette er at hvis ungdom fra én *markert* subgruppe dominerer en fritidsklubb eller ungdomshus, er sjansen stor for at ungdom fra andre grupper ikke søker seg dit. Dette betyr at det er en realistisk mulighet for at en fritidsklubb eller ungdomshus får "feil" brukergruppe. Som vi skal komme til bake til nedenunder kan dette være en problembelastet gruppe som forsterker hverandres negative atferd og som kan bli helt uhåndterlige for de ansatte. Men det kan også være ungdom i kategorien "de skoleflinke og vellykkede" som dominerer så mye at ungdom som ikke tilhører denne "mainstream-gruppen" holder seg unna. Hvis målsettingen med klubber og ungdomshus i kommunen er å forebygge problematferd, kan klubben/huset bli et sted for de som "trenger det minst".

En problemstilling for den kommunale ungdomspolitikken, særlig i større byer, er hvor imøtekomende en skal være i forhold til at ungdom ikke er en ensartet gruppe og at ulike grupper ønsker sine egne steder. Det er ikke noe urimelig krav sett fra ungdommens side, men sett fra kommunens side er det som regel økonomisk urealistisk at hver gruppe skal få sitt eget kommunale fritidstiltak.

Sannsynligvis klarer mange fritidsklubber og ungdomshus å balansere slik at de kan romme flere ulike typer ungdommer. Øia (2009) viser i en helt fersk undersøkelse fra Oslo at de som bruker denne type tiltak representerer et mangfold av ungdom. Brukerne karakteriseres som sosialt aktive og utadventde – de er blant annet mye mer fysisk aktive i idrettslag og treningsstudioer sammenlignet med "ikke-brukere" av klubbene. Klubbene er ikke et sted for de stille og forsakte. Brukerne er i noe større grad ute i det offentlige rom hvor det er lite sosial kontroll fra voksne. Og det er flere brukere av fritidsklubbene som begår antisosiale eller kriminelle handlinger sammenlignet med de som ikke bruker klubbene. Ut i fra en forebyggende målsetting synes fritidsklubbene i Oslo langt på vei å treffe målgruppen. Klubbene har allikevel en stor andel ungdom som ikke kan karakteriseres som antisosiale eller i risikosonen og som kan balansere de som befinner seg i en risikosone i forhold til kriminalitet. Men det at klubbene i Oslo har en overrepresentasjon av de som befinner seg i en risikosone, fører til at balansen mellom "pro-sosiale" og "anti-sosiale" ungdommer ofte vil være en utfordring i den enkelte fritidsklubb.

5.7.3 Når en finner den gode balansen

Blant de 12 klubbene som inngår i prosjektet "Kvalifisering som forebyggende metode i Fritids-

²⁷ Det går neppe an å angi hva ungdommen selv oppfatter som terskelverdi for antall deltakere – som gjør stedet sosialt interessant. Sannsynligvis vil ungdom i større byer ha en høyere terskelverdi enn på et lite sted – hvor ungdommen ikke er vant med å være så mange på skole og i fritidsaktiviteter. En klubb med 15-20 deltakere i Tjeldsund eller Tana Bru, vil nok oppfattes som mer spennende enn et tilsvarende antall på en klubb i Groruddalen. Terskelverdien kan også ha sammenheng med forholdet mellom lokalenes størrelse og antall deltakere. Et stort hus med 15 deltakere vil oppleves mye mer folketomt enn et intimt lokale.

klubb” og som følges av forskerne Vestel og Hylde ved NOVA, finner vi ”Liaklubben”. Denne klubben kan i stor grad sies å ha lyktes i å finne den ”gode balansen”. Klubben befinner seg i et drabantbyområde hvor bebyggelsen er svært tett og hvor antallet innvandrerfamilier er betydelig. Dette er en relativt stor, sterkt kulturorientert fritidsklubb, som har en godt oppdatert utstyrspark (datamaskiner, filmutstyr, musikkstudio, dansesal m.m.), gode personalressurser og som har lagt stor vekt på lavterskelbasert kursvirksomhet på en rekke områder. Her har ulike former for aktiviteter en sentral plass, og så godt som samtlige av de ansatte har spisskompetanse i en eller annen form for ”kulturvirksomhet” (musikk, dans, film, foto, teater). Det arrangeres jevnlig konserter, forestillinger, utstillinger og ymse kulturarrangementer der klubbmedlemmene deltar. Klubben er godt besøkt av ”vanlig ungdommer” både med og uten innvandrerbakgrunn. Flere blant både nåværende og tidligere medlemmer har utviklet høye ferdigheter særlig innen musikk og dans. Ettersom klubben har så mye godt utstyr og gode lokaler som er egnet for ymse former for øving, er disse fasilitetene svært ettertraktet blant disse unge ”ekspertene”, som til tider også nyter stor status langt utover lokalområdet. Fra klubbledelsens side har det hele tida vært en bevisst politikk å gjøre avtaler om at de kan få bruke klubbens lokaler og utstyr under forutsetning av at de også er villige til å holde kurs og virke som instruktører for klubbens øvrige medlemmer, noe som praktiseres flittig. På denne måten får også vanlige klubbmedlemmer nyte godt av kunnskapen til denne ekspertisen.

Det er særlig hip hop relaterte uttrykk de lokale ”artistene” jobber med. Hip hop som ungdomskulturell tradisjon har sitt opphav i flerkulturelle områder, gjerne med et dårlig rykte, i de amerikanske storbyene, og denne opphavshistorien er stadig sentral i hip hop’ens mytologi og stil. Tekstene har ofte et sterkt fokus på nabolaget (”the hoods”) og har tradisjonelt blant annet kommentert problemer knytta til rasisme, ekskludering og andre sosiale problemer i opphavsområdene. I et ungdomsmiljø der andelen unge med innvandrerbakgrunn er stort, har hip hop, i tråd med tematikken i tekstene, artistenes flerkulturelle profil, genrens populærkulturelle prestisje og hele tradisjonens opphavshistorie, derfor en sterk appell.²⁸ Fra klubbledelsens side blir et godt samarbeid med ekspertise innen hip hop i form av dansere og beats- og rapmakere, ansett som viktige ressurser og som byggesteiner i klubbens profil for å kunne appellere bredt til flere ulike ungdomsgrupper i nærmiljøet.

28 I nyere tid har hip hop blitt brukt av ungdom i en rekke svært ulike geografiske områder, fra unge arabere i Palestina, slumbeboere i Colombia, unge samer i Norge, og ikke minst til flerkulturelle områder i ulike storbyer verden over, som et medium for, blant annet, å kommentere egen livssituasjon. At hip hop, og særlig såkalt gangsta-rap også har blitt brukt til å dyrke kriminalitet og uakseptable holdninger overfor kvinner, viser forøvrig noe av sammensattheten i denne ungdomskulturen.

Samtidig har klubben også en mindre, men markant gruppe unge som av skolen og andre instanser anses som ”vanskelige”. En av klubbens ansatte som selv har innvandrerbakgrunn, er også en velkjent breakdancer. Han har i tillegg deltidsjobb som lærer på skolen, og er en av de svært få av de skoleansatte som har god kontakt med denne gruppa. Han er ung, og ifølge ham selv er det ikke lenge siden han selv var ”litt av en bråkebøtte”. Alt dette er kvaliteter som gir både ham og klubben en viktig ”kredibilitet”, også hos gruppa med ”vanskelige”. Klubbens lokaler blir også til tider brukt for ”alternativ læring” av skolen, i tilfeller der en finner det tjenlig at elever med problemer har undervisning utenfor skolekonteksten. Her spiller klubbens høye stjerne også blant de mer skoletrøtte en viktig rolle. Det viktigste er kanskje det enkle faktum at disse mer utsatte ungdommene faktisk *kommer* på klubben, og de mulighetene som dette gir til å motta alternative impulser, både i samspill med de øvrige ungdommene, og ikke minst i kontakt med de voksne lederne. I noen tilfeller har det hendt at en har klart å trekke med ungdom fra denne grupperingen til å delta i musikkstudioet eller på dansekurs, noe som gir viktige impulser til å ”endre kurs”. Liknende eksempler på en slike ”kvalifiseringsprosesser” finnes fra en rekke av de øvrige klubbene som deltar i prosjektet ”Kvalifisering som forebyggende metode”.

På Liaklubben fantes også en annen gruppe unge som lett faller utenfor det større ungdomsmiljøet i form av litt innadventde men datainteresserte ungdommer. Disse er her blitt involvert i klubbens ”dataverksted”, der maskiner blir reparert, og hjemmesider og nettaviser produseres. Gjennom disse aktivitetene blir også denne gruppens kunnskap og evner ”synliggjort” for det øvrige ungdomsmiljøet, til glede for begge parter.

Disse eksemplene viser noe av kompleksiteten som de voksne ansatte på en velfungerende ungdomsklubb skal klare å håndtere for å finne et godt balansepunkt for de ulike medlemsgruppene: Her inngår blant annet klubbens tilgang til attraktiv teknologi, gode lokaler, høy kompetanse innen populærkulturelle uttrykk, de ansattes kunnskap om det bredere ungdomskulturelle landskapet, i tillegg til den ”sosiale fingerpissfølelsen” som skal til for å håndtere ulike medlemsgrupper, som viktige bestanddeler i samspillet som gjør en slik balanse mulig. I tillegg illustrerer eksempelet noen av de mulighetene en god klubb kan representere som samarbeidspartner for skolen.

5.7.4 Når det blir for stor ubalanse

Av og til forstyrres balansen mellom grupper i ”klubb” eller ”hus”. Og noe av det mest problematiske er hvis en gruppe med alvorlig problematferd setter sitt preg på stedet slik at de mer normalt fungerende ungdommene trekker seg vekk. Da kan gruppen bli for vanskelig for de ansatte. I verste fall

kan det kommunale tiltaket bli et værested for en småkriminell gruppe hvor en forsterker en subkultur som støtter opp under og legitimerer vold og kriminalitet. I tillegg gir man en slik gruppe unike muligheter for å rekruttere nye og yngre ungdommer som søker seg til klubben. Fritidsklubben kan komme til å forsterke negative prosesser og gjøre "vondt verre".

Et eksempel på dette var den kommunale fritidsklubben i bydelen Justvik i Kristiansand i årene 2000-2002 (Carlsson og Haaland 2004). Her forsøkte de klubbansatte aktivt å trekke en gruppe på et ti-talls utsatte ungdommer inn i klubben. Det dreide seg om gutter som snauet håret og kledte seg i bomberjakker og boots. De anvendte en nynazistisk og rasistisk språkbruk og spilte nazimusikk. De var svært synlig i det offentlige rom i bydelen – dvs. i området ved butikken og fritidsklubben. Fritidsklubben på sin side hadde et godt miljø med mange prososiale ungdommer som de kunne integreres i.

Dette gikk ikke som forventet. Oppførselen til guttene var så konfliktskapende at de vanlige ungdommene trakk seg vekk. Resultatet ble at klubben ble et samlingssted for en rasistisk og voldelig gruppe. De klubbansatte prøvde å dempe de rasistiske uttrykksformene gjennom forbud mot typisk nynazistiske klesplagg og rasistisk språkbruk i klubben. I stedet for å legge til rette for hyggelige fritidsaktiviteter, ble det en stadig kamp i døra om hva som var korrekt klesdrakt, og inne i klubben om hva som var akseptabel språkbruk. De ansatte sto overfor ungdommer som kontinuerlig prøvde å tøye grenser, og etter hvert sto de ansatte ganske maktesløse. I stedet for å bryte opp en problematisk gruppe gjennom å forsøke i inkludere dem i et prososialt ungdomsmiljø, ble de for sterke slik at de tok over klubben. Den negative gruppen ble styrket, ikke svekket. Til slutt ble den eneste løsningen å stenge klubben. Klubben var stengt i nesten et år, og aldersgrensen ble senket fra 18 til 16 år ved reåpningen for å holde de mest kriminelle ungdommene ute. Etter reåpningen fikk klubben tilbake de "vanlige ungdommene".

Dette er et godt eksempel på at noen ganger kan en fritidsklubb fungere så dårlig at det er riktig å stenge den for kortere eller lengre tid. På den annen side viser den også en kommune som har "is i magen" og som ikke trekker ressursene tilbake og legger klubben ned permanent.

5.7.5 Å legge ned fritidsklubber og ungdomshus – uten å svekke kommunens ungdomsarbeid

Vi har ikke solid forskningsdokumentasjon på det, men har i løpet av årene fått en del beretninger om fritidsklubber eller ungdomshus som har fungert så dårlig at de burde ha vært reorganisert og i noen tilfeller

også stengt. En rimelig hypotese er at en del kommunale fritidsforvaltninger er redde for å vise hvor dårlige enkelte ungdomstiltak fungerer fordi de er engstelige for at ressursene forsvinner. Derved blir en sittende igjen med noen dårlige og lite tilpassede ungdomstiltak. En god kommunal ungdomspolitik forutsetter at en er i stand til å tilpasse ungdomstiltakene til den situasjon ungdommen er i, til endringer i det ungdomskulturelle landskapet og til endringer i balansen mellom ungdomsgrupper innenfor en klubb eller ungdomshus. En fornuftig tilpasning vil av og til være å stenge dårlig fungerende tiltak for kortere eller lengre tid, og noen ganger gjennomføre strukturendringer som for eksempel overgang fra flere mindre fritidsklubber til et større ungdomshus.

Kommuner som har en god ungdomspolitik – som Kristiansand²⁹ som er nevnt ovenfor – har forstått at en fleksibel og tilpassingsdyktig virksomhet innebærer at ressurser ikke trekkes tilbake når noe feiler. *Hvis en ikke tillates å feile i et så uforutsigbart og krevende farvann som arbeid med ungdommer i en sterkt foranderlig verden, vil man bli redd for å prøve – og å lære.* Resultatet kan bli et stivt og lite tilpasset ungdomsarbeid. Rådmenn og politikere som er ivrig etter å trekke tilbake midler fra havarerte ungdomstiltak, kan bidra til å underminere den sikkerhet som en slik virksomhet er avhengig for at den skal være tilpassingsdyktig – og god. Det er rimelig å tro at trygge ansatte våger mer enn utrygge. Skal en bedrive innovasjon, utviklet et fagfelt, må det være rom for å feile.

På den annen side; i perioder hvor kommuneøkonomien er vanskelig og kommunene må kutte ned på tjenestetilbudet, kan heller ikke ungdomstiltak regne med å være skjermet fra nedskjæringer. Heller ikke andre tjenester som barnehage, skole, pleie- og omsorg, barnevern etc. er skjermet. At det dreier seg om lovpålagte tjenester, betyr ikke immunitet mot økonomiske kutt i og med at kvaliteten og nivået på tjenestene ikke er lovfestet. Hva det er riktig å kutte i eller på, finnes det ingen faglige svar på. Dette kan kun besvares politisk. Det er lokalpolitikkerne som evt. må vurdere en fritidsklubb mot en sosiallærer på ungdomskolen, et årsverk på helsestasjonen eller på sykehjemmet. Fornuftige politiske beslutninger forutsetter da at en har best mulig kunnskap om hvilke konsekvenser kuttene har.

Og her er det en vesensforskjell mellom de store kommunale tjenesteområdene på den ene siden og fritidsklubber/ungdomstiltak på den annen side. Hvis en kutter en stilling eller to på skolene eller i sykehjemmet, ja, selv om en legger ned en hel skole eller sykehjemsavdeling, vil det normalt være nok fag- og lokalkompetanse igjen i kommunen. Legger

29 Kristiansand ble i 2007 kåret til årets barne- og ungdomskommune i Norge. Juryen la spesielt vekt på det gode kommunale fritidstilbudet med mange fritidsklubber og et stort sentralt ungdomshus.

man ned en fritidsklubb eller ungdomshus må en også regne med at kompetansen forsvinner, kanskje med unntak av i store kommuner med et større fagmiljø. I små virksomheter som fritidsklubber/ ungdomshus vil kutt i stillinger ofte innebære at de ansatte må over i en helt annen virksomhet i kommunen eller de må søke seg ut av kommunen.

Det finnes mange kommuner hvor ungdomsarbeiderne har betydelig fagkunnskap og en velutviklet kunnskap om lokale forhold, selv om det også er mange steder hvor de har en altfor dårlig kompetanse. Hvis en velger å legge ned ungdomstiltak, enten fordi de fungerer dårlig eller fordi en ønsker å omprioritere ressurser på tross av at de fungerer godt, risikerer en å legge hele feltet faglig brakk. Det kan ta lang tid og bygge det opp igjen.

5.7.6 Symbol på kommunal nedprioritering av ungdom – men er dette faktisk et nedprioritert område?

Nedleggelse av fritidsklubber blir ofte brukt i den offentlige debatt som et symbol på at kommunene nedprioriterer ungdom. Et hovedargument som er brukt av tilhengere av en ungdomslov er at de gjennom en lovregulering kan forplikte kommunene til å opprette slike tiltak, samt gjøre det vanskeligere å legge ned tiltak som fungerer.

En oversikt basert på tall fra KOSTRA³⁰ viser en svak, men ingen dramatisk i antallet fritidsklubber siden 2001 som er det første året med en antatt pålitelig registrering³¹.

Tabell 5.1 Kommunale fritidsklubber, medieverksted, musikkverksted og feriekubber, antall 2001 – 2007.

Kilde: KOSTRA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kommunale fritidsklubber	685	708	746	714	648	668	642
Kommunale musikkverksteder	197	180	167	169	171	149	155
Kommunale medieverksteder	27	40	31	43	42	37	82
Kommunale feriekubber	136	131	158	150	117	120	125
Sum	1 045	1 059	1 102	1 076	978	974	1 004

30 KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjonen om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenestoområder blir registrert og sammenstilt for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal gi bedre grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.

KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål. All rapportering fra kommunene til Statistisk sentralbyrå (SSB) skjer ved elektronisk datautveksling.

31 Ekspertgruppen er noe i tvil om hvor pålitelig denne KOSTRAregistreringen er. Vi har utelatt tall fra de første to år med KOSTRAregistrering 1999 og 2000 fordi det da må ha vært en betydelig underrapportering.

KOSTRA-registreringen viser at det har vært en tre prosent nedgang i antallet kommunale fritidsklubber fra 2001 til 2007. Hvis en ser fritidsklubber, musikkverksteder, medieverksteder og feriekubber under ett, er nedgangen på fire prosent – fra 1045 til 1004.

Brukes det relativt mindre penger på fritidsklubber nå enn før?

En svak nedgang i antallet fritidsklubber trenger ikke bety at de prioriteres ned. Det kan også tenkes at det brukes mer på de resterende virksomhetene. KOSTRA har ikke direkte oversikt over kommunenes netto driftsutgifter til fritidsklubber alene. Fritidsklubber inngår i funksjonen "aktivitetstilbud til barn og unge" som i tillegg til fritidsklubber også inneholder tilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner, barne- og ungdomsfestivaler og barneparker. Funksjonen omfatter ikke drift av og investeringer i kommunale bygg som klubbene evt. er en del av.

Aktivitetstilbud til barn og unge inngår i KOSTRAS oversikt over "ulike kulturformål". Fra 2001 til 2007 har kommunenes driftsutgifter til kulturformål økt fra 4,583 milliarder kroner til 6,957 milliarder kroner, dvs. en økning på 51%. Økningen i kommunesektorens utgifter (deflatoren)³² var i samme periode på 23,9 prosent. Dette betyr at kultursektoren har hatt en betydelig realvekst fra 2001-2007.

Tabell 5.2 Netto driftsutgifter i kommunene i alt og til kultursektoren, i millioner kroner og prosent, 2001 – 2007. Kilde: KOSTRA.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Netto driftsutgifter i alt	116 117	121 835	130 167	131 845	136 828	145 781	157 232
Netto driftsutgifter kultursektoren	4 583	5 022	5 179	5 376	5 771	6 336	6 957
Netto driftsutgifter kultursektoren som andel av alle netto driftsutgifter (%)	3,95 %	4,12 %	3,98 %	4,08 %	4,22 %	4,35 %	4,42 %

KOSTRA-tallene viser at kultursektorens andel av kommunesektorens netto driftsutgifter har hatt en svak og gradvis økning fra 3,95 prosent i 2001 til 4,42 prosent i 2007.

32 Den kommunale deflatoren som er et uttrykk for kostnadsveksten i kommunesektoren består av 64 prosent lønn og 36 prosent av prisvekst knyttet til konsumvarer og investeringsvarer. De tallene som brukes i denne rapporten er hentet fra følgende kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep/443466/teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og.html?id=449207>

Innefor kultursektoren fordeler driftsutgiftene seg slik:

Tabell 5.3 Netto driftsutgifter alle kommuner til ulike kulturformål i million kroner, 2001- 2007. Kilde: KOSTRA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aktivitetstilbud barn og unge (F 231)	649	720	685	734	727	796	837
Folkebibliotek (F 370)	925	1 013	1 047	1 046	1 060	1 104	1 132
Kino (F 373)	41	52	46	50	55	59	78
Muséer (F 375)	193	205	217	244	259	280	316
Kunstformidling (F 377)	267	309	280	300	295	313	358
Idrett (F 380)	1 228	1 345	1 453	1 415	1 566	1 730	1 953
Kommunale musikk- og kulturskoler (F 383)	503	563	604	740	818	874	945
Andre kultur aktiviteter (F 385)	777	814	847	847	991	1 180	1 338
Sum netto driftsutgifter	4 584	5 022	5 179	5 376	5 772	6 336	6 957

I 2001 utgjorde *aktivitetstilbud til barn og unge* 0,56 prosent av kommunesektorens totale netto driftsutgifter. I 2007 utgjorde de 0,53 prosent. Det vil si en svak nedgang og følgelig en nedprioritering.

Hvis en derimot kontrollerer for kostnadsveksten i kommunene (deflatoren), viser tallene en svak realvekst også for dette tiltaksområdet. Kostnadsveksten fra 2001 til 2007 var 23,9 prosent, mens veksten i de midler kommunene har brukt på *aktivitetstilbud til barn og unge* ligger på 28,9 prosent. Til sammenligning har kulturskolene hatt en vekst i nominelle kroner i samme periode på 88 prosent – hvilket vil si en realvekst på over 50 prosent.

Siden KOSTRA-tallene ikke kan skille ut fritidsklubber eksplisitt, men inkluderer dem sammen med en del andre barne- og ungdomstiltak, er det ikke mulig å avkrefte eller bekrefte påstanden om at fritidsklubber er et nedprioritert innsatsområde i kommunene. De inngår i et aktivitetsområde som har hatt en svak nedgang sett i forhold til de totale kommunale driftsutgiftene og en svak realvekst i forhold til kommunens kostnader. Hvis en ser kommunenes kostnader til aktivitetstilbud for barn og unge sammen med kostnadene til musikk- og kulturskolene, har det vært en betydelig realvekst, men det er kulturskolene som har fått hoveddelen av denne veksten.

Det er også et spørsmål hvor nøyaktig denne KOSTRA-registreringen er, og om den gir et godt bilde av akkurat denne virksomheten ute i kommunene. Siden mye aktivitetstiltak for barn og unge kan

være integrert i virksomheter som skole, idrettsanlegg og kulturskoler, kan det være noe tilfeldig hvor utgifter føres. På den annen side kan det tenkes at "de store talls lov" gjelder, og at feilkildene er relativt konstant fra år til år. Men det kan vi ikke vite sikkert.

En enkel måte å løfte fritidsfeltet på, er å foreslå øremerkede midler. Men dette er en strategi som kan føre til at handlingsrommet for kommunene innskrenkes enda mer, hvertfall hvis de øremerkede midler tas fra potten frie midler til kommunene. En god kommunal fritidspolitik er etter ekspertgruppes syn avhengig av frihet og ikke statlig styring. Og det er selvsagt ikke noen naturlov at en bestemt virksomhet skal ha samme andel av de kommunale budsjetter år etter år. Kommunene har frihet til å prioritere og se ulike virksomheter i en sammenheng, det er blant annet derfor vi har dem. Før en i det hele tatt vurderer endringer i hvordan fritidsklubber og ungdomshus bør, eller kan finansieres, mener ekspertgruppa at en trenger mer kunnskap om fritidsklubber, ungdomshus og lignende tiltak ute i kommunene.

Ekspertgruppa foreslår:

Det gjennomføres en grundig forskningsbasert kartlegging av fritidsklubber og ungdomshus fra et representativt utvalg norske kommuner.

Hva slags fritidsklubber og ungdomshus drives ute i kommunene – med hvor mye ressurser? Hva slags aktiviteter drives, med hvor stor bemanning innenfor hvilke fysiske rammer? Motvirkes en eventuell nedprioritering av klubber og hus av at andre ungdomsformål oppprioriteres? Er det store kommunevise forskjeller, og er det store forskjeller mellom ulike typer kommuner? En problemstilling for en slik kartlegging vil være hvordan "klubber og hus" integreres og veves inn i annen virksomhet, enten det er ungdomsskoler, videregående skoler, idrettsanlegg, "kjerka" eller kulturskoler. Bidrar det til å gi virksomheten en "merverdi"? Hva slags form og innhold har slike tiltak? Og hvilke konsekvenser har dette for hvor mange og hvilke unge som deltar?

5.8 Et krevende arbeid

Fritidsklubber og ungdomshus er som tidligere nevnt ikke stabile institusjoner på lik linje med andre kommunale institusjoner og tjenester som skole og barnehage. De ansatte må forholde seg til endringer i ungdomskulturer, til konkurransen fra markedsbaserte eller private tilbud og fra ekspanderende kommunale virksomheter som kulturskolene. I mange lokalsamfunn hvor det er lite spenninger mellom ulike ungdomsgrupper, kan de nok drives ut i fra mottoet "same procedure as last year". Andre steder vil oppmøte, stemning, problematferd og balansen mellom prososiale ungdommer og mer problembelastede

ungdommer, kunne svinge fra år til år. De ansatte skal legge til rette for deltakelse i klubbdemokratiet, og i noen sammenhenger legge til rette for deltakelse og innflytelse i forhold til kommunale politiske beslutninger. På det individuelle nivået blir de klubbansatte involvert i alt fra medlemmenes kjærlighetssorg til fortellinger om vold og omsorgsvikt som enkelte utsettes for. De blir involvert i ungdommenes liv.

Mange steder kommer de ansatte ofte oppe i vanskelige grensesettingssituasjoner. Vestel og Smette (2007) beretter om en situasjon hvor et medlem i fritidsklubben ble tatt i å røyke hasj utenfor klubben. Klubbleder nølte med å utvise gutten, men Uteseksjonen i bydelen ønsket en konsekvent reaksjon, hvorpå gutten ble utvist i tre uker. En rekke av de øvrige medlemmene boikottet deretter klubben i protest. Den utviste nektet å komme tilbake etter endt utvisningstid, og medlemstallet sank drastisk. Deretter ble klubben lagt ned.

Et lignende eksempel er fritidsklubben i Randesund i Kristiansand høsten 2004 (jf. Carlsson 2005). Klubben ble oppsøkt av en håndfull gutter som oppførte seg særdeles provoserende, noe som skapte mye frykt både blant andre ungdommer og ansatte. De ble stengt ute fra klubbene, med det resultat at de oppholdt seg utenfor klubben og dominerte territoriet der. Når de ansatte i klubben forsøkte å sette grenser for guttene, ble de truet på måter som skapte alvorlig frykt. Selv garvede polititjenestemenn uttrykte at de var "pissredde" når de møtte guttene fulle av adrenalin, aggressjon og med kniver og slagvåpen. De hadde ved flere anledninger vist at de kunne både begå ran og grov vold – også mot polititjenestemenn i uniform. Som fritidsleder i bydelen uttrykte det: "Vi på fritid må møte disse med noen deltidsansatte – husmødre, snekre og rørleggere".

5.8.1 Vanskelige og uforutsigbare oppgaver som forutsetter kompetanse

Mange kommunale ungdomstiltak Norge drives av personell som er ansatt på *deltid*. Det er mange gode grunner til at det er slik. For det første er mange av fritidsklubbene små, og det er ikke behov for en heltidsansatt. Klubbene holder fortrinnsvis åpent på kveldene, og det er begrenset hvor mange kvelder en heltidsansatt kan jobbe. Skal man bemanne en liten eller mellomstor klubb, er det ressursmessig mest rasjonelt å fordele ressursene på flere deltidsansatte.

Av landets fritidsklubber er det kun ca. 40 prosent som har en leder på heltid – i følge en undersøkelse Ungdom og Fritid har gjennomført (Jacobsen 2003)³³. Av disse har 36% videregående utdanning

som høyeste utdanning og 13 prosent har kortere høyskoleutdanning (1-2 år). Det vil si at ca. halvparten av lederne har en høyskoleutdanning lengre enn to år. De øvrige ansatte – klubbarbeidere, miljøarbeidere, ungdomsarbeider etc. – har andre sivile yrker i tillegg – mange er studenter (23%), arbeider i serviceyrker (20%), som lærere (11%) eller er fordelt på en rekke ulike yrker.

Det er mange gode grunner til at en stor andel av de som arbeider i fritidsklubber ikke har en lengre *profesjonsutdanning*. For det første er det rimelig å anta at mennesker med lengre profesjonsutdanning fortrinnsvis søker seg hele stillinger, og ikke deltidsstillinger på kveldstid. For det andre kan og bør mange av stillingene i en klubb bekles av personer med spesielle interesser og ferdigheter innen for media, musikk, fysiske aktiviteter etc., eller at personen er en trygg og god voksenperson. I mange tilfeller vil det at klubbarbeiderne er annerledes enn de vante voksne autoritetspersoner som unge forholder seg til – foreldre, helsepersonell, lærere, politi, barnevernsansatte – nettopp gjøre dem velegnet for å opparbeide et tillitsforhold til ungdommene (Vestel og Smette 2007). Det er derfor ikke sikkert at selve virksomheten i en klubb nødvendigvis vil bli bedre eller mer interessant for ungdommen med kun profesjonsutdannede ansatte. Klubbene trenger også de andre kompetansene og egenskapene som deltidsarbeidende og ikke-profesjonsutdannede bringer med seg. Dette betyr at en ikke bør stille rigide krav til en profesjonell utdanning for å skulle jobbe i en fritidsklubb.

5.8.2 En virksomhet som risikerer å bli utdefinert fra det tverrfaglige samarbeidet

Den lave andelen på heltid og med høyere utdanning kan ha noen andre konsekvenser for klubbens virksomhet og for kommunens byggende og forebyggende arbeid totalt. Vestel og Smette (2007) og Henningsen og Gotaas (2008) viser *eksempler* på hvordan de ansatte i fritidsklubber blir stående på utsiden av det tverrfaglige arbeidet i kommunen rundt ungdom generelt og rundt enkeltungdommer spesielt. Fritidsklubbene klarer ikke å presentere virksomheten, dens betydning i det byggende og forebyggende ungdomsarbeidet i kommunen. En årsak til dette kan være at klubbansatte som arbeider deltid på kvelden i liten grad møter de heltidsansatte fra de andre etatene – kort og godt fordi de arbeider på ulike tider. Dessuten vil ulikevekt i kompetanse kunne begrense det tverrfaglige og tverretatlige samarbeid (Knudsen 1993). De med begrenset formell kompetanse vil ofte mangle et faglig begrepsapparat som andre profesjonelt utdannede deltakere i et samarbeid behersker. De vil ofte ha en begrenset evne til å analysere en komplisert situasjon og derved bidra i en tverrfaglig diskusjon rundt problemer og løsninger. De risikerer å bli definert som faglig

³³ I skrivende stund er Ungdom og Fritid i ferd med å gjennomføre en ny kartlegging av de ansatte i fritidsklubber og ungdomshus. Denne vil være ferdig i løpet av 1. halvår 2009.

uinteressante. I sin tur kan dette føre til at de blir utelatt fra faglige nettverk og samarbeidsrelasjoner. De risikerer derved å bli stående på utsiden av den kommunikasjon som skjer mellom de virksomheter som arbeider med ungdom i en kommune. De andre virksomhetene får de ikke innblikk i hva slags ressurs fritidsklubben kan være. Og de får heller ikke overført den kunnskap som de fritidsklubbansatte har vedrørende ungdomskultur, ungdomsgrupperinger og spenninger mellom slike.

Det er allikevel ikke bare de klubbansatte som skal synliggjøre "sin fortreffelighet". Det er også viktig at ledere i kommunen (eller bydelen) har en tilstrekkelig forståelse for hva som kreves i dette arbeidet. Men dette forutsetter igjen at det i administrasjonen finnes kompetente fagfolk som klarer å løfte dette fram.

Det er rimelig å anta at fritidsklubber som ikke klarer å gjøre seg gjeldende i den tverrfaglige og "tverrvirksomhetlige" kommunikasjon i kommunen rundt byggende og forebyggende oppgaver, kan bli ekstra sårbare for kutt i ressurser eller direkte nedleggelse. De andre virksomhetene vil neppe stille opp og slåss for en virksomhet som de kjenner lite til og som vurderes som "mindre profesjonell". Fritidsklubbens omdømme oppover i det kommunale systemet, hos kommunalsjefer og rådmann, risikerer også å bli utydelig eller negativt ladet. Dette kan spissformuleres slik: *Når fritidsklubben ikke blir sett på som en ressurs fra de andre virksomhetenes side, er sjansen større for at den heller ikke får ressurser.*

5.8.3 Kompetente fritidsarbeidere har mye å tilby de andre virksomheter for barn og unge

Det finnes selvsagt også kommuner/bydeler som har en fritidstjeneste med god kompetanse, og som har noe å tilby andre virksomheter som arbeider med barn og unge. Et eksempel på det er Sagene bydel i Oslo – en bydel som i flere årtier har stått overfor mange tunge sosialpolitiske utfordringer. Bydelen har i mange år systematisk bygget opp fagkompetansen blant alle som arbeider med barn og unge i bydelen. Det er utviklet videreutdannings-tilbud i regi av både Institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo og Høgskolen i Vestfold hvor et 100-talls ansatte fra bydelen har deltatt.³⁴

Med utgangspunkt i ungdomsaktivitetshuset i Torshovdalen er det utviklet et nært samarbeid mellom "fritid" og barnevernet. I tillegg til å drive aktiviteter for ungdom flest, er det med utgangspunktet i fagpersoner på huset utviklet noen som kalles for *Tilretteleggertjenesten*. I dette tiltaket bestiller barnevernet oppfølging av en eller flere ungdommer fra bydelens

fritidsenhet. Tanken er at en skal bruke den fritidsansattes relasjons- og aktivitetskompetanse i et mer individbasert miljøarbeid hvor en forsøker å finne fram til aktiviteter og arenaer som stemmer med den unges behov og interesser. Arenaen trenger slett ikke å være det kommunale aktivitetshuset. For noen ungdommer er det beste å utvikle en aktivitet i en tett "en-til-en-relasjon" med miljøarbeideren. For andre kan det beste være å utvikle aktiviteter i gruppe sammen med andre ungdommer utenfor huset, og for atter andre kan det skje sammen med de andre ungdommene i allaktivitetshuset. Tiltaket innebærer at de ansatte i fritidsenheten også jobber på andre tidspunkter enn når fritidsenhetens egne tiltak er åpent, som i helgene.

Fra informanter i Sagene bydel opplyses det at de ansatte i fritidsenheten har noen komplementære ferdigheter til barnevernet. De behersker mange aktiviteter som ungdommer er opptatt av (fra risiko-sport til musikk og media) og de utviser ofte en stor entusiasme i arbeidet. De er gode på å opparbeide seg tillit gjennom aktivitetene. Derimot mangler de en god del på å jobbe systematisk, tenke rutiner i forhold til sikkerhet og hvordan en kan gå inn i kriser. De har og tradisjonelt vært påholdne med å melde ting til barnevernet – i en slags lojalitet overfor ungdommene. I den nye rollen i skjæringsfeltet mellom fritidsvirksomhet og sosialt arbeid får de en tydelig opplysnings- og meldeplikt. De må være tydeligere voksne enn de har vært i sin tidligere fritidsrolle. Og den eller de ungdommene de følger opp skal vite at de også kommuniserer med det øvrige apparatet og med den unges familie. Yrkesrollen blir utvidet. For å kunne fungere i en slik ny yrkesrolle, har de fritidsansatte fått regelmessig veiledning av en erfaren sosialarbeider. I tillegg har flere fått etterutdanning via samarbeidet med Institutt for spesialpedagogikk.

For Sagene bydel er *Tilretteleggertjenesten* et alternativ til dyr og ikke alltid like god institusjonsplassering, samt et alternativ til Multi-systemisk terapi (MST) som bydelen heller ikke har de beste erfaringer med. Det opplyses fra bydelen at noen av de mest vanskelige ungdommene fortsatt må plasseres på institusjon. Men bydelens kjøp av dyre institusjonsplasser har blitt redusert³⁵. En viktig effekt av dette arbeidet er at veggene mellom fritidsvirksomheten og barnevernet har blitt fjernet. De har blitt mer vant med å samarbeide med fagfolk som har komplementær kompetanse og ferdigheter. En hypotese er at en gjennom et slikt samarbeid utvikler et barnevern som er mindre rigid, samtidig som en utvikler en fritidsvirksomhet som arbeider mer strukturert og systematisk.

³⁴ Denne beskrivelsen av arbeidet på Sagene baserer seg på informasjon fra sommer/høst 2006 (Jf. Carlsson 2006)

³⁵ At utgiftene til kjøp av institusjonsplassering var gått ned skyldtes i følge informanter i bydelen også at bydelen hadde etablert et bokollektiv som forebygger institusjonsplassering.

Ved å nytte ressurser fra barnevernet inn i bydelens egen fritidsvirksomhet på denne måten, bidrar man til å bygge opp en mer kompetent og robust fritidssektor. Dette er forhåpentligvis en kompetanseoppbygging som ikke bare kommer utsatte og sårbare unge til gode, men også helt vanlige ungdommer som bruker bydelens kommunale fritidstiltak.

De som arbeider tett på ungdom på fritidsarenaen har for øvrig et unikt utkikkspunkt til ungdom – til forskjell til fagfolk som treffer ungdom i pedagogiske institusjoner eller en terapeutisk setting. De har mulighet til å se og analysere gruppedynamikk og utstøtingsprosesser. De kan snakke med ungdom som sliter med livene sine og som benytter klubbens uformelle setting til å prate med en voksen om det. En trenger noen som kan analysere og formidle innsikt om viktige sider ved ungdommens liv som de andre instansene i liten grad ser, men som de kan ha stor nytte av å vite. Men hvis en skal gjøre dette på en god måte, trengs det ofte (men ikke alltid³⁶) formell fagkompetanse.

5.8.9 Større ungdomstiltak en fordel for å bygge opp kompetanse

Den ovenstående beskrivelsen fra arbeidet på Sagene viser noe av fordelene med ungdomshus/fritidsklubber som er så store at det er mulig å ansette fagfolk i hele stillinger. For kommunene vil det være mer økonomisk fornuftig å satse på kompetansegivende videreutdanning på heltidsansatte enn på ansatte i små stillingsbrøker. En sterkere fagkompetanse kan i sin tur gi de ansatte bedre redskaper til å håndtere de mange og uforutsigbare situasjoner som ungdomsarbeidere ofte kommer opp i. Samtidig kan en sterkere fagkompetanse gjøre de fritidsansatte mer likeverdig med andre fagfolk i kommunene og derved mer interessant å samarbeide med. Dette kan bidra til en bedre integrering i det øvrige byggende og forebyggende arbeidet i kommunen.

At det finnes mange små fritidsklubber i Norge med ansatte kun i små brøkestillinger, skyldes delvis at en del kommuner har valgt å satse på flere små fritidstiltak ute i grender og bydeler. Men det skyldes også at mange norske kommuner faktisk også er svært små – om lag halvdelen av de 430 kommunene har under 5000 innbyggere. I skrivende stund er den norske kommunestrukturen i ferd med å bli et politisk diskusjonstema³⁷. Større og bedre *kommunale* ungdomstiltak kan også inngå som et argument for

større kommuner. Større kommuner vil kunne være et viktig bidrag til å skape mer robuste kommunale ungdomstiltak – på samme måte som det kan bidra til en mer robuste barnevernstjenester. Samtidig er vi selvsagt også klar over at lange avstander mange steder innebærer at det ikke er mulig å slå sammen flere små kommunale fritidsklubber til et større tiltak. En del kommunale fritidstiltak vil fortsatt måtte være ganske små – også i et Norge med eventuelt større kommuner.

5.9 Hvordan heve ungdomsarbeidets kvalitet og status?

Fritidsklubber og ungdomshus må kunne utvikles og forbedres uten at de "lovstyres"

Ungdomslovalliansens forslag om en sterkere lovstyring av den kommunale fritidspolitikken har en sterk symbolsk side. Lovstyring overfor kommunene kan signalisere en sterk politisk intensjon. Man er for noe. Samtidig kan det å si at "dette er opp til kommunene å bestemme", bli oppfattet som man er motstander av det aktuelle tiltaket – noe som Hansen, Hovik og Klausen understreker (2000:227). Ved å være for en lov som pålegger kommunene fritidsklubbliknende tiltak, vil man kunne framstå som "mer for fritidsklubber eller ungdomshus" enn de som er skeptiske til å lovstyre dette.

Ekspertgruppa er i mot å lovstyre fritidsfeltet. Dette drøfter vi i kap. 3. Men det betyr ikke at vi "er imot" fritidsklubber eller ungdomshus. Vi mener at de kan ha positive funksjoner *mange steder* og at de kan ha et betydelig potensiale for forbedringer og utvikling. Samtidig må en være åpen for at det en del steder ikke er behov for denne type tiltak, særlig der et stort flertall ungdommer får tilfredsstillende aktivitetsbehovet på andre arenaer. I mange mindre kommuner vil det ikke være nok deltakere igjen til å skape et attraktivt ungdomsmiljø i klubb eller hus. I tillegg vil en lovfesting av fritidsklubbliknende tiltak kunne gjøre det vanskeligere å stenge – for kortere eller lengre tid – ungdomstiltak som kan være så dårlige at de virker mot sin hensikt. Vi synes det spesielt er problematisk å skulle øke den statlige styringen over fritidsfeltet og derved innskrenke det kommunale handlingsrommet, samtidig som vi foreslår å utvide ungdommens demokratiske rettigheter og deres deltakelse i de kommunale beslutningsprosesser.

Ekspertgruppa mener at hvis en skal utvikle fritidsklubb/ungdomshusfeltet må det gjøres langs andre linjer enn gjennom lovgivning.

36 Det finnes åpenbart personer med evne til å fortolke, analysere og formidle som ikke har formell utdanning, men som allikevel kan gi en sannferdig og fortettet analyse av det som skjer i ungdomsmiljøene. Et godt eksempel på dette er leder på Ungdomshuset i Brumunddal midt på 1990-tallet. Vedkommende var "ufaglært" men gikk utenpå de fleste fagfolk i både analytisk evne og evne til å formidle. (Jf. Carlsson 1995)

37 Jf. Aftenposten 5. desember 2008. Artikkelen tydeliggjør hvordan de borgerlige partiene nå åpner opp for en overgang til større kommuner – kanskje ved bruk av "mild vang": "Med en ny regjering etter valget neste år er det duket for en kraftig reduksjon i antall kommuner."

5.9.1 Behov for økt kompetanse

Arbeid med ungdom i åpne virksomheter som klubber og ungdomshus er, slik vi har påpekt i denne utredningen, et uforutsigbart arbeid som krever mye kompetanse og klokskap. Samtidig er det mye som tyder på arbeidet mange steder er organisert og belønnet slik at det er vanskelig å trekke til seg kompetente medarbeidere. Arbeidet synes å ha lav status, og de som arbeider med ungdom og fritid risikerer å bli stående på utsiden av de tverrfaglige og profesjonelle fellesskap i kommunene – noe som gjør det enda vanskeligere å gjøre en god jobb. Derved får heller ikke de andre etatene/virksomhetene i kommunene nyttegjort seg den innsikten om ungdom som kompetente ungdomsarbeidere kan besitte.

Etter ekspertgruppas mening er dette et felt som trenger et faglig løft. En faglig opprustning kan igjen føre til både bedre status og kanskje også en bedre avlønning. Her bør staten gå foran og legge til rette for en kompetanseheving.

Ekspertgruppa foreslår:

Det legges opp til et betydelig kompetanseløft for de som arbeider med ungdom i kommunens fritidssektor.

- Det må gjøres en systematisk gjennomgang av dagens utdannings- og opplæringstilbud for de som arbeider/skal arbeide med barn/ungdom og fritid, herunder de som skal arbeide med utsatte eller marginale grupper. En slik gjennomgang må spesielt ha et fokus på hvor mye og hva slags kunnskap som formidles om barns og unges deltakelse i demokratiske prosesser³⁸.
- Det må spesielt vurderes å legge inn mer kunnskap om fritidspedagogikk og arbeid i fritidsklubb-lignende tiltak i barne- og ungdomsarbeiderutdanningen på videregående skole.
- Det må vurderes å opprette et *videreutdannings-tilbud* på høyskolenivå i fritidspedagogikk og klubbarbeid som skal gi de ansatte i ungdoms/fritidssektoren bedre teoretisk forståelse og praktiske redskaper for å møte de utfordringer en står overfor.
- Det må vurderes å opprette en *bachelor-* og en påbyggende *masterutdanning* i fritidspedagogikk. Spesielt de som skal arbeide med ungdoms- og fritidsspørsmål sentralt i kommunene i fremtiden, må ha høy faglig kompetanse. Dette er viktig for at de skal kunne synliggjøre barn og unges behov i det tverrfaglige samarbeidet i kommunene, og for at de skal kunne gi faglig vel funderte innspill i de kommunale planer og beslutningsprosesser.

I tillegg er det viktig at de har god kompetanse om ungdom og demokratisk deltakelse.

- Ekspertgruppa foreslår at det etableres *et nasjonalt kompetansesenter for ungdomsarbeid og fritidspedagogikk* som kan holde seg løpende orientert om situasjonen på "fritids- og ungdomsfeltet", som både kan bedrive egen forskning og være oppdatert på annen forskning, og som kan ha ansvar for kursing og utdanning opp til og med masternivå. Et slikt senter bør legges til et universitet eller høyskole som allerede har kompetanse på dette eller tilliggende felter.

5.9.2 Behov for å synliggjøre gode tiltak. "Demonstrasjonsklubber"

Siden 2002 har Utdanningsdirektoratet hatt en ordning med demonstrasjonsskoler. Dette er skoler som over tid har arbeidet systematisk for å fremme kvalitet og utviklingsarbeid. Gjennom demonstrasjonsskoleordningen skal disse skolene formidle sine erfaringer til andre skoler og interesserte. De skal også kunne brukes som hospiteringsskoler for skoleledere og lærere som deltar i etter- og videreutdanning, og som praksisskoler for studenter i lærerutdanningen. Skolene utpekes av en jury og de får demonstrasjonsskolestatusen for to år. Det utpekes ca. 10 skoler for hver to-årsperiode. Hver skole får et samlet beløp på 1. mill. kroner som kompensasjon for de formidlingsoppgaver de påtar seg³⁹.

Fra 2006 er det også opprettet en ordning med demonstrasjonskulturskoler. Denne forvaltes også av Utdanningsdirektoratet, utvelges av en jury, og har samme målsetting og økonomisk stimuleringsbeløp som for de ordinære demonstrasjonsskolene. For årene 2006-2008 ble Larvik og Trondheim kulturskoler valgt ut, og for 2007-2009 ble det Time og Tolga. Det betyr at en har demonstrasjonskulturskoler i kommuner med ulike størrelse.

Ekspertgruppa foreslår:

Det etableres en ordning med "demonstrasjonsklubber og demonstrasjonsungdomshus".

Spesielt kan det være viktig å få synliggjort for både ungdom, politikere og fagfolk hvordan kvalitativt gode ungdomstiltak ser ut "i dag", som et alternativ til en kanskje noe stereotyp oppfatning av hva en fritidsklubb eller ungdomshus bør være. Samtidig kan en også få illustrert hvilken sammenheng det er mellom ressursinnsats og et godt ungdomstiltak. Hvis en skal øke kompetansen også i "klubb- og ungdomshus"-sektoren slik vi foreslår ovenfor, trengs det dessuten steder for hospitering og praksisstudenter.

38 Dette innebærer kunnskap om deltakelse og innflytelse i organisasjonsinterne prosesser (fritidsklubber, kulturskoler, frivillige organisasjoner etc.) og i kommunale beslutningsprosesser.

39 500 000 kr. pr. år

Ordninger med jurybaserte demonstrasjonsinstitusjoner har trolig en klar symboleffekt. Utvelgingen får mye oppmerksomhet, særlig i lokale medier og fagblader. Mediaoppmerksomheten viser ikke bare tilbake til de enkelte lokale institusjoner og kommuner som oppnår en slik status, men det viser også tilbake til virksomhetstypen som derved framstår som kreativ og utviklingsorientert. Det bidrar til å gi legitimitet, og trolig også viktige argumenter som kan brukes i lokale prioriteringsdiskusjoner. Når en slik demonstrasjons-ordning allerede omfatter kulturskolene, styrker det argumentet om at dette også kan være viktig på fritidsklubber/ungdomshus-feltet. For "klubber og hus" – og for de ungdommer som åpenbart har glede og nytte av denne type tiltak - er det spesielt viktig ikke å bli stående i skyggen av de sterkt voksende kulturskolene.

Kapittel 6 Inkluderende fritidsmiljø

En sentral politisk målsetning er at alle skal ha like muligheter for deltakelse på alle samfunnsarenaer. Noen unge møter imidlertid på barrierer når det gjelder deltakelse i fritidsaktiviteter. I dette kapitlet skal vi ta for oss ungdom som lever i lavinntektsfamilier, unge som har nedsatt funksjonsevne og unge som har innvandrerbakgrunn. Innenfor hver av disse kategoriene kan det være til dels store individuelle forskjeller. Det som likevel er felles for dem er at de opplever noen barrierer som hindrer dem i å delta i fritidsaktiviteter på lik linje med annen ungdom. I mandatet for ekspertgruppa heter at den skal "vurdere barrierer og hindringer for at kommunene arbeider systematisk og planmessig med å tilrettelegge for et positivt fritidsmiljø lokalt". Dette skal vi gjøre for de tre nevnte kategoriene, og vi vil også drøfte tiltak som kan motvirke ekskludering som følge av barrierene som finnes.

6.1 Fattigdom blant barn og unge

Fram til 2000-tallet var det liten oppmerksomhet om fattigdom i Norge. Levekår og økonomi var det forsket på, men fattigdom var ikke noe hovedtema. Noen få forskningsarbeider ble publisert, men disse bidro ikke til å sette fattigdom på den politiske dagsorden. Dette hadde flere årsaker, men det var nok en forståelse både blant politikere og folk flest at fattigdommen var utryddet.

Et av hovedmålene med velferdsstaten er nettopp å utrydde denne type problemer, og derfor var fattigdom verken et sosialpolitisk tema eller noe som ble forsket på i særlig grad. Verken i *Velferdsmeldingen* fra midten på 1990-tallet eller i *Utjamningsmeldinga* fra 1999, ble ordet fattigdom brukt. Det var riktignok en del forskning som belyste barnefamiliens økonomiske situasjon og ungdoms levekår. Tone Fløtten publiserte i 1999 en rapport der hun drøftet barnefattigdom, og hvor hun gjorde noen anslag for hvor mange barn som levde i fattige familier (Fløtten 1999). Det var imidlertid først i valgkampen i 2001 at fattigdom dukket for alvor dukket opp som en politisk sak. Noe av foranledningen var en rapport som Folkehelseinstituttet publiserte. I denne ble det anslått at så mange som 70 000 barn under 18 år levde i fattigdom. Dette tallet utgjorde 7 prosent av barnebefolkningen. Litt senere kom Statistisk Sentralbyrå ut med beregninger som viste at antallet fattige barn var langt lavere. Litt avhengig av hvordan stordriftsfordelene⁴⁰ i familien ble regnet, ble det fastslått at

ca. 30 000 barn levde i familier som hadde en inntekt som var lavere enn 50 prosent av medianinntekten. Lavinntekt eller fattigdom blir her definert ut fra en relativ avstand til det generelle inntektsnivået i befolkningen. Siden en kortvarige periode med lavinntekt ikke nødvendigvis medfører store problemer, ble det også gjort anslag for hvor mange barn som over en treårsperiode levde i familier med lavinntekt. Dette viste seg å være 14 000 og 19 000 barn avhengig av hvordan stordriftsfordelene ble beregnet (Epland 2001). Selv om antall fattige barn viste seg å være langt lavere enn tallene som først var publisert, ble fattigdom blant barn for alvor satt på dagsorden. Et konkret uttrykk for det er at regjeringen Bondevik etter valget i 2001 la fram *Tiltaksplan mot fattigdom* (St. meld. Nr. 6 (2002-2003)). Denne stortingsmeldingen er fortsatt et viktig grunnlag for forståelsen av barnefattigdom og for hvilke tiltak som motvirke fattigdommen og konsekvensene av den. Satsingen på tiltak for å motvirke fattigdom er senere fulgt opp av regjeringen Stoltenberg med *Handlingsplan mot fattigdom* (vedlegg til St.prp. nr. 1 2006-2007) og *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009* (vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008-2009) – statsbudsjettet 2009).

6.1.1 Hva er fattigdom?

I *Tiltaksplan mot fattigdom* (St. meld. Nr. 6 (2002-2003)) blir fattigdom definert slik:

Med fattigdom forstås at personer har så lav inntekt, eventuelt i kombinasjon med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom, funksjonshemning mv., at de over lengre tid ikke får dekket grunnleggende velferdsbehov. I tiltaksplanen legges til grunn lavinntekt, målt ved 50 prosent av medianinntekten, som varer i tre år som en hovedindikator på fattigdom. (s. 7)

Som det framgår av denne definisjonen, legges det vekt inntekter og utgifter. Slik sett er dette det som i litteraturen kalles en ressursorientert definisjon; fattigdom er mangel på økonomiske ressurser. En alternativ definisjon vil være å legge vekt på at fattigdom har mange årsaker ved siden av inntekter og utgifter, og at det er levekår og livskvalitet som definerer fattigdom. Ut fra definisjonen som vektlegger ressurser, vil levekår og livskvalitet være en konsekvens av manglende ressurser (Hansen m. fl. 2008). Selv om disse to definisjonene har felles elementer, legger de ulike føringer på tiltak. Hvis fattigdom forstås som manglende inntekt først og fremst, vil relevante tiltak være å bidra til økt inntekt. Er det levekår og livskvalitet som anses som det sen-

⁴⁰ Stordriftsfordeler vil si at store hushold forutsettes å ha noe mindre utgifter per person enn enslige. Ut fra en slik forutsetning er det noe ulike måter å beregne disse fordelene på.

trale tegnet på fattigdom, kan det også være aktuelt med tiltak som direkte bidrar til å bedre levekår og øke livskvaliteten. I *Tiltaksplan mot fattigdom* slås det fast av lavinntekt målt ved 50 prosent av medianinntekten skal legges til grunn som hovedindikator på fattigdom. Dette er å definere fattigdom relativt i relasjon til en relevant sammenligning med hva andre har av inntekt. Henvisningen til "grunnleggende velferdsbehov" kan tolkes i retning av en absolutt fattigdomsdefinisjon hvor kriteriet nettopp er mangel på livsnødvendigheter (Hansen m. fl. 2008: 11).

Den relative fattigdomsdefinisjonen er brukt i mange land, og medianinntekt brukes som indikator på fattigdom eller risiko for fattigdom. Bondevikregjeringen valgte en relativ fattigdomsdefinisjon ved å slå fast at personer som hadde en inntekt på som var lavere enn 50 prosent av medianinntekten skulle regnes som fattige. Et tilleggskriterium var at lavinntekten skulle ha en varighet over en periode på 3 år. Innenfor EU er fattigdomsgrensen satt ved 60 prosent av medianinntekt. Riktignok er dette definert "fattigdomsrisiko", og brukes i regelmessige kartlegginger av risikofaktorene for landene i EU. En mer spesifikk vurdering av fattigdom gjøres ut fra tilleggsindikatorer. Også Bondevikregjeringen gjorde det klart at fattigdomsdefinisjonen måtte suppleres med flere indikatorer for å få fram flere sider ved fattigdomsproblemet. Stoltenbergregjeringen velger i *Handlingsplan mot fattigdom* (vedlegg til St.prp. nr. 1 2006-2007) et sett av indikatorer som mål på fattigdom heller enn å binde seg til en bestemt definisjon. Disse indikatorene er:

- Inntektsulikhet, målt ved Gini-koeffisienten
- Andel personer med vedvarende lavinntekt, og som lever i husholdninger uten arbeidsmarkedstilknytning
- Andel barn under 18 år som lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt, og i husholdninger uten arbeidsmarkedstilknytning
- Andel uten fullført videregående opplæring
- Andel voksne med svake grunnleggende ferdigheter
- Antall bostedsløse
- Antall begjæringer om utkastelser og utkastelser fra bolig
- Indikatorer knyttet til sosial ulikhet i helse (under utvikling)

Disse indikatorene er delvis de samme som EU bruker som indikatorer på sosial inkludering, og de gir også noen føringer hvilke dimensjoner som er viktig for å motvirke fattigdom.

6.1.2 Hvem er fattige?

Det er ikke slik at det er noen klart avgrensede kategorier av befolkningen som er fattige. Snarere er det slik at noen faktorer kan bidra til en økt risiko for fattigdom. I *Handlingsplan mot fattigdom* (vedlegg til St.prp. nr. 1 2006-2007) pekes det på – som mange

studier har vist – at unge enslige, enslige forsørgere, par med små barn og familier med tre eller flere barn, innvandrere, langtidslidige, langtidssyke og sosialhjelpsmottaker er overrepresentert blant dem som har lav inntekt. Barnefamiliene bedret sin inntekt på 1990-tallet, men samtidig har blitt større forskjeller mellom familiene. Særlig utsatt for fattigdom er barn som har foreldre med lav utdanning og svak tilknytning til arbeidslivet. De som har innvandrerbakgrunn er også overrepresentert blant dem med vedvarende lav inntekt. Barn og unge som lever i familier med rus og psykiske problemer har også en risiko for fattigdom.

Hvilke av risikofaktorene som har størst betydning og ende opp med lavinntekt, kan undersøkes statistisk. En slik analyse viser at familier med mange barn, har en økt risiko sammenlignet med andre familier. Tilsvarende sterk effekt påvises ikke når det gjelder enslige forsørgere, noe som forklares med at for dem er svak yrkestilknytning hovedårsaken til fattigdom. Yrkestilknytning framstår som den faktoren som har størst betydning. (Epland og Kirkeberg 2007). Slik funn gir en antydning av hvilke tiltak som kan være mest effektive.

Sammenlignet med 1990-tallet har det på 2000-tallet vært en økning i andel barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt. Epland og Kirkeberg anslår at mellom år 2000 og 2004 økte antall barn i fattige familier med 12 000 ut fra 60 prosent av medianinntekt, og vel 9 000 ut fra 50 prosent av medianinntekt (2007).

6.1.3 Hvilke konsekvenser har fattigdom for deltakelse i fritida?

Gjennom prosjektet *Barns levekår – betydningen av familiens inntekt* dokumenterer forskningsinstituttet NOVA hvilke konsekvenser fattigdom har for barn blant annet når det gjelder sosial deltakelse og fritid. Dette er en panelundersøkelse som skal gå over ti år med tre datainnsamlinger. To av datainnsamlingene er gjennomført. Lavinntektsfamilier definert ut fra EU's fattigdomsdefinisjon, dvs. lavinntektsfamilier er de som har en inntekt på under 60 prosent av medianinntekt. Disse blir sammenlignet med et utvalg med familier fra hele inntektsfordelingen.

I den første rapporten fra 2004 framgår det at også flertallet av barn fra inntektsfattige familier deltar i organiserte fritidsaktiviteter. Sammenlignet med barn fra andre familier, har barna fra lavinntektsfamiliene klart lavere aktivitet. Spesielt gjelder dette jenter med ikke-vestlig bakgrunn. Ellers var deltakelsen i organiserte aktiviteter generelt lavere for ungdom med ikke-vestlig bakgrunn. Det var likevel ikke slik at effekten av fattigdom falt bort når det ble kontrollert for effekten av innvandringsbakgrunn. Lavinntekt i seg selv så også ut til å bidra til lavere

deltakelse (Stefansen 2004). At det er slik kan ha sammenheng både med at mange aktiviteter medfører betydelige kostnader, som når deltakelse i organisert idrett lett kommer opp i 5000-10 000 kr. pr. år i kontingenter, utstyr og turer.

Samvær med venner syntes ikke å være særlig påvirket av fattigdom, men det var en viktig forskjell. Sammenlignet med andre barn var færre barn og unge fra lavinntektsfamiliene som var hjemme hos hverandre på besøk. Også her var mønstret særlig tydelig for dem som hadde ikke-vestlige innvandringsbakgrunn (Stefansen 2004). Dette har betydelige konsekvenser for fritidsaktivitetene deres siden hjemmet, slik det er påpekt tidligere, er en viktig fritidsarena for ungdom.

NOVA gjorde en oppfølgingsundersøkelse i 2006 der de undersøkte om det hadde skjedd noen endringer i situasjonen for lavinntektsfamiliene. Når gjelder fritidsaktiviteter og sosial deltakelse er mønstret det samme som tidligere. Barn og unge fra lavinntektsfamiliene er mindre aktive i organiserte fritidsaktiviteter enn de som er fra andre familier. Foruten forskjellene mellom familiene, er det også som tidligere en forskjell mellom de som har ikke-vestlig innvandrerbakgrunn og de som ikke har det. Det er særlig de ikke-vestlige innvandrerjentene som er passive når det gjelder deltakelse i organiserte aktiviteter. Det er også det samme mønstret som i den forrige undersøkelsen når det gjelder å ha med venner hjem eller gå på besøk til venner. Både fattigdom og ikke-vestlig innvandrerbakgrunn synes å påvirke denne typen samvær mellom venner. I denne undersøkelsen er det også en forskjell i hva de unge eier av forbruksutstyr. Dette er mobiltelefon, CD-spiller, snowboard, ski og sykkel. Forskjellene er størst for snowboard og minst for sykkel (Kristofersen 2008). Stefansen fant i analysen av materialet fra den første undersøkelsen at de fleste av 10-12 åringene hadde forbrugsgoder som andre barn i denne aldersgruppa hadde. Blant barn fra familier med lavinntekt var det likevel flere som mangler utstyr av som inngikk i en definert "standardpakke" (CD-spiller/diskman, ski/snowboard, sykkel) (Stefansen 2004).

I undersøkelsen er det også gjort en kvalitativ studie av sosial eksklusjon som følge av å tilhøre en lavinntektsfamilie (Thorød 2008). En sentral ekskluderende mekanisme på fritidsarenaen er penger. Siden både deltakelse og utstyr koster, er det vanskelig for dem som har lite penger å delta på lik linje med andre barn. Barna ser ut til å velge ulike strategier for å motvirke den sosial eksklusjonen. Noen "står i en daglig kamp for å holde seg inne i sitt fritids- og vennemiljø, til tross for at de mangler det økonomiske handlingsrommet som deltakelsen i utgangspunktet krever (Thorød 2008:235).

Det er ofte forbundet med betydelig skam å være fattig og ha dårlig råd. Barn fra fattige familier vil derfor ofte bruke vikarierende argumenter for sin manglende deltakelse for ikke å framstå som fattig og for å unngå at en eller begge foreldrene settes i et dårlig lys (Tvetene 2001, Thorød 2008). Det er ikke uvanlig å bruke vikarierende helsebegrunnelser av typen "må trekke meg fra idretten på grunn av vondt i ryggen". Samtidig er fattige barn ekstra helseutsatte. Å stå i fare for å bli ekskludert fra det sosiale fellesskap på grunn av dårlig økonomi, eller måtte trekke seg tilbake gjennom vikarierende argumenter for å unngå skammen, representerer store bekymringer for den unge. For noen fører slike bekymringer og utestengningen fra det sosiale fellesskap til dårlig helse. Dette er konsekvenser de må leve med hele livet (Haavet 2006).

Noen vil søke seg til nettverk av ungdommer som med en atferd og normer som er i opposisjon mot det allment aksepterte (Thorød 2008). Trøblete familieforhold og fattigdom framheves som én viktig forklaring på at enkelte gutter søker seg til kriminelle gjenger og nettverk (Carlsson 2005).

En konsekvens av å bli stående utenfor spesielt de organiserte aktiviteter, er at en også får problemer med å bli en del av "lokalsamfunnsveven". Og da får en heller ikke tilgang på de ressurser som formidles gjennom denne. For yngre ungdommer kan det være en kvelds- eller feriejobb – noe som i sin tur kunne være et viktig tilskudd til økonomien. For eldre ungdommer kan det være bolig og ordinært arbeid. Gjennom å være ekskludert fra vanlige sosiale fellesskap, risikerer en også å komme inn i en selvforsterkende negativ spiral.

For de fleste ungdommer som vokser opp i fattige familier vil neppe konsekvensene være så dramatiske. Felles for mange er allikevel at *aktivitetsmønyen blir smalere* enn for andre barn og unge. De må velge aktiviteter som de har råd til, og dette er ikke nødvendigvis aktiviteter som de har lyst eller spesielle anlegg for. For ungdom flest er fritidsarenaen en arena hvor en kan oppnå status, gjennom at en finner en aktivitet som passer ens fysiske og intellektuelle forutsetninger og interesser. Derved kan en bli en "vinner". Barn og unge som tilhører den store norske middelklassen vil ha mindre begrensninger på hvilke aktiviteter de kan prøve seg ut i. De fleste vil få penger til kontingenter og til nødvendig utstyr som de kan prøve, og derved vil de også lettere ende opp i en aktivitet de trives med og behersker.

6.1.4 Tiltak for å motvirke fattigdom

I Bondevikregjeringens *Tiltaksplan mot fattigdom* blir barnefamilier med lav inntekt gitt prioritet siden det er spesielt uakseptabelt at barn lever i fattigdom. Det pekes også på at det er "særlig viktig å sikre sosial inkludering av barn og unge som på grunn

av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon står i fare for å bli utestengt fra aktiviteter i skole- og fritidssammenheng". I regjeringen Stoltenbergs fattigdomstiltak er det også en vektlegging av barn og unge, og av at de skal sikres inkludering og deltakelse. Dette gjelder også fritidsaktiviteter. Det er tiltak rettet mot familiene som går på styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet, tiltak som er rettet mot barn og unge for å sikre inkludering, og det er tiltak rettet mot forbedring av levekår. Tiltakene som direkte er innrettet på barn og unge er:

- Styrking av barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn
- Tiltak for ungdom i risikozonen
- Kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere barnefattigdom
- Tiltak for barn med psykisk syke og/eller rusmiddelavhengige foreldre

Gjennom tilskudd til kommunene legges det til rette for utvikling av tiltak lokalt. Når det gjelder fritid har kommuner samarbeidet med frivillige organisasjoner og noen har opprettet utsyrspooler slik at nødvendig utstyr til fritidsaktiviteter kan lånes. Det er også tatt hensyn til at dette ikke skal virke stigmatiserende blant annet ved at utstyrpoolen har blitt lagt til skoler og gjort åpen for alle (Hansen m.fl. 2008, Christensen, Fløtten og Hygen 2006). Det er viktig at utstyret har god kvalitet slik at det nettopp ikke signaliserer fattigdom ved å være slitt eller utdatert. Noen tiltak går også på å gjøre tilbudene tilgjengelig ved gratis adgang til fritidsaktiviteter – som kulturkort eller aktivitetskort. Det kan også være å knytte aktivitetene opp mot skoler eller biblioteker hvor det for eksempel datautstyr kan benyttes. De å få prøve ut aktiviteter som krever forholdsvis dyrt utstyr, uten å måtte kjøpe utstyret selv, er viktige tiltak.

De universelle tiltakene som er rettet inn mot familiene, og som gjør at foreldrene selv kan ta ansvar for barna, vil ha stor betydning. Undersøkelsene ved NOVA viser at foreldrene har stor vilje til å ta seg av barna og sørge for at de får delta på like fot med andre barn og unge. Dette vil være viktige argumenter for inntektssikring for foreldre.

Tiltak som er nevnt her, er allerede i gang i mange kommuner og regjeringen følger fattigdomssatsingen. Ekspertgruppa slutter seg til de tiltak som er igangsatt, og vil understreke betydningen av inkluderende og ikke-stigmatiserende tiltak. I *Handlingsplan mot fattigdom* er det også tiltak rettet mot spesielt utsatte unge som faller utenfor skole og fritidsaktiviteter. Her vil det også være viktig med miljøarbeidere i skolen og utekontakter som bidrar til at disse unge blir inkludert. Slike tiltak vil også kunne rette seg mot ungdom i marginaliserte posisjoner og ungdom i som er i overgangsfaser, dvs. de som er eldre enn

17 – 18 år og i ferd med å etablere seg. Dette er også tiltak som er beskrevet i *Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009* (Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008–2009) – statsbudsjettet 2009).

Ekspertgruppa vil understreke at kommunale tiltak bør være ikke-stigmatiserende ved at de tilrettelegges slik at unge fra fattige familier ikke skiller seg ut eller framstår som en egen gruppe. Det kan generelt skje ved at familiene gis muligheten til å betale kontingenter for barnas fritidsaktiviteter og skaffe nødvendig utstyr, eventuelt ved at utstyrpooler gjøres tilgjengelig for alle. Ekspertgruppa foreslår:

Kommunale tiltak som kan bidra til inkludering uten å være stigmatiserende kan være:

- Kommunene bør legge til rette for feriejobber for ungdom – og med et spesielt fokus på fattige ungdommer. Dette vil bidra til at den unge selv får penger til disposisjon. Disse inntektene skal selvsagt ikke trekkes fra foreldrenes sosialstønad.
- Tiltak som direkte reduserer fattigdom; rause praktisering av lov om sosiale tjenester jf. I-34/2001 punkt 5.1.4.2 om utgifter som ikke er inkludert i beregningsgrunnlaget for veiledende retningslinjer. Dette vil være tiltak som gjør familien i stand til å betale utgifter som knytter seg til barnas fritidsaktiviteter.
- Holde utgiftene til innendørsidretter på et lavt nivå slik at barn fra lavinntektsfamilier ikke ekskluderes. Dette kan være å stille gratis lokaler til disposisjon.
- Samarbeid kommune/skoler og frivillige organisasjoner om å "prøve-ut-aktiviteter". Dette vil være hjelp til å komme over de første tekniske terskler for å se om "dette passer for meg". Det å få prøve ut aktiviteter som krever forholdsvis dyrt utstyr, uten å måtte kjøpe utstyret selv, er viktig.
- Introduksjonskort for flyktninger

Flyktningebarn er blant de fattigste, og et gratis medlemskap/aktivitetskongent i en periode på for eksempel 5 år vil være et godt tiltak. Evt. at kortet reduseres i verdi gradvis – slik at foreldrene må trappe gradvis opp. Det kan også være et poeng at de skal tilvennes til at fritidsaktiviteter i Norge faktisk koster. Det er viktig at ordningene ser ubyråkratiske ut for både foreldrene og foreningene.

6.2 Innvandrerungdom og fritidsaktiviteter

Norge har i løpet av de siste 30 årene utviklet seg til å bli et flerkulturelt samfunn. I følge SSB (2008) er nå 460 000 personer bosatt i Norge som regnes som innvandrere. Av disse har 381 000 innvandret selv, mens 79 000 er født i Norge med foreldre som begge har innvandrerbakgrunn. Til sammen utgjør dette

9,7 prosent av befolkningen. 325 000 personer - 6,9 prosent av befolkningen – har bakgrunn fra land utenom EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand, dvs. ”ikke-vestlig bakgrunn”. I aldersgruppen 0-20 år er andelen innvandrere omtrent som deres landsgjennomsnitt, men de er svakt overrepresentert i gruppen unge voksne 20-24 år (SSB 2004)⁴¹. Ca. 1/3 av innvandrerbefolkningen i Norge bor i Oslo, og rundt halvparten bor innenfor en radius på ca. 60 km. rundt hovedstaden.

Ungdom med innvandrerbakgrunn har behov for, og rett til, en meningsfull fritid på linje med unge med norsk og vestlig bakgrunn. Fritidsaktiviteter gir opplevelser, glede, mestringmuligheter, fremmer sosialt fellesskap og bidrar til at ungdom utvikler seg til selvstendige individer som foretar egne vurderinger og fatter egne avgjørelser. For barn og unge med innvandrerbakgrunn har deltakelse på fritidsarenaene noen viktige tilleggsdimensjoner. Her kan både de unge selv – og deres foreldre (jf. foreldredeltakelse i frivillige organisasjoner), praktisere norsk språk, lære sosiale koder og tilegne seg kunnskap om det norske samfunnet. Møtene på fritidsarenaene kan bidra til å utvikle sosial kapital, dvs. utvikle sosiale nettverk og tillitsfulle relasjoner til mennesker utenfor familie, slekt eller klan. Kontakter etablert på fritidsarenaen er for mange en viktig kilde til bolig og jobb. Spesielt de *frivillige organisasjonene* er mange steder den viktigste formen for lokale fellesskap, ja, de ”er” langt på vei lokalsamfunnet (Lorentzen 2004). Hvis mennesker med innvandrerbakgrunn skal bli en del av det norske samfunnet, er det av sentral betydning at de inngår i sosiale fellesskap med majoritetsbefolkningen. Møter og samhandling på fritidsarenaene kan bidra til at mennesker med ulik kulturbakgrunn lærer hverandre å kjenne, slik at myter og feiloppfatninger av hverandre brytes ned og toleranse fremmes.

For regjeringer med ulik politisk farge har det vært viktig å forhindre at det utvikles en klassesdeling hvor mennesker med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn den øvrige befolkning. Det er heller ikke ønskelig med en innvandrerbefolkning som bor i egne segregerte områder med lite kontakt til majoritetsbefolkningen. At ungdom med innvandrerbakgrunn har like gode muligheter som norsk ungdom til å delta på positive fritidsarenaer, kan bidra til raskere inkludering i det norske samfunnet og til å motvirke dannelsen av parallellsamfunn.

6.2.1 Fritidsbruk/deltakelse

Ungdom kan bruke fritida si på mange arenaer og aktiviteter. Øia og Vestel (2007) skiller mellom

hverdagsaktiviteter, kultur og underholdning, bruk av sentrum og deltakelse i organiserte aktiviteter. Innenfor hver av disse hovedaktivitetene finnes det opp til et titalls enkeltaktiviteter eller mer. Å gå detaljert gjennom hvordan innvandrerungdom deltar på alle de ulike aktivitetene sammenlignet med ungdom med norsk bakgrunn, sprenger formatet for denne utredningen. Leserene henvises til originalkildene for å få det fulle og detaljerte bildet. Her skal vi konsentrere oss om de grove trekkene.

6.2.2 Hverdagsaktiviteter, sentrumsbruk og kulturaktiviteter

Den landsrepresentative *Ung i Norge*-undersøkelsen fra 2002 viser at det er små forskjeller mellom 13-19 åringer med norsk bakgrunn og innvandrerbakgrunn når det gjelder hverdagslige og uorganiserte aktiviteter⁴². ”Den tydeligste forskjellen er at det er færre ungdommer med minoritetsbakgrunn som har vært ute størstedelen av kvelden med venner. Dernest er det noen færre som har vært hjemme med venner” (Krange og Strandbu 2004:39). Det er noe forskjell mellom gutter og jenters fritid, men lite på tvers av skillet majoritet/minoritet. Jenter med norsk/vestlig bakgrunn og jenter med ikke-vestlig bakgrunn deltar omtrent like mye i de hverdagslige aktivitetene. Det samme gjelder guttene.

Ung i Oslo-undersøkelsen til 14-17 åringer (Øia og Vestel 2007, Strandbu og Bakken 2007) og FAFOS undersøkelse av 16 åringeres fritidsbruk i Oslo (Horgen Friberg 2005 og Horgen Friberg og Gautun 2007) gir derimot et noe annet bilde enn den nasjonale undersøkelsen. Det er betydelige forskjeller mellom minoritets- og majoritetsungdom på flere av aktivitetene.

Unge med innvandrerbakgrunn i Oslo er mer knyttet til familie og nærmiljø enn norske ungdommer. Horgen Friberg (2005) viser at mens ca. 40% av 16-åringer med pakistansk bakgrunn og 28% med annen ikke vestlig bakgrunn ukentlig tilbringer fritid sammen med slektninger utenom nærmeste familie, gjelder dette under 10 prosent av de med norsk bakgrunn. Mens kun 10 prosent av norske gutter og jenter *daglig* hjelper til hjemme, er prosentandelen 30 blant de med ikke-vestlige innvandrerbakgrunn. Spesielt jenter med innvandrerbakgrunn har en mer hjemmeorientert livsstil (Øia og Vestel 2007). Det er langt flere innvandrerjenter som bedriver *kulturelle aktiviteter* (lesing, maling, tegning etc.) hjemme sammenlignet med innvandregutter og ungdom med norsk bakgrunn. På den annen side er det langt flere ungdommer med innvandrerbakgrunn som

41 SSB, notat 2004/31. ”Barn og unge med innvandrerbakgrunn”. Innvandrere er spesielt overrepresentert i aldersgruppen 25-44 år, mens de er klart underrepresentert i de eldre aldersgrupper.

42 Med hverdagslige aktiviteter menes følgende: Spille på spilleautomat, henge på gatehjørne/utenfor kiosk eller lignende, lese avis, lese bok, være hjemme alene eller sammen med familien, være sammen med venner hjemme, shoppe, skru bil/motorsykel/moped, være størstedelen av kvelden ute med venner, gjøre noe med mor eller far (hobby), være i fritidsklubb, gå på kafe eller snackbar.

ikke har vært sammen med venner ”hjemme hos meg eller hjemme hos dem”. Mens kun 13 prosent av norske ungdommer ikke treffer andre ungdommer på slike private arenaer, er prosentandelen 30 blant ungdommer med innvandrerbakgrunn.

Det som særpreger innvandrerungdommens fritidsmønster i Oslo sammenlignet med ungdom med norsk bakgrunn, er de store forskjellene mellom gutter og jenter. Motsatsen til jentenes hjemmeorienterte livsstil, er den uteorienterte livsstilen til en betydelig andel av guttene. Det er i følge Øia og Vestel (2007) klart flere innvandrer gutter sammenlignet med innvandrer jenter og ungdom med norsk bakgrunn som sist uke en eller flere ganger har hengt ”på et gatehjørne, utenfor en kiosk eller på en besinstasjon eller de kjører rundt med bil, moped eller motorsykkel for moro skyld”. Mens nesten 40 prosent av innvandrer gutter hadde vært på diskotek en eller flere ganger sist måned, var prosentandelen om lag halvparten for både innvandrer jenter, norske jenter og norske gutter. Det er også betydelige forskjeller i den mer bekymringsfulle sentrumsbruken. 13,6 prosent gutter med innvandrerbakgrunn i alderen 13-17 år hadde vært i Oslo sentrum ”sist lørdag” etter kl. 24.00 mot 4,8 prosent av jenter med minoritetsbakgrunn, 6,6 prosent av de norske guttene og 5,2 prosent av norske jenter.

Ung i Norge-undersøkelsen fra 2002 viser at det er det er små forskjeller mellom majoritets- og minoritetsungdom når det gjelder fritidsklubbesøk. I Oslo derimot er andelen brukere med innvandrerbakgrunn omtrent dobbelt av hva som er tilfelle for ungdom med norsk bakgrunn. I følge Øia og Vestel (2007:100) har 40 prosent av gutter og 23 prosent av jenter med innvandrerbakgrunn i alderen 14-17 år besøkt en fritidsklubb i Oslo ”sist uke”. Tilsvarende tall for ungdom med norsk bakgrunn er hhv. 16 prosent for gutter og 13 prosent for jenter.⁴³

Hvorfor er skillene mellom minoritets- og majoritetsungdommen tydeligere i Oslo?

Hva kan forklare at *Ung i Norge* undersøkelsen i 2002 og undersøkelsene i Oslo tre-fire år senere gir et såpass ulikt bilde når det gjelder hverdagsaktiviteter? Vi mener det er tre hovedforklaringer på det.

For det første er utvalget i *Ung i Norge*-undersøkelsen til 13-19 åringene noe mindre representativt enn *Oslo-undersøkelsene* til 14-17-åringene. Ungdom som har droppet ut av videregående skole er ikke med

i *Ung i Norge*. I denne gruppen er særlig ungdom med minoritetsbakgrunn klart overrepresentert⁴⁴, og det er også grunn til å tro at de som har droppet ut vil kunne ha et noe annet fritidsmønster enn de som fortsatt går på skolen, med blant annet et større innslag av problematferd og mindre deltakelse på en del kulturarenaer. De refererte undersøkelsene fra Oslo er gjennomført enten i ungdomsskole eller på 1. trinn på videregående før drop-outproblematikken gjør seg gjeldende i særlig grad.

For det andre har undersøkelsene i Oslo brukt enkelte indikatorer som bedre får fram forskjellene mellom majoritets- og minoritetsungdom enn de som er brukt på det nasjonale *Ung i Norge*-utvalget. *Ung i Norge* bruker som indikator på hjemmearbeid om de unge har hjulpet til hjemme *en gang pr. uke* eller mer, og da er det små forskjeller mellom majoritets- og minoritetsungdom. De fleste hjelper til hjemme en gang i uka. FAFO (Horgen Friberg 2005, Horgen Friberg og Gautun 2007, Kavli 2007) har i sine undersøkelser skilt ut de som *daglig* hjelper til hjemme, og da synliggjøres store forskjeller. *Ung i Norge* har spurt om en har vært hjemme alene eller sammen med familien sist uke. Da svarer en stor majoritet i alle grupper bekreftende. Horgen Friberg har også spurt om de har tilbrakt fritid sist uke sammen med *slekt utenfor nærmeste familie*, og da tydeliggjøres store forskjeller mellom norsk ungdom og ungdom med innvandrerbakgrunn. Det er langt flere innvandrerungdom som tilbringer tid ukentlig med medlemmer av slekta.

For det tredje – og det er nok det viktigste: Oslo skiller seg fra resten av landet på flere dimensjoner. Byen har et mer utviklet fritidstilbud enn ellers i landet. Valgmulighetene er større, ikke minst når det gjelder kommersielle tilbud. Tilgjengeligheten til kommunale fritidsklubber er trolig bedre, spesielt i drabantbyene hvor en stor andel av minoritetsbefolkningen bor. Oslo har en annen boligstruktur med mange leiligheter i blokkbebyggelse, hvor innvandrerbefolkningen er klart overrepresentert, og hvor de private arenaer er noe mer begrenset i areal enn ellers i landet. Oslo har en annen type sentrum enn svært mange andre steder. Det er større, mer anonymt og gir mer rom for problematferd. I mange områder i Oslo er ungdom med minoritetsbakgrunn i flertall. De trenger ikke tilpasse seg en stor norsk ungdomsmajoritet slik tilfellet er der hvor forholde majoritet – minoritet er 90/10 eller endog 95/5. I møtet mellom ungdommer med ulik kulturbakgrunn i Oslo oppstår det (hvertfall enkelte steder) en ”elas-

43 I Horgen Fribergs (2005) utvalg fra 1. klasse på videregående, deltok 15% av gutter med ikke-vestlig bakgrunn regelmessig på fritidsklubb mot 10 % gutter med norsk bakgrunn. Blant jentene var deltakelsen lik – på ca. 10 prosent for begge grupper. De store forskjellene mellom Horgen Fribergs undersøkelse og Øia og Vestel i hvor stor prosentandel som deltar i fritidsklubb, skyldes mest sannsynlig at Øia og Vestel fanger opp både 9. og 10 klasse i ungdomsskolen og 1. klasse på videregående, mens Horgen Friberg kun har data fra elever på 1. klasse på videregående. Deltakelse i fritidsklubber synker klart etter at deltakerne har gått ut av ungdomsskolen.

44 En undersøkelse fra NIFU-STEP (2008) viser at frafallet blant majoritetsungdom fra videregående var på 14 prosent, mens det var 25,5 prosent blant ungdom med ikke-vestlig bakgrunn. Eifred Markusen, Mari Wigum Frøseth, Berit Lødding, Nina Sandberg : Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter. NIFU-STEP Rapport, 13 2008 Oslo

tisk ungdomskultur” med stor grad av toleranse, og hvor enkelte aktiviteter blir høyt verdsatt som dans, bestemte musikkstiler og uorganiserte idrettsaktiviteter (Vestel 2007). På mindre steder må ungdommer med minoritetsbakgrunn tilpasse seg de lokale ungdommer, deres kultur og aktiviteter, hvis de skal inngå i et sosialt fellesskap med andre ungdommer. Samtidig har Oslo store innvandrergupper som har vært lenge i byen (særlig pakistanere) og hvor en gjennom kjedemigrasjon har fått tilflyttet hele slekter. En del ungdommer må ikke bare forholde seg til en kjernefamilie, men de vil også ha tidkrevende besøksforpliktelser overfor hele slekta. Dessuten vil det finnes mange fettere, kusiner og andre slektninger som tilfeldigvis kan komme til å observere ens aktiviteter og derved gi lite spillerom for å gå på tvers av etablerte forventninger og normer. Denne sosiale kontrollen omfatter særlig jenter (Sandrup 1998).

Det er neppe tvil om at det er annerledes å være ung med minoritetsbakgrunn i Oslo sammenlignet med småbyer, tettsteder og mer grågrøntede strøk andre steder i Norge. De tydelige forskjellene i fritidsmønster mellom majoritets- og minoritetsungdom som framkommer fra undersøkelsene i Oslo, har allikevel stor relevans og interesse. 1/3 av Norges innvandrerbefolkning bor i Oslo og halvparten bor innenfor en radius av 60 km. fra Oslo sentrum, i en kontekst som er ganske lik den innenfor Oslo kommunes grenser. Det er sannsynlig at fritidsmønsteret for ungdom i Oslo langt på vei tilsvarende mønsteret i nabokommuner med stor innvandrerbefolkning (Askim, Moss, Skedsmo, Rælingen, Lørenskog, Bærum, Asker, Lier og Drammen).

6.2.3 Organiserte aktiviteter

I Norge spiller de frivillige organisasjonene en sentral rolle i barn og unges fritid. De frivillige organisasjonene produserer aktiviteter og opplevelser, er viktige arenaer for sosialt fellesskap, mestring og læring. De kjennetegnes av en nær kobling mellom ”å nyte og å yte”. De som skal nyte fruktene gjennom å delta i de aktiviteter som organisasjonen frambringer, må også yte innsats både gjennom kontingenter, treningsavgifter og ofte dugandsinnsats. I ungdomsorganisasjonene er det ungdommen selv som tar ytelsesansvaret, mens innen idrett, musikk og en rekke kulturaktiviteter er foreldreinnsatsen den viktigste innsatsfaktoren.

Ung i Norge undersøkelsen viser at 64 prosent gutter og 60 prosent jenter i alderen 13-19 år med *norsk bakgrunn* er medlem i en forening, klubb eller lag. 49 prosent gutter og 28 prosent jenter med *ikke-vestlig bakgrunn* er medlem (Krange og Strandbu 2004:49). ”Oslo-undersøkelsene” viser et tilsvarende bilde. I følge Horgen Friberg (2005:28) har medlemmer med minoritetsbakgrunn i Oslo dessuten ”i langt mindre grad tatt del i typiske aktiviteter man forbin-

der med organisasjonsdeltakelse”. Mange har en ganske marginal tilknytning til de organisasjonene man er medlem i. Jenter med bakgrunn fra land som Marokko, Vietnam, Pakistan og Irak har en særlig lav andel organisasjonsmedlemmer.

Prosentandelen ungdommer som er medlemmer i foreninger *utenom idretten* er generelt liten. Horgen Friberg (2005) viser at mens 31 prosent av 16 åringer i Oslo med norsk bakgrunn deltar i slike organisasjoner, er prosentandelen 15 blant de med pakistansk bakgrunn og 21 for de med annen ikke-vestlig bakgrunn. De fleste av de med ikke-vestlig bakgrunn som deltar aktivt i slike ”andre organisasjoner”, deltar i religiøse organisasjoner. Det er en beskjeden prosentandel med innvandrerbakgrunn som deltar i hobbyorganisasjoner, speider’n, partipolitiske ungdomsorganisasjoner, saksorienterte ungdomsorganisasjoner eller humanitære organisasjoner. *Ung i Norge*-undersøkelsen viser et lignende bilde, og spesielt er forskjellen mellom majoritets- og minoritetsungdom stor når det gjelder deltakelse i korps, kor eller orkester. Her deltar 10 prosent med norsk bakgrunn, 0 prosent med annen vestlig bakgrunn og to prosent med ikke-vestlig bakgrunn.

Et interessant trekk ved de politiske og humanitære ungdomsorganisasjonene er at de har høye andeler med minoritetsbakgrunn i organisasjonenes ledelse, i sterk kontrast til voksenstyrte organisasjoner som idretten (Horgen Friberg og Gautun 2007:74).

Hva da med deltakelse i lokale innvandrersorganisasjoner? Bare i Oslo finnes det 369 registrerte innvandrersorganisasjoner – de fleste er enten kulturforeninger eller religiøse foreninger basert på etnisk tilhørighet. Disse organisasjonene er voksenstyrte og det er usikkert i hvilken grad de har et tilbud til ungdom. Det finnes enkelte ungdomsorganisasjoner for ulike minoritetsgrupper som er styrt av ungdommen selv, men de rapporterer om rekrutteringsproblemer og lav oppslutning, i følge Horgen Friberg og Gautun (2007:14).

6.2.4 Deltakelse i idrett og fysiske aktiviteter

Den viktigste organisasjonsarenaen for ungdom er idretten. *Ung i Norge 2002* (Krange og Strandbu 2004) viser at andelen medlemmer i idrettslag er relativt stabil gjennom *ungdomsskolealderen* på rundt 58 prosent for gutter og 52 prosent for jenter. Deretter faller den til 41 prosent av guttene ved 19 år og til kun 24 prosent for jentene. Hvis en ser 13-19 åringer under ett, er 41 prosent med norsk bakgrunn medlem og 24 prosent med ikke-vestlig bakgrunn. 45 prosent av norskfødte gutter og 38 av guttene fra ikke-vestlige land er medlem i et idrettslag. Blant jentene er forskjellene langt større. 37 prosent av norskfødte jenter er medlem mot kun 11 prosent av jentene med ikke-vestlig bakgrunn.

Ung i Oslo 2006 gir det samme bildet som den nasjonale undersøkelsen fire år tidligere. Blant 14-17 åringer med *innvandrerbakgrunn* er 42 prosent av guttene og 16 prosent av jentene medlem i et idrettslag⁴⁵ (Strandbu og Bakken 2007). Horgen Friberg (2005) har skilt ut passive medlemmer slik at han står igjen med de 16 åringer som er *aktive* medlemmer i idrettslag. 45 prosent gutter og 34 prosent jenter med norsk bakgrunn er aktive i idrettslag, 29 prosent av gutter og 10 prosent jenter med ikke vestlig bakgrunn (Pakistan unntatt) er aktive medlemmer. Blant ungdom med Pakistansk bakgrunn, den største gruppen med minoritetsbakgrunn i Oslo, er tallene 20 prosent for gutter og 1,5 prosent for jenter.

En rimelig antakelse er at de etniske minoriteter *over tid* vil bli likere majoriteten når det gjelder aktiviteter. Når det gjelder *medlemskap* i idrettslag synes dette ikke å være tilfelle i Oslo – i hvert fall ikke foreløpig. I følge Strandbu og Bakken (2007:66) var gapet mellom majoritet og minoritet når det gjelder medlemskap i 1996 15 prosent. I 2006 var dette gapet økt til 19 prosent. Prosentandelen medlemskap blant ungdom med innvandrerbakgrunn har stått stille, mens enda flere norske ungdommer er medlemmer i idrettslag i 2006 sammenlignet med 1996.

6.2.5 Trening på egenhånd

Ung i Norge 2002 (Krangle og Strandbu 2004) viser at andelen som har trent på egenhånd sist uke utenfor den organiserte idretten er 53 prosent blant ungdom med norsk bakgrunn og 48 prosent med minoritetsbakgrunn. 44 prosent av jenter med minoritetsbakgrunn har trent på egenhånd sist uke, mot 55 prosent av norske jenter. Det er forskjeller, men ikke svært store.

Spørsmålet er derimot hva en legger i ordet trening. Når Strandbu og Bakken (2007) i *Ung i Oslo*-undersøkelsen operasjonaliserer trening eller trimming som det å bli svett og andpusten, er det fortsatt store forskjeller mellom majoritetsungdom og minoritetsungdom. 37 prosent av minoritetsjentene, 25 prosent av minoritetsguttene, 14 prosent av både majoritetsjenter og majoritetsgutter har ikke vært andpustne eller svette sist uke. Horgen Fribergs undersøkelse (2005) tyder på at jenter med minoritetsbakgrunn ikke er særlig fysisk aktive utenfor idrettslagene. Det er kun 30 prosent jenter med minoritetsbakgrunn (pakistansk bakgrunn ikke inkludert) som ukentlig trener utenfor idrettslagene. Kun 16 prosent av de pakistanske jentene trener ukentlig utenom idrettslag i tillegg til den drøye ene prosenten som

trener i idrettslag. Det er derfor mye som tyder på at mer enn fire av fem jenter med pakistansk bakgrunn er fysisk passive på fritida.

Det er lite som tyder på at ungdom med minoritetsbakgrunn kompensere for inaktiviteten gjennom et mer aktivt friluftsliv. Kun 28 prosent 13-19 åringer med minoritetsbakgrunn går tur i skog og mark en gang i måneden eller oftere mot 57 prosent med norsk bakgrunn (Krangle og Strandbu 2004:96).

Det er rimelig å konkludere med at det er langt flere ungdommer med innvandrerbakgrunn, sammenlignet med norsk bakgrunn, som er fysisk passive på fritida. Jenter med innvandrerbakgrunn er klart overrepresentert blant de fysisk inaktive. I et folkehelseperspektiv er dette lite fordelaktig.

6.2.6 Barrierer for deltakelse på sentrale fritidsarenaer

At ungdom med ulike etnisk bakgrunn fordeler seg noe ulikt på forskjellige fritidsarenaer, trenger ikke være særlig problematisk. Det problematiske er hvis store grupper ungdommer står utenfor de arenaer som flertallet av deres jevnaldrende deltar på, og at dette utenforskapet ikke er uttrykk for ungdommens egne aktive valg. Og det er ikke tvil om at ungdom med innvandrerbakgrunn, og særlig jenter, er klart overrepresentert blant de som ikke deltar på slike arenaer. Dette skyldes ikke at de ikke ønsker å delta. Det er blant de som befinner seg utenfor organisasjonslivet en finner de som sterkest kunne tenke seg å delta (Horgen Friberg 2005). Dette er problematisk i et inkluderingsperspektiv, i et likestillingsperspektiv og også i et folkehelseperspektiv.

Hvis en skal gjøre noe med dette misforholdet, forutsetter det kunnskap om hvilke barrierer ungdom med minoritetsbakgrunn står overfor når det gjelder fritidsaktiviteter. Disse grunnene er sammensatte. Kavli (2007) skiller mellom strukturelle forhold, selvvalgt utenforskap og påtvunget utenforskap. Dette er en inndeling vi skal bruke.

Strukturelle barrierer

En rekke fritidsaktiviteter koster penger. Det går fort 75-100 kroner til et kinobesøk eller besøk i svømmehall. Deltakelse i et idrettslag inklusive medlemskontingent, aktivitetskontingent, personlig utstyr, reiser til cup'er og arrangementer kommer ofte opp i fem tusen kroner pr. år. Årskort på et treningssenter kan dreie seg om et lignende beløp. Aktiv deltakelse i for eksempel skisport og motorsport kan beløpe seg til langt mer enn dette.

Vi drøfter i et annet kapittel økonomiens betydning for de unges fritidsaktiviteter. Her skal vi derfor kort oppsummere det som synes å være en rimelig konklusjon basert på nyere forskning: *Innvandrere*

⁴⁵ Ung i Norge inkluderer 18 og 19 åringer. Siden langt flere 18 og 19 åringer – og særlig jentene – har valgt bort organisert idrett sammenlignet med 13-17 åringer, blir den samlede prosentsetningen lavere i Ung i Norge sammenlignet med Ung i Oslo. Hvis en hadde sammenlignet nøyaktig de samme aldersgrupper ville ikke forskjellene vært særlig markerte.

er klart overrepresentert i lavinnteksgruppene, og dårlig familieøkonomi begrenser deres muligheter til å delta på fritidsarenaer som koster penger (Kavli 2007, Strandbu og Bakken 2007). Det er for øvrig neppe bare familiens inntekter som er avgjørende, men også at mange innvandrere og flyktninger har andre forpliktelser og prioriteringer enn det som er vanlig i majoritetsbefolkningen. Et medlemskap i idrett, årskort på treningssenteret eller ukentlige kinobe-søk tilsvarer kanskje nettopp det som skal til for å gi en nær slektning et godt materielt liv i Somalia, Pakistan, Kurdistan etc. For mange familier er nok dette et enkelt valg.

De fleste innvandrere i Norge kommer fra fattige land hvor det daglige arbeid for å overleve dominerer. Fritid slik vi kjenner den i den rike vestlige verden, er noe kun en liten overklasse har erfart. Likeledes har de færreste gjort erfaringer med et sivilisert samfunn i form av frivillige sammenslutninger og foreninger slik vi har i Norge. Erfaringsbakgrunnen er et liv innen rammen av familie, slekt og klan. Når innvandrere kommer til Norge fortsetter mange å tilfredsstille sine behov for sosial kontakt og opplevelser innen den samme ramme. De som ikke har familie og slekt i Norge, risikerer å bli sosialt isolert. Det norske organisasjonssamfunnet er eksotisk for de fleste som kommer hit som innvandrere. Dette inkluderer også innvandrere fra det tidligere Øst-Europa hvor sivile strukturer først har hatt anledning til gradvis å vokse fram etter kommunismens fall i 1990. Mange innvandrere vet knapt hva frivillige organisasjoner er for noe, hva de er godt for, hva som skjer i dem, hvordan de er organisert, hvilke ytelser som forventes og hvilke uformelle sanksjoner man utsettes for når man ikke yter som forventet. Også for innvandrere fra en del vestlige land kan vår organisering av *idrettsaktiviteter* gjennom idrettslag framstå som fremmed. I mange land er dette nært knyttet til skolene.

Mens det i Norge er forbundet med godt foreldreskap å melde ungene inn i en frivillig organisasjon mens de er ganske små, er dette fremmed for de foreldre som har sin erfaringsbakgrunn fra land utenfor den "vestlige verden". FAFOs foreldreundersøkelse til hhv. norske, pakistanske og somaliske foreldre viser at de to sistnevnte gruppene mener at 6-9 åringene er for unge til å delta i organiserte fritidsaktiviteter etter skoletid (Kavli 2007)⁴⁶. Strandbu og Bakken (2007:27) understreker at idretten ikke har samme posisjon i minoritetsbefolkningen, og at minoritetsforeldrene derfor heller ikke legger seg særlig i selen for å introdusere ungene til idretten. Når foreldrene kanskje synes barna er modne nok, eller at ungdommen selv kunne ha lyst i egen regi, er de for gamle til å begynne med særlig de mest-

ringskrevende aktiviteter⁴⁷. Det er neppe uten grunn at fotballen er den desidert vanligste organiserte fritidsaktiviteten blant minoritetsungdom. Fotballer er en internasjonal idrett de fleste har et forhold til, det ferdighetsmessige grunnlaget kan legges på løkker og ballbinger, og i følge Horgen Friberg og Gautun (2007:57) rekrutteres et betydelig flertall av utøverne gjennom venner.

I det sammensatte bildet av hva som skaper barrierer og hindringer for innvandrers ungdoms deltakelse i det *organiserte fritidslivet*, foreligger det ikke noen klare holdepunkter for hvilke barrierer som er størst. Ekspertgruppa deler Kavlis (2007:77) konklusjon om at "manglende kjennskap til den organiserte fritidskulturen i Norge" er en *viktig del av årsaken* til de store forskjellene en finner i organisert fritidsdeltakelse mellom ungdom med hhv. norsk bakgrunn og de med ikke-vestlig kulturbakgrunn. Manglende kunnskap om hva som foregår på fritidsarenaene bidrar til å forsterke behovet for å kontrollere barna og da særlig jentene. "Manglende trygghet er det uttrykket de fleste av foreldrene selv velger når de skal si hvorfor de ikke lar barna være med på aktiviteter" (Horgen Friberg og Gautun 2007:11).

Fotballen er som nevnt den desidert mest populære fritidsaktiviteten for både barn og ungdom med minoritetsbakgrunn. Et kjennetegn ved barne- og ungdomsfotballen i Norge er at den forutsetter et betydelig foreldreengasjement som lagledere, trenere, dugnadsarbeidere og som kjørere. "Uten foreldrene – stopper fotballen". I følge en undersøkelse av foreldreinnsats i flerkulturelle idrettslag (Carlsson og Haaland 2006) deltar en del foreldre med minoritetsbakgrunn som kjørere og dugnadsarbeidere når ungene er små (dvs. 12 år og yngre), men disse aktivitetene opphører nesten helt når barna trer inn i inn i ungdomsalder. Foreldre med minoritetsbakgrunn er nesten helt fraværende som lagledere og trenere uansett barnas alder. I typisk flerkulturelle områder er det foreldrene til de norske utøverne som utgjør grunnlaget for aktivitetene. Også Horgen Friberg og Gautun (2007) sin survey til lagledere i barne- og ungdomsfotballen i Oslo fotballkrets⁴⁸, bekrefter at lag med en minoritetsandel over 50 prosent står overfor store utfordringer når det gjelder foreldredeltakelse.

Utfordringen for fotballag i områder med en betydelig minoritetsandel, er at lagene får ungene, men ikke foreldrene i tilstrekkelig grad. Presset blir etterhvert så stort på de få norske foreldrene at de gir opp. Lag må legges ned. Og det er ikke nok engasjerte foreldre til å dra i gang nye lag for de

46 Det interessante med FAFOs forskning på barn, ungdom og fritid er at de også har samlet inn intervjudata fra 4200 foreldre – fordelt på 3650 med norsk bakgrunn, 375 med pakistansk og 220 med somalisk bakgrunn.

47 Det er neppe særlig morsomt å begynne i svømmeklubben som 13 åring og skal lære å crawl, mens 9-10-åringene fosser fra deg i bassenget, eller delta i aspirantkorpset og være 3-4 år eldre og to hoder høyere enn de andre.

48 1416 respondenter inngikk i undersøkelsen. 711 respondenter svarte på surveyen – dvs. en svarprosent på 50.

Yngste barna. Carlsson og Haaland (2006) viser til hvordan nye lag etableres i boområder i Groruddalen hvor det bor mange med norsk bakgrunn, men ikke i samme grad der hvor innvandrere er i flertall i barne- og ungdomspopulasjonen. Idrettslaget Drafn som dekker den flerkulturelle drabantbyen Fjell i Drammen, har så å si opphørt å eksistere på grunn av manglende foreldredeltakelse. Det er en realistisk mulighet at den fritidsaktiviteten som er mest populær for spesielt gutter med minoritetsbakgrunn, over tid ikke vil bli produsert fordi foreldrene ikke deltar med nødvendig innsats.

Manglende foreldredeltakelse i frivillige organisasjoner kan være en utfordring mange steder, men ikke i samme grad som i lokalsamfunn hvor flertallet barn og unge har innvandrerbakgrunn. Pr. i dag er dette en spesiell utfordring for fotballen i Oslo indre øst, i Groruddalen og S. Nordstrand – samt en avgrenset del av Drammen. På sikt kan det også komme til å gjelde enkelte områder i kommunene øst for Oslo, samt enkelte bydeler i de andre store byene. Idrettslag med en andel barn eller ungdommer med minoritetsbakgrunn som ligger rundt landsgjennomsnittet på rundt 10 prosent, klarer normalt å absorbere et fåtall nye deltakere med begrenset foreldreinnsats.

Selvvalgt "utenforskap"

Den lave deltakelsen til spesielt jenter med innvandrerbakgrunn på sentrale fritidsarenaer, skyldes også kulturelt betingede praksiser som begrenser muligheten for å delta. Horgen Friberg (2005:64) viser at jenter med minoritetsbakgrunn har langt større forpliktelser hjemme når det gjelder husarbeid enn annen ungdom, og de jobber mer ulønnet i familiebedrifter sammenlignet med sine brødre som oftere får lønn. Innvandrerungdom – både gutter og jenter – bruker også mye mer tid sammen med slektninger sammenlignet med norsk ungdom. En forklaring på at særlig jenter deltar lite i organiserte fritidsaktiviteter sammen med andre ungdommer, er at mulighetene er begrenset fordi så mye tid går med til andre aktiviteter som det forventes at jentene prioriterer.

Det er få unge med minoritetsbakgrunn som uttrykker direkte at de ikke får lov til å delta i organiserte fritidsaktiviteter (Horgen Friberg 2005) eller i idrettsaktiviteter (Bakken og Strandbu 2007). Men det er nok mange, særlig blant jentene, som neppe vil utfordre etablerte oppfatninger om hva som sømmer seg. I mer tradisjonelle muslimske miljøer vil idrettsaktivitet hvor det vises mye hud eller kroppformer, noe som gjelder svært mange idretter, innebære klare brudd med hva jenter skal delta i. Fritidsklubbene hvor gutter og jenter deltar sammen etter pubertetsalder, representerer et brudd på normen om at kjønnene skal opptre i atskilte sfærer (Lien 1993). I sin studie av en flerkulturell ungdomsklubb på Oslo Øst forklarer sosialantropologen

Viggo Vestel (2007) den begrensede deltakelse fra jenter med muslimsk bakgrunn, til forskjell fra den store andelen gutter med samme bakgrunn, med at det "ikke ble ansett som passende for muslimske jenter å oppholde seg på slike arenaer som ungdomsklubben representerte." Vestel karakteriserer dette som "kanskje det ømmeste punktet og en av de kanskje mest åpenbare utfordringene for integrasjons- og inkluderingsprosesser i de flerkulturelle ungdomsmiljøene" (Vestel 2007: 122).

En annen viktig forklaring på lavere organisasjonsdeltakelse er den som tidligere er nevnt at foreldre med minoritetsbakgrunn ikke introduserer barna til foreningslivet i barnealder – i motsetning til norske foreldre. Derimot er det mange foreldre med muslimsk bakgrunn som introduserer barna sine til koranskoler i tidlig alder. FAFOs familieundersøkelse fra Oslo viser at sju av ti barn med pakistansk bakgrunn i alderen 6-9 år går på Koranskole – halvparten daglig. Også mange somaliske barn går på Koranskole, dog ikke daglig. Kavlis undersøkelse konkluderer med at "barn som går på Koranskole ukentlig har lavere sannsynlighet for å delta i andre organiserte aktiviteter etter skoletid, også kontrollert for barnets alder, kjønn og landbakgrunn" (Kavli 2007:40). En rimelig antakelse i forlengelsen av dette er at de som ikke blir sosialisert inn i det organiserte foreningslivet som barn, i mindre grad vil befinne seg der i ungdomsalder.

Ungdom med minoritetsbakgrunn, og særlig jenter, bruker mer tid på lekser enn ungdom med norsk bakgrunn (Bakken 2003) De oppgir selv dette som en viktig grunn til at de ikke deltar i tidkrevende og organiserte fritidsaktiviteter (Kavli 2007). Dobbeltså mange ungdommer med minoritetsbakgrunn sammenlignet med norsk ungdom, oppgir prioritering av skolearbeid og lekser som en "svært viktig grunn" for å slutte med idrett (Strandbu og Bakken 2007:70)⁴⁹. Nå påpeker Strandbu og Bakken at treningsaktive minoritetsjenter kun bruker i gjennomsnitt sju minutter mindre pr. dag på lekser sammenlignet med de treningspassive minoritetsjentene, og at tid til lekselesing isolert sett ikke trenger å begrense den tiden man har til rådighet for idrettsaktiviteter. Minoritetsjenter som driver med idrett gjør det heller ikke dårligere på skolen enn de som ikke trener eller trener på egenhånd, heller tvert i mot (Strandbu og Bakken 2007:112). Det dreier seg trolig om at en del ungdommer ikke klarer eller ønsker å konsentrere som om idrettslig trening og konkurranse, samtidig som den prestasjonsorienterte skolen også krever konsentrasjon – og ikke bare tid.

⁴⁹ Det gjelder 40 prosent av minoritetsguttene, 45 prosent av minoritetsjentene, og kun 17 prosent av majoritetsgutter og 21 prosent av majoritetsjentene.

Å delta i organisert idrett, andre frivillige organisasjoner og fritidsklubber er som tidligere nevnt en viktig kanal inn i det norsk samfunnet. Å lykkes i skolen er en annen kanal. Det er fortsatt slik at det er klart færre unge med minoritetsbakgrunn sammenlignet med norsk bakgrunn som tar høyere utdanning. Men ferske tall fra Statistisk sentralbyrå (Daugstad 2008) viser at blant norskfødte med to innvandrerforeldre (dvs. annen-generasjons ungdom), tar nå 35 prosent høyere utdanning, mens andelen totalt i ungdomsbefolkningen (19-24) år er 30⁵⁰. Å satse på skolen er en rasjonell strategi for å bli inkludert i samfunnet. Den trenger ikke stå i veien for deltakelse på sentrale fritidsarenaer, men kan gjøre det.

Utestengning, rasisme og diskriminering

Hvis mennesker med minoritetsbakgrunn skal delta på de samme fritidsarenaene som majoritetsbefolkningen, forutsetter det at de opplever å bli akseptert og føle seg likeverdige og at de ikke utsettes for diskriminering, sjikane og i verste fall vold. Fritidsaktivitetenes egenverdi, det å ha det morsomt, oppleve spenning og mestring, vil bli redusert hvis en ikke føler seg akseptert i det sosiale fellesskap som omgir aktiviteten eller hvis fritidsarenaen også inneholder atferd og praksiser som bryter sterkt med egne verdier. En naturlig konsekvens for mange vil være at man ikke begynner med en aktivitet i det hele tatt, at en slutter med en påbegynt aktivitet eller at en legger den til en helt annen sosial setting hvor en føler seg akseptert. Et eksempel på det kan jo være at en del ungdom med somalisk, vietnamsisk, pakistansk etc. bakgrunn søker seg til etnisk segregerte aktiviteter fordi de da føler seg akseptert og likeverdige.

I følge *Ung i Oslo-2006* (Øia og Vestel 2007) svarer 3,8 prosent "ofte" eller "svært ofte" at de har blitt truet/angrepet på grunn av sin innvandrerbakgrunn, 8,6 bruker de samme svaralternativer på spørsmålet om de har blitt "ertet/fornærmet på grunn av sin bakgrunn", mens 14,5 prosent uttrykker at de "ofte" eller "svært ofte" føler at de ikke blir akseptert av nordmenn. Selv om relativt få opplever vold, trakassering eller ikke bli akseptert "ofte" eller "svært ofte", er det allikevel kun et mindretall av 14-17 åringene i Oslo som ikke har hatt slike negative opplevelser. Langt flere gutter enn jenter er utsatt for slike handlinger, og gutter med afrikansk bakgrunn er mest utsatt.

Det er derimot vanskelig å fastslå ut i fra foreliggende forskning hvor stor betydning negative, diskriminerende og rasistiske erfaringer har når det gjelder minoritetsungdommers fritidsbruk på ulike arenaer. *Ung i Oslo-undersøkelsen* presenterer ikke hvilke

arenaer de evt. har opplevd slike handlinger på, og om det evt. har hatt konsekvenser for aktiviteten på arenaen. Å bli utsatt for diskriminering, trakassering eller endog vold på grunn av ens innvandrerbakgrunn på utearenaen i bysentrum, på transportmidler eller i nabolaget, trenger ikke ha konsekvenser for om en går i fritidsklubb eller deltar i idrettslag. Somaliske gutter i Oslo, som tilhører den gruppen som mest opplever slike handlinger, er for eksempel overrepresentert i idretten sammenlignet med gutter med annen ikke-vestlig bakgrunn (Strandbu og Bakken 2007). Og det er heller ikke sikkert at fremmedfiendtlige eller rastiske ytringer på fotballbanen, trenger å ha stor betydning for idrettsdeltakelsen forutsatt at spilleren opplever støtte og aksept i blant lagkamerater og ledere i eget lag. Horgen Friberg og Gautun (2007:75) konkluderer med at "for de gruppene som deltar aller minst i organiserte fritidsaktiviteter – blant annet enkelte grupper jenter med ikke-vestlig bakgrunn – så ligger de største barrierene for deltakelse utenfor organisasjonene selv". Men de påpeker også at det kan være forhold ved organisasjonene selv som kan virke ekskluderende, blant annet i måten man møter nye medlemmer på. Organisasjonene kan ha egenskaper som ikke er tilpasset et flerkulturelt mangfold.

Det finnes selvsagt ikke noen entydig grense mellom hva som skal regnes som utestengning på fritidsarenaene og hva som skal regnes som selvvalgt utenforskap. Spesielt frivillige organisasjoner er bærere av verdier og interesser, og de har vel innarbeidede samværsformer. En kan ikke forvente at de vil bryte sterkt med disse for å inkludere nye grupper i fellesskapet. Kristne organisasjoner vil ikke slutte å markere sin kristne tro for å kunne inkludere barn og unge med en annen religiøs bakgrunn. Idretten vil neppe akseptere at alle menn må forlate tribune eller sidelinje på idrettsarenaen når et jentelag med et par muslimske jenter skal spille kamp. Og fritidsklubbene vil neppe slutte å være kjønnsblandet for å bli mer attraktive for jenter med muslimsk bakgrunn.

Samtidig er integrasjon og inkludering av etniske minoriteter en to-veis prosess hvor et vellykket resultat er avhengig av at både majoritet og minoritet er villig til å søke pragmatiske løsninger slik at felles aktiviteter og samhandling kan tilskyndes. Mange tilpasninger er enkle og krever ikke at majoriteten går på akkord med viktige verdier og interesser. FAFOs undersøkelse av inkludering av etniske minoriteter i fotballen i Oslo viser at de fleste idrettslagene gjør tilpasninger som å sørge for vegetar eller halal-mat slik at deltakerne slipper å bryte med kulturelle eller religiøse mattradisjoner (Horgen og Gautun 2005:75). En trenger ikke å gi foreldre som betrakter grisen som uren som dugnadsjobb å koke pølser i idrettslagets kiosk. En del spørsmål som dreier seg om bluferdighet, kropp og nakenhet bør det også

50 Norskfødte med polsk, sri-lankesiske, indisk og kinesisk bakgrunn toppe denne statistikken. Men også norsk-fødte med pakistansk bakgrunn ligger over gjennomsnittet

kunne finnes praktiske og pragmatiske løsninger på. Det bør være mulig å drive en del idrettsgrener i hijab og med antrekk som dekker til unødig hud eller skjuler kroppsformer, samtidig som det er nærmest utenkelig i andre idretter (jf. svømming og turn). Det at en i enkelte kulturer heller ikke skal vise seg naken for personer av samme kjønn – som i fellesdusjer på skoler og idrettsanlegg – finnes det praktiske løsninger på.⁵¹

Derimot kan det være mer krevende for representanter for majoriteten å gjøre endringer i innarbeidede samværsformer som kan virke ekskluderende på enkelte minoritetsgrupper og hvor det *ikke* finnes enkle praktiske eller tekniske løsninger. Det skal nok mye til for at ungdomslaget eller det politiske partiet vil avholde seg fra alkohol til mat eller fest fordi enkelte av religiøse eller kulturelle grunner ikke ønsker å delta i sammenhenger hvor det nyttes alkohol. Spørsmålet er om det trenger være like vanskelig for foreldre som deltar på reiser/konkurranser og cup'er med ungdom i idrettslaget å la være å drikke alkohol på kveldstid? Den omsegripende alkoholbruken i sosiale sammenhenger i Norge oppleves av mange minoritetsungdommer som ekskluderende og er en viktig grunn til å holde seg borte fra slike arenaer (jf. Schultz 2006). Sett fra majoritetens synsvinkel vil innvandrerungdoms manglende deltakelse på slike arenaer kunne fortolkes som et selvalgt utenforskap, mens det for sistnevnte vil kunne forstås som resultat av en ekskluderende praksis. Og – som Friberg og Gautun (2007) påpeker – kan alkoholbruken i slike sammenhenger øke foreldrenes skepsis til at barna deres deltar i slike aktiviteter.

6.2.7 Forslag til tiltak

En økt og bredere deltakelse fra innvandrerungdom på fritidsarenaene dreier seg om mange av de store spørsmålene som også den generelle integrerings- og inkluderingspolitikken omhandler. Hva som gjøres på andre politikkområder – både økonomi, helse, sosial, utdanning, asyl/flyktningepolitikken etc. kan spille positivt eller negativt over på ungdoms deltakelse på fritidsarenaene. Det er for eksempel viktig at nyankomne flyktninger og asylsøkere til Norge raskt kan komme til bosettingskommunen og at de mottas på en positiv måte i det nye lokalsamfunnet. Skal barn og unge kunne delta på de fritidsarenaene som koster en del penger, forutsetter det en nasjonal økonomisk politikk som forhindrer at en betydelig andel av innvandrerbefolkningen havner i lavinntektsgruppene. Hvis ungdom med minoritetsbakgrunn skal kunne inkluderes i et lokalt foren-

ingsliv, er det en forutsetning at det fortsatt vil være en tilstrekkelig andel foreldre med norsk bakgrunn som kan opprettholde disse organisasjonene. Derfor er det viktig med en politikk som motvirker en for sterk etnisk og sosial segregering. Slik kunne vi ha fortsatt.

De tiltak som foreslås her er mer direkterettet mot ungdom og fritid og de barrierer som er nevnt tidligere i kapitlet. Det er ikke en uttømmende liste, noe som skyldes det begrensede formatet på denne utredningen og at dette er et såpass stor felt at ekspertgruppa heller ikke har den hele oversikt. Dette er et felt hvor det hele tiden er viktig å ha en åpen diskusjon både på nasjonalt og særlig på lokalt plan. Ja, dette er faktisk et hovedpoeng også på tiltaks-siden. Siden Norge har 430 selvstendige kommuner som både kan ha sine særegne lokale utfordringer og hvor fritidspolitikken kanskje er den som mest egner seg for lokale løsninger og minst for statlig styring, vil løsning av viktige utfordringer forutsette at en hele tiden klarer å holde problemstillingene varm. Dette er igjen et argument for at vi i denne utredningen så sterkt understreker viktigheten av at ungdommen skal delta og ha innflytelse på politikken i den kommunen de bor.

Økonomiske virkemidler som skal gjøre det enklere for barn og unge i lavinntektsfamilier å delta og som er av helt sentral betydning for å fremme slik deltakelse, blir behandlet i eget kapittel. Siden innvandrere er klart overrepresentert i gruppen lavinntektsfamilier, gjelder dette i høyeste grad tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen.

Vi ønsker ikke være presis på hvilken statlig instans som bør være ansvarlig for å følge opp forslagene. Dette fordrer en detaljert kunnskap om statsforvaltningen som medlemmene i ekspertgruppa ikke har. Vi nøyer oss med å foreslå hhv. stat, kommune eller frivillige organisasjoner (ved sentralledet).

Informasjon om frivillige organisasjoner gjennom introduksjonsprogrammet

Flyktninger som kommer til Norge – også de som kommer på familiegjennforening – får tilbud om introduksjonsprogram i den kommunen de bosettes. En arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har utredet hvilke tiltak som kan legges til rette for økt inkludering av innvandrerbefolkningen i det frivillige liv, og som la fram sin innstilling i 2008, foreslår at de frivillige organisasjonene bør ha en mer aktiv rolle i introduksjonsprogrammet. Det foreslås blant annet:

- startpakke for nyankomne med informasjon om frivillig virksomhet
- frivillige organisasjoner inviteres til introduksjonsprogrammet og språkkurs for muntlig å informere om sin virksomhet

⁵¹ Det nye Drammensbadet viser en enkel og neppe særlig kostnadskrevende dusjløsning med fellesdusj på den ene siden av dusjrommet og enkle atskilte kabinetter på den andre siden. Kabinettene har "saloondører" som dekker det strategiske midtpartiet, men framstår allikevel som en naturlig del av dusjrommet. I nye bygg krever en slik tilpasning lite ekstra kostnader, og heller ikke i alle eksisterende bygg trenger en slik tilpasning være spesielt kostnadskrevende.

- språkpraksissteder i organisasjoner
- gratis eller rabatterte billetter – ”såkalte flyktningskort” for å delta på lokale idretts- og kulturarrangementer
- støtte til medlemskap for flyktninger

Dette er forslag ekspertgruppa støtter. Vi vil spesielt henlede oppmerksomheten på den store gruppen arbeidsinnvandrere fra nye EU-land i Øst-Europa som har kommet til Norge de siste par årene. De omfattes ikke av introduksjonsordningen. Siden denne gruppen heller ikke har erfaring med en sivil sektor tilsvarende vår, bør det utarbeides materiell på polsk, litauisk, latvisk, rumensk etc. om det norske sivilsamfunnet, som de kan få gjennom en egen ”startpakke” beregnet på nettopp disse gruppene. Slik informasjon må gjøres tilgjengelig i både trykt og nettbasert form.

Direkterettet informasjon til foreldre

Det er begrenset hvor mye informasjon nyankomne flyktninger og arbeidsinnvandrere til Norge kan være i stand til å absorbere den første tiden i Norge. De skal ikke bare lære et nytt språk, men også sette seg inn i en rekke nye tekniske, organisatoriske, juridiske, sosiale og kulturelle forhold. Informasjon om fritids- og sivilsamfunnet er neppe det som det innledningsvis er viktigst og mest ”matnyttig” å få kjennskap til. Derfor er det viktig at de får mer spesifikk informasjon når det er mer aktuelt – om hva frivillig arbeid er for noe og om hva som er spesielt for på det aktivitetsområdet (jf. idrett, humanitært arbeid, korps etc) de har interesse av.

Ekspertgruppa slutter seg til Arbeid- og inkluderingsdepartementets arbeidsgruppe som foreslår at det utarbeides informasjons- og veiledningsbrosjyrer på flere språk for de ulike sektorene innen frivillig virksomhet (eks. idrett, musikk, humanitær, fritidsklubber etc.). Dette er informasjon som bør utarbeides av paraplyorganisasjonene/sammenslutningene innenfor frivilligheten – med statlig støtte.

Brobyggere

Vi har tidligere i dette kapitlet understreket at manglende *trygghet* er en viktig forklaring på at innvandrereforeldre ikke lar sine barn delta på fritidsaktiviteter. Her er forslag til tiltak som kan øke foreldrenes opplevelse av trygghet og som kanskje kan bidra at de selv engasjerer seg mer i barns og unges fritidsaktiviteter.

”Personer som kan gå god for....”

I noen tilfeller kan være nok å ”alliere seg med sentrale personer i minoritetsmiljøene som kan ”gå god for” at deltakelse i organisasjonene er positivt for ungdommene, (og som) kan bidra til at holdningene til deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter blant

foreldre med ikke-vestlig bakgrunn blir mer positiv” (Friberg og Gautun 2007:77).

Å finne fram til slike ”gå-god-for-personer” kan gjøres av lokale paraplyorganisasjoner som idrettsråd, sang- og musikkråd, kommunens fritidsleder etc. og gjerne i samarbeid med lokale innvandrersorganisasjoner eller innvandrerråd. Det er trolig en fordel at slike personer har en lokal forankring. Men det er neppe noe i veien for at slike ”gå-god-for-personer” kan være ”nasjonale personer” som en vet nyte stor tillit i et eller flere minoritetsmiljøer. Slike nasjonale personer kan også brukes i den mer direkterettede informasjon på de viktigste minoritetspråkene.

Lønne brobyggere som aktivt går i dialog med minoritetsforeldre og mobiliserer deres egeninnsats

Carlsson og Haaland (2006) foreslår at det i idrettslag med en stor andel barn og unge med minoritetsbakgrunn, etableres en ordning med lønnede brobyggere for å mobilisere til større foreldreinnsats. Brobyggere er et virkemiddel som i prinsippet også kan brukes i andre aktivitetstyper enn idretten. Utgangspunktet er at mange foreldre med minoritetsbakgrunn lettere forholder seg til personlig formidlet informasjon enn trykt eller nettbasert, og at de lettere opparbeider tillit til personer enn til et upersonlig forvaltningsapparat eller frivillige foreninger de ikke kjenner. Noen må derfor kunne gi slik informasjon og gå i direkte dialog med foreldrene. Det er urealistisk å forvente at de få frivillige (med fortrinnsvis norsk bakgrunn) i flerkulturelle idrettslag som forsøker å holde aktivitetene oppe, også skal påta seg så tunge mobiliseringsoppgaver.

Slike brobyggere bør fortrinnsvis selv ha minoritetsbakgrunn slik at de kjenner til den situasjon som foreldrene er i, som det er lett å identifisere seg med, og som kjenner godt til idretten (evt. andre organisasjoner). Et større idrettslag kan i prinsippet ha flere brobyggere som hver lønnes med noen timer pr. uke. Det ideelle er å kunne ha en brobygger for hvert av de største innvandrerspråkene slik at de kan formidle og gå i dialog på foreldrenes morsmål. En slik oppgave er i utgangspunkt tenkt som en ekstrajobb.

En brobygger er ikke ment å gå inn som lagleder eller trener eller på annen måte ta ansvaret fra foreldrene. Det dreier seg om gjennom aktiv informasjon, motivasjon og tilrettelegging å bidra til at foreldrene selv følger opp ungene og bidrar med nødvendig foreldreinnsats i lag og klubb. Blant annet gjelder det å legge opp til enkle dagnadsoppgaver som minoritetsforeldrene kan forstå og som de har forutsetninger for å gjennomføre. På sikt kan det dreie seg om å stimulere og motivere innvandrereforeldrene til å utføre enkle trener- og laglederoppgaver.

Ekspertgruppa mener det vil være særdeles uheldig hvis sivile strukturer som har stor betydning for barn og unge, bryter sammen i typisk flerkulturelle områder. Både stat og kommune må ha et spesielt ansvar for å sikre at slike strukturer fortsatt kan fungere på en god måte.

Ekspertgruppa foreslår at det som et forsøk gis tilskudd til direkte brobyggingsaktivitet i de lokalsamfunn i Norge hvor andelen barn og unge med minoritetsbakgrunn overstiger 50 prosent. Et slikt arbeid bør evalueres – for å finne ut om dette virkelig bidrar til å bevare viktige sivile strukturer eller til å nye alternative sivile strukturer etableres.

Etablere frivillighetskoordinatorer i kommunene

Arbeid- og inkluderingsdepartementets arbeidsgruppe foreslår at det etableres en prøveordning med frivillighetskoordinatorer i de 10 kommunene i Norge med høyest andel innvandrerbefolkning. Koordinatorenes oppgaver vil være å få god oversikt over den lokale frivilligheten, jobbe aktivt med å informere om tilbudet, samt opprettet kontakt mellom innvandrerbefolkningen og frivillige organisasjoner i kommunen. En viktig oppgave vil være å drive oppsøkende arbeid på skoler, SFO, direkte til foreldre, med flyktningmottak, på introduksjonsprogram, i trossamfunn etc. En annen viktig oppgave vil være å styrke innvandrerbefolkningens innflytelse og deltakelse i lokalpolitikken.

Ekspertgruppa vil tilføye at dette er en type koordinator som også kan legge til rette for et system med brobyggere som kan jobbe mer direkte overfor enkeltstående frivillige organisasjoner. Koordinatoren kan også bidra til å finne fram til lokale ressurspersoner i innvandremiljøene som kan være ”gå god for-personer” slik det er beskrevet ovenfor.

Ekspertgruppa støtter forslaget om å etablere frivillighetskoordinatorer som en prøveordning på statlige midler i de ti kommunene med størst andel innvandrere.

Ansette og utvikle ledere med minoritetsbakgrunn i fritidsklubber, ungdomshus etc

De samme argumentene som er brukt når det gjelder ”gå-god-for personer” og brobyggere, gjelder også i forhold til fritidsklubber, ungdomshus, rockeverksteder etc. Dette er populære arenaer for ungdom med innvandrerbakgrunn, men det er fortsatt en del unge med innvandrerbakgrunn som fratras muligheten for å delta på grunn av skepsis fra foreldrene. Det finnes en god del erfaringer med fritidsklubbedere med minoritetsbakgrunn som gjennom god kontakt med foreldrene har åpnet opp en viktig fritidsarena for deres barn og som har fungert som gode rollemodeller for ungdom. Eksempler på dette er Tanvir Ul Hassan og Farooq Faarooqi, begge ung-

domsarbeidere i Oslo, som fikk prisen som ”Årets innvandrer/Årets forbilde” i hhv. 2007 og 2008.⁵²

Å ansette personer med innvandrerbakgrunn i det kommunale ungdomsarbeidet er selvsagt ikke noe nytt eller banebrytende. Ekspertgruppa vil allikevel framheve dette som et viktig tiltak for å fremme deltakelse fra innvandrerungdom på positive fritidsarenaer. Kommunene bør aktivt rekruttere personer med innvandrerbakgrunn, og spesielt de som kan egne seg som gode brobyggere til foreldrene og som rollemodeller for ungdommen. Likeledes er det viktig å oppmuntre personer med slik bakgrunn til å utdanne seg eller videreutdanne seg til slikt arbeid (jf. forslag om kompetansehevingstiltak for den kommunale fritidssektor).

Lavterskelaktiviteter – hvor barn og unge kan prøve seg ut

Det norske fritidssamfunnet gir mulighet for deltakelse i et vell av aktiviteter. Hva den enkelte kan ha anlegg og lyst til, blir vanligvis ikke klart før en har hatt anledning til å prøve aktiviteten. En må få prøve ut nødvendig utstyr og fått enkel instruksjon slik at en kommer over de aktivitetens innledende tekniske terskler.⁵³ Det er dette som kalles for ”presosialisering” til idrett og friluftaktiviteter.

En vesentlig forskjell mellom norske unger på den ene siden og mange innvandrerunger på den andre, er at en betydelig andel av de norske får utstyr til idrett og friluftaktiviteter av foreldre (og beste-foreldre). I tillegg vil ofte foreldrene kunne stå for den grunnleggende innføringen i aktiviteten. Når ungene har prøvd ut aktiviteten og kanskje funnet ut at en har lyst og anlegg til å gjøre dette til en viktig fritidsaktivitet, vil det være naturlig å søke seg til en frivillig organisasjon. Veien til mange organiserte aktiviteter går således via en utprøvnings- og presosialiseringfase i familien.

Kommuner som ønsker å fremme økt deltakelse fra barn og unge med innvandrerbakgrunn, bør legge til rette for at det finnes gratis utstyr som kan prøves ut. Mange kommuner har etablert utstyrsdepoter med sports- og friluftutstyr som kan lånes ut for derved å gjøre utprøvingsterskelen mindre. Dette

52 Carlsson (2002) har gitt en god beskrivelse av en annen slik brobygger og rollemodell. Dette gjaldt en ansatt på ungdomshuset i Sandnes – en høyt utdannet iraker og muslim som møt stor respekt i innvandrer- og flyktningmiljøet i byen. Han oppsøkte aktivt foreldre til ungdommer som han forsto var skeptiske og som forhindret at døtrene brukte fritidstilbudet på ungdomshuset. Gjennom dialogen avmystifiserte han hva det dreide seg om, i tillegg at hans tilstedeværelse på ungdomshuset også ga trygghet for foreldrene. Derved ga foreldrene tillatelse til at døtrene deltok.

53 Hvis en skal gå på ski, forutsetter det for det første at en har skiutstyr som en kan prøve, en trenger hjelp til å få på skiene første gang, og noen elementære råd om hvordan holde balanse. Skal en fiske forutsetter det at en har fiskestang og noen som kan lære en å knyte knuter og gi en enkel innføring i kastteknikk. Skal en utvikle kano- eller kajakkpadling til en aktivitet, må en ha tilgang på en kajakk og noen som gir innføring i hvordan holde balanse og hvordan håndtere en velt. Slik kunne vi ha fortsatt eksemplene.

er et tiltak som bør videreutvikles. Men minst like viktig er at barn og unge får den helt grunnleggende instruksjon som bringer dem over de innledende tekniske terskler for å bruke utstyret. Dette er noe som egner seg for et samarbeid mellom kommunen på den ene siden (jf. skole) og idrettslag eller friluftsforslag på *aktivitetsdager* på skolen og *ferieaktiviteter*, noe Carlsson og Haaland (2004) gir mange gode eksempler på fra blant annet Bergen.

Ekspertgruppa anbefaler kommunene å utvikle et mer systematisk samarbeid med idretts- og friluftsforslag om aktivitetsdager og ferieaktiviteter hvor barn og unge får anledning til å prøve seg ut et variert spekter aktiviteter. Dette er noe som kommer alle barn og unge til gode, men som er spesielt viktig for de med innvandrerbakgrunn.

Vi nevnte tidligere i dette kapitlet at det *kan* være forhold i den organisasjonen hvor aktivitetene skjer, eller i selve aktiviteten, som betydelige deler av innvandrerbefolkningen finner støtende av religiøse eller kulturelle grunner. Det kan dreie seg om alt fra mattradisjoner, synliggjøring av kroppen til omgang med alkohol. Enkelte barrierer er det ikke mulig å gjøre noe med. På den annen side kan det finnes praktiske og pragmatiske løsninger som kan redusere barrierer uten at deltakerne eller organisasjonen skal måtte gå for mye på akkord med sine verdier, interesser og etablerte samværsformer.

Ekspertgruppa foreslår at det utarbeides en *eksempelsamling* på hvordan en kan bygge ned slike barrierer og som synliggjør det mulighetsrommet som finnes. En bør få fram både gode praktiske løsninger og gode eksempler på prosesser og dialoger som har resultert i løsninger som de fleste kan leve med.

6.3 Barn og unge med funksjonsnedsettelse

En sentral politisk målsetting er at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre. Dette gjelder også kultur- og fritidsaktiviteter, noe som er understreket i Soria Moria-erklæringen og i tidligere dokumenter som *Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001* (St. meld. nr. 8 (1998-99)) og *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* (St. meld. nr. 40 (2002-2003)) og *Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne* (2004). Ny handlingsplan er under utarbeidelse.

Til tross arbeidet med å tilrettelegge for at personer med funksjonsnedsettelse skal sikres full deltakelse i samfunnet, viser det seg at mange møter på hindringer som gjør det vanskelig blant annet å delta i kultur- og fritidsaktiviteter. Det dokumenteres gjennom utredningen *Fra bruker til borger* (NOU 2001:22) og i rapporten *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk*

2001-2006. I 2008 gjorde Rambøll Management på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en kartlegging av fritidstilbudet til barn og unge med funksjonsnedsettelse. Også denne kartleggingen – som er casestudier i fem fylkeskommuner, tre kommuner og to bydeler – viser at det er barrierer som bidrar til at barn og unge med funksjonsnedsettelse ikke kan delta slik de ønsker i fritidsaktiviteter. Denne kartleggingen er ment som grunnlag for å utvikle modeller for fritidstilbud, og den omfatter barn og unge i grunnskole og videregående skole (Kunnskapsdepartementet 2008).

6.3.1 Barrierer og muligheter

Unge med funksjonsnedsettelse er ingen ensartet kategori. Det er forskjellige diagnoser og ulike funksjonsnedsettelse, som gjør at barrierene som hindrer deltakelse vil være noe forskjellig. Rambøll Management skriver i sin rapport følgende (Kunnskapsdepartementet 2008:6):

Barn og unge med nedsatt funksjonsevne er en heterogen gruppe. Noen har stort behov for tilrettelagte og sammensatte tjenester, mens andre har et funksjonsnivå som tilsier at de kun har behov for mindre tilrettelegging av tilbud og tjenester. [...] Derfor konkluderer også et antall studier med at det ikke er formålstjenlig å betegne personer med nedsatt funksjonsevne som en gruppe, men at forskjell i livsvilkår og oppvekstsituasjon må tas i betraktning i utforming av tilbud.

Selv om det er forskjeller både når det gjelder type og grad av funksjonsnedsettelse, kan det være noen barrierer for å delta i fritidsaktiviteter som er felles for flere, og det kan være noen tiltak som kan dimensjoneres og tilpasses ut fra hva som trengs i hvert enkelt tilfelle. Derfor kan det være forsvarlig å behandle unge med funksjonsnedsettelse under ett når det gjelder deltakelse og bruk av fritidsaktiviteter. Politiske målsettinger om inkluderende lokalmiljø og deltakelse, betyr at det skal legges til rette for at unge med funksjonsnedsettelse har passende tilbud. Det vil være viktig å ta hensyn til ønsker og fritidsinteresser når det gjelder inkludering i de ulike typer av aktiviteter som tilbys lokalt. Når det gjelder hvor mange som deltar i forskjellige aktiviteter, er det ifølge Lars Grue begrenset kunnskap (2006: 153). Det som finnes av data viser at unge med funksjonsnedsettelse i stor grad deltar i organiserte aktiviteter. Et unntak er idrettsaktiviteter. Tidligere undersøkelser tyder også på at barn og yngre ungdommer er mer sammen med ikke-funksjonshemmede enn eldre ungdommer. Dette kan ifølge Grue skyldes at aksjonsradiusen for fritidsaktiviteter øker etter hvert som de unge blir eldre, noe som gjør at de med funksjonsnedsettelse møter noen barrierer (Grue 2006: 167). I rapporten fra Rambøll Management påpekes at avhengig av hva slags funksjonshemming de unge har, møter de fysiske hindringer

som gjør at det blir vanskelig å benytte fritidstilbud. Bevegelseshemmede møter trapper, trange korridorer og vanskelig tilgjengelighet generelt. Synshemmede møter manglende tilrettelegging av det offentlige rom slik at det blir vanskelig å orientere seg (mangel på merking av bygninger, og bruk av kontrastfarger). Hørselshemmede opplever mangel på teleslynger for lyd og annen tilrettelegging. Det er også problemer med tilgjengelighet når det gjelder transport. Det påpekes imidlertid at utviklingen synes å være på rett spor, og at det har skjedd forbedringer (Kunnskapsdepartementet 2008: 49). En annen barriere er økonomi. Dette gjelder både ressurser til familier og i kommunen. Familier som har barn og unge med funksjonsnedsettelse ønsker å kunne ha med seg ledsager eller annen støtteperson på for eksempel ferie, mens kommunalt ansatte som arbeider med tilrettelegging uttrykker behov for mer ressurser og flere stillinger.

Det er også mangel på personer som kan bistå de som har funksjonsnedsettelse. Støttekontakt er for eksempel en lovpålagt tjeneste hjemlet i sosialtjenesteloven, og som skal kunne hjelpe hver enkelt til å delta i fritidsaktiviteter og samvær med andre. I følge undersøkelsen til Rambøll Management kan det være såpass store problemer med rekruttering at de som får innvilget støttekontakt i praksis ikke får det. Det kan også være vanskelig å finne støttekontakter som passer godt sammen med brukeren. Videre er det problemer med transport til og fra tilbudene. Det er også holdninger og mangel på kunnskap som kan gjøre det vanskelig for de som har funksjonsnedsettelse å benytte fritidstilbudet. Det påpekes at dette ikke oppfattes som motvilje, men heller som manglende bevissthet om hva den enkelte ønsker gjøre og hvilke tilbud som det er mulig å bruke. Andre barrierer som nevnes er manglende informasjon, foreldre og pårørende kan også legge begrensninger på fritidsaktivitetene, og ellers er det en utfordring og koordinere sammensatte tiltak og tjenester. Det kan synes som om det er noe tilfeldig noen steder hvem som får ansvaret for utarbeide individuell plan (Kunnskapsdepartementet 2008: 53).

Det er imidlertid ikke bare barrierer unge med funksjonsnedsettelse møter. Rambøll Management finner også noen drivkrefter som gir mulighet til deltakelse og fritidsaktiviteter. Det påpekes at de kommunale rådene for funksjonshemmede bidrar positivt til å utvikle gode tilbud. Ledsagerordninger som går ut på at personer med funksjonsnedsettelse kan ha med seg en ledsager på kultur- og fritidstilbud som har gratis adgang på tilbud som har inngangspenger. Det gjelder først og fremst offentlig tilbud, men det er også private som aksepterer dette. Noen kommuner har også innført ordninger med fritidsassistenter for legge forholdene bedre til rette for at de som har funksjonsnedsettelse kan delta i ulike aktiviteter. Til

forskjell fra støttekontaktordningen er ordningene med ledsager og fritidsassistent frivillig.

Andre positive drivkrefter som bidrar til at barn og unge med funksjonsnedsettelse kan delta i fritidsaktiviteter, er ildsjelene – personer som gjør en stor innsats. Dette kan være foreldre, pårørende, frivillige organisasjoner, idrettslaget eller brukere. Disse er pådrivere både når det gjelder å formidle ønsker og behov og i forhold til å organisere fritidsaktiviteter. Rambøll Management framhever at ansatte i kommunalforvaltningen gjør en betydelig innsats med tilrettelegging og støttetiltak. Dette skjer gjennom arbeid i ansvarsgrupper eller innenfor de enkelte kommunale tjenester.

6.3.2 Tiltak for å sikre deltakelse i fritidsaktiviteter

I rapporten *Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006* og i kartleggingen fra Rambøll Management blir det påpekt følgende barrierer som hindrer deltakelse i fritidsaktiviteter:

- manglende fysisk tilgjengelighet til bygninger, anlegg og uteområder
- manglende transportmuligheter til og fra tilbud og aktiviteter
- svak personlig økonomi

I rapporten fra Rambøll Management er det i tillegg påpekt disse barrierene:

- menneskelige ressurser (blant annet rekruttering av støttekontakt)
- informasjon eller tilgang til informasjon
- manglende kapasitet og ressurser hos foreldre eller andre pårørende
- sviktende koordinering og ansvar for individuelle planer

På grunnlag av disse funnene foreslår Rambøll Management disse tiltakene:

- styrke støttekontaktordningen
- inkludere (gratis) transport i fritidstilbudet
- øke og stimulere samarbeidet mellom kommunal og frivillig sektor
- bedre informasjonstilgangen om de ulike tilbudene generelt, og overfor foreldre til minoritetspråklige spesielt

Ut fra kunnskapen som foreligger om barrierer som gjør at unge med nedsatt funksjonsevne hemmes i sin deltakelse i fritidsaktiviteter, slutter ekspertgruppa seg til disse forslagene. Vi vil også understreke mulighetene som ligger i støttekontakttjenesten og i et tiltak som fritid med bistand. Fritid med bistand er et alternativ til individuell støttekontakt som Kristiansand kommune har utviklet. Det er også flere andre kommuner som har tatt i bruk denne modellen. I denne modellen finner kommunen sammen med brukeren fram til fritidsaktiviteter som er aktuelle

å delta i. Deretter gjøres det et arbeid for å tilrettelegge slik at det blir mulig å delta i aktiviteten. Det uarbeides også plan for inkludering, og den følges med evalueringer (jf Midtsundstad 2005).

6.4 Fritid for utsatte ungdomsgrupper

Vi har ovenfor drøftet hva som kan gjøres for å skape et inkluderende fritidsmiljø for ungdom som lever i fattige familier, har funksjonsnedsettelse eller har innvandringsbakgrunn. Som påpekt, støter de på barrierer som begrenser deltakelsen deres i fritidsaktiviteter. En del av ungdommene sliter også med problem som gjør at de er sårbare og utsatt for risiko til å utvikle ulike problemer. Disse problemene kan være ulike typer for negativ atferd som gjør det vanskelig å inkludere ungdommene i fritidsaktiviteter. Spørsmålet som reiser i denne sammenheng er om tiltak som nedbygging av barrierer og tilrettelegging av fritidstilbud er tilstrekkelig. Det er gode grunner til å argumentere for at unge som står i fare for å utvikle negativ atferd, eller som allerede har utviklet det, trenger tiltak som er mer inngripende enn dem vi har drøftet hittil. Flere har framhevet at fritida er egnet til å sette inn tiltak som kan redusere problemer og problematferd. Kirsten Drotner skriver på begynnelsen av 1990-tallet om det hun kaller sosialt kulturarbeid, som hun den gang mente det ville bli mer av i framtida (Drotner 1991: 151). Reidar Sävfenbom er inne på det samme idet han hevder at fritida gir spillerom både for en negativ og positiv utvikling. Det positive potensial vil foreldre, lærere eller miljøarbeidere kunne realisere ved å ha handlingsrom til å ivareta den enkeltes behov og interesser (Sävfenbom 2005: 70).

6.4.1 Utsatte ungdomsgrupper – hva er det?

Det som ofte betegnes som utsatte ungdomsgrupper, er ingen klart avgrenset kategori med entydige kjennetegn. Disse ungdommene kan ha en oppvekst preget av fattigdom, problematiske hjemmeforhold, problemer på skolen eller tilknytning til antisosiale subkulturer i ungdomsmiljøet. Ofte vil også disse problemene henge sammen. Foreldre som har problemer og konflikter seg imellom, er en belastning for barna noe som ofte fører ofte til problemer på skolen og til negativ atferd (Dalgard m.fl. 2006: 13). En del av disse vil ha synlige tegn på negativ utvikling som rus, mobbing, vold og kriminalitet. I den danske rapporten *Udsatte børns fritid* (Dahl 2007) defineres utsatthet på følgende måte:

Udsatte børn omfatter her anbragte og socialt belastede børn, børn i økonomisk fattige familier, børn med dårlig socioøkonomisk baggrund og etniske minoritetsbørn..

Utsatt betyr altså å ha ulike typer belastninger som øker risikoen for å utvikle problemer og negativ atferd. Som Niels Plough påpeker er dette det nærmeste forskningen kommer i å definere hva sosialt utsatte barn og unge er. Det er en kombinasjon av ulike risikofaktorer med en viss varighet, som kan føre til problemer (Plough 2007: 15). I litteraturen skilles det mellom to hovedkategorier av problemer: Internaliserende er problemer som personen opplever med seg selv som for eksempel depresjon og angst, mens eksternaliserende problemer er problemer som retter seg utover i form av atferdsvansker, kriminalitet, rusbruk og normbrudd (Wichstrøm 2007: 69, Wichstrøm og Backe-Hansen 2007: 119).

Når det brukes begreper som "utsatt" og "risiko" ligger det en forutsigelse i dem, nemlig at de unge vil utvikle problemer hvis det ikke settes inn forebyggende tiltak. Dette har også forskningsmessig belegg, men TOPP⁵⁴-studien til Folkehelseinstituttet som har fulgt et utvalg barn fra 18 måneders alder til de er 14-15 år bidrar med kunnskap som nyanserer dette. Studien viser at de fleste ungdommer som utvikler ikke er såkalt utsatte barn. De vokser opp i "vanlige" familier som ikke tilhører noen risikogrupper. Samtidig bekreftes det at barn som vokser opp i familier der foreldre har psykiske problemer, rusproblemer eller er voldelige mot hverandre, har en overrepresentasjon blant dem som utvikler psykiske plager (Helland og Mathisen 2009: 56). Dette tilsier at forebyggingen både må både selektiv og universell. Selektiv i den betydning at den rettes inn mot utsatte barn og unge, og universell som tiltak rettet mot dem som ikke er belastet med risikofaktorer.

Når det gjelder forebyggende tiltak, peker Maren Johanson Helland og Kristin S. Mathisen på flere viktige faktorer som blant annet fritidsaktiviteter. De konstaterer at ungdom som har et godt forhold til jevnaldrende og støtte fra venner, har mindre risiko for å utvikle problemer. Opplevelse av tilhørighet til nærmiljøet har også positiv betydning. Mulighetene til å utvikle vennskap og tilhørighet til hjemsteder skjer blant annet gjennom fritidsaktivitetene. Derfor hevder de at tilbudet av fritidsaktiviteter vil være viktig også som forebyggende tiltak (Helland og Mathisen 2009: 60). Det samme framhever Kirsten Danielsen og Tormod Øia i sin evaluering av Handlingsprogram Oslo indre øst (2006: 40):

En forankring i vennemiljø og på fritidsarenaer kan kompensere for dårlige boforhold, dårlig forhold til foreldre og dårlige skoleprestasjoner. Om en mestrer fritida kan det bety en kompensasjon for de nederlag en eventuelt lider i utdannelsessystemet. Når fritidstilbudet er stort og variert, er sjansen for å lykkes på en arena tilstede.

54 Prosjektet kalles TOPP: Trivsel og oppvekst, barndom og ungdom og har pågått siden 1992.

Som det framgår av sitatet legges det vekt på at fritida kan gi mestringsopplevelser som de unge ikke har andre steder. Og hvis fritidstilbudet er stort og variert, vil det øke muligheten for at mange kan få slik positive erfaringer.

Problem utviklingen blant barn og unge beskrives og fortolkes i faglitteraturen som marginaliseringsprosesser eller som utstøting og sosial eksklusjon. Dette er prosesser som ofte er selvforsterkende hvis ikke noe gjøres. Som Kåre Heggen skriver, kan disse prosessene bli ekstra tydelige i ungdomsårene. Selv om den tidlige ungdomsforskningen framstilte ungdom generelt som en marginalisert, er det likevel slik at det er et mindretall som utvikler så alvorlige problemer at de blir marginalisert. Mange er imidlertid inne i marginaliseringsprosesser i løpet av ungdomstida. Dette kan skyldes generelle trekk ved de unges situasjon i samfunnet som risikofylte valg og tilkorkning i utdanningssamfunnet, men erfaringer fra tidlig barndom, lokale forhold og tilfældigheter vil også ha betydning for utviklingen (Heggen 2004: 138). Marginaliseringsprosessene kan påvirkes av hva slags fritidsaktiviteter de unge har. Ung i Oslo undersøkelsen i 1996 viste at det var ungdom som tilbrakte fritida i sentrum av byen hadde en tendens til å utvikle antisosial atferd. De som tilbrakte fritida på denne arenaen var mer utsatt enn andre for å bli marginalisert (Danielsen og Øia 2006: 87). Dette vil også kunne gjelde andre steder, noe som betyr at fritidsbruk vil ha betydning for i hvilken grad de unge marginaliseres.

Opplevelsen av fritid og fritidsarenaer vil også være forskjellig ut fra problembelastningen som de unge har. Reidar Sävfenbom gjorde en undersøkelse av hvordan barnevernsbarn på institusjon opplevde fritida. Han fant at de deltok i mindre grad i aktiviteter der de måtte være aktive enn i mer passive aktiviteter. Disse ungdommene opplevde også mer sosial støtte fra miljøarbeiderne på institusjonen enn av andre ungdommer. Av dette trekker Sävfenbom den slutningen at vennekonteksten som forutsettes å være viktig for ungdom, har sine begrensninger. Dessuten viser det at fritida kan brukes positivt i arbeidet med de vanskeligstilte ungdommene siden de synes det gir mening å være sammen med miljøarbeidere på en ikke-offentlig arena. Samtidig er det viktig å ta med seg at disse ungdommene ikke uten videre vil kunne ha utbytte av ordinære fritidstilbud sammen med andre unge (Sävfenbom 2005: 84).

6.4.2 Fritidas positive potensial

Som tidligere beskrevet, har fritida historisk sett blitt ansett som risikofylt. Det var en oppfatning av at de unge kunne unndra seg de voksnes sosiale kontroll på mange av fritidsarenaene. Samtidig var det også en oppfatning av at noen av arenaene medførte en risiko for å havne i uheldige miljøer, slik som det er

nevnt med sentrumområder eller arenaer hvor voksne er fraværende. Undersøkelsene til Sävfenbom viser imidlertid at det ikke bare er arenaene som har betydning. Ungdom som ikke har støtte fra foreldre til å gå inn i aktiviteter som vil være positive for dem, kan ende opp med fritidsaktiviteter som er uheldige for dem. Derfor vil utsatte ungdommer ha nytte av at noen støtter dem i deres fritidsaktiviteter.

Et sentralt spørsmål blir hvordan utsatte ungdommer skal støttes for at fritida skal bli positiv for dem. Det pedagogiske potensialet som ligger i fritida kan realiseres ved å sette sammen aktiviteter, arenaer og sosiale kontekster som samsvarer med de unges opplevde behov, eller livsverden som Sävfenbom også kaller det. Livsverden vil i denne sammenhengen være de unges erfarte og opplevde virkelighet. Det pedagogiske potensialet tenkes tatt ut i et samspill mellom aktivitet, arena og sosial kontekst. Alt dette skal "stemme" for at ungdommen skal oppleve fritida som positiv og givende. Et eksempel som nevnes er at hvis snowboard skal oppleves som en positiv aktivitet må arena og sosial kontekst velges slik som ungdommen selv synes er best. Derfor vil det også være viktig at miljøarbeideren er bevisst på å velge målsetting for det som skal gjøres (Sävfenbom 2005: 82).

Den friheten til å velge målsettinger som ligger i fritida, gjør det mulig å bidra til å gi de unge mestringsopplevelser. Som påpekt kan dette skje ved at miljøarbeideren velger aktivitet, arena og kontekst sammen med ungdommen. Det vil også være et mål å inkludere utsatte ungdommer i ordnære fritidsaktiviteter, men det kan kreve en aktiv og støttet involveringsprosess. I et samfunn hvor den enkeltes valg er viktig, og hvor spesielt fritid forutsettes å gi rom for nokså frie valg, er det viktig å være klar over at barn og unge som har opplevd belastninger og problemer av ulik art, kan trenge hjelp til å reflektere over fritida og hva den skal brukes til. Det kan også være viktig å legge til rette for – og støtte – de unge inn i fritidsaktiviteter. Ifølge Sävfenbom vil de være nødvendig å veilede den unge gjennom en slik prosess. Dette vil være finne fram til en passende aktivitet, involvere ungdommene i aktiviteten ut fra forutsetningene hver enkelt har, og til slutt bidra til at erfaringene blir meningsfulle for de unge (Sävfenbom 2005: 90 – 97).

Undersøkelsene til Sävfenbom viser at en tilrettelegging av fritidstilbudene ikke nødvendigvis er tilstrekkelig til å inkludere all ungdom i aktivitetene. For noen ungdommer som er vanskeligstilt kan det være nødvendig med tiltak som aktivt fører dem inn i fritidsaktiviteter. Det er et viktig poeng når det gjelder å realisere en inkluderende fritid.

6.4.3 Tiltak for å inkludere utsatte unge i fritidsaktiviteter

Mange kommuner har utekontakter. Dette er en type oppsøkende ungdomsarbeid som hadde sin begynnelse i Oslo i 1969 da den første offentlige utekontakttjenesten i Norge ble opprettet. På det 1970-tallet opprettet mange kommuner utekontakter, men utover 1980- og 1990-tallet ble antallet redusert. I NIBR-rapporten *Møter med ungdom i velferdsstatens frontlinje. Arbeidsmetoder, samarbeid og dokumentasjonspraksis i oppsøkende ungdomsarbeid* konstateres der imidlertid at denne type oppsøkende ungdomsarbeid igjen "har trådt inn i en ny fase av sin utviklingshistorie" (Henningsen, Gotaas og Feiring 2008: 19). Dette begrunnes med at flere kommuner har opprettet utekontakter igjen, slik at det nå er flere kommuner med denne typen tjeneste enn noen gang før. Dessuten har det skjedd en profesjonalisering ved etableringen av en utdanning i oppsøkende sosialt arbeid ved Høgskolen i Oslo i 2004, og det har kommet en lærebok i faget. Rapporten tar for seg fire utekontakter på ulike steder i landet, og presenterer og drøfter blant annet arbeidsmetoder. Selv om det har skjedd en profesjonalisering, viser det seg at utekontaktene arbeider på ulike måter. Noen steder arbeider de også med fritidstiltak både mot enkeltungdommer og mot grupper av ungdom. I boken *Ute /Inne – oppsøkende arbeid med ungdom* (Erdal 2004) behandles også metoder som bruk av aktiviteter og ung-til-ung metodikk. Dette er metoder som kan brukes for å inkludere ungdom i fritidsaktiviteter.

Tradisjonelt var oppsøkende arbeid rettet mot barn og unge som var hjelpetrengende, men som ikke de eksisterende tilbud nådde ut til. Betegnelsen utekontakt var beskrivende for det oppsøkende arbeid som ble drevet på de offentlige steder der ungdom hadde liten eller ingen voksenkontakt. Dette var miljøer som hadde innslag av marginaliserte ungdom som var på drift, og som kunne bli fanget opp av utekontaktene. Rapporten fra NIBR viser at arbeidet i dag er nokså mangfoldig. Det er imidlertid også noen rammebetingelser som legger føringer på arbeidet. I dag er det i kommunene større krav til samarbeid med andre tjenester, til dokumentasjon av virksomheten og til å drive forebyggende arbeid ut fra tidlig intervensjon (Henningsen, Gotaas og Feiring 2008: 26). Oppsøkende arbeid har alltid hatt et forebyggende formål, men kunnskapen om at det er gunstig å komme inn tidlig i problemutviklingen gjør at forebyggingen forventes å bli satt inn mot yngre ungdommer enn det som tradisjonelt var målgruppen. Utekontaktene gjør seg tilgjengelig gjennom å være ute blant ungdom, men de kan også ha lokaler hvor ungdom stikker innom. Videre er det samarbeid med skoler der utekontakten kommer i løpet av skoledagen, det kan være samarbeid med fritidsklubb, frivillige organisasjoner og politi. Utekontaktene er

også som tidligere, på steder hvor ungdom samles. I dag kan dette være kjøpesentra som nettopp er et sted mange ungdommer oppholder seg en god del. Det kan også være at utekontaktene formidler kontakt mellom ungdommer og barnvern eller andre tjenester i kommunen. Slik sett arbeider utekontaktene i skjæringsflaten mellom sosiale tjenester og fritidstiltak.

I og med at utekontaktene også har yngre ungdommer som målgruppe, er det viktig å senke terskelen for tilgjengelighet i og med at mange av disse ikke viser noen tydelige tegn på problemer. Derfor gjøres det også noe for å komme i kontakt med ungdom gjennom informasjon, kontakt over internett, samt at det drives aktivt oppsøkende arbeid på skoler og arrangementer. Utekontakten kan også gjøre seg tilgjengelig ved at ungdom kan komme til dem enten det er åpent hus, drifting av ungdomsklubb eller ulike typer fritidstiltak (Henningsen, Gotaas og Feiring 2008: 85). Ved å senke tersklene for kontakt, kan også utekontaktene komme i posisjon til å drive endringsarbeid for ungdommer som trenger det. Gjennom en slik kontaktetablering følger også en oppfølging av ungdommer, og dette er noe som feltarbeiderne på de stedene NIBR undersøkte drev med (Henningsen, Gotaas og Feiring 2008: 98).

I rapporten fra NIBR påpekes også noen dilemmaer i utekontaktens virksomhet. Ved å senke terskelen for tilgjengelighet ved å rette seg inn mot tidlig intervensjon, kan det være en fare for at man bidrar til å skape problemer og leder de unge inn i en offerrolle. Det ligger også en fare i å konsentrere seg om ungdom som har en bestemt framtoning og sosial bakgrunn. Dette kan føre til at møtet med utekontakten blir en offentlig utpeking av ungdom som er problembelastet (Henningsen, Gotaas og Feiring 2008: 156). Feltarbeiderne synes også å ha ulike roller. I rapporten skilles det mellom formidleren, kunnskapsprodusenten og terapeuten. Formidleren kan sette de unge i kontakt med hjelpeapparatet, kunnskapsprodusenten kan gi viktig kunnskap om ungdom til beslutningstakere og terapeuten driver endringsarbeid. Henningsen, Gotaas og Feiring påpeker noen farer som er knyttet til terapeutrollen. Dette kan bidra til å skape å definere problemer og skape avhengighetsforhold som strider mot ideen om empowerment eller myndiggjøring. I stedet anbefales å legge mer vekt på hva de kaller refleksiv kunnskapsproduksjon om ungdoms situasjon, som innebærer at det reflekteres over hvem og hva kunnskapen beskriver, samt hvilke situasjoner og interesser kunnskapen er knyttet til (Henningsen, Gotaas og Feiring 2008: 160).

Når det gjelder det forebyggende arbeidet, anbefaler Henningsen, Gotaas og Feiring at det skilles mellom ulike målgrupper og ulike arenaer. Dette for å unngå stigmatisering av ungdom, noe som er særlig

viktig ved tidlig intervensjon. Dessuten framheves begrensningene ved det klassiske "utegående" arbeidet. Ifølge forfatterne av rapporten vil det være bedre å nå ungdommene på arenaer som skoler og aktiviteter. Ved å møte ungdom på skoler kan utekontakten unngå å stigmatisere ungdommer og bidra til å definere dem som problemungdom. Å drive aktiviteter åpner også muligheter for å nå ungdom som i ulik grad har problemer. Det anbefales imidlertid å ha åpne arenaer som åpner for en bredde av ungdom (Henningsen, Gotaas og Feiring 2007: 166).

Ekspertgruppa mener at tiltak som når fram også til ungdom som i ulik grad er marginalisert er viktig for å skape inkluderende fritid for alle. Det er imidlertid en balansegang mellom å oppdage problemer tidlig eller så å si å skape problemene gjennom intervensjonen. De unge som Sävfenbom fant trengte assistanse og veiledning for å komme inn i fritidsaktiviteter, hadde definerte problemer. Unge som har ulike risikofaktorer, men som ennå ikke har utviklet problemer, er i en annen situasjon. Derfor er det viktig å skille mellom ulike målgrupper når det gjelder oppsøkende arbeid eller miljøarbeid overfor utsatte ungdomsgrupper. Det er også viktig at det drives oppsøkende arbeid og miljøarbeid på arenaer hvor ungdom flest oppholder seg. Som nevnt er skole en egnet arena for å nå alle, også ungdommer som har mer internaliserende problemer. Også tidligere studier viser at disse ungdommene kan være vanskelig å nå (Askheim, Fauske og Mathisen 1997).



Demokrati og deltakelse for ungdom

Innledning: mandat og tematisk forståelse

I Regjeringens Soria Moria-erklæring pekes det på at det er viktig at ungdom får styrkede muligheter til deltakelse og innflytelse lokalt i arbeidet for å sikre ungdom gode levekår og utviklingsmuligheter. Ekspertgruppas todelte mandat gjenspeiler dette: i tillegg til å drøfte spørsmål om ungdoms fritidsmiljø skal vi drøfte demokrati og deltakelse:

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

I mandatet heter det at de spørsmål ekspertgruppa skal vurdere er aktualisert gjennom krav om en ungdomslov som ble overlevert barne- og likestillingsministeren i juni 2007. Ungdomslovalliansen krever blant annet en lovsikring av unges rett til deltakelse.

Selv om det er en rekke gode eksempler på ulike former for deltakelse, og i en viss grad innflytelse, er

det tydelig at dette ikke fungerer godt nok. Det kan diskuteres hva som ligger i formuleringen ”i tilstrekkelig grad” i mandatet, og det er dessuten ikke mulig innen rammen for dette arbeidet å foreta en grundig kartlegging av hvordan ungdoms deltakelse og innflytelse i dag er ivaretatt i norske kommuner. I noen kommuner er det utviklet gode ordninger og praksiser som fungerer og som kan være gode eksempler for andre, mens det i mange kommuner er liten eller ingen demokratisk dialog med ungdomsbefolkningen. At om lag tre av fire norske kommuner har etablert barne- og ungdomsråd, barn og unges kommunestyre eller lignende, er ingen forsikring for at de unge lyttes til eller inndras i politiske beslutningsprosesser. På bakgrunn av den kunnskap vi har klart å skaffe oss om dagens situasjon, drøfter vi mulige tiltak. Våre forslag dreier seg om hva som skal til for å stimulere og forplikte kommunene for å heve status på arbeidet lokalt for unges deltakelse og innflytelse, gi det større legitimitet og inspirere og motivere så vel ungdom til å engasjere seg som voksne til å legge til rette for engasjement og dialog.

Ekspertgruppas mandat om å se på demokrati, deltakelse og innflytelse tolkes ikke som avgrenset til å gjelde fritidsfeltet, men tvert imot mer generelt som deltakelse i lokal, demokratisk virksomhet for ulike saker som berører unges levekår og livsmiljø.

Derved er det relevant å vurdere spørsmål om deltakelse og innflytelse i forbindelse med ulike saksfelt som er viktig for ungdom; som kultur, fritid, skole/utdanning, arbeid, helse, transport, bolig. (jf European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life). Lokalsamfunnsutvikling i stort er også et viktig temaområde, og dette kan dreie seg om alt fra arealplanlegging, fysiske anlegg eller tur- og aktivitetsområder, til sosiale møteplasser, bosetting og stedsprofilering overfor unge voksne.

Spørsmålet om aldersavgrensning av kategorien ungdom er viktig for de tiltak vi drøfter. Det vide saksfeltet for deltakelse og innflytelse er én av årsakene til dette. Det er enklere å enes om at ungdomstiden starter ved 13 år eller ved ungdomsskolen, enn å si når den slutter. Myndighetsalder 18 år, som også er stemmerettsalderen, gir voksnes rettigheter og plikter, men innebærer ingen sluttstrek for ungdomsalderen. Dagens utdanningsløp og ungdomstid varer for mange gjennom nesten hele 20-årsfasen, og en ungdom midt i 20-åra vil ha en del sammenfallende behov knyttet til levekår og livsbetingelser som en som nettopp er blitt myndig. Ungdom i 20-åra inkluderes derfor i våre drøftinger. I denne sammenheng kan det nevnes at da Barne- og familiedepartementet opprettet Ungdommens demokratiforum i 1998 for å få innspill til hva myndighetene kunne gjøre for å styrke barn og ungdoms innflytelse i samfunnslivet, ble forumet sammensatt av ungdom i alderen 15 til 26 år. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) sier for øvrig at de fleste barne- og ungdomsorganisasjonene med en øvre grense definerer denne som 30 år, og at mange organisasjoner ønsker å inkludere studenter og eldre ungdom i det frivillige arbeidet (LNU 2006). Også LNU viser til at ungdomskulturen i dag er annerledes enn tidligere, og at det derfor vil være unaturlig og uaktuelt for de fleste organisasjoner å nekte personer over 26 år å være med i organisasjonen. LNUs representantskap endret i 2002 medlemskriteriet for organisasjonene, slik at alle organisasjoner med 50 prosent medlemmer under 30 år kan være medlem i LNU. (www.lnu.no)

Kapittel 7 Historisk perspektiv på ungdoms deltakelse

7.1 Historisk utvikling på en generasjon

Det har skjedd store endringer på dette feltet på en generasjon. For 30 år siden, i 1979, var det FN's internasjonale barneår. Da kom barns, og også ungdoms, behov for å bli lyttet til i saker som angikk dem for alvor på dagsorden. Daværende FAD (Forbruker- og administrasjonsdepartementet) som hadde ansvar for barne- og ungdomspolitikken, tok initiativet til å lage den første lokale barneplan, med Ullensaker kommune som demonstrasjonskommune (Vestby og Kolbenstvedt 1979). Dette ble starten på en lang rekke *barne- og ungdomsplaner* rundt i landets kommuner, noe en statlig tilskuddsordning til planarbeidet også bidro til. I dette planarbeidet var det viktig å få fram barns og unges stemmer; at deres versjon om det lokale miljøet og livsbetingelsene fikk en sentral plass. Barne- og ungdomsplanene dekket en lang rekke sakfelt og ansvarsområder, og fagfolk i sektorer som vanligvis ikke hadde med barne- og ungdomssaker å gjøre ble involvert. Ut over på 1980-tallet ga dette mye oppmerksomhet til barn- og unges lokale miljø, og at dette var et tverrsektorielt anliggende. De fleste barne- og ungdomsplanene hadde en handlingsdel, men hvorvidt forslagene var av vesentlig betydning for politiske beslutninger er vanskelig å si. Det ble aldri gjennomført noen bred evaluering av arbeidet med disse planene, og i dag synes det å være få kommuner som lager slike mer helhetlige planer for barn og/eller ungdom.

Som ledd i dette arbeidet foregikk en god del *metodeutvikling* for å bedre formene for deltakelse av barn og unge. Parallelt med disse tiltakene i forvaltningen skjedde det en metodeutvikling innen forskning om barn og unge. Også innen barne- og ungdomsforskningen var det mange som argumenterte for at barn og unge skulle og kunne brukes som informanter for å bedre innsikten og forståelsen for hvordan bestemte livssituasjoner og rammebetingelser ble opplevd av dem selv (Tiller 1985 og 1987, Qvarsell 1988, Solberg 1991, Vestby 1991). Men grunnleggende demokratiske begrunnelser var også en del av forskningens metodeutvikling når det gjaldt forskning på såkalte svake grupper, ikke bare barn og unge som var "svake" i kraft av sin alder. I helse- og sosialsektoren ble det for eksempel arbeidet mye med å utvikle det man betegnet som brukerperspektivet. Å gi verdighet til svake grupper kunne blant annet skje ved at en anerkjente deres virkelighetsbeskrivelser og deres forslag til forbedringer og tiltak. Forvaltningens og forskningens bruk av barn og unge som informanter forsterket

gjensidig hverandres bestrebelsers på å få fram barn og unges versjoner, erfaringer og synspunkter (NESH 1999). I dette lå det også en voksende erkjennelse av at barn og unge kunne tilføre noe kvalitativt annerledes, hadde andre blikk som bidro til kreative forslag og et fornyet perspektiv. Dette speiler imidlertid en større og grunnleggende holdningsendring som fant sted, og som må betegnes som et paradigmeskifte som omfattet mange samfunnsinstitusjoner og forhold (Vestby 1999). Barn og unges status og sosiale posisjon i *familielivet* var også endret, og nye begreper satte ord på forandringen: forhandlingsfamilien var uttrykk for at alle i familien, ikke bare de voksne, skulle ha et ord med i laget. Barn og unge skulle få si sin mening og lyttes til i saker som gjaldt dem selv så vel som familiens felles anliggender.

I *sivilsamfunnet* skjedde samtidig en lignende demokratisering. I fritidsklubber ble ordninger som brukerråd og klubbstyres for alvor etablert, og en del frivillige organisasjoner gjennomførte egne prosjekter for å øke unges deltakelse og innflytelse. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, (LNU), hadde for eksempel et eget forsøks- og utviklingsprosjekt på dette.

Etableringen av *Barneombudet* i 1981, det første i verden, har hatt en vesentlig betydning i denne historikken. Lov om barneombud pålegger blant annet ombudet å følge med i at norsk forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FN's konvensjon om barn og unges rettigheter. Helt fra begynnelsen var det å lytte til barn og unge et sentralt arbeidsverktøy for Barneombudet og en demonstrasjon av at deres egen stemme måtte bli hørt og lyttet til (for det er også et ombud for ungdom). Barn og unge ble invitert til å komme med innspill, spørsmål og ytringer, og det ble etablert ordninger som kontaktelefon og ungdomspanel. I offentligheten har Barneombudet helt fra starten av vært en forkjemper for barn og unges ytringsrettigheter, og det har forfektet betydningen av å lytte til dem. At voksensamfunnet skal ta barn og unge på alvor i bestrebelsene med å utforme en oppvekstpolitikk og et livsmiljø til beste for dem, har vært en rød tråd i Barneombudets virksomhet (NOU 1995:26).

Den holdningsendring som vi kunne observere på en rekke ulike samfunnsfelt, og som også begynte å bli lovfestet, hadde et grunnleggende fellesstrekk i synet på barn og ungdom. Fra å være betraktet som en i hovedsak svak gruppe og som objekter for familiens og samfunnets omsorg, ble de i stadig sterkere grad definert også som *subjekter* og som *mulige*

bidragsyttere og ressurser. Også overfor grupper med spesielle behov for omsorg, beskyttelse og vern i en vanskelig livssituasjon, begynte ressurstankegangen gradvis å gjøre seg gjeldende; de var ikke bare svake ofre, men også unge mennesker med dyrekjøpt erfaring og innsikt.

Perspektivforskynningen innebar at barndom og ungdomstid ikke bare ble sett som en investering og forberedelsestid for det voksne liv, der barn og unge per definisjon ble sammenlignet med det de "skulle bli" som resultat av en vellykket sosialisering. *Sosialiseringsperspektivet* ga da at barn og ungdom kunne karakteriseres som umodne, ureflekterte, ukritiske og lignende negasjoner som tar utgangspunkt i det de ikke er, men skal utvikles til å bli. Fremdeles synes dette å være relativt utbredte holdninger som fungerer som usynlige barrierer for å se verdien av unges deltakelse og medvirkning. Samtidig er det mange voksne som har arbeidet fram nye deltakelsesformer for barn og unge, og som har drevet et systematisk utviklingsarbeid for å bedre metodene og praksisformene. Vårt inntrykk er at forkjemperne for denne demokratiseringen har vært å finne i forvaltningen mer enn i det politiske liv, og at dette gjelder på både nasjonalt og lokalt nivå. Det er fagfolk innen ulike forvaltningssektorer, og noen forskere, som har preget de voksnes drøftinger om barn og ungdoms deltakelse, medvirkning og innflytelse. Det finnes selvsagt prisverdige unntak og eksempler på ordførere og statsråder som har vært tydelige talsmenn- og kvinner for så vel barn og unges rett til å bli hørt, som verdien av å inkludere deres erfaringer og synspunkter.

Den utviklingen og endringen som i korte trekk er beskrevet ovenfor, kom altså for alvor i gang gjennom 1980-tallet og ble mer konsolidert på 1990-tallet. Det var ikke lenger så nødvendig å argumentere for *at* man skulle og burde trekke inn barn og ungdom, men i større grad et spørsmål om *hvordan*. En lang rekke ordninger og praksisformer ble etablert eller prøvd ut. Ved utgangen av århundret, som for øvrig en gang hadde fått betegnelsen barnets århundre, eksisterte deltakelses- og innflytelsesordninger som to tiår tidligere var ikke-eksisterende. Eksempler på dette er ungdomsråd, ungdommens demokratiforum, ungdomsparlamentet, ungdommens kommunestyre, ungdomstinget, ungdommens fylkesting og unges framtidsverksted. Mange av disse ordningene omfatter både barn og ungdom.

I dag finnes det *barne- og ungdomsråd* i om lag 75 prosent av norske kommuner. Dette høye tallet forteller noe om viljen til å etablere lokale deltakelsesordninger, men altså lite om hvor godt de fungerer som reelle demokratiske arenaer. Tause motstandere fantes og finnes nok fremdeles, og spørsmålet er om fravær av oppslutning og oppmerksomhet om

slike ordninger og praksisformer fortsetter å være en vesentlig barriere.

På slutten av 1990-tallet (i 1998) opprettet Barne- og familiedepartementet (BFD) *Ungdommens demokratiforum* som skulle arbeide for å sikre ungdom større deltakelse og innflytelse i samfunnsutviklingen, og gi råd og innspill om dette til politiske myndigheter både på statlig og lokalt nivå. Forumet besto av ungdom i alderen 15-26 år fra hele landet, og var slik et uttrykk for både en anerkjennelse av ungdoms rett til å ytre seg i saker som angår dem og en anerkjennelse av deres kompetanse på feltet. Ungdommens demokratiforum eksisterte fram til 2001 og kom med over 70 forslag og innspill, også på områder som ikke var forventet. Mange ble tatt videre av ansvarlige departementer, men deres forslag om en videreføring av et Ungdommens demokratiforum som kunne gi løpende innspill om hvordan ungdom kunne få større innflytelse, ble ikke støttet av regjeringen i Stortingsmelding nr. 39 (2001-2002) Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge.

7.2 Dagens begrunnelser speiler holdninger og forståelser

Hvordan skal en få styrket unges deltakelse og innflytelse i kommunene? Svaret på dette spørsmålet henger sammen med svaret på disse to spørsmålene: Hva motiverer kommunene til å utvikle mer systematiske deltakelsesformer? Hva motiverer unge til engasjement og deltakelse? Hvorfor myndigheter og voksensamfunnet ønsker at unge i sterkere grad skal delta er dels likt, dels forskjellig fra hva som er unges egne begrunnelser. Vi kan snakke om at feltet kjennetegnes av en betydningskompleksitet som kommer til syne i de ulike begrunnelser som anføres.

For *ungdom selv* vil begrunnelser for deltakelse i stor grad dreie seg om motivasjon ut fra to forhold:

- at de får på dagsorden saker som angår dem og at de får frem ungdoms behov og interesser knyttet til slike saker
- at kommunen (politikere og administrasjon) lytter til ungdoms synspunkter, erfaringer og forslag

Begge disse begrunnelsene er knyttet til det vi betegner som dagsaktuelle eller nåtidige demokratibegrunnelser: sakene blir bedre belyst, de det angår får frem sine behov og interesser, og grupper som ellers står utenfor systemet kommer til orde. Dette er i tråd med begrunnelser som løftes fram av sentrale myndigheter. I St.meld. nr. 39 (2001-2002) "Oppvekst – og levekår for barn og ungdom i Norge", finner vi denne type begrunnelser. Men også andre og *sammensatte begrunnelser*. "Erfaringer viser at der barn og unge har kommet med innspill

har de bidratt med verdifulle kunnskaper og opplysninger, slik at innsatsen og tilbudene er blitt bedre. Det betyr også noe for barn og unges selvfølelse når de får erfare at deres synspunkter er verdifulle. Medvirkning er viktig for demokratiopplæring, og har også ført til større politisk engasjement og interesse for lokaldemokratiet blant ungdom. At ungdom får innflytelse kan og ha betydning for om de ser for seg en framtid lokalt, og ønsker å etablere seg i kommunen” (s.43)

Barne- og likestillingsdepartementet fulgte opp intensjonene i denne meldingen med eksempelsamlinger til kommunene. Den siste kom i 2007, og der finner vi følgende begrunnelser i forordet:

”Å sørge for auka deltaking og meir innverknad til born og ungdom, er ei viktig del av arbeidet med å betre deira levekår. Det handlar om at tilboda born og unge brukar blir meir i tråd med deira interesser og behov. Det handlar om å sørge for at born og unge får mogleheiter til å delta, til å seie kva dei meiner og til å komme med konstruktive innspel på alle arenaer der born og unge oppheld seg og utfoldar seg. Å få innverknad tek både vare på og stimulerer born og unge sine evner til engasjement, ansvar og nytenkning. At meiningane blir høyrde og brukte, kan også bidra til å styrke sjølvkjensla” (Barne- og likestillingsdepartementet: 2007).

Ungdom selv anfører ikke begrunnelser som dreier seg om at de skal føle seg mer verdt, få en bedre selvfølelse eller at det kan tenkes å bygge opp om sosial inkludering (sosialpolitiske begrunnelser). På samme måte som ungdom ikke går i fritidsklubb for å bli forebygget, bruker de ikke tid til arbeid i deltakelses- og innflytelsesordninger ut fra slike sosialpolitiske begrunnelser. Den instrumentelle begrunnelsen som ligger i behovet for samfunnet om å bygge demokratisk kompetanse i ungdomsbefolkningen, eller at det skal høyne det lokalpolitiske engasjement (fremtidige demokratibegrunnelser), inngår heller ikke i ungdoms egne begrunnelser og tenkning rundt deltakelse. Dette er voksensamfunnets begrunnelser. Også begrunnelser som knyttes an til det at deltakelse og innflytelse vil kunne styrke unges stedstillørighet og kanskje øke deres lyst til å etablere seg i hjemkommunen, er det voksne aktører som målbærer (lokalsamfunns- og stedsutviklingsbegrunnelser).

En type begrunnelser, som har elementer av flere av de nevnte typene begrunnelser, kan sies å være av kulturpolitisk karakter; dette dreier seg om at det lokale kulturliv og sivilsamfunn vil tjene på unges deltakelse fordi det vil kunne føre til at kulturlivet og fritidslivet i sivilsamfunnet blir mer mangfoldig. Mange steder har ungdom hatt innflytelse på de tilbud og muligheter som etableres, for eksempel i tilknytning til musikkverksteder, filmprosjekter, kino, ungdomshus, kulturarrangementer og lignen-

de. Kultur i betydningen ulike etniske eller subkulturelle adferds- og uttrykksformer inngår også av og til i begrunnelser for å involvere ungdom i større grad. Dette blikket på deltakelse dreier seg om at ulike gruppers behov og uttrykk tilgodeses og at tilliten mellom folk av ulike oppfatninger kan styrkes. Å bygge tillit mellom lokale meningsmotstandere er et sentralt demokratisk og politisk anliggende. Det samme kan etter vår mening sies om det å bygge tillit mellom generasjoner, noe som prosesser med unges deltakelse kan bidra til.

Grunnlaget for å trekke barn og unge inn i medvirkningsprosesser er blant annet et endret faglig syn på modenhet og kompetanse. Fra å være betraktet som umodne, har barn og unge fra 1980-tallet blitt akseptert som kompetente til å utale seg om saker som vedrører dem. Dette gjelder både saker som berører dem personlig og oppvekstvilkår generelt. Riktignok er det en erkjennelse av at barn er en utsatt gruppe i samfunnet med et spesielt behov for omsorg og beskyttelse, men også at de er kompetente og selvstendige individer med rett til å uttrykke sine egne meninger og å få dem vektlagt etter alder og modenhet. Det underliggende er at barn og unge ikke lenger skal være passive mottakere, men også aktive deltakere. Med andre ord anerkjennes barn og unge som borgere med rettigheter. I mange land har det også vært skrevet mye om citizenship for barn og unge – spesielt opplæring til citizenship, noe som har ført til at vi også i Norge har tatt i bruk begrepet *medborgerskap* (se for eksempel Ennew 1999, Hart 1992, Lockyer 2008). Tankegodset rundt medborgerskap er bygget på demokratibegrunnelser og synet på at individene i et samfunn hører til i et større fellesskap. De er borgere i et samfunn med en tilhørighet som gir visse rettigheter og forpliktelser.

De siste årenes diskusjoner og strategier har altså vist til en lang rekke ulike begrunnelser. Disse begrunnelsene speiler holdninger og forståelser knyttet til ungdom og medvirkning.

Skjematisk kan vi si at det anvendes følgende begrunnelser for unges medvirkning og deltakelse lokalt:

Demokratibegrunnelser:

- faglige kvalitetsbegrunnelser: saker blir bedre belyst og fundert, bedre innsikt og kunnskapsgrunnlag for avgjørelser, - unge bidrar med kompetanse og med nye idéer og innspill til voksensamfunnet
- de unge selv: a) retten til å bli lyttet til i saker som berører en, og b) demokratiske ferdigheter og kompetanse viktig å oppøve som medborgere (education for citizenship)
- forebygging av demokratiunderskudd; snu trenden med liten politisk oppslutning og aktivitet,

forvitring av lokaldemokratiet og dårlig rekruttering

Lokalsamfunn og stedsutviklingsbegrunnelser:

- nåtid: ungdom har mye å bidra med i stedsutviklingsprosjekter, mye kunnskap og andre type forslag og løsninger enn voksne
- framtid: befolkningsutvikling og bosetting i fremtida; styrke unges stedstilhørighet, styrke bostedskvaliteter og lokalsamfunnets attraktivitet, få ungdom til å etablere seg i hjemkommunen

Kulturpolitiske begrunnelser:

- styrke kreativt mangfold for aktivitet og kvalitetsopplevelser
- synliggjøre ulike grupper og unges kulturuttrykk, også etnisitet
- styrke sivilsamfunnet og sosial kapital: tillit mellom generasjoner og mellom folk med ulike oppfatninger, meninger og forståelser

Sosialpolitiske begrunnelse for medvirkning:

- inkludere, gi ansvar, sosial tilhørighet, selvverd
- bygge sosial kompetanse
- forebygging

Noen begrunnelser er fremtidige og på den måten instrumentelle; de skal tjene en hensikt i fremtiden (for eksempel bygge demokratisk kompetanse i den kommende voksgenerasjonen). Noen er instrumentelle på den måten at de i tillegg til sin egenverdi også tjener andre hensikter, altså har positive biefekter (for eksempel virke sosialt inkluderende eller styrke unges selvfølelse og verdighet).

Enkelte anfører at det viktigste når det gjelder unges deltakelse og innflytelse må være *egenverdien* og ikke fremtidige eller instrumentelle begrunnelser. Det er verdien her og nå som teller. Deres mer og mindre bevisste begrunnelser, som altså vil påvirke *motivasjon for deltakelse*, ligger for det første i retten til å bli hørt, og for det andre i at sakene det dreier seg om og som angår dem blir bedre belyst når et ungdomsperspektiv inkluderes. Begge disse begrunnelsene hører hjemme under det vi har kategorisert som demokratibegrunnelser. Ekspertgruppa mener at unges deltakelse og innflytelse vil styrkes ved *at demokratibegrunnelser danner en tydelig kjerne*, og at denne kjernen både består av den nåtidige egenverdi (rettighetsbegrunnelser) og fremtidige, instrumentelle verdier (bygge medborgerskap). De øvrige begrunnelsestyper er også viktige og bør synliggjøres, men bør etter vår mening ses som positive biefekter som bidrar til å styrke legitimiteten og statusen ved unges deltakelse og innflytelse.

I de nasjonale myndighetenes ulike begrunnelser for satsing på unges deltakelse, finnes alle de ulike begrunnelsestypene vi har beskrevet ovenfor. Også

lokalt er det vekslende og sammensatte begrunnelser for å åpne for og styrke dette feltet. Aktørenes begrunnelser avhenger selvsagt av fagfeltet de opererer på, men det finnes også en del eksempler på at de bygger begrunnelsene litt "tykke" ved å supplere med andre fagfelts begrunnelser. For eksempel finner vi dette i den nylig fremlagte St.meld. nr. 33 (2007-2008) "Eit sterkt lokaldemokrati". I kapitlet "Unge i lokaldemokratiet" henvises det til analyser fra NOVA og Institutt for samfunnsforskning (ISF) som viser at unge deltar i mindre grad enn voksne i konvensjonelle former for politisk aktivitet, men i større grad gjennom andre former for aktivitet som speiler samfunnsengasjement. De er derfor ikke mindre aktive enn andre aldersgrupper, snarere tvert imot. Så følger begrunnelser som er sammensatte og dekker flere av de begrunnelsestypene vi beskriver ovenfor:

"Derfor er det viktig at det vert lagt til rette for at barn og unge skal få delta i reelle demokratiske prosessar som aktive medborgarar. Barn og ungdom sine erfaringar, idear, kreativitet og skapartronge, evne til kritisk tenking, verdival og engasjement, må stimlerast og brukast.

Inkludering av barn og unge i lokaldemokratiet medverkar til å styrkja det. Synspunkt frå barn og ungdom kan gjera at politikarane tek avgjerder på eit breiare grunnlag enn dei elles ville ha gjort. Deltaking i lokale plan- og avgjerdsprosessar, i ungdomsråd og liknande organ har ført til større politisk engasjement og interesse for lokaldemokratiet mellom ungdom. Det kommunale velferdstilbodet overfor barn og ungdom kan verta betre tilpassa behova deira og ha høgare kvalitet dersom dei får høve til å påverka utforminga og omfanget av tilbodet. Opplevinga av å få reell innverknad er òg viktig for opplæring i demokratiske haldningar og handlemåtar. Det gjer òg noko med sjølvkjensla til barn og unge når dei sannar at synspunkta er verdifulle."

Meldingen omhandler også ungdomsråd, og begrunnelser anføres for hvorfor disse kan tjene en hensikt:

"Meininga med denne type ordning for den yngre aldersgruppa kan dels vera at dei som deltek skal skaffa seg erfaring og trening i å drive politisk arbeid i kommunen. Dels vert dei oppretta for å vera talerøyr for dei yngre aldersgruppene i kommunen og fylket. Opprettinga av slike råd utvidar dessutan dei politiske deltakinga utan å endra røyrettsalderen (...) Ungdomsråd vert dermed eit tilbod med låg terskel som gjer det lettare å engasjere seg politisk"

Det finnes mange eksempler på deltakelse i planlegging i denne meldinga. Ett er fra prosjektet Ung Input i Vest-Agder der barne- og ungdomsråd deltar i planprosesser og mange skoler har kommuneplanen som prosjekt i undervisningen. Sentrale tema er blant annet visjonstenkning og kartlegging av hvordan det er å vokse opp der:

”Målet er at slik involvering i kommuneplanprosessane skal styrkja tilknytninga til heimstaden, og føra til at fleire vel å etablere seg i heimkommunanene etter avslutta utdanning” heter det. Her ser vi altså et eksempel på lokalsamfunns- og stedsutviklingsbegrunnelse.

Begrunnelsene over for å trekke ungdom mer med i ”styre og stell” gjenspeiler KRD’s sentrale arbeidsfelt: lokaldemokrati, kommunal virksomhet, distriktpolitikk og stedsutvikling. Departementet, under en nåværende senterpartistatsråd, er naturlig nok særlig opptatt av ungdoms stedstilhørighet og tiltak som kan begrense flyttestrømmen mot store byer. Men det ser og ut til at den politiske ledelsen er opptatt av ungdomsdeltakelse i seg selv: ”Jeg har stor tro på ungdomsråd som middel til å øke de unges interesse for å delta i lokalpolitikken”, uttalte statsråd Magnhild Meltveit Kleppa i anledning overrekkelse av sluttrapporten fra den hurtigarbeidende gruppen for ungdomsdemokrati som dette departementet hadde nedsatt (KRD pressemelding 14.12.2007). Ungdom selv foreslo 120 punkter for å øke den demokratiske deltakelsen blant ungdom. I innledningen til presentasjonen fra ungdommen sier de blant annet ”Å få ungdom til å delta i valg er en vanskelig utfordring, når ungdom ikke selv velger å delta”. Videre heter det ”Hvis ungdom skal stemme må dette føles meningsfylt”. I avsnittet ”Hvordan kan partiene få flere unge folkevalgte?” heter det innledningsvis: ”Unges deltakelse i demokratiet er viktig på alle nivå. Unge folkevalgte kan sikre ungdommens perspektiv på viktige saker. Samtidig er unge folkevalgte viktig for at ungdom skal føle seg som en verdifull del av demokratiet”. En ting er å få flere unge til å bruke stemmeretten, noe helt annet er det å få unge til å bruke tid og krefter i lokale innflytelsesorganer og representasjonsordninger. At dette må føles meningsfylt gjelder antakelig i enda større grad for denne type engasjement. ”Hva er vitsen?” spør de seg, og mener med det at det må tjene en hensikt. Det må med andre ord gi en uttelling ved at deres erfaringer og synspunkter etterspørres, at de får innflytelse eller får gjennomslag for ungdomsperspektiv på saker og planer. Det vil si at motivasjonen er å finne i det vi her betegner som demokratiske begrunnelser.

Kapittel 8 Nasjonale myndigheters politikk for unges deltakelse og innflytelse

8.1 Nasjonal policy og lokal iverksetting og utforming

Nasjonale myndigheter har arbeidet med å styrke unges medbestemmelsesmuligheter; noen gjennom konkrete tiltak og endringer i lovverket, andre gjennom utprøving av nye praksisformer, stimuleringstiltak, kompetansebygging eller veiledningsmateriell til kommunene for å inspirere til økt innsats på feltet. Ekspertgruppa er bedt om å vurdere ungdoms deltakelse og innflytelse i kommunene, og om de unge deltar i tilstrekkelig grad. Når det er de politiske myndighetene som stiller spørsmålet, må vi starte med å se på hva slags mål myndighetene og andre sentrale instanser har formulert. Nasjonale målformuleringer og strategier fungerer som grunnlag og stimulans for lokale tiltak. I de målformuleringer og strategiplaner som eksisterer på nasjonalt nivå er det tydelig at en ikke anser dagens deltakelse og innflytelse som tilstrekkelig. At denne ekspertgruppa ble nedsatt er i seg selv et uttrykk for dette. I de målformuleringer som eksisterer brukes det formuleringer som ”bedre muligheter; økt innflytelse; det må skje mer; i enda større grad”. Gjennomgangen av dokumenter og tilgjengelig stoff fra regjering og ulike departementer viser at det legges ned en god del arbeid i å tenke strategisk og i å forankre forståelsen for (barns og) unges deltakelse og innflytelse. Kan denne type strategier, policy og deltakelsesordninger implementeres lokalt? Hva innebærer det å finne eller utvikle lokalt tilpassede ordninger og praksis for å styrke unges deltakelse og innflytelse? Samtidig må en spørre seg hvorfor det synes å være slik at det enda er langt igjen i mange kommuner?

I forbindelse med den samlede oversikten over Regjeringens mål og innsatsområder i statsbudsjettet 2008, er det et eget avsnitt om å ”Styrke barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnet”:

”Barn og ungdom må få bedre mulighet til medvirkning og innflytelse i utforming og gjennomføring av barne- og ungdomspolitikken. Deres ressurser og kunnskaper er viktige bidrag. Regjeringen ser det som viktig at barn og ungdom får økt innflytelse i saker som berører dem på alle forvaltningsnivå”

I en tidligere anledning, i forbindelse med behandlingen av Stortingsmelding nr. 39 (2001-2002) ”Oppvekst og levekår for barn og unge i Norge”, sies det i innstillingen til Stortinget:

”En viktig utfordring fremover er å stimulere til at antallet kommuner med systematisk medvirkning fra barn og ungdom øker, og at dette blir en viktig og ordinær del av arbeidet i kommunene”

”Kommunene oppfordres til å sikre et mer forpliktende samarbeid mellom kommunestyret og ungdomsråd eller lignende innflytelsesorgan for barn og unge”

8.2 Barne- og likestillingsdepartementets strategiske formuleringer

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) har i mange år hatt en sentral og koordinerende rolle på det nasjonale nivået når det gjelder barn og unges deltakelse og innflytelse. Departementet har arbeidet med å sette temaet på dagsorden på en rekke konferanser og samlinger, utarbeidet diverse veiledningsmateriell til kommunene og lokale ungdomsråd, informert om gode praksiser og eksempler m.v. Det er derfor viktig å se på hva slags formuleringer dette departementet baserer sitt arbeid på.

Rundskrivet ”Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene” (Barne- og likestillingsdepartementet: Rundskriv Q-27/2006) har mål- og strategiformuleringer som speiler det mangeårige arbeidet på feltet og viser kjernen i dette arbeidet. Der heter det blant annet:

”Barn og ungdoms ressurser, deres erfaringer, tanker og idéer blir for lite brukt. Deres kreativitet og skapertrang, evne til kritisk tenking, verdivalg og engasjement må stimuleres, tas vare på og brukes”

”Å sikre barn og unge gode muligheter til deltakelse og innflytelse er et viktig mål i barne- og ungdomspolitikken. Barn og ungdom må få større innflytelse i saker som har betydning for deres utvikling, trivsel og oppvekstkår”

”Barn og ungdoms deltakelse og innflytelse må bli så godt innarbeidet at dette blir en del av det ordinære arbeidet på alle plan i kommunen”

Det vises til at det skjer mye rundt i kommunene som vitner om satsing på medvirkning, men departementet vil at det må skje mer og at:

"Det er ikke nok å etablere et ungdomsråd, men det er en god start dersom barn og ungdom gjennom dette får reell innflytelse. Det bør også være rom for at barn og unge kan ta initiativ til saker på andre måter."

Noe er formulert som målsettinger som samtidig vil fungere som virkemidler for målet om økte deltakelse og innflytelse:

"Arbeidet må legges opp ut fra lokale forutsetninger, samtidig som det gis rom for ulike metoder og arbeidsformer. Barn og unge bør få delta ut fra egne forutsetninger og på egne arenaer. Det er videre av betydning å sikre en bred deltakelse fra ulike grupper av barn og unge i arbeidet"

Barne- og likestillingsdepartementet har også konkret satset på ulike strategier for å fremme medvirkning fra barn og unge. I stikkordsform nevnes:

Veilednings- og informasjonsmateriell til kommunene:

- Frå barnehage til ungdomsportal – eksempel på barne- og ungdomsinnverknad i kommunene (2007)
- Håndbok for ungdomsråd (2006)
- Fra rockebinge til sandvolleybane – aktiviteter og møteplasser for ungdom i ulike lokalmiljø (2005)
- Mer innflytelse til barn og ungdom – eksempler fra arbeidet i kommuner og fylker (2003)
- Ungdomstiltak i større bysamfunn (2003)

Andre strategiske tiltak:

- Kåring av Årets barne- og ungdomskommune, der ett av kriteriene for utmerkelsen må være at kommunen er god på arbeid med deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom
- Støtte til utviklingsarbeid i kommuner
- Årlig Barne- og ungdomskonferanse der deltakelse og innflytelse er et fast tema
- Tilskuddsordning "Ungdomssatsing i distriktene" der det er krav til medvirkning fra ungdom utforming av søknad og gjennomføring av tiltak
- Arrangør av internasjonale konferanser:
- The European Conference on Child and Youth Participation in Society. Norway 2002
- NYRIS 10: Bonds and Communities – Young People and their social ties. Conference. Lillehammer, Norway 2008

8.3 Nasjonal strategi for barn og unges miljø og helse 2007-2016

Dette er en strategi som inngår i regjeringens totale satsing på barn og unges oppvekstmiljø. Den er forankret i et internasjonalt arbeid om miljø og helse, blant annet gjennom at medlemslandene i Verdens Helseorganisasjon WHO-Europa har samlet seg om

en felles erklæring og en europeisk handlingsplan. Strategien er utarbeidet av en tverrdepartemental arbeidsgruppe som også har trukket barn og unge inn som bidragsyttere i arbeidet; gjennom spørreskjema på Barne- og ungdomskonferansen i 2005, undersøkelser i ulike deler av landet og dialogkonferanser med barne- og ungdomsorganisasjoner.

Ett av fem satsingsområder for å nå mål for (barn) og unges helse er "*Større deltakelse og gjennomslag for barn og unge i offentlige beslutningsprosesser*". Bakgrunnen er erkjennelsen at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder i hvilken grad (barn og) unge høres i plan- og beslutningsprosesser, og om helse og miljø er tema de får uttale seg om:

"Det må skje mer i kommunene for at barn og unge mer generelt skal oppleve at de blir hørt. Barn og unges deltakelse og innflytelse må bli så godt innarbeidet at dette blir en del av det ordinære arbeidet på alle plan i kommunene. Det må utarbeides klare rutiner på tilbakemeldinger fra barn og unge, slik at de får informasjon om hvilke planer som er på gang og hvordan deres synspunkter og innspill blir fulgt opp" (s. 25).

I dokumentet vises det til Barnetråkk-metoden (som er et verktøy utviklet i Vestfold for å registrere arealer som brukes til lek og opphold), til Helse i plan (et prosjekt som skal forankre folkehelse tiltak i plan- og styringsdokumenter), til strategier for miljølære i skolene, og lovforankring og veiledning for deltakelse i skolemiljøutvalgene. Under punktet "Tiltak som skal vurderes" er det ikke mye nytt. Det står: "Som del av arbeidet med Helse i plan -prosjektet, skal det utvikles verktøy for å vurdere konsekvenser for barn og unges miljø og helse av politiske beslutninger nasjonalt, regionalt og i kommunene. Følge opp bestemmelsene i ny plan- og bygningslov om involvering av barn og unge i planlegging og politikkutforming som berører deres oppvekstmiljø og helse". Det sistnevnte tiltaket blir særlig interessant å se om ny og bedre praksis i planprosesser vokser fram etter at plandelen av den nye loven trer i kraft 1.juli 2009.

8.4 Kommunal- og regionaldepartementet: strategier for å styrke lokaldemokratiet

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har hatt hovedansvaret for lokaldemokratikommisjonens arbeid og for utarbeiding av den foreliggende Stortingsmeldingen om styrking av lokaldemokratiet (se nærmere under). Departementet har også konkret arbeidet for å trekke ungdom inn i sin politikkutforming og støtter tiltak som kan trekke i samme retning:

- tilskuddsordning hvor også ungdom i samarbeid med kommuner kan søke støtte til tiltak som skal bidra til økt valgdeltakelse
- bolystrådet: en gruppe unge voksne ble gitt i oppdrag å komme med forslag til hva som skal til for at unge vil bosatte seg i distriktene (www.krd.no/Bolystradet)
- gruppe for ungdomsdemokrati: en gruppe med representanter fra alle ungdomspartiene, Elevorganisasjonen og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) som kom med 120 forslag til kommunalministeren for hvordan øke den demokratiske deltakelsen blant ungdom (KRD 2007)
- stemmerett for 16-åringene ved lokalvalg: er foreslått i St. meld nr 33 (2007-2008) som skal behandles i Stortinget i vårsesjonen 2009. Når Stortinget har behandlet meldingen vil departementet sende ut informasjon om forsøksordningen og en invitasjon til kommunene om å delta i denne. Forsøket vil bli evaluert.

Forut for den framlagte Stortingsmeldingen "Eit sterkt lokaldemokrati" ble det etablert en lokaldemokrati-kommisjon som kom med utredningen "Det lokale folkestyret i endring" (NOU 2006:7). I dette arbeidet ble det også vurdert mål og tiltak for å øke deltakelse og innflytelse for og fra ungdom. Det heter blant annet:

"Kommisjonen ser deltakinga blant dei unge som ei spesiell utfordring.

Kommisjonen vil peike på at når kommunane først vel å ta i bruk ordninga med ungdomsråd, bør dei formalisere dette i større grad enn kva som er tilfelle i dag. For det første bør deltakinga avgrensast til dei under 18 år, som er gjeldande stemmerettsalder. For det andre bør kommunane sørge for at det følgjer ressursar med ordninga. Her handlar det om å ta ungdommen sitt engasjement på alvor.

Kommisjonen vil også peike på at det ikkje er noko til hinder i lovverket for å velje ungdom under 18 år som medlemar av kommunale nemder og utval. Det som i dag stengjer for dette i mange kommunar er at kommunane i stor grad har vedteke ei eller anna form for gjennomgåande representasjon. Kommisjonen vil be kommunane om å vurdere dette særskilt når ein drøftar kommunal organisering.

Kommisjonen meiner også at skolen bør ta større ansvar for demokratiopplæringa blant dei unge. Kommisjonen meiner dette kan skje i samarbeid med kommunane. Kommunane kan utarbeide eit opplæringstilbod som gir dei unge kunnskap om korleis kommunen (demokratiet) og det politiske arbeidet fungerer. Kommisjonen vil understreke at også dei politiske partia har eit særleg ansvar for opplæring i demokratiske verdiar og handlemåtar blant ei unge.

Kommisjonen vil igjen vise til innbyggjarinitiativordninga som ein viktig kanal for politisk deltaking også for dei unge"

I Stortingsmeldingen "Eit sterkt lokaldemokrati" er det et eget kapittel (6.3) om "Unge i lokaldemokratiet". Der vises det til ulike lokale eksempler på medvirkning fra ungdom, og det argumenteres med ulike begrunnelser for hvorfor det er viktig. Det framheves at unge vil tilføre saker og demokratiske prosesser noe nytt og deltakelse vil stimulere til kreativitet og evne til kritisk tenking, at det kan styrke lokaldemokratiet og politisk engasjement hos unge, at det lokale velferdstilbudet blir bedre tilpasset unge bruker og deres behov, samt at deltakelse kan styrke unges selvfølelse. Meldingen drøfter spesielt ungdomsråd, og argumenterer for lovfesting ut fra begrunnelser som dreier seg om styrking av lokaldemokratiet, men går likevel imot det fordi det strider mot det viktige prinsippet om at staten i minst mulig grad skal lovregulere organiseringen i kommunene.

8.5 Miljøverndepartementets strategier for ungdoms deltakelse

Miljøverndepartementet har i mange år arbeidet for barn og unges interesser i planleggingen, og for at medvirkning skal finne sted. Departementet har nettsider som omhandler barn og unge og deres interesser i planleggingen. Der beskrives departementets strategiske hovedanliggender:

"Utbygging og fortetting skaper press på grøntarealer og arealer som brukes av barn til ulike aktiviteter. Det blir derfor særlig viktig at barn og unges arealinteresser kommer på den politiske dagsorden i kommunene når kommuneplaner og andre plansaker diskuteres. Det er kommunestyret som er øverste ansvarlige for barns oppvekstmiljø i kommunen.

Etter plan- og bygningsloven skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.

Kommunene skal ivareta barn og unges interesser i all planlegging og i plan- og byggesaksbehandling. Hovedansvaret for kommunenes planlegging ligger etter plan- og bygningsloven i kommunestyret og lederen av kommunens administrasjon.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.

For å styrke barn og unges interesser i planlegging ble det i 1989 gitt rikspolitiske retningslinjer for barn og unge. Retningslinjene presiserer kommunenes ansvar. De stiller krav til kommunes planprosesser og krav til den fysiske utforming av områder for barn.

I plan- og bygningsloven går det frem at kommunestyret skal peke ut en etatsjef eller annen tjenestemann som skal ha særlig ansvar for å se til at kommunen oppfyller sine forpliktelser for å ivareta barn og unges interesser i planlegging, plan- og byggesaksbehandling"

Allerede i 1989 ble det vedtatt Rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planleggingen. Miljøverndepartementet har hovedansvaret, også for ordningen med barnerepresentanten (barnas talsperson), som skal følge med på om kommunen ivaretar sitt ansvar for unges interesser. Det er i flere år arrangert opplæring og gjennomført kompetansebyggende tiltak overfor barnerepresentantene. Nå ønsker regjeringen at de rikspolitiske retningslinjene skal håndheves strengere og mener at i de tilfeller det er interessekonflikter, bør barns behov for aktivtetsfremmende arealer veie tyngre enn de hittil har gjort. Selv om det ikke er ungdom selv som sitter som representanter lokalt, har denne ordningen en viss symbolsk viktig betydning for hensyntagen til barns og unges spesielle behov.

I forbindelse med arbeidet med ny Plan- og bygningslov (se kapittel om lovforankring), har Miljøverndepartementet viet konkret oppmerksomhet til barn og unges medvirkning.

Det oppfordres spesielt til å trekke barn og unge selv mer aktivt inn i planleggingen, og det presiseres at kommunen er ansvarlig for at planprosessene blir tilrettelagt og organisert slik at barn og unge som berørt part gis anledning til å medvirke. Det påpekes i ny plandel at alle som fremmer planforslag, også andre offentlige instanser og private skal sørge for medvirkning. For å sikre reell medvirkning understrekes det at det er viktig at barn og unge blir trukket med tidlig i planprosessen, fordi det erfaringsmessig er vanskeligere å bli hørt og tatt hensyn til dersom ens synspunkter fremmes sent i planprosessen (www.md.dep.no).

I ny plan- og bygningslov pålegges kommunen å etablere en særskilt ordning med samme intensjon og formål som barnerepresentantordningen. Kommunen står fritt til å velge modell. De kan velge å videreføre barnerepresentantordningen, eller de kan erstatte denne med en annen ordning. Kombinasjonen med SLT-arbeidet (samordnet lokalkriminalitetsforebyggende arbeid) kan være en slik mulighet. Miljøverndepartementet vil i veileder til den nye loven skissere mulige modeller for denne særskilte ordningen.

Gjennom skjærpede krav til oppfølging av de rikspolitiske retningslinjene, hvor blant annet fylkesmann og fylkeskommune er pålagt å reagere på manglende dokumentasjon på medvirkning fra barn og unge, og strengere krav til medvirkning i ny plan- og bygninglov, håper Miljøverndepartementet på økt medvirkning fra barn og unge i planprosesser.

Kapittel 9 Dagens lovforankring av unges rett og mulighet til deltakelse og innflytelse

9.1 Innledning

Ungdomslovgivningen har fremmet krav om lovfesting av unges rett og mulighet til medbestemmelse lokalt i kommunene. De mener at ungdom trenger en lov som definerer ungdoms rettigheter og muligheter samt det offentlige forpliktelser. En av begrunnelsene er at "ungdom stadig er utelatt fra viktige politiske prosesser lokalt og nasjonalt". I oppropet heter det derfor: "Vi vil sikre ungdoms rett til demokrati og deltakelse fordi ungdom er en ressurs. Ungdom må få reell medbestemmelse i saker som angår dem" (www.ungdomslov.no). For å kunne vurdere behovet for en ungdomslov slik Ungdomslovgivningen har foreslått, og som tenkes å dekke så vel retten til et godt kultur- og fritidsmiljø som retten til deltakelse og innflytelse, er det nødvendig å få en oversikt over eksisterende lovforankringer.

Det som betegnes som *rettighetsprinsippet*, dvs. unges rett til å uttale seg i saker som angår dem, er hjemlet både i FN's barnekonvensjon og i barneloven/barnevernsloven. Rettighetsprinsippet er knyttet til demokratiske og sosialpolitiske begrunnelser. Tidligere studier av ungdomsråd (Lidén 2003 og Skimmeli 2000) viser imidlertid at rettighetsbegrunnelser var lite framme i kommunene; mens behovet for å få belyst saker ut fra unges perspektiv ofte ble artikulert. Resultatet kan for så vidt sies å bli det samme, men beveggrunnen er forskjellig. Sentrale myndigheter vektlegger at FN-konvensjonen er vesentlig å legge til grunn for arbeidet i norske kommuner. En pågående studie av innflytelsesorganer i kommunene vil kaste lys over dette, blant annet er arbeidet med oppfølging av konvensjonen blitt mer etablert enn det var på slutten av 90-tallet.

9.2 Grunnloven: stemmerett

§ 50 i Grunnloven slår fast den alminnelige stemmerett for alle som er fylt 18 år og som er borgere i landet: "Stemmeberettigede ved Stortingetsvalg er de norske Borgere, Mænd og Kvinder, som senest i det Aar, Valgthinget holdes, have fyldt 18 Aar. I hvilken Udstrækning dog norske Borgere, som paa Valgdagen ere bosatte udenfor Riget men opfylde foranstaaende Betingelser, ere stemmeberettigede, fastsættes ved Lov. Regler om Stemmeret for ellers stemmeberettigede personer som paa Valgdagen aabenbart lide af alvorlig sjælelig Svækkelse eller nedsat Bevidsthed, kunne fastsættes ved Lov".

I forbindelse med den framlagte Stortingsmeldingen om lokaldemokratiet er det foreslått å gjennomføre

forsøk med stemmerett ved ved lokalvalg for 16-åringer (2011).

9.3 FN's barnekonvensjon

FN's konvensjon om barns rettigheter, som også gjelder for ungdom, har vært et viktig grunnlag for arbeid med medbestemmelse som er gjort på ulike samfunnsområder. Norge ratifiserte i 1991 konvensjonen som slår fast at barn og unge har rett til å si sin mening i alle saker som angår dem. Konvensjonen ble inkorporert i norsk lov i 2003. Kommunene har en nøkkelrolle i å realisere og praktisere konvensjonen, som i artikkel 12 lyder slik:

A. 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 gi barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

B. For disse formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller ved en representant eller et egnet myndighetsorgan og på en måte som samsvarer med vedkommende lands saksbehandlingsregler".

I begynnelsen av 2008 forelå Norges fjerde rapport til FN om oppfølging av barnekonvensjonen. Åtte kommuner var i den forbindelse invitert til å innhente synspunkter fra barn og unge på hvordan det er å vokse opp i Norge (Barne- og likestillingsdepartementet 2008, Sandbæk og Einarsson 2008). Formålet var både å engasjere barn og unge i rapporteringen til FN, og å videreutvikle kompetanse i kommunene når det gjelder å innhente og følge opp synspunkter fra barn og unge (Brev fra Barne- og likestillingsdepartementet 04.2008 ved utsendelse av rapporten). I rapporten vises det til ulike tiltak og virkemidler som er etablert og som vil bli videreutviklet, deriblant denne ekspertgruppa. Det framgår av rapporten at det er stor forskjell i praksis i de ulike departement når det gjelder bruk av barn og unge som dialogpartnere. "Kunnskaper om barns rett til å bli hørt i saker som angår dem er til stede i varierende grad. Det er et mål å sikre en mer systematisk høring av barns synspunkter i statsforvaltningen. Som ledd i iverksettingen av en bedre overvåking av barnekonvensjonen i Norge (...) vil det bli etablert et dialogforum mellom ungdomsrepresentanter og barne- og likestillingsministeren" (Barne- og likestillingsdepartementet 2008).

9.4 Kommuneloven

Kommuneloven åpner for visse ytrings- og deltakelsesformer for ungdom selv om de er under 18 år. Kommunal- og regionaldepartementet tolker kommuneloven slik at "ungdom kan gis møte- og talerett i kommunestyret/fylketinget. Møte- og talerett kan ungdomsrepresentanter gis selv om de ikke er valgt inn, dersom kommunestyret/fylkestinget selv ønsker å gi dem slike rettigheter. Departementet legger imidlertid til grunn at ingen andre enn de valgte representantene kan gis formell forslagsrett i folkevalgte organer" (Rundskriv Q-27/2006 Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene). I samme rundskriv sies det at ungdom kan velges som representanter med fulle rettigheter til kommunale nemnder, råd og utvalg selv om de ikke har stått på liste ved kommunestyre- eller fylkestingsvalget. Departementet slår fast at det ikke er noen nedre grense for valgbarhet til andre folkevalgte organer enn kommunestyret/fylkestinget, men at ungdom under 15 år ikke bør gis innsyn i taushetsbelagte saker.

9.5 Lov om barn og foreldre, lov om barneverntjenester

I lov om barn og foreldre og lov om barneverntjenester er barn gitt rett til å uttale seg i saker som angår dem. Dette gjelder blant annet hvem av foreldrene barnet skal bo hos. Barn har rett til å uttale seg ved fylte 7 år.

Lov om barn og foreldre § 31: Rett for barnet til å vere med på avgjerd: "Etter kvart som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt på det saka dreiar seg om, skal foreldra høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd om personlege tilhøve for barnet. Dei skal leggje vekt på det barnet meiner alt etter kor gammalt og modent barnet er. Det same gjeld for andre som barnet bur hos eller som har med barnet å gjere. Når barnet er fylt 7 år, skal det få seie si mening før det vert teke avgjerd om personlege tilhøve for barnet, mellom anna i sak om kven av foreldra det skal bu hos. Når barnet er fylt 12 år skal det leggjast stor vekt på kva barnet meiner". Lov om barneverntjenester: § 6-3. Barns rettigheter under saksbehandlingen: "Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkt, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Et barn kan opptre som part i en sak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom det har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder. Fylkesnemnda kan innvilge et barn under 15 år partsrettigheter i særskilte tilfeller. I sak som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker, skal barnet alltid regnes som part".

9.6 Opplæringsloven

Skolen kan ses som unges arbeidssted. Deres rett til deltakelse og medvirkning er hjemlet i Opplæringsloven. Den sikrer at de unge skal høres i saker som angår så vel det fysiske som det psykososiale miljøet, samt elevrådenes eksistens og funksjon. Slik blir skolen også en viktig arena for demokratisk opplæring og erfaringsdanning. I § 11-2 om Elevråd for grunnskoler heter det at det for årstrinnene 5-7 og 8-10 (dvs. ungdomsskolen) skal være et elevråd med representanter for elevene. I loven sies det at "Elverådet skal fremje fellesinteressene til elevane på skolen og arbeide for å skape godt lærings- og skolemiljø. Rådet skal også kunne uttale seg i og komme med framlegg i saker som gjeld nærmiljøet til elevane".

§ 11-6 slår fast at det ved hver videregående skole skal være et elevråd med minst et medlem for hver 20. elev. Elevrådet skal blant annet "arbeide for læringsmiljøet, arbeidsforholda og velferdsinteressene til elevane". Loven gir dessuten rett til å avholde allmøter. Elevers rett til medvirkning er forankret i opplæringsloven, læreplanen og prinsipper for læreplanene/læringsplakaten. Kunnskapsdepartementet har ansvar for Opplæringsloven, som etter siste revidering også gir unge rett til medinnflytelse på sitt eget arbeidsmiljø. I kapitlet om elevenes skolemiljø (9a), heter det at elevene har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø, og at også elever har rett til å fremme saker om det fysiske arbeidsmiljøet så vel som det psykososiale miljøet. I § 9a-5. Elevdeltaking i skolemiljøarbeidet heter det at "Elevane skal engasjerast i planlegginga og gjennomføringa av det systematiske arbeidet for helse, miljø og tryggleik ved skolen. Skolen skal leggje oppgåver til rette for elevane etter kva som er naturleg for dei enkelte årstrinna". Det sies at elevrådet kan oppnevne skolemiljørepresentantar til å ivareta elevenes interesser overfor skolen og myndighetene i saker som har med skolemiljøet å gjøre. Dette er formalisert ved at:

"Elevane kan møte med inntil to skolemiljørepresentantar i arbeidsmiljøutvalet eller anna samarbeidsorgan der eit slikt er oppretta ved skolen i samsvar med arbeidsmiljøloven kapittel 7, når dette behandlar spørsmål som vedkjem skolemiljøet for elevane. Skolemiljørepresentantane har da talerett og rett til å få meininga si protokollert. Skolemiljørepresentantane skal ikkje vere til stades når utvalet behandlar saker som er omfatta av teieplikt etter lover eller forskrifter".

For at elever skal kunne delta på et reelt grunnlag er det viktig at de har en rett til å bli holdt informert og en rett til å uttale seg. Dette er juridisk ivaretatt i § 9a-6. Informasjonsplikt og uttalerett, der det heter at:

“Samarbeidsutvalet, skoleutvalet, skolemiljøutvalet og dessutan elevrådet og foreldrerådet skal haldast løpande underretta om alle tilhøve - deriblant hendingar, planar og vedtak - som har vesentleg betydning for skolemiljøet. Råda og utvala har på førespurnad rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet ved skolen.

Råda og utvala som er nemnde i første ledd, skal så tidleg som mogleg takast med i planlegginga og gjennomføringa av miljøtiltak ved den enkelte skolen, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

Dersom skolen blir klar over tilhøve ved skolemiljøet som kan ha negativ verknad for helsa til elevane, skal elevane og dei føresette snarast mogleg varslast om det.”

dessuten at krav til medvirkning og deltaking også er et krav barn og unge har etter FN's konvensjon for barns rettigheter (barnekonvensjonen). (Se mer om dette i Miljøverndepartementets veileder Barn og planlegging på www.planlegging.no).

9.7 Plan- og bygningsloven

I 2008 ble den nye Plan- og bygningsloven lagt fram for Stortinget, og plandelen skal tre i kraft fra 1.juli 2009 (Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan og bygningsloven) (plandelen)). I denne loven er medvirkning gitt en spesiell plass:

“Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning...Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke selv er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte” (§5-1)

Departementet setter krav til kommunene om at de organiserer planprosesser slik at barn og unge får anledning til å delta. I et nytt rundskriv "Om barn og planlegging" nr. T-2/2008.: (etter at ny planlov kom) heter det blant annet at "Kommunen skal sørge for at all planlegging etter plan- og bygningsloven som foregår i kommunen er i tråd med rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging". Barn og unge berøres ofte av planer selv om de ikke faller inn under den gjengse forståelse av begrepet "berørt part".

Det er i stor grad opp til kommunene selv å avgjøre og utforme opplegget for medvirkning og informasjon om planprosessene. Den nye Plan – og bygningsloven stiller krav om at kommunen skal utarbeide et planprogram ved oppstarten av kommuneplanprosessen, og dette planprogrammet skal blant annet redegjøre for hva slags medvirkning som skal gjennomføres og hvordan prosessen skal skje. Planprogrammet forplikter, og statlige og regionale myndigheter skal ha det til høring. Det er videre en klar forutsetning at kommunenes planlegging for barn og unge gjennomføres i et tverrsektorielt samarbeid. Miljøverndepartementet framholder

Kapittel 10 Muligheter for deltakelse og demokrati­læring i skole, fritidsklubb og foreningsliv

10.1 Innledning: interne arenaer for deltakelse

Når vi skal se på unges deltakelse og deres muligheter for innflytelse på lokal politik­kutforming og utvikling av tiltak som har betydning for unges levekår og livsmiljø, er det samtidig relevant å ha et blikk på hva slags medvirkning og deltakelse de gis mulighet for internt på sine viktigste hverdagsarenaer. For ungdom flest er hverdagslivets viktige arenaer av vel så stor betydning for å bli lyttet til, tatt alvorlig, erfare formelle og uformelle forhandlinger med jevnaldrende og voksne, og lytte til og respektere andres oppfatninger. Normdanning for demokratisk praksis er også forankret i hverdagslivets arenaer. Skole og fritidsliv er de viktigste arenaer for deltakelse, innflytelse og demokrati­læring. Holdninger og praksis på de ulike arenaer står i et gjensidig påvirkningsforhold. En kan vanskelig tenke seg en demokratisering av barndom og ungdomstid uten parallelle strømninger som drar i samme retning. Det er ikke mulig å ”bruke spansk­krør” på skolen for så å sende de unge på allmøte i fritidsklubben eller hjem til forhandlingsfamilien. Innledningsvis beskrev vi familien som en arena der hverdagslivets praksis i betydelig grad har endret seg i retning av å gi barn og unge en posisjon der de i større grad enn i tidligere generasjoner blir lyttet til og deltar i beslutninger som angår dem selv.

Intern medvirkning og deltakelse på skolen, i foreningslivet eller fritidsklubben er av betydning for akkurat de ungdommene som befinner seg på den konkrete arenaen. Et ungdomsperspektiv på beslutningene vil bidra til å gjøre de konkrete sakene eller praksisene bedre for de unge. Samtidig bør den videre betydningen framheves; for det første er dette også treningsarenaer for demokratisk praksis, og for det andre vil de alle være relevante når det gjelder å velge representanter til kommunale ungdomsråd, unges kommunestyre eller lignende kommunale innflytelsesorganer.

Lokalsamfunnets deltakelsesformer og medvirkningsarenaer kan ses som mer eksterne eller allmenne i den forstand at de i prinsipp angår alle unge som bor der, selv om det er et mindretall som faktisk deltar. Resultatene av medvirkningen og signaleffektene dette kan gi kan imidlertid få betydning for mange. Dette kommer vi nærmere tilbake til i neste kapittel.

Fritidslivets arenaer er mangfoldige og både innenfor og utenfor handlingsrommet som offentlige

myndigheter har til å forme, påvirke eller stimulere. Kommunale myndigheter kan for det første beslutte hva slags medvirkningsordninger de kommunale fritidsklubbene skal ha. For det andre kan de knytte betingelser om demokratiske ordninger og praksis til støtten de gir til frivillige organisasjoner. Både frivillige organisasjoner og fritidsklubber/ungdomshus er viktige arenaer for demokratisk praksis, danning og kompetansebygging. Hva slags intern praksis disse har for medvirkning og deltakelse kan bety mye for de unge som er aktive deltakere i slike fritidstilbud.

Men deler av mange unges fritidsliv finner sted på mer kommersielle arenaer der de i større grad kan ses som kunder som kjøper et tilbud om en aktivitet eller opplæring, og der demokratisk praksis sannsynligvis sjelden inngår i konseptet. Eksempler på slike tilbud kan være private treningssentre, ride­skoler, private artist- og kulturskoler, dansestudioer og lignende. Hvis og når slike aktører gjennomfører brukerundersøkelser for å måle kundenes tilfredshet, ønsker og behov, kan det på et vis sies å være i slett med elevundersøkelser i skolen.

10.2 Deltakelse og demokrati­læring i skolen

Skole for ungdom er ungdomsskolen, der alle er, og videregående, der ikke alle er. I prinsippet skal alle unge gjennom den videregående skole, men i praksis er det store frafall og i særdeleshet innen praktiske studieretninger.

I kapitlet om lovforankring av medbestemmelse, beskrev vi hvordan Opplæringsloven gir unge rett til deltakelse gjennom *elevråd* og *arbeidsmiljøutvalg* som skal sikre både det fysiske og det psykososiale miljøet på skolen. Men elevene skal også kunne ha innflytelse gjennom å delta i utforming av sitt *læringsmiljø*. Hvordan elevene opplever at denne muligheten praktiseres, kartlegges gjennom Elevundersøkelsen. Nedenfor beskriver vi derfor dette nærmere.

Elevundersøkelsen er en nettbasert undersøkelse som gjennomføres hvert år, der elever i grunnskolen og videregående får anledning til å vurdere sitt læringsmiljø, herunder medvirkning. Det at det gjennomføres en slik undersøkelse må i seg selv ses på som en form for demokratisk praksis; elevene blir spurt om sine vurderinger av læringsmiljøet og om medbestemmelse i skolehverdagen. Men som i andre sammenhenger kan det være en lang vei fra

det å bli spurt, via det å faktisk bli lyttet til, til det å få innflytelse ved at deres erfaringer, opplevelser og synspunkter bidrar til konkrete forandringer eller tiltak.

Den obligatoriske gjennomføringen av Elevundersøkelsen er forankret i § 2-3 i Forskrift til opplæringsloven og § 5 i Forskrift til friskoleloven:

“Elevane i grunnskolen og i vidaregåande opplæring skal ta del i nasjonale undersøkingar som gjeld motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedverking, elevdemokrati og det fysiske miljøet. Skolen skal sørge for at kartlegginga blir følgde opp internt i samarbeid med elevrådet. Skoleeigaren skal sørge for at nasjonale undersøkingar om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedverking, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomførte og følgde opp lokalt.”.

Undersøkelsen er obligatorisk på 7. og 10.klassetrinn i grunnskolen og vg1 i vidaregåande, mens den for de øvrige klassetrinn på vidaregåande er frivillig. På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Oxford Research analysert resultatene fra Elevundersøkelsen 2008 (Skaar, Viblemo og Skaalvik 2008). Spørsmål om medbestemmelse er stilt til elever fra ungdomsskole og vidaregåande, dvs. at svarene gir et bilde av opplevelsen av medbestemmelse for ungdom i skolen. Resultatene viser at gjennomsnittlig føler elevene at de i svært få fag får være med å bestemme arbeidsmål, arbeidsplaner, arbeidsmåter og hva det skal legges vekt på ved vurdering (indeks 2,39 på en skala fra 1 til 5). Det er ikke store variasjoner mellom klassetrinnene. Nedenfor viser vi noen svarfordelinger som gir et bilde av elevenes medbestemmelse:

Elevene får i svært få fag være med å lage arbeidsplaner (nesten 80% sier i svært få fag eller ikke i noen fag). Halvparten av elevene (51,4%), eller over 100 000, sier at de i svært få fag eller ikke noen fag får velge mellom ulike oppgavetyper. Å få velge arbeidsmåter i fagene er det også nesten halvparten (45,1%) av elevene som i svært få fag eller ikke noen fag får. Elevundersøkelsen inneholdt også spørsmål om elevene opplever at de får være med på å bestemme hva det skal legges vekt på når arbeidet til eleven skal vurderes. Om lag halvparten får ikke dette, mens litt over 20% svarer de får delta i dette i alle eller mange fag og rundt 30% i noen fag.

Sammenlignende studier av elever i 28 land har imidlertid vist at norske ungdommer har gode demokratirelaterte kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Men skolen ser ikke ut til å ha lykkes like bra når det gjelder å trekke elever med i mer formell demokratisk praksis gjennom medvirkning i planlegging, valg av arbeidsmåter og vurdering (Mikkelsen og Fjeldstad 2003). De norske 9.klassingene i denne studien scoret høyt på ”demokratisk beredskap”,

men bare et mindretall av dem befinner seg på en ”demokratisk praksisplass”. Også andre evalueringer og studier viser at ungdom oppfatter at de har liten innflytelse på den skolen der de er elever (Gjertsen 2000).

Skolevalg gjennomføres samtidig med stortingsvalg og lokalvalg (i vidaregåande). De gir et bilde av ungdoms partipolitiske preferanser, og kobles mange steder til informasjon, debatt og besøk av politikere. Nå anbefaler Utdanningsdirektoratet på sine nettsider for skolevalg og demokrati at skolevalgene blir en del av et større pedagogisk opplegg, nært knyttet mot kompetansemål i læreplanen:

Mål for opplæringa er at eleven skal kunne:

- ”gjere greie for korleis ein sjølv kan vere med i og påverke det politiske systemet og diskutere kva som kan truge demokratiet
- gjere greie for styreforma og dei viktigaste politiske styringsorgana i Noreg og drøfte fleirtalsdemokratiet i forhold til urfolk og minoritetar
- identifisere grunnleggjande skilnader mellom dei politiske partia i Noreg, og argumentere frå ulike politiske ståstader”

(www.skolenettet.no: Utdanningsdirektoratets side for skolevalg og demokrati)

Det foregår, som tidligere beskrevet i denne rapporten, mange satsinger, utprøvinger, evalueringer og drøftinger av ungdoms deltakelse og medvirkning på ulike arenaer i samfunnet. Men skolen deltar i liten grad i denne *erfaringsdelingen og meningsdanningen*, og unndrar seg dermed muligheten for å hente inspirasjon fra andre aktører. Konsekvensen blir samtidig at skolens kompetanse om ungdom og samhandling med ungdom i liten grad tilflytter de andre. Dette er synd, siden skolen møter alle unge, og ikke bare valgte eller utvalgte, kanskje de mest aktive og samfunnsengasjerte (Vestby 2003).

For noen år siden ble det hevdet at skolen framstår som et system med utpreget demokratisk under-skudd, og at dette tydeliggjøres ved at vi aldri har hatt noen skolekonflikt med det formål å bedre elevenes situasjon, og at foreldre og befolkningen for øvrig alltid har hatt en marginal posisjon i skolens virksomhet (Befring 2001). Spørsmålet er om dette er blitt noe særlig forandret de siste årene.

10.3 Deltakelse og demokratilæring i fritidsklubber

Ungdom & fritid er en medlemsorganisasjon for fritidsklubber, ungdomshus og lignende, og de har pr. i dag 627 medlemmer. Organisasjonen dekker i stor grad dette feltet i Norge, og oppgir at det er få klubber som ikke er med. I tillegg til krav om at virksomheten skal være åpen for alle, rusfri, religiøs og politisk nøytral, samt ha en viss grad av kommunal

støtte, stiller de krav om at den skal være ”brukerstyrt, der de unge har reell innflytelse over sin egen fritid” for å få bli medlem. Det betyr at de må involvere ungdom i driften. Slik Ungdom & fritid fremstiller fritidsklubbmodellen, har den både en kulturell og en sosial forankring, dvs. at klubben både er ”et sted å lære” og ”er sted å være”. Som en sosialiseringarena har klubbene flere kvalifiseringsaspekter. Ett av dem dreier seg om deltakelse, medvirkning og innflytelse; med andre ord om demokratisk kvalifisering. Klubbstyret som institusjon står i følge ledelsen i Ungdom & fritid sterkt. Det er en klar intensjon å styrke dette i klubbene, og det drives kursing og kompetansebygging på dette feltet, rettet både mot ungdommen og mot voksne. Ungdom & fritid har en egen ”kurslederstell” som reiser rundt i landet og holder kurs. For voksne medarbeidere som kurses i klubbarbeid framheves det blant annet at ”Å arbeide med ungdom og medvirkning betyr å tro på ungdommens egen evne og kraft til å tenke selv, lære av sine feil og være en åpen og demokratisk leder” (sitat kursmateriell/www.ungogfri.no). Som i andre medvirkningssammenhenger er det vanskelig direkte å måle resultater på kort sikt, men Ungdom & fritid spør seg om ikke dette vil kunne gi resultater som:

- Mer samfunnskritisk ungdomsgenerasjon?
- Mer aktive, kritiske ungdommer som ønsker å engasjere seg?
- Ungdom som i større grad blir aktive deltakere i eget liv – uten å være avhengig av tiltak?

Et klart flertall av fritidsklubbene har klubbstyre og like mange har klubbkasse som de disponerer. Om lag halvparten av disse har kriterier for å sikre en variert sammensetning (alder, kjønn mv). Det finnes mange varianter og måter å drive klubbdemokrati på. Ungdom & fritid ser fordelene av at ungdom lærer seg klassisk demokrati og representative ordninger. Noen ganger skjer det også at ungdom utpekes til vervene, slik som av og til også skjer med de kommunale ungdomsrådene. Over halvparten av fritidsklubbene og ungdomshusene er ikke representert i det lokale barne- og ungdomsrådet, men dette betyr samtidig at en god del faktisk er det i følge en pågående kartlegging av tiltakene. Hvor godt dette fungerer varierer ganske mye, og avhenger av tilrettelegger/veileder og hva slags ungdom som sitter der. Det er med andre ord personavhengig både med henhold til voksenpersoner som jobber med dette og sammensetningen av ungdom. Dermed dreier dette seg også om det relasjonelle; sammensetningen og samhandlingen mellom de som er med.

Ungdom & fritid holder klubbstyrekurs for ungdommen, der demokratiske tema og prinsipper i sin alminnelighet og med tanke på klubbvirksomhet er på dagsorden. Så vel tankegodt og idealer, som praktiske råd og konkret veiledning om organisering inn-

går i kursene. De 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.

Det er også relevant å nevne at Ungdom & fritid bidrar til økt deltakelse og innflytelse for ungdom gjennom forvaltningen av Frifond (Tippemidler) som går til aktiviteter for barn og unge i fritidsklubbene. De krever at ungdom selv skal søke (eventuelt sammen med voksne) og at formålet det søkes støtte til skal være ungdomsstyrt. Klubbene får en betydelig andel; over 6 mill.kr ble i 2008 fordelt til 366 ulike aktiviteter, som for eksempel skategruppe, strikkeklubb, fiskeklubb, ungdommer med en bedriftsside eller mekkegarasje. I snitt fikk hver klubb i underkant av 17 000 kr, varierende mellom samarbeidsprosjekter (i byen eller interkommunalt) som i snitt fikk over 26 000 kr., prosjekter ca 22 000 kr. og utstyr i snitt nesten 15 000 kr.

Frifond har 3 ordninger: Frifond organisasjon som fordeles via barne- og ungdomsorganisasjonene, og det er her Ungdom & Fritid får sin andel. Frifond Teater/Frifond Musikk går til barn og teatergrupper og forvaltes av Norsk Teaterråd og Norsk Musikkråd. Frifond Barn og unge forvaltes av LNU (Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner) og går til uavhengige grupper unge som søker støtte til enkelttiltak.

10.4 Deltakelse og demokratilæring i frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner er viktig for mange unge menneskers fritidsliv, og mange av organisasjonene er også viktige som arena for demokratilæring eller som ytringskanaler i samfunnet for unges interesser og synspunkter.

Kartlegginger viser at i underkant av 40% av 13-19-åringene (2002) er medlemmer i barne- og ungdomsorganisasjoner, at mange er innom en organisasjon bare for en kortere periode, at oppslutningen sank med ca. ti prosent på ti år, men at det totalt er blitt flere organisasjoner. Ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn er underrepresentert i organisasjonene. (Ung i Norge 1992 og 2002). I tillegg har Norges Idrettsforbund 40% i denne aldersgruppen unge som medlemmer. Nyere tall fra 2007 viser at 43% av unge i alderen 16-24 år er medlem i idrettslag- og foreninger, og 12% er medlem i friluftorganisasjoner (www.ssb.no)

Kartleggingene viser dessuten at barn av foreldre med høyere utdanning er overrepresentert i organisasjonene, og særlig i de organisasjonene

som er tuftet på samfunnsengasjement og ideologisk samfunnsendring. Dette er samtidig organisasjoner som en kan forvente vil ha medlemmer med størst appetitt på å engasjere seg i lokale medvirkningsprosesser. Den dominerende kategorien organisasjoner er de som satser på aktivitet for egne medlemmer, og i mindre grad organisasjoner som arbeider for politikktutvikling og samfunnsendring- eller påvirkning.

Studier av det frivillige Norge i et demokratiperspektiv viser at det har skjedd en endring fra utoverrettede og endringsorienterte organisasjoner til innoverrettede organisasjoner med hovedfokus på medlemmenes aktiviteter (Selle og Øymyr 1995). Også andre kartlegginger bygger opp om dette bildet av en dreining mot mindre samfunnsmessig utadrettet virksomhet (Agenda Utredning & Utvikling 2004). Maktutredningen viste også til at organisasjonene i mindre grad mobiliserer til samfunnsdeltakelse og i større grad er rettet mot fritidsaktiviteter og kultur (NOU 2003:19).

Lokalpolitisk aktivitet og lokalbasert samfunnsengasjement hos ungdomsorganisasjoner synes å være redusert. I utredningen om støttepolitikk til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (NOU 2006:16), vises det til en kartlegging av barne- og ungdomslags påvirkning av lokalpolitikk i Hordaland. Analysen, som omfattet datamateriale fra 1980, 1990 og 2000, viste at kontakten mellom det offentlige og foreningslivet har endret seg ved at organisasjonenes interesse i den lokale politikken i større grad synes å være preget av deres egne driftsvilkår framfor saker som gjelder hele lokalsamfunnet (Wollebæk 2006, gjengitt i NOU 2006:13)

Bildet som tegnes av at frivillige ungdomsorganisasjoner i særlig og økende grad er innoverrettede og konsentrert rundt aktiviteter for medlemmene, må suppleres av dokumentasjon på at ungdom som er med i frivillige organisasjoner generelt er mer interessert i samfunnspolitikk enn de som er ikke-medlemmer. Men det er medlemmer i de organisasjoner som i sin natur er politiske, som miljø-, naturvern- og politisk/humanitære organisasjoner, som scorer høyest på samfunnsengasjement og tiltro til politiske aktiviteters nytteverdi. Ungdommer som er med i organisasjoner for å drive med sin hobby, fritids- eller kulturinteresse skiller seg derimot ikke fra ikke-medlemmer (Sivesind og Ødegård 2003, Ødegård og Berglund 2008).

NOU 2006:13 "Fritid med mening", redegjør detaljert for disse fenomenene og utviklingstendensene. Deres mandat, å se på statlig støttepolitikk til barne- og ungdomsorganisasjoner, ble tolket vidt og inkluderte derfor også *organisasjonenes rolle som demokratisk aktør* i samfunnet. I utredningen pekes det på et viktig forhold som nyanserer bildet av barne- og ungdomsorganisasjonenes samfunns-

engasjement; det argumenteres for at de bidrar til å fremme en *medborgerkultur*. Det dreier seg om å se demokratiet nedenfra, at barn og unge blir lyttet til av øvrighetspersoner, at de får erfaring med å samhandle til beste for et fellesskap, samt opplever medbestemmelse over egen situasjon, enten det er i en organisasjon eller i skolesammenheng. Dette ses som essensielt for danningen av demokratiske normer (Ødegård, i NOU 2006:13).

Denne tankegangen er sentral i politikktutformingen som Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) står for. LNU er en paraplyorganisasjon for over 70 ulike barne- og ungdomsorganisasjoner. De framhever at organisasjonene har viktige roller å spille i et demokrati:

"De frivillige organisasjonene er en bærebjelke i et livskraftig og stabilt demokrati. Barne- og ungdomsorganisasjonene er en av de viktigste arenaene for å lære demokratiske spilleregler, konflikthåndtering og samarbeid. Kanskje kan organisasjonene sees på som små demokratier (organisasjonsdemokratiet) som kan fungere som en skole i det store demokratiet (samfunnet). Organisasjonene bidrar til opplæring i demokratiske spilleregler og hvordan man kan arbeide for å fremme ulike saker i et slikt system" (LNU 2005).

I sine vedtekter har LNU som krav til medlemsorganisasjonene at de må gi mulighet for *medvirkning og innflytelse til alle medlemmer*, og at alle medlemmer over 12 år må ha like rettigheter i beslutninger og valg. Dessuten kreves det at organisasjonen gjennom sine formål og aktiviteter må følge FN's konvensjon om barns rettigheter og FN's og Europarådets konvensjoner om menneskerettigheter.

LNU arbeider ikke bare for å utvikle deltakelsesformer og demokratisk skoling internt i organisasjonene. De er samtidig opptatt av at organisasjonene har noe å bidra med *eksternt* på lokalt og nasjonalt nivå, som talerør og for å gi barn og unge innflytelse på egen hverdag og den verden de lever i. LNU plasserer dessuten barne- og ungdomsorganisasjonene strukturelt: "Barne- og ungdomsorganisasjonene utfyller og bygger opp om det formelle og representative demokratiet, og gir barn og unge en formell kanal for å nå ut med sine budskap" (LNU 2006). På nasjonalt plan er LNU ofte representert i sammenhenger der demokrati står på dagsordenen. For eksempel var LNU, sammen med Elevorganisasjonen og de politiske ungdomsorganisasjonene, med i den gruppen som Kommunalministeren ba om råd for hvordan en kunne styrke unges demokratiske deltakelse og engasjement (KRD 2007). Et annet eksempel er at LNU, for øvrig sammen med Ungdom og fritid, er med i juryen som avgjør hvem som skal utpekes til Årets barne- og ungdomskommune, der ett av kriteriene er knyttet til medvirkning og deltakelse. Et tredje eksempel er at de var represen-

tert i utvalget som utredet den statlige støttepolitikken til barne- og ungdomsorganisasjoner som vi har referert til over.

LNU arbeider også internasjonalt, for eksempel ved å støtte arbeid med å bygge opp frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner i Øst-Europa, Kaukasus og på Balkan som ledd i en *allmen demokratioppbygging* og styrking av sivilsamfunnet i slike regioner. Støtteordningen "*Demokratimidlene*", som LNU administrerer, skal medvirke til at barne- og ungdomsorganisasjonene blir en viktig og synlig arena for medvirkning, og en akseptert kanal for barn og unge sine interesser i politiske prosesser både i Norge og i andre land. Målet er at organisasjonene gjennom gjensidig samarbeid skal styrke hverandre (www.lnu.no/Demokratimidlene). LNU arbeider også for ungdoms rett til å delta i *internasjonale beslutningsprosesser*, og sender for eksempel hvert år unge mennesker til diverse FN-fora. I 2009 skal det sendes delegater til tre arrangement: UN-Habitat – Governing Council, UNESCO – Generalkonferanse, og FNs Generalforsamling.

I vår sammenheng er det imidlertid lokalt i kommunene, dvs. lokalorganisasjonenes arbeid og deltakelse i lokale medvirkningsprosesser, som er det sentrale. En undersøkelse som LNU gjennomførte blant et utvalg av sine medlemsorganisasjoner viste at barn og ungdom i de aller fleste lagene er med på å lede alle aktivitetene og har påvirkning på lagets aktiviteter. 75% av de lokale styrevervene innehas av ungdom under 26 år, en tredel av vervene av unge under 18 år. Dette er uttrykk for det interne demokrati og ungdoms deltakelse. Samtidig viste den samme undersøkelsen at de fleste lagene som ble spurt sier de ikke har interesse av å delta i lokal politikktutforming (LNU 2000).

Frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner synes da heller ikke i noen særlig grad å være representert i ungdomsråd og lignende innflytelsesorgan i kommunene. LNU framholder at ungdomsrådene er sammensatt av ungdom som i liten grad representerer andre enn seg selv og som ikke støtter seg til meningsdanning og mandater fra en gruppe de er valgt fra. I høringsuttalelsen i forbindelse med NOU 2006:13 "Fritid med mening", støttet LNU utvalgets bekymringer knyttet til ungdomsrådenes representativitet og forslaget om at kommunale ungdomsråd skal ha basis i representasjon. Dette dreier seg om synspunktet at medlemmer av ungdomsrådet skal møte på vegne av et større fellesskap av barn og unge, og ivareta gruppenes synspunkter og interesser.

Det er også grunn til å framheve at enkeltorganisasjoner har drevet et viktig metodeutviklingsarbeid på medvirkningsfeltet. For eksempel er det i regi av Redd Barna/Press (ungdomsorganisasjonen)

utviklet "Participatory Learning and Action PLA: Deltakende læring og handling – et metodesett fra medvirkning for barn og unge" (Redd Barna 1999/2000). Redd Barna har i flere år arbeidet med metodeutvikling for medvirkning både rettet mot målgruppen ungdom og mot voksne (Redd Barna 2000).

Kapittel 11 Deltakelse og demokratilæring i kommunale ungdomsråd og andre deltakelsesordninger

11.1 Innledning

Ekspertgruppas mandat når det gjelder ungdoms deltakelse og innflytelse dreier seg om hvordan dette er ivaretatt i kommunene og om ungdom i tilstrekkelig grad deltar i lokaldemokratiet. Det er altså deltakelse og demokratilæring i kommunene vi skal konsentrere oss om, komme med våre vurderinger av og foreslå tiltak for å styrke. Den påfølgende teksten handler om dette. Vi har forsøkt å ha et kritisk blikk på de ordninger og praksisformer som eksisterer, samt hvilke utfordringer vi ser, mer enn å gi en presentasjon av alle gode eksempler som faktisk finnes rundt om i kommunene. Men at det er en god del er det ikke tvil om. Vår korte historiske gjennomgang, nasjonale myndigheters strategiske arbeid på feltet, og den kunnskapen vi har om arbeidet på lokalt plan, viser at det har skjedd mye på en generasjon. Endringer viser seg både som holdninger og tenkemåter, og som praksiser, ordninger og arrangementer som for en generasjon siden var ikke-eksisterende. Flertallet av norske kommuner har nå etablert representative, formelle organ (som ungdomsråd eller ungdommens kommunestyre). I tillegg finnes mange deltakerdemokratiske tiltak og praksisformer (som dialogfora, ungdomspanel, framtidversksteder, prosjektbasert deltakelse o.l.).

Men det kommer klart til uttrykk at unges muligheter for deltakelse, innflytelse og demokratisk involvering varierer stort, og at det med andre ord er langt igjen før ungdom deltar i "tilstrekkelig grad".

I mange sammenhenger fremheves det at unges erfaringer, tanker og idéer blir for lite brukt, og at deres kreativitet og skapertrang, evne til kritisk tenking, verdivalg og engasjement må stimuleres, tas vare på og brukes. Det sies klart at dette ikke bare dreier seg om å lytte til og bruke unges erfaringer og synspunkter, men å la dem få reell og økt innflytelse. Gjennomgang av erfaringer som kommer til uttrykk i ulike dokumenter, eksempelsamlinger om lokal virksomhet, stortingsmeldinger og offentlige utredninger, samt det som finnes av forskning og evaluering, forteller en god del om hvilke forutsetninger som må til for å styrke unges deltakelse og innflytelse. Det vi presenterer her er ikke en evaluering, men en sammenstilling og fortolkning av de erfaringer som finnes dokumentert. Dessuten har referansegruppas medlemmer fra sine ulike ståsteder verdifulle erfaringer og synspunkter på ungdoms deltakelse og innflytelse, og deltakerne der har kommet med mange betraktninger og innspill til ekspertgruppa. Ekspertgruppa understreker at det

ikke er mye forskning og evaluering om ungdomsråd og lignende organer som vi har kunnet støtte oss på.⁵⁵

11.2 Om erfaringer med ungdomsråd og lignende organer

I norske kommuner er det etter hvert etablert *ulike deltakelsesformer* for ungdom. I en del tilfeller er dette ordninger som favner både barn og ungdom. Det mest vanlige er ungdomsråd, som nå finnes i om lag tre firedeler av kommunene. Men det er også ungdommens kommunestyre i en del kommuner, og mange av fylkene har ungdommens fylkesting. I tillegg arrangeres det høringer, spørretimer, prosjektbasert ungdomsmedvirkning, framtidswerksteder og lignende.

Ungdomsråd er i noen grad en mer formell ordning som er knyttet til offentlige beslutningssystemer og saksbehandling, mens andre ordninger og praksiser er mer uformelle, arrangeres sjeldnere eller oppstår sporadisk. Ungdommens kommunestyre er for eksempel noe en del kommuner arrangerer en eller to ganger i året, og det er gjerne slik at de har en viss sum penger til rådighet som de skal fordele. Et ungdommens kommunestyre eller bystyre er altså ikke et fora med jevnlig møteaktivitet knyttet opp til kommunale beslutningsprosesser. Et valgt eller utpekt ungdomsråd med faste medlemmer som sitter en bestemt periode, skiller seg altså fra andre ordninger der flere unge involveres, der det vil variere hvem som deltar, og de møtes ikke jevnlig over et lengre tidspunkt. Vi vil derfor i stor grad konsentrere oss om ungdomsråd og lignende utvalg. I tillegg vil vi se på verdien av mer uformelle praksiser der flere ungdom kan delta eller høres.

De lokale erfaringene er i liten grad kartlagt bredt. Det en ser er at det er store variasjoner i så vel ordninger som erfaringer, noe som dels gjenspeiler den store variasjonen i norske kommuner. Der det finnes ungdomsråd eller lignende innflytelsesorgan, er det "store forskjeller mellom kommunene når det gjelder mandat, muligheter for deltakelse, myndighetsområder, grad av innflytelse, muligheter for kontakt og samarbeid mellom barn, ungdom og kommunen, og resultater" (St. meld. 39 (2001-02)). Dette bildet

⁵⁵ Barne- og likestillingsdepartementet utlyste imidlertid høsten 2008 evalueringsforskning på temaet. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) ble valgt til å gjennomføre en landsdekkende evaluering av innflytelsesorganer og representasjonsordninger for barn og unge, samt dybdestudier i et utvalg kommuner. Prosjektet pågår nå og vil være gjennomført i løpet av 2009.

synes ikke å ha endret seg nevneverdig i tiden som er gått siden denne meldingsteksten ble formulert.

I hvilken grad ungdom opplever å ha *reell innflytelse* varierer stort og er ikke enkelt å måle. Det avhenger blant annet av hvordan oppfatninger om en konkret sak ellers er i det lokalpolitiske landskapet. "De bruker uttalelsene våre hvis det stemmer med deres egne synspunkter...hvis ikke, gjør de det ikke", uttalte en tidligere leder for et ungdomsråd (Vestby 2009). Å få gjennomslag "gjennom åpne dører" er ikke vanskelig. Men det finnes selvsagt mange eksempler på at ungdom har sett resultater. Eksempelsamlingene fra Barne- og likestillingsdepartementet er bygd opp nettopp rundt de gode eksemplene som viser at det nytter og hvordan de har fått det til. Her beskrives blant annet hvordan unge i Porsgrunn har jobbet med å etablere "service learning" der "dropouts"-unge jobber i lokalsamfunnet; unge i Hedmark har fått på plass elev- og læringombud for de videregående skolene i fylket; unge i Vågå har medvirket til at kommunen har fått en flott kinosal som er blitt den best besøkte i hele Gudbrandsdalen; unge i Årdal fikk gjennomslag for lokale til ungdomsklubb og deltok fra a til å i arbeidet med å fylle huset med innhold; det unge skatemiljøet i Hamar ble trukket inn som ekspertise da den store skateparken skulle utformes; unge i Tromsø er med i prosjektbasert medvirkning rundt innhold og aktiviteter i ungdomshuset Tvitbit; unge på Kjelsås i Oslo er pådrivere og medansvarlige for en årlig kortfilmfestival; unge i Horten var aktive pådrivere for bygging av ny kino (Barne- og likestillingsdepartementet 2007). Tidligere eksempelsamlinger er fylt av lignende historier.

Eksempelsamlingene viser at det er et stort *mangfold i saker* ungdom er involvert i eller tar initiativ til, samtidig viser eksemplene (som alle er gode) til ungdomsrådernes ulike *roller og funksjoner*. Ungdomsråd fungerer som interessegruppe og pressgruppe, som talerør og arrangør, som høringsinstans og beslutningstaker, som dialogpartner og samarbeidspartner, som initiativtaker og deltaker, og som vaktbikkje og et korrektiv til voksensamfunnets perspektiver.

Ser en på beskrivelser som Barne- og likestillingsdepartementet har laget i sine eksempelsamlinger, er forutsetninger for å lykkes med ungdomsråd og lignende knyttet til alt fra organisatoriske og forvaltningstekniske forhold, til pedagogiske og psykologiske forutsetninger for samhandlingen mellom de unge og voksne aktører. I Rundskriv Q-27/2006 "Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene", er disse faktorene listet opp som *forutsetninger for at arbeidet skal fungere godt*:

- Klare retningslinjer/mandat – som blir vurderte jamleg.
- Avklaring av korleis saker born og unge kan få vere høringsinstans, kome med eigne forslag og idear, ha innstillingsrett og ha avgjerdsmyndighet.
- Kontakt og oppbakking frå administrasjon og politikarar i kommunen.
- Eigne ressurser til disposisjon.
- Reell innverknad i einskilde saker.
- Klare rutinar på tilbakemeldingar på ønskjer, innspell og forslag, både dei som får innverknad på kort og lang sikt og dei som ikkje vil bli følgde opp.
- Kontakt med resten av barne- og ungdomsmiljøet.
- Informasjon om kva som føregår i kommunen.
- Informasjon ut om arbeidet i ungdomsrådet.

Til grunn for disse rådene ligger erfaringer med at det kan være ganske krevende å få ungdomsråd til å fungere. Mange unge har fortalt om at de er avhengig av at det finnes *voksenpersoner som bistår dem*, som er støttepersoner som kjenner det kommunale systemet både med henhold til oppbygging, virkemåte og kultur, og som kan være "oversettere" av det byråkratiske språket de møter i saksutredninger. Fordi ungdomsrådene kobles inn som høringsinstans eller skal komme med innstillinger i saker som angår ungdom, må de langt på vei tilpasse seg en form som er dem fremmed. Den som skal ha ansvaret for ungdomsrådet i kommunen trenger også andre egenskaper. En ungdom med erfaring fra ungdomsråd formulerer det slik:

"Et ungdomsråd trenger en veileder som nettopp veileder og legger til rette for at ungdommens meninger skal komme frem. Veilederen skal gi ungdom nødvendig kunnskap slik at de kan føle seg trygge til for eksempel å uttale seg i en sak i kommunen. Veilederen skal styrke ungdommene som talspersoner for ungdom i sin kommune og bygge en stolthet rundt dette ansvaret. Ungdom skriker etter å få bekreftet at deres engasjement er viktig og at deres meninger er verdt og si høyt og en voksen person rundt et ungdomsråd må være en som får frem dette i ungdommene" (Rognstad 2008)

Hun påpeker dessuten at det vil være bra om veilederen er tilknyttet staben rundt rådmann/ordfører for å sikre god informasjonsflyt og "kort veg til makta". Ut fra egen erfaring har hun sett hvor forskjellig det gjorde at ungdomsrådet fikk kontor i samme gang som ordfører og rådmann og derved også fysiske møtte dem jevnlig i uformelle settinger. Det å ha personlig kontakt med lokale politikere og kunne være i direkte dialog med dem for å fremme sine synspunkter og forslag, er noe som mange unge framhever som viktig. "Det må finnast ein direkte kontakt mellom ordføreren og ungdomsrådet, og så må det jobbe med heilt konkrete saker", sier en

annen ungdom med ungdomsrådserfaring i en av eksempelsamlingene (Barne- og likestillingsdepartementet 2007). Hun er heller ikke den eneste som uttrykker bekymring for at ungdomsrådet fort kan bli et supperåd dersom det ikke blir jobbet systematisk.

11.3 Representative organer: sammensetning, representativitet og funksjon

Klare *retningslinjer* og *mandat* er ett av kriteriene for at ungdomsråd skal lykkes. I dag finnes det mange ulike varianter og ingen nasjonale retningslinjer. Det er lite forskning på representasjonsordninger og innflytelsesorgan for ungdom, men noen tidligere studier av ungdomsråd (Lidèn og Ødegård 2002, Lidèn 2003, Skimmeli 2000) viste blant annet at ungdomsråd bryter med skillet mellom det å skape og iverksette politikk, og at det er uklart om rådet befinner seg på "out-put"-eller "in-put"-siden i det lokale demokratiet. Ungdomsråd ble betegnet som en organisatorisk hybrid, med uklar legitimitet i den lokale styringsstrukturen. Siden rådet er en kommunalt initiert medvirkningsinstans for aldersbestemte interesser mente de at det bryter det tradisjonelle demokratiprinsippet med at pressgrupper skal ha et autonomt forhold til myndighetene. De påpekte at dette tydeliggjør dilemmaet som oppstår ved at grupper som selv ikke er valgt har en formell rett til å påvirke politiske beslutninger i demokratisk valgte kanaler. Det kan også problematiseres at alder gjøres til organiserende prinsipp for en interessegruppe, og at dette vektlegger det som er felles på bekostning av det som skiller. Legitimiteten er svak, også fordi utnevnelsen av representanter er for tilfeldig. Men andre studier av ungdoms erfaringer med ungdomsrådsarbeid viser at det føles meningsfylt for medlemmene å se håndfaste resultater av arbeidet, blant annet i form av kulturarrangement, mekkeverskteder og ungdomsmønstringer som er synlige bidrag i nærmiljøet (Teige 2005). Selv om slike tiltak ikke i seg selv er direkte demokratibyggende, er de viktige for ungdoms trivsel og muligheter for sosiale møteplasser. At ungdomsrådet får gjennomført slike tiltak vil dessuten kunne symbolsk kommunisere at de har gjennomslagskraft og at det nytter å komme med forslag som har betydning for ungdom.

Ekspertgruppa ser at ungdomsrådene ikke ligner *funksjonsmåten* til andre (politiske) råd og utvalg. På den annen side har de visse fellestrekk med eldreråd og råd for funksjonshemmede, som også er interesseorganer som skal fremme en bestemt gruppes synspunkter og behov overfor politikere og administrasjon. Også eldreråd er en aldersbasert interessegruppe, og det for en aldersspesifikk del av befolkningen som har stemmerett og som i større grad kan sies å ha "sine" representanter i det politiske systemet. I "Håndbok for ungdomsråd",

skrevet med utgangspunkt i erfaringer fra barne- og ungdomsråd, står det at ungdomsråd skal fremme ungdoms interesser og kan ha en lik struktur som andre råd og utvalg. Men det poengteres at det ikke trenger å være identisk med råd for voksne, "ha en låst struktur", og det hevdtes at

"Dersom ungdomsrådet blir presset inn i en mal som ikke passer for dem, vil det ta bort gnisten og motivasjonen for arbeidet. Ungdomsrådet må ikke byråkratiseres i hjel! Saksbehandling trenger ikke å være ungdomsrådets eneste oppgave. Den største motivasjonen er ofte å gjøre noe for andre ungdommer. Det å få idèer til arrangementer og prosjekter, for så å sette dem ut i livet, gjør arbeidet morsomt og engasjerende!" (Barne- og likestillingsdepartementet 2006).

Dette vil sannsynligvis ha gyldighet også for voksne. Framveksten av governance-pregede arenaer, ad hoc-engasjement i enkeltsaker og forhandlinger i nettverk, kan nettopp ses på som en reaksjon på byråkratiske og formalistiske prosesser, og som en medvirkende årsak til den sviktende rekrutteringen til kommunale politiske verv.

Samtidig kan formaliseringen av ungdomsråd (eller liknende råd/utvalg) representere en viktig forutsetning for at ungdoms interesser og synspunkt også representeres på ulike kommunale nettverksarenaer. Nettverksarenaer og nettverksstyring hviler i stor grad på prinsippet om representasjon fra (organiserte) berørte parter, eller parter som har relevant kompetanse, kunnskap og ressurser. Problemet for ungdom er mangelen på tradisjonell organisasjon (mangler sterke interesseorganisasjoner, brukerorganisasjoner etc.) – og at det dermed er vanskelig å inkludere dem som part. Et ungdomsråd vil kunne representere en slik form for "organisert representasjon" av ungdoms interesser og synspunkt og dermed ha større legitimitet i å representere ungdom (som berørt eller relevant part) inn på slike nettverksarenaer.

Ekspertgruppa har vært særlig opptatt av ungdomsrådene *sammensetning, valgpraksis og representativitet*. Dette er avgjørende for om rådene har legitimitet som representanter for ungdommen i kommunen. Hvordan ungdommer velges og at de representerer andre enn seg selv, er et sentralt tema. Det er stilt spørsmål ved representativiteten til unge som er aktivt deltakende i ulike lokale ordninger; er ungdomsråd, ungdommens kommunestyre og lignende organer stort sett sammensatt av et lite representativt utvalg av ungdomsbefolkningen? Av dette følger noen vesentlige spørsmål: Får dette betydning for legitimiteten blant lokale politikere og kommunens ledelse? Målbærer de i tilstrekkelig grad stemmene til unge med ulike klassemessige og etniske bakgrunner, med ulike livssituasjoner, ressurser, tryingsmuligheter og behov? Er det riktig

å stille krav til ungdoms organer om å speile ulike type unge når en ikke gjør det for voksne? Hvordan sørge for at unge med ulike synspunkter og behov er representert i prosessene?

Som tidligere nevnt synes frivillige organisasjoner å være mindre brukt i lokale prosesser og deltakelsesordninger, og det kan virke som de mange steder står på utsiden av medvirkningsprosesser. LNU mener som tidligere nevnt at det er en svakhet ved mange av dagens ungdomsråd at de ikke har basis i representasjon og ikke støtter seg til meningsdanning og mandat fra en gruppe de er valgt fra. Dersom ungdomsrådene i prinsipp skulle dannes av representanter valgt fra frivillige organisasjoner, ville det etter ekspertgruppas oppfatning være problematisk ut fra flere forhold. For det første vil de representere særinteresser, for det andre viser det seg som tidligere beskrevet at de fleste lokallagene sier de ikke er spesielt interesserte i å delta i lokal politikktutforming (Wollebæk 2006), og for det tredje er det bestemte ideologiske organisasjoner med samfunnsendring- og engasjement som sitt formål som har unge med dette interessefeltet (Ødegård og Berglund 2008). De finnes dessuten i varierende grad ute i mindre kommuner, der hovedvekten ofte ligger på ulike organisasjoner innen idrett og musikk. En ting er hvem eller hvilke fellesskap valgte representanter for frivillige organisasjoner da ville representere. En annen ting er argumentet om at de gjennom sitt arbeid i organisasjonen kan ha med seg en demokratikompetanse som et ungdomsråd kan dra nytte av. Slik ungdomsrådene i dag er sammensatt, tyder mye på at det i stor grad er relativt aktive unge som sitter der, mange av dem er antakelig med i ulike organisasjoner i sin fritid. Hvorvidt de får demokrati-kompetanse gjennom dette vil variere stort avhengig av hva slags formål organisasjonen har og i hvilken grad de er voksenstyrte eller ungdomsstyrte. Det viser seg at voksenstyrte organisasjoner som i tillegg er konsentrert rundt formål forbundet med medlemmenes ferdigheter, i mindre grad skoler demokratisk (Ødegård og Berglund *ibid.*)

Det vanligste synes å være at ungdomsrådet velges via skolene, og da som oftest via elevrådene. Men i hvilken grad det er reelle valg varierer nok stort. Det er ikke helt uvanlig at ungdommene utpekes, håndplukkes eller verves av voksne. En studie av ungdomsrådet i Oslo viste at dette var relativt vanlig (Sirnes Willumsen 2008). Men Oslo er neppe alene om dette. At dette er en lite demokratisk framgangsmåte sier seg selv. I "Håndbok for ungdomsråd" (Barne- og likestillingsdepartementet 2006), som ble utarbeidet av en med erfaring fra Barne- og ungdomsrådet i Oslo, betegnes dette som en udemokratisk, ikke anbefalt metode:

"Det er ikke ønskelig og demokratisk at lærere, rektorer eller andre voksne peker ut ungdommer de mener vil være egnet til ungdomsrådet. Det er heller ikke ønskelig at ungdomsrådets medlemmer velger ut venner eller på annet vis finner representanter til rådet. Noen steder vil en slik udemokratisk metode være i strid med kommunens regelverk."

Utpeking av representanter til ungdomsråd vil naturlig nok svekke forståelsen av det å skulle representere noen andre enn seg selv. Båndene til en gruppe som har valgt en eksisterer ikke eller er svake (Sirnes Willumsen *ibid.*) Lignende erfaringer vises det til i evalueringen av medvirkningsarbeidet i Porsgrunn kommune, der Porsgrunn felles elevråd ikke hadde god nok kontakt med de bredere lag av ungdom (Vestel, Ødegård og Øia 2003). En annen studie av unges erfaringer fra ungdomsråd viste at den demokratiske representativiteten som verdi tillegges liten vekt i ungdomsrådene (Teige 2005). Manglende mandat og representativitet kan da knyttes til den praksis som synes å være relativt utbredt, nemlig at det ikke i tilstrekkelig grad er systematisk kontakt og kommunikasjon mellom de valgte representantene og ungdommen ellers. Dette ser ekspertgruppa som både problematisk og uheldig. Dersom representantene er valgt fra elevrådet ved ungdomsskolen eller videregående, og de ikke informerer tilbake til elevrådene og skolene om aktiviteten i ungdomsrådet, får de verken innspill eller korrektiv fra en større gruppe, og deres mandat i bestemte saker blir helt avhengig av hva de personlig mener. Dessuten vil ikke ungdom flest få kunnskap om denne type ungdomsmedvirkning i kommunen, og derved heller ikke inspireres til samfunnsengasjement som følge av denne innsikten eller muligheten til selv å bidra. En utpeking eller håndplukking av representanter til ungdomsråd og lignende organ vil også kunne bidra til at det stilles spørsmålsteget ved hvem som da "velges" av de voksne. At valget faller på flinke, velfungerende og veltilpassede ungdommene som er gode til å formulere seg og snakke for seg, vil da være mer sannsynlig enn det omvendte. Det vil øke sannsynligheten for et godt fungerende ungdomsråd som kan både tilpasse seg og gjøre seg gjeldende, og slik bli oppfattet som vellykket av både voksne og ungdom. Når det fra enkelte hevdes at ungdomsrådet i stor grad består av "flinkiser" (enten de er utpekt eller valgt), blir denne kritikken møtt med at også voksne representasjonsorganer består av folk med evner og kompetanser som er velegnet i slike sammenhenger. Nettopp dette kan sikre innflytelse og gjennomslagskraft. I forbindelse med ungdomsråd, der representantene i prinsippet skal handle på vegne av ungdommen som sådan, er bevissthet om disse spørsmålene om likhet, ulikhet og elitisme spesielt viktige. Representativitet handler også om at ungdom kan identifisere seg med sine representanter, og omvendt.

Dersom kommunene skal ha ungdomsråd, mener ekspertgruppa at det *bør utformes nasjonale retningslinjer som sikrer en viss likhet og mer demokratiske representasjonsordninger og valg*. Gruppa tror at den mest demokratiske formen for valg av ungdomsrådsrepresentanter vil være å *bruke skolene og elevrådene*, ettersom det er der de aller fleste ungdom er, uavhengig av særinteresser. Akkurat dette er et viktig prinsipp. Selv om ungdom kan være svært ulike med henhold til fritidsinteresser, livsstil, verdier og preferanser, er det først og fremst *ungdomsinteresser og ungdomsperspektiv* de skal representere, ikke organiserte særinteresser. Særinteresser har andre og etablerte kanaler gjennom organisasjonslivet. Ungdomsbefolkningens særinteresser bør ivaretas på tvers av andre skillelinjer.

Ved å sikre *et system for valg og representasjon*, tror vi ungdomsrådene som institusjon kan få større legitimitet. Men det forutsetter samtidig etter vår mening at det etableres et praksis-system i skolene der en sikrer at representantene både får drøftet saker og innspill med en større gruppe ungdom som har valgt dem, og gir tilbakemeldinger og informasjon. Dette er en utfordring som må tas alvorlig dersom kommunene velger å ha et ungdomsråd. Det krever tidsressurser både å bygge opp et system og få det til å fungere. Og det krever samarbeid mellom skoler og kommuneadministrasjon som har ansvaret for ungdomsrådet. Dette er for øvrig i tråd med Lokaldemokratikomisjonens anbefalinger, som mente at skolene bør ta et større ansvar for demokratiopplæringen, at dette bør skje i samarbeid med kommunene som kan utarbeide et opplæringstilbud som gir kunnskap om hvordan det lokale demokratiet fungerer (se mer i kapitlet om nasjonal politikk og strategier).

Utfordringene knyttet til valg gjennom skolene, samt kontakt og dialog mellom ungdomsrådet og øvrig ungdom, er en av grunnene til at slike forhold bør sikres gjennom nasjonale retningslinjene. Den landsomfattende undersøkelsen om (barn og) unges innflytelsesorganer og andre representasjonsordninger som vil være gjennomført i løpet av utgangen året, vil forhåpentlig danne et godt grunnlag for å utforme nasjonale retningslinjer.

Vi ser imidlertid at en ordning med valg via skolene har noen begrensninger. Ungdom er ofte spredt på to eller flere skoler, det gjelder både ungdomsskolen og videregående skoler. I større kommuner er det flere skoler, som da må velge hver sine representanter til ungdomsrådet. Slik fungerer det mange steder i dag, og dette er ikke problematisk. Det er på videregående trinn at en møter noen praktiske utfordringer, siden ungdom på en skole kan komme fra flere kommuner i regionen. Dette gjelder ikke bare i mindre kommuner og distriktskommuner, også i byregioner finner vi dette. I slike tilfelle betyr

det at elevrådet på skolen består av unge som hører hjemme i forskjellige kommuner. Dette vil innebære at en må finne praktiske ordninger der elever som er hjemmehørende i samme kommune kan velge sine representanter og drøfte aktuelle saker. Uansett vil demokratiske valg og kommunikasjon til/fra medelever i skolen kreve at skolene stiller opp og bidrar til at dette gis plass og muligheter.

Et annet forhold er at ungdom som dropper ut av videregående, og det er etter hvert en relativt stor andel, ikke vil være representert gjennom slike skolevalg. Ungdom som er i arbeid eller eldre unge vil da heller ikke være representert. Likevel tror vi at ungdom som ikke er "skoleungdommer" kan nås gjennom å etablere andre kanaler i tillegg. Dette er en av grunnene til at ekspertgruppa foreslår at kommunene også må finne mer uformelle ordninger og praksiser som i bestemte saker eller politikkområder involverer og lytter til andre type ungdommer. Dette kommer vi tilbake til senere.

Ekspertgruppa har drøftet spørsmålet om *alderssammensetning* av kommunale ungdomsråd og hva slags aldersgrenser det er hensiktsmessig å ha, både nedover og oppover. I mange kommuner er det barne- og ungdomsråd, dvs. en blanding av barn og ungdom. Vi ser at det er noen fordeler ved dette, både med henhold til en del sammenfallende behov og interesser knyttet til aktiviteter, anlegg, arealer, tjenester og lignende, og med henhold til oppøving av deltakelseskompetanse for de yngre. Men vi ser og at det å ha et stort aldersspenn kan være problematisk og lite hensiktsmessig ut fra modenhetsnivå, livssituasjon og behov. Det skjer mange og store forandringer i overgangen mellom barndom og ungdomstid. Når en samler barn og ungdom i samme organ, kan det dessuten føre til at ungdom ikke deltar i så stort omfang som en kunne tenke seg hvis det ville vært rene ungdomsorganer eller praksiser. Ekspertgruppa tror det beste vil være å ha *rene ungdomsråd*, både av hensyn til sakene og for å motivere ungdom til deltakelse. Fellesanliggender for barn og ungdom kan heller samordnes når det er hensiktsmessig.

Et annet forhold som dreier seg om alder, er at det mange steder settes en 18-årsgrense. I Stortingsmeldingen om et styrket lokaldemokrati (St.meld. 33. 2007-2008) foreslås det at ungdomsråd bør gjelde for unge inntil 18 år. Slik ekspertgruppa vurderer det, er det viktig å inkludere de eldre ungdommene i medvirkningsordninger, både fordi ungdomspolitikken i kommunene i vid forstand berører deres livssituasjon og levekår, og fordi de er en verdifull ressurs som kommunen kan dra nytte av. Selv om ungdom får stemmerett ved 18 år, er gruppen mellom 18 og 30 år underrepresentert i lokale politiske organer sett i forhold til sin andel av befolkningen (Berglund 2007).

Aldersgrense på 18 år kan dessuten gi manglende kontinuitet; det tar tid å utvikle politisk kompetanse og identitet. Kunnskap om og forståelse av det byråkratiske systemet kan ses som en viktig ressurs eller forutsetning for å få sterke ungdomsråd med reell innflytelse. Etersom mange sitter relativt kort tid i ungdomsrådet blir aldersgrensen på 18 år vurdert som en hindring for å styrke unges deltakelse og innflytelse (Sirnes Willumsen 2008). I flere ungdomsorganisasjoner er til sammenligning aldersgrensen 26 år.

Stemmerettsargumentet anvendes ikke for kommunenes elderåd, og det er ingen logikk i at dette da skal brukes som begrensning for et annet aldersbasert interesseorgan for befolkningen. Dessuten er det relevant å spørre seg hvordan dette vil slå ut dersom prøveordningen med stemmerett for 16-åringene ved lokalvalg fører til at dette innføres permanent? Skulle det da medføre at ungdomsdeltakelse gjennom ungdomsråd stopper når grunnskolen er gjennomført? Det synes ikke å være særlig klokt.

Ekspertgruppa mener altså at *ungdom over 18 år bør inkluderes i medvirkningsordninger, men går ikke inn for at de skal sitte som faste representanter i ungdomsrådet*. Skulle de være representert der, måtte de enten velges av særinteresser eller utpekes, noe som ville svekke representativiteten en kan oppnå ved å holde på at ungdomsrådene skal velges via skolene. Kommunene bør i stedet trekke med ungdom over 18 år i deltakerdemokratiske sammenhenger. En annen sak er om ungdom som (kan) velges via videregående skole er over 18 år. Dette mener vi det bør være åpning for, ettersom poenget ikke er alder i seg selv, men at de representerer elever på videregående.

Vi vil også peke på at *regionale modeller for medvirkning* i liten grad er prøvet ut. Det finnes en del deltakelsesordninger som er etablert på fylkesnivå og der ungdom faktisk bidrar vesentlig i planlegging og politikkkutforming, for eksempel Hedmark og Nord-Trøndelag. Men i en del tilfelle vil region være en geografisk enhet/størrelse som er mer relevant for unges hverdagsliv når det gjelder utdanning, kultur, fritidsliv, rekreasjonsliv og transport. For eksempel vil ungdom i regionen i øvre Hallingdal ha en del felles livsbetingelser og sammenfallende behov som er relativt annerledes enn i Drammensregionen syd i det samme fylket (Buskerud): ungdom fra flere kommuner i Hallingdal møtes på videregående på Gol, Ål og Nesbyen, mange bor på hybel, de er avhengig av kollektive transportordninger som er mindre utbygd enn i sentrale strøk, det er til dels lange avstander, det er en del regionale kultursatsinger og kulturskoleordninger, det er gode muligheter for rekreasjon og friluftsliv i fjellet, og mange bor i kommuner med stor turisme som både oppleves som en fordel og en ulempe for så vel deres hverdagsliv som framti-

dig voksenliv (Vestby og Ekne Ruud 2008). Denne studien, som i stor grad brukte ungdom og unge voksne i 20-åra som informanter, bekreftet for øvrig at ungdom ikke bare er opptatt av ungdomspolitiske saker. Mange bryr seg om hvordan bygda er og skal utvikles i årene framover, hva slags kvaliteter i bygda og bygdemiljøet en må ta vare på og hvilke uheldige utviklingstendenser en bør bremse for. Et annet eksempel kan hentes fra Hardanger, der fungerer et regionalt ungdomsråd med representanter for de lokale ungdomsrådene. Det regionale nivået har blant annet arbeidet med spørsmålet om hvilke betingelser som er viktige for at ungdom skal bosette seg i kommunene i nettopp denne regionen.

Ekspertgruppa vil foreslå at det gjennomføres *systematiske utprøvinger av medvirkningsordninger på regionalt nivå*, og der det både fokuseres på saksfelt som er viktige for ungdoms levekår og livsbetingelser i dag og på ungdom som ressurs for tenkning om framtida og kvaliteter ved bosted i regionen. Forvaltningsmessig vil regionale saker både tilhøre kommuner og fylkeskommuner, men dette bør ikke avstedkomme problemer når det fungerer med dagens etablerte regionråd. Ungdom kan være en ressurs for politikere i regionrådene.

For øvrig synes det som om muligheten til å la *unge være representert i utvalg og nemnder* selv om de ikke sitter i kommunestyret i liten grad benyttes (se KRDs tolkning av Kommuneloven). Kommunene bør oppfordres til å bruke denne muligheten.

11.4 Deltakerdemokratiske praksiser for medvirkning

En skiller ofte mellom representative ordninger (som ungdomsråd, ungdommens bystyre, etc) hvor prinsippet for representasjon er "vote", og mer deltakerdemokratiske medvirkningsordninger, hvor prinsippet for representasjon og medvirkning er "voice" – at man skal høres fordi man er berørt eller har relevant kompetanse, kunnskap og ressurser. Ungdomsråd er et typisk eksempel på det første, men ideen om et ungdomsråd bygger også på prinsippet om ungdom som berørt/relevant part. En kan derfor ta til orde for at ungdom skal høres både gjennom representative ordninger (som nødvendigvis krever mer fastsatte prosedyrer for utvelgelse) og gjennom mer deltakerdemokratiske ordninger (som kan være mer uformelle, ad hoc pregede, men som også kan være formalisert). De siste 30-40 årene har deltakerdemokratiet vokst fram som et nytt demokratisk ideal som gir borgerne større muligheter for direkte innflytelser gjennom å delta i høringer, avisinnlegg, underskriftskampanjer, aksjoner og direkte dialoger med politikere i saker som angår dem. Det viser seg at det er flere som tror det er mulig å påvirke den lokale enn den nasjonale

politikken gjennom deltakerdemokratisk adferd og handlinger (Martinussen 2003).

Dersom unges deltakelse og innflytelse skal styrkes i kommunene, mener ekspertgruppa at det vil være nødvendig både med formaliserte deltakelsesordninger som ungdomsråd (styrke det representative demokratiet) og mer deltakerdemokratiske ordninger som lokale demokratiforum, dialogarenaer, ungdomspanel, prosjektbasert deltakelse og lignende (styrke deltakerdemokratiet eller det direkte demokratiet). 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 for lokale politikere å få innsikt i dette. Frivillige organisasjoner synes ikke de i tilstrekkelig grad får delta, det synes heller ikke fritidsklubbene. Ungdom som dropper ut av videregående, og det er en stor andel, kan ikke være representert av ungdomsråd som velges via skolene. Eldre ungdom i 20-åra er viktige ressurser som kan involveres på andre måter. Dette gjelder enten det er unge i arbeid eller under utdanning. Et annet relevant forhold er at det finnes utsatte og sårbare ungdomsgrupper som det er særdeles viktig ikke å marginalisere i denne sammenheng. Dette er en av grunnene til at ekspertgruppa foreslår *at utekontakt eller oppsøkende virksomhet bør gis spesielle posisjoner som positive lytteposter og talerør for ungdommer med særskilte livserfaringer og behov.*

Det kan dessuten være visse saker eller politikkområder der det kan være hensiktsmessig å involvere ungdom som har en bestemt type erfaring og kompetanse, og det kan da være mer naturlig å ha en rådgivningsgruppe eller et ungdomspanel på akkurat dette enn at et ungdomsråd skal mene noe om saken. Eksempler på dette kan hentes fra nasjonalt nivå: overført til kommunalt nivå kan det for eksempel etableres lokalt Bolyst-råd, et ungdomspanel for ungdom og helse (fysisk, psykososialt, mentalt), eller ungdommens demokratiforum.

Det er flere grunner til at vi mener kommunene bør ha en bevisst strategi og en systematisk bruk av også deltakerdemokratiske og mer uformelle praksisformer eller ordninger. Den viktigste grunnen er at *ulike ungdomsstemmer* vil komme fram i den offentlige diskusjonen om levekår og livsmiljøkvaliteter for ungdom, stemmer som det ellers ikke ville være mulig (alltid) å få representert i et ungdomsråd. En annen grunn er at dialogkonferanser, rådgivningsgrupper, ungdomspanel eller prosjektbaserte tiltak kan gi ungdom et *større handlingsrom* der de i større grad kunne anvende sine naturlige *uttrykksformer og kommunikasjonsformer*. Det er mange eksempler på at ungdom erfarer at prosessene ungdomsrådet involveres i preges av et vanskelig tilgjengelig språk, en tenkemåte og

logikk som er fjern fra deres egen. I særlig grad gjelder dette når ungdom fra ungdomsrådet inviteres inn til møter i komiteene, som kan ha en arbeidsform og språkføring som gjør at de føler seg "utenfor" når de er "innenfor". Selv om det ikke er intendert, kan dette i praksis fungere som et maktmiddel fordi det delvis utestenger de som ikke kjenner systemet og kodene. For ungdom kommer i tillegg aldersdimensjonen i samhandlingen med voksne. Det er altså en utfordring å gjøre noe med dette for at ungdom ikke skal miste motivasjonen, men inspireres til å trekke flere med seg i lokalpolitisk engasjement. Når fokus på regler og formell saksgang overskygger det politiske innholdet vil dette bidra til å forsterke holdninger om at politiske prosesser er tungroddede og kjedelige og uten relevans for ungdommens hverdagsliv (Teige 2005). Mange har påpekt nødvendigheten av kompetansebygging, veiledning og rådgivning for ansatte i administrasjonen som en av flere forutsetninger for at ungdomsrådet skal fungere (Sirnes Willumsen 2008). Dette fordrer igjen at ansatte i kommuneadministrasjonen som skal ha en slik funksjon selv kjenner systemet, kodene og har forståelse for prosesser der ungdoms demokratiske deltakelse skal inngår. Dette er en av grunnene til at ekspertgruppa foreslår *kompetansebyggende tiltak*, både for ungdom og for voksne. Kompetansebyggende tiltak for ungdom bør for øvrig dreie seg om langt mer enn demokratitekniske ferdigheter. Når det viser seg at de spilleregelmessige sidene ved demokratiet (debattregler, saksgang og formelt byråkrati) er det som er mest fremtredende i mange ungdommers kunnskap og erfaringer fra ungdomsrådsarbeid, og ikke grunnleggende demokratiske verdier (Teige *ibid.*), så forteller dette noe om at krav til å fungere i lokaldemokratiske prosesser ofte er knyttet til formelle prosedyrer.

Når flere studier viser at ungdoms partipolitiske deltakelse minsker, men mer aksjonspreget politisk engasjement øker (Ødegård og Berglund 2008), så er antakelig en av grunnene at sistnevnte er uttrykksformer som er mer ungdomsrelevante og som samtidig egner seg for å mobilisere rundt enkeltsaker. Ungdommelige uttrykksformer forbindes også med bruk av ny teknologi og nettbasert dialog og kommunikasjon. Forventningen om at dette kunne bidra til bedre kontakt mellom ungdom og lokale politikere, og derved legge grunnlaget for mer deltakerorientert demokrati, har ikke slått til (Vestby 2009). Dette viser at det må anlegges et mer helhetlig perspektiv på forutsetninger for at ungdom i større grad skal involveres og delta i beslutningsprosesser: både innhold, form og relevans har betydning for at de ordninger en etablerer skal lykkes.

Når vi i så sterk grad fokuserer at kommunene bør etablere praksisordninger som er mer deltakerdemokratiske og uformelle, er det også fordi det har vært et tankekors for oss at det tilsynelatende "kreves" mer formalisering av ungdoms medvirkningsmuligheter,

mens det i voksenverdenen gror fram en rekke ulike uformelle ordninger og praksiser som betegnes som "governance". I flere tiår har det i Norge vært arbeidet med ulike metoder for å sikre reell medvirkning, og holdninger til demokratiske prosesser har endret seg mye. Medvirkning fra ikke-kommunale aktører og bidrag nedenfra er blitt vanligere. Begrepet "governance" er en fellesbetegnelse på ulike former for medvirkning og nettverksstyring. Erfaringer viser at en i governance-prosesser mobiliserer menneskelige ressurser og skaper engasjement, en får utnyttet mye mer av den lokale kunnskapen som finnes, og en får ofte nye løsninger på bordet (Hansen, Klausen og Vabo 2006). Mange vil hevde at dette ikke er noe nytt at man alltid har hatt innslag av dette, under navnet av korporatisme, forhandlingsøkonomi etc. Man kan likevel hevde at man nå ser en tendens til at kommuner (og offentlig myndigheter generelt) i stadig større grad benytter seg av slike nettverksarenaer som instrument i styrings-, policyutformings- og implementeringsøyemed. Etableringen av formelle partnerskap er et eksempel.

I "Godt lokaldemokrati – ei plattform" framhever KS betydningen av at innbyggerne får delta utenom valg for at avstanden mellom velgere og representanter ikke skal bli for stor: "Døme på slik deltaking kan være direkte demokrati i form av innbyggerinitiativ til folkerøysting, borgarpanel, brukarstyre og – utval, lokale utval eller anna deltaking for å gi folkevalde organ råd og innspill før dei gjer vedtak" (Kommunenes Sentralforbund 1). Denne tankegangen bør etter Ekspertgruppas mening også anvendes når det gjelder ungdomsbefolkningens deltakelse og innflytelse. Dette er en av flere grunner til at vi foreslår overfor KS at de i sitt *folkevalgt-program for nye politikere* lager et opplegg for kompetansebygging på temaet ungdom, demokrati og deltakelse.

Ikke-kommunale aktører som deltar i lokale prosesser, vil være alt fra privatpersoner, foreninger og interessegrupper i befolkningen, til private investorer og utbyggere, kommersielle fritidsaktører, boligkoooperasjoner, høyskoler m.v. Medvirkning, governance eller nettverkstyring, er ordninger eller praksisformer som supplerer det representative lokaldemokratiet, og de kan være både åpne og lukkede. Åpne dialogarenaer der kommunale myndigheter møter innbyggere til meningsutveksling og debatt er noe annet enn når aktører fra næringsliv og lokalpolitikk samsnakker og forhandler "på bakrommet". Mellom det åpne og det lukkede finnes det mange varianter. Prosjekter som har preg av investeringer og kommersielle satsinger har en tendens til å være mer lukkede når det gjelder medvirkning og forhandlinger. Halvformelle nettverk og samarbeidsrelasjoner kan representere allianser med stor makt til å få igjennom sine forslag, blant annet fordi kommunale toppadministratorer og lokale politikere har deltatt tidlig i prosessen fram mot formelle beslutninger. Når det i stortingsmeldingen om

lokaldemokrati fremheves at Regjeringen ser positivt på at kommunene eksperimenterer med nye deltakingsformer, så siktes det sannsynligvis mer til medvirkning fra innbyggere, såkalt folkelig deltakelse, enn medvirkning fra investorer og utbyggingsaktører i næringslivet. Også i nettverksstyring og deltakerdemokratiske ordninger er det altså svært viktig å sette krav om åpenhet og gjennomsiktighet.

Poenget er at det er mye som framforhandles utenom de representative organene, gjerne i forkant av formelle avgjørelser, og som gir eksterne aktører en innflytelse på resultatet. Men det er også slik at mange politikere kan ønske at de mer uformelt involveres tidligere i prosesser med initiering og idéutvikling. KS har derfor FoU-prosjektet "Demokrati hele veien" som berører samhandlingsstrukturen mellom politikere og administrasjon.

For ekspertgruppa vil det altså framstå som et paradoks dersom en velger en stor grad av formalisering av ungdoms deltakelse og innflytelse, når det i voksenverdenen blir stadig mer utbredt med praksiser for mer uformelle samhandlingsformer. Også ungdom bør sikres deltakelse gjennom lokalt tilpassede governance-pregede ordninger og praksisformer. I motsetning til voksne interessegrupper antar vi at det ikke er like lett for ungdom selv å ta initiativ til og organisere governance-pregede samhandlingsformer. Desto viktigere blir det at de kommunale myndighetene er seg dette bevisst og etablerer praksisformer for mer ufomell samhandling. Slik kan ungdom involveres og få innflytelse gjennom at de også er premissleverandører, noe som dessuten kan styrke muligheten for innflytelse. Deltakelse i seg selv er som kjent ikke synonymt med innflytelse.

I vurderingene av ungdomsråd og andre formelle innflytelsesorganer, ser ekspertgruppa farene som ligger i at slike organer sluses inn av og inn i det lokale "maktapparatet". Ungdoms mer aksjonspregede engasjement og ungdommelige uttrykksformer kan "ombakes" til å passe inn i den voksentutformede folden gjennom en tilsynelatende demokratibygging. Resultatet kan bli at slike organer fungerer som politiske blindtarmer, eller at representantene som skal ivareta ungdomsperspektivet som et korrektiv til de voksne fungerer mer på de voksnes premisser. Evalueringen av medvirkningsarbeidet i Porsgrunn satte for eksempel spørsmålstegn ved det påfallende fraværet av konflikter mellom de unge og representanter for politikk og kommuneadministrasjon. Forskerne spurte seg om ungdoms interesser var så ukontroversielle, og om ungdom ble sosialisert inn i harmoni med "makta". Det gode forholdet som ungdomsrepresentantene i Porsgrunn felles elevråd (som en form for ungdomsråd) hadde til kommunens administrasjon og politikere, noe som man i utgangspunktet ville se som en fordel, ble et problem når de samtidig manglet gode forbindelseslinjer og kontakt

med bredere lag av ungdom: "Har Porsgrunn felles elevråd blitt forført av en velfungerende "politikerkole" der man har utviklet en "politikerstil" og en væremåte som forsterker avstanden til elevene de var ment til å representere?" (Vestel, Ødegård og Øia 2003). Dette er tankevekkende refleksjoner som bør følge enhver form for ungdomsmedvirkning i kommunene, slik at politikere og administrasjon er seg bevisst den balansegangen en bør møte en slik fare med.

De positive intensjonene med å involvere ungdom, der et av flere motiver er et ønske om sosialisering til samfunnsengasjement og lokalpolitisk virksomhet, kan medføre at framtidsbegrunnelsen er i forgrunnen og ungdomsmedvirkning ses som en investering. Hvis investeringen derimot skal være en *fornyelse av lokaldemokratiet*, er det viktig at de mer uformelle dialogene og medvirkningsarenaene etableres. Denne formen tror vi i større grad kan åpne for ungdomsperspektiver og -forslag som er alternative, kreative og et kritisk korrektiv til den ungdomspolitikken voksne har utformet.

Samtidig vil vi understreke betydningen av representative organ med en formalisert status for å forhindre at det motsatte skjer; nemlig at initiativ og forslag i ungdomsråd og liknende organ nettopp *ikke* kobles opp mot de ordinære kommunale beslutningsprosessene. Faren er at ungdomsrådene blir satelitter som svever rundt uten forankring og påkobling til maktkanalene. Nettopp koblingen til det ordinære, institusjonelle representative demokratiet er alfa og omega for om denne formen for deltakelse og representasjon skal ha innflytelse.

Fordi det er fordeler og ulemper ved så vel formelle representative organ og deltakerdemokratiske uformelle praksiser, mener ekspertgruppa at det er nødvendig at kommunene etablerer begge deler.

En viktig begrunnelse for ungdoms deltakelse og innflytelse i kommunene er som tidligere nevnt at de kan bidra til at saker blir bedre belyst, at de får fram sine behov og interesser. Dette vil i sin tur normalt gi bedre kommunal innsats, tilbud og tjenester overfor ungdomsgruppen. Samtidig kan dette ses som kunnskapsproduksjon: fra de unge til de voksne som er beslutningstakere og iverksettere. Mens noen *få* ungdommer i representative organ som ungdomsråd bidrar til et slikt kunnskapsgrunnlag, vil deltakerdemokratiske praksisformer gi bidrag fra *flere*. Det er en utfordring å sikre et så godt kunnskapsgrunnlag som mulig på et felt som er så bredt og sammensatt: det dreier seg om mange tema og sakskomplekser og det er til dels svært ulike grupper av ungdom. *Ekspertgruppa mener derfor at det også er nødvendig med en bredere og mer systematisk kunnskapsproduksjon, og foreslår at det bør utvikles standardiserte ungdomsundersøkelser (surveys) og at det etableres systemer for lokale, tverrsektorielle ungdomsplaner.*

Ungdommens situasjon må peiles inn fra ulike vinkler og med ulike metoder. Noe av poenget med å anvende en standardisert ungdomsundersøkelse i kommunene, er at de gir en god anledning til å drøfte ungdommens situasjon og hvilke strategier og tiltak en kan bruke for å få til lokale forbedringer. Spørreundersøkelser til ungdom er en velegnet metode for å få fram en mer tallmessig og statistisk oversikt over hva kommunens ungdom faktisk driver med, hva slags livskvalitet de har og hvilke problemer og utfordringer de står overfor. Gjennom dette vil *mange* av kommunens unge være informanter og derved bidra til kunnskapsproduksjon. Ekspertgruppa mener det bør utarbeides en undersøkelse som bygger på erfaringer fra undersøkelsene "Ung i Norge" og "Ung i Oslo" som NOVA har hatt ansvaret for. Ved en standardisert undersøkelse blir det mulig å sammenligne egne resultater med situasjonen i andre kommuner, noe mange etterlyser i dag. Dessuten kan en da få en nasjonal database som vil være et godt verktøy for utforming av ungdomspolitikken, og som dessuten kunne brukes av studenter, stipendiater og forskere. Slik vil dette også kunne stimulere ytterligere kunnskapsproduksjon om ungdoms levekår og livsmiljø. Ressurser til å utvikle et slikt verktøy bør stilles til rådighet fra staten.

En viktig del av et slikt utviklingsarbeid vil være å utvikle et konsept for hvordan en slik undersøkelse kan brukes i kommunenes ungdomsarbeid og plan- og utviklingsarbeid forøvrig. Ekspertgruppa mener det er behov for en tverrsektoriell lokal ungdomsplan som et kunnskapsgrunnlag for utforming av ungdomspolitikken. Arbeidet med en slik ungdomsplan bør ha viktige bidrag "nedenfra", fra ungdommen selv. Vi mener at dette er så viktig at det bør være et ledd i skolens læreplan, noe som vil kunne sikre at det for eksempel gjennomføres prosjektarbeid som kan fungere som innspill til ungdomsplanen. Det kan dessuten være aktuelt å engasjere ungdom i fritidsklubber, lokale frivillige ungdomsorganisasjoner eller organiserte interessegrupper som bidragsytere i denne sammenheng. Et slikt arbeid vil samtidig fungere som en synliggjøring av hva lokal ungdomspolitikk faktisk dreier seg om og at de selv kan være med å påvirke innholdet. Dersom forsøkene med stemmerett for 16-åringer ved lokalvalg fører til at dette vedtas, vil et slikt arbeid som vi skisserer her inngå som en viktig basis for samfunnsengasjement på lokalplanet. En lokal ungdomsplan vil kunne ha status som en delplan eller temaplan, og ungdomsplanens handlingsdel bør integreres i kommuneplanen og økonomiplanen.

Når ungdom er informanter eller bidragsytere i den kunnskapsproduksjonen som danner handlingsgrunnlag for politikken, er også dette en måte å bli lyttet til på. For kommunene er det en måte å bruke ungdom som kunnskapsressurser på, noe som samtidig vil ha en viktig signaleffekt.

Kapittel 12 Hvordan sikre ungdoms deltakelse og innflytelse?

12.1 Behov for lovfesting og tidligere forsøk på å sikre deltakelse

Et sentralt spørsmål som ekspertgruppa har drøftet er om unges deltakelse og medvirkning i lokal politikktutforming innen ulike temaområder skal lovfestes. Dette kan dreie seg om to type lovfestinger; det ene er å lovfeste deltakelse som en rettighet, det andre er å lovfeste deltakelsesordninger- eller organer.

Ekspertgruppa ser ikke behovet for en *lovfesting av rettigheten til deltakelse*. En slik rettighet er allerede forankret i FN's konvensjon om barn og unges rettigheter, og denne har som tidligere nevnt Norge ratifisert. At den brukes mer aktivt på nasjonalt enn på lokalt nivå i kommunene, er et problem, men ikke en begrunnelse for en ytterligere lovfesting. På den annen side ville det styrket unges muligheter for deltakelse og innflytelse dersom konvensjonens rettigheter nedfelles i nasjonal lovgivning. Den nye Plan- og bygningsloven er et eksempel på dette, og at det også synliggjøres at kravet om medvirkning og deltakelse fra barn og unge som berørt part er forankret i FN-konvensjonen. Konvensjonen slår fast at barn og unge har rett til å uttale seg og si sin mening i saker som angår dem. Annen lovgivning støtter dette prinsippet i særskilte anledninger unge kan komme i; som skilsmisse og bostedsvalg (Lov om barn og foreldre) eller som part i barnevernsaker (Lov om barneverntjenester) (se vårt kapittel om lover som berører deltakelse medbetømmelse på ulike samfunnsareaner).

Lovfesting av innflytelsesorganer som for eksempel ungdomsråd, er en annen type lovfesting som ekspertgruppa har drøftet nøye. Tidligere i vår rapportering har vi vist hvordan nasjonale myndigheter har innarbeidet praksiser, utformet strategier og laget veiledere som oppfordrer kommunene til å styrke ungdoms muligheter for deltakelse og innflytelse. I alle de nasjonale dokumentene vi har gjennomgått som omhandler ungdom, deltakelse og innflytelse understrekes det at det bør skje i større grad, i større omfang, på mer systematiske måter og mer formaliserte strukturer. Nasjonale myndigheter *oppfordrer* kommunene til dette, men legger ikke noe eller lite press på dem og etablerer heller ikke stimuleringsordninger. Det er mange velformulerte oppfordringer fra nasjonalt nivå, men lite som må følges lokalt eller som er attraktivt på grunn av stimuleringsmidler. Det har ikke manglet på forslag tidligere.

Ungdomslovgivningen har nå fremmet krav om en ungdomslov som i tillegg til å sikre ungdoms rett til kvalitativt gode fritidstilbud, også skal sikre ungdoms medvirkning. Men også tidligere er det flere ganger kommet forslag om større grad av formalisering eller forankring, uten at dette har ført til konkrete endringer.

Ungdommens demokratiforum (Barne- og likestillingsdepartementet 2001) kom med forslag om at det bør utarbeides en forskrift med utgangspunkt i kommuneloven som tar opp barn og unges medvirkning; at kommunene jevnlig skal ta opp i hvilken grad det skal finnes medvirkningsorgan og avklare hvilke retningslinjer som er knyttet til disse. Svaret på dette forslaget kom i en stortingsmelding: "Regjeringen vurderer forslaget som interessant, men mener det bør være opp til den enkelte kommune å avgjøre hvordan det lokale arbeidet skal legges opp" (St. meld. 39 (2001-2002) Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge)

Gruppen for ungdomsdemokrati (KRD 2007) som overleverte kommunal- og regionalministeren 120 punkter de mente kunne øke den demokratiske deltakelsen blant unge, hadde dette å si om de kommunale og fylkesvise ungdomsrådene: "Dersom man ønsker fungerende ungdomsråd og at ungdom skal delta i politikken i kommunen eller i fylket, må ungdomsrepresentantene få reell innflytelse, og ikke kun være en høringsinstans. Ungdomsrådene kan være en god formell påvirkningskanal for ungdom. Gruppen ønsker å påpeke at ungdomsrådene ikke behøver å være i den formen den er i dag". Denne gruppen foreslo at de kommunale og fylkesvise ungdomsrådene skal samarbeide direkte med politikerne i kommunen/fylket fremfor administrasjonen. Et annet forslag var at de mente ungdomsrådene mandat må endres slik at de "blir et organ som løfter frem saker som er viktige for ungdom, fremfor kun å uttale seg i disse".

Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring) som drøftet ungdomsråd uttalte at "når kommunane først vel å ta i bruk ordninga med ungdomsråd, bør dei formalisere dette i større grad enn kva som er tilfelle i dag". I Stortingsmeldingen som fulgte (nr. 33 2007-2008) "Eit sterkt lokaldemokrati" (som i skrivende stund ikke er behandlet) går regjeringen ikke inn for en formalisering i form av lovforankring, selv om det anføres flere gode grunner til at dette burde eller kunne skje. Det framheves at unge vil tilføre saker og demokratiske prosesser noe nytt, kreativt og kritisk, at

det kan styrke lokaldemokratiet og politisk engasjement hos unge, og at det lokale velferdstilbudet blir bedre tilpasset unge brukere og deres behov, og at deltakelse kan styrke unges selvfølelse. Meldingen drøfter spesielt ungdomsråd, og argumenterer for lovfesting ut fra begrunnelser som dreier seg om styrking av lokaldemokratiet, men går altså likevel imot det fordi det strider mot det viktige prinsippet at staten i minst mulig grad skal lovregulere organiseringen i kommunene.

Ingen av de tidligere forslag som har hatt til hensikt å sikre ungdoms medvirkning og deltakelse mer formelt, er blitt realisert. Prinsippet om lokal sjølråderett og frihet for kommunene stenger for at det foreslås lovforankringer eller gis øremerkede midler for å sikre ungdoms deltakelse og innflytelse. Dette synes å være en vesentlig forklaring på at situasjonen er slik i kommunene at regjeringen og de nasjonale myndighetene uttrykker at det er langt igjen sett forhold til de gode intensjonene.

11.2 Lokal sjølråderett og lovfesting av demokratiprogram for ungdom

Det ligger et grunnleggende dilemma i dette. Ekspertgruppa har nøye vurdert betydningen av å beholde det lokale handlingsrommet og ikke innskrenke retten til å finne lokale løsninger ved å pålegge kommunene bestemte ordninger. Den store variasjonen i norske kommuner, og behovet for lokal sjølråderett som gir et handlingsrom for utforming av lokalpolitikken, berører også lokaldemokratiet.

Hvis en skal stimulere til lokal deltakelse og innflytelse fra barn og unge, gjennom deltakelse i planlegging, ungdomsråd, ungdomspanel, dialogarenaer, aksjoner etc., må det være noe å influere på. Ett av dilemmaene når det gjelder ungdommens deltakelse er hvis handlingsrommet de skal influere på, blir for innskrenket. Selv om de lyttes til og tas alvorlig, kan det være lite å påvirke. Hvis kommunene mer og mindre blir iverksettere av statlig politikk, vil det være mindre interessant å være lokalpolitiker og mindre interessant å sitte i ungdomsrådet eller delta i andre innflytelsesorganer. Dette er vektige begrunnelser for at ekspertgruppa ikke vil foreslå lovfesting av rett til fritidstilbud. Å lovfeste tiltak og aktiviteter på fritidsfeltet er en ting. Å lovfeste innflytelsesordninger er imidlertid noe annet. Dessuten handler ungdoms deltakelse og innflytelse om langt flere livsområder og saksfelt.

Ekspertgruppa tror imidlertid ikke at det å lovfeste *ungdomsråd* er noen garanti for at det faktisk fungerer i retning av å styrke unges innflytelsesmuligheter, og vil derfor ikke foreslå dette. Dessuten ser vi en fare for at et lovfestet ungdomsråd tvert i mot kan fungere som en sovepute og hindre at kommunene bestreber seg på å etablere praksis og ordninger

som supplerer og utfyller ungdomsrådet og som kan være mer fleksible. I likhet med Lokaldemokratikomisjonen mener vi forøvrig at om kommunene velger å ha ungdomsråd, så bør dette formaliseres i sterkere grad. En slik formalisering kan skje ved at det etableres *nasjonale retningslinjer for ungdomsråd*.

Ekspertgruppa støtter prinsippet om at kommunene selv må velge hva slags ordninger de organiserer. Det vi derimot foreslår er at det lovfestes at kommunene skal *utforme et demorati-program for ungdom* der det fremgår hva slags medvirknings- og deltakelsesordninger de har, samt hva slags strategiske grep og ordninger de vil arbeide for å utvikle. I dette skal det ligge en forpliktelse til å ha en organisert form for ungdomsdeltakelse, men formen skal bestemmes lokalt.

Et slikt demokratiprogram bør vise ulike sektors strategier for å involvere ungdom, slik at en får et helhetlig bilde av kommunens politikk på dette området. I dag synes det å være lite tverrsektorielt samarbeid der de ulike sektorer bestreber seg på aktivt å bruke ungdom i sitt arbeid: som rådgivere, i ungdomspanel, regelmessige kontaktmøter, høringer mv. innen sitt ansvarsområde. Gjennom en forpliktelse til å utforme et demokratiprogram som synliggjør hvordan ulike sektorer involverer ungdom, kan en stimulere til samarbeid på tvers slik at det framkommer en samlet strategi og praksis for ungdoms deltakelse.

Slik vil kommunene bli forpliktet til å utforme strategier, men kan selv lage lokale løsninger som passer for den enkelte kommune og finne sin egen måte å følge opp nasjonale strategier som er utformet på dette feltet. Hva slags innhold deltakelsen skal ha er opp til hver enkelt kommune å avgjøre. Dette innebærer prosedyrekrav, men ikke innholdskrav. Prinsippet om at staten i minst mulig grad skal lovregulere organiseringen i kommunene, vil på denne måten ikke settes til side.

På samme måte som kommunene er forpliktet til å legge til rette for medvirkning i forbindelse med planprosesser, og at de har et særlig ansvar for barn og unge, bør de kunne forpliktes i forhold til medvirkning av ungdom også i andre former for kommunal virksomhet, aktiviteter og tiltak. I følge den nye Plan- og bygningsloven skal kommuneplanen innledningsvis ha et planprogram som beskriver hva slags medvirkning planprosessene skal romme (se kapitlet om lovforankring). Det er opp til kommunene selv å utforme opplegget, men planprogrammet forplikter óg statlige og regionale myndigheter som skal ha det til høring. Dette er viktig for ungdoms medvirkning i saker som inngår i lokal planlegging. Å sørge for medvirkning gjelder ikke bare Kommuneplanen, men alle planer etter Plan- og bygningsloven. I Planlovens §5 heter det at "Enhver som fremmer plan-

forslag skal legge til rette for medvirkning". Videre at "kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge". Men planlegging dekker ikke alle de anledninger der det er aktuelt at ungdom deltar. Mye av det som er aktuelle saker for ungdomsråd eller dialogarenaer er dessuten løpende beslutninger, tiltak, ordninger, arrangementer og kampanjer som ikke er koplet til planlegging etter Plan- og bygningsloven. Ekspertgruppa mener derfor at det er behov for å lovefeste forpliktelsen til å organisere medvirkning for ungdom mer generelt, dvs. både i planlegging og i kommunal virksomhet og politikktutforming.

En forpliktelse til å organisere ungdomsmedvirkning kan ligne det man har fastslått gjennom Ungdomsloven av 2006 i Finland, som

"älägger kommunerna att organisera en möjlighet för barn under 18 år att delta i behandlingen av ärenden som gäller ungdomsarbete och ungdomspolitik på lokal och regional nivå" (Undervisningsministeriet 2008).

Det finnes ordninger i en del, men enda langt fra alle finske kommuner, og det varierer stort hvor gode og effektive de er. I den finske regjeringens utviklingsprogram for barn og unge er det et mål at alle kommunene innen utgangen av 2010 skal ha et aktivt system for medvirkning, basert på barn og unges alder og modenhet.

Ekspertgruppa foreslår altså at kommunene skal forpliktes til å utforme et eget demokratiprogram med lokale strategier for organisering av ungdomsmedvirkning. Hva slags løsninger som velges av lokale myndigheter vil da variere og kunne baseres på lokale forhold og forutsetninger. Vi har her argumentert for at det, uansett kommunestørrelse og andre lokale variasjoner, vil være hensiktsmessig med en strategi som for det første er tverrsektoriell, og for det andre består av så vel mer formelle organer og mer uformelle ordninger og praksiser. Ved å foreslå dette kan vi styrke ungdoms muligheter for deltakelse og innflytelse: det representative demokratiet vil da suppleres og utvides med deltakerdemokratiet. Mens ungdomsråd vil være en mer formell ordning med valgte representanter som fungerer i tråd med politisk vedtatte (nasjonale) retningslinjer, og koplet opp mot kommunal planlegging og beslutningssystemer, vil mer uformelle ordninger muliggjøre at langt flere og ulike typer av ungdomsstemmer- og behov kommer fram.

I forbindelse med den framlagte Demokratimeldingen (St.meld. nr. 33 2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* er det foreslått å gjennomføre forsøk med stemmerett ved lokalvalg for 16 åringer ved neste lokalvalg (2011). Enkelte andre land har dette. 20

kommuner har nå meldt sin interesse til Kommunal- og regionaldepartementet for å delta i forsøket, selv om departementet enda ikke er gått ut med invitasjon om dette siden meldinga ikke er behandlet.

Ekspertgruppa støtter forslaget om å *prøve ut 16-års stemmerett ved lokalvalg*. Vi foreslår at det i forbindelse med skolevalgene som avholdes samtidig med Stortings- og sametingsvalget høsten 2009, gjennomføres en "folkeavstemming" blant landets videregående elever om dette. Tiltror vi ungdom over 16 år å ha stemmerett ved lokalvalg, må vi samtidig ha tiltro til at de kan "stemme" over denne muligheten som en rettighet. Skolevalgene er en etablert ordning og resultatene derfra bearbeides og publiseres (www.skolenettet.no). Dette vil bli en betydelig meningsmåling; ved skolevalget ved siste Stortings- og samestingsvalg i 2005 deltok 80% av landets videregående skoler, med rundt 90% av elevene. Ekspertgruppa antar at en slik meningsmåling om et så viktig tema vil få stor oppmerksomhet; ungdomssaker som lokale politikere bestemmer over vil måtte belyses for å fortelle hva dette dreier seg om; både lokale myndigheter og videregående skoler vil sannsynligvis sette søkelyset på ungdoms deltakelse, innflytelse og medborgerskap; og ungdoms kunnskap og innsikt som forutsetning og begrunnelse for stemmerett vil sannsynligvis fokuseres.

Ungdom besitter en alternativ innsikt som er vesentlig for å utforme en lokal ungdomspolitik, de kan representere et kritisk korrektiv og bidra til en mer kreativ ungdomspolitik. Dessuten vil kommunene ha mye å tjene på å involvere ungdom og ungdomsperspektiver i sin framtidige stedsutvikling. Signaleffekten fra voksensamfunnet til ungdomsbefolkningen vil da kunne bli: "dere er verdt å lytte til for en god ungdomspolitik, dere er verdifulle i lokaldemokratiske prosesser, og dere er viktige for det lokale fellesskapet i framtida".

12.3 Stimulere og forplikte: forslag til tiltak

Erfaringene og problematiseringen ovenfor viser etter ekspertgruppas mening at det er nødvendig med tiltak over et bredt register dersom en skal få styrket ungdoms deltakelse og innflytelse, og derigjennom også fornye lokaldemokratiske ressurser. Det er viktig å fortsette arbeidet med å oppfordre kommunene til å styrke arbeidet på dette feltet og å vise gode eksempeltiltak- og virksomheter fra nasjonalt, fylkeskommunalt/regionalt og lokalt nivå. At dette kobles mot hva som gjøres i internasjonale samarbeidsfora, som EU, Europarådet og FN, synes vi også er viktig for å stimulere og styrke legitimiteten av deltakelsesordninger for ungdom. Men det ser ikke ut til at dette er tilstrekkelig om en skal nå regjeringens målsettinger slik vi har referert dem her. Å utvide

stimuleringstiltak og innføre forpliktelser må etter gruppas mening til for å komme et skritt videre slik nasjonale myndigheter ser nødvendigheten av. Samtidig er det viktig å bevare den lokale sjølråderetten til å finne ordninger og systemer som passer den enkelte kommune.

Målsettingene på dette feltet bør i seg selv være mer konkrete og forpliktende. Det bør være et mål at mange ulike ungdomsstemmer lyttes til i kommunenes arbeid med å skape gode levekår og livskvaliteter for ungdomsbefolkningen. Det bør være et mål å skape forpliktende samarbeidsrelasjoner mellom lokale politikere og ungdom. Det bør være et mål at det igangsettes demokratibyggende skoloring av både voksne og ungdom. Det bør være et mål å etablere ordninger som gjør det mulig for ungdom selv å foreslå tiltak, praksiser og arrangementer som kan imøtekomme unges behov og ønsker knyttet til levekår og livskvaliteter. Det bør være et mål at kommunene i sin politikkkutforming, planlegging, og stedsutvikling forplikter seg til å etablere ordninger der både unge og eldre ungdommers erfaringer og synspunkter brukes som ressurs.

Sist, men ikke minst: ekspertgruppa foreslår at det bør lovfestes at kommunene er forpliktet til å utforme et demokratiprogram for denne ressursbruken som viser hvordan ulike sektorer bruker og har som mål å bruke ungdom som ressurs innen sine forvaltnings- og politikkområder. Ved å lovforankre at kommunene skal utforme et slikt demokratiprogram vil en sikre ungdoms deltakelse på ulike samfunnsfelt og sektorer, samtidig som det er opp til kommunene selv å finne lokale løsninger. Slik beholdes sjølråderett og et handlingsrom, men forpliktelsen fastslås. Ekspertgruppa vil poengtere viktigheten av både å etablere mer formelle organ, som ungdomsråd, og mer uformelle dialogarenaer som ungdomspanel, referansegrupper, unge rådgivere og lignende. Slik vil representative- og deltakerdemokratiske ordninger utfylle og supplere hverandre. Hvordan den enkelte kommune bygger opp dette bør komme fram av demokratiprogrammet.

Forslag for styrking av ungdoms deltakelse og innflytelse i kommunene

1. *Det bør lovfestes at kommunene er forpliktet til å utarbeide et demokrati-program 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

2. *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

3. *Det bør utarbeides nasjonale retningslinjer for lokale ungdomsråd med⁵⁶:*

- representanter valgt fra ungdomsskole og videregående skole
- mandat som innebærer rett til selvstendige innspill til den lokale ungdomspolitikken - forslagsrett og talerett i kommunale råd, utvalg og kommunestyre
- ressurser til drifting av ungdomsrådet

4. *Alle kommuner bør ha en lokal ungdomsplan for en helhetlig ungdomspolitik, ved at: det utarbeides en tverrsektoriell ungdomsplan (2-årig)*

- arbeid med ungdomsplanen starter nedenfra med innspill fra ungdom:
 - som ledd i skolens læreplan
 - som bidrag fra frivillige ungdomsorganisasjoner/interesser
 - som bidrag fra ungdom i fritidsklubb, ungdomshus og lignende
- ved at ungdomsplanens handlingsdel integreres i kommuneplanen
- det utvikles et standardisert opplegg for ungdomsundersøkelser (som lokal kunnskapsproduksjon som kan inngå i planen, samt utgjøre en nasjonal database)

5. *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)

56 Innholdet i nasjonale retningslinjer bør utformes på grunnlag av den landsomfattende studien av barns og unges innflytelsesorganer og representasjonsordninger som nå pågår, og som vil være gjennomført i løpet av 2009. NIBR/Barne- og likestillingsdepartementet

6. *Det bør etableres en statlig tilskuddsordning som stimulerer nye veier:*
- midler til utprøvingstiltak for ungdoms deltakelse
 - midler til ungdoms egne initiativ for deltakelse (Frifond kan utvides)
7. *Det bør utformes kompetansebyggende tiltak for ungdom og demokratisk deltakelse ved at:*
- Kommunenes Sentralforbund (KS) i sitt folkevalgt - program utformer et skoleringsopplegg om ungdom, demokrati og deltakelse (politikere)
 - skolens læreplaner inneholder tema om lokaldemokrati, lokal ungdomspolitik og ungdomsperspektiv på den lokale samfunnsutviklingen (ungdom)
 - nasjonale myndigheter har ansvar for å skole kommunalt ansatte (kommuneadministrasjon)
 - en av bærebjelkene i nytt nasjonalt kompetansesenter for ungdom og fritid bør være ungdoms deltakelse og demokratibyggende virksomhet⁵⁷
8. *Det bør avholdes en "ungdomsfolkeavstemming" om stemmerett for 16-åringene ved lokalvalg:*
- som en meningsmåling blant landets 16-19-åringene bør dette skje som del av skolevalgene som avholdes i forbindelse med Stortings- og sametingsvalg høsten 2009

⁵⁷ Se forslag under Ungdom og fritidsmiljø, del I

Litteraturliste

- Agenda Utredning & Utvikling (2004) For og med barn og unge? Evaluering av tilskuddsordninger for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Oslo
- Album, D. (1994) Innholdsløs meningsfull prat", Sosiologisk tidsskrift nr 2, bind 2: 89 -108
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008). Frivillige organisasjoner og integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Rapport fra en arbeidsgruppe.
- Askheim, O. P., Fauske, H. og V. Mathisen (1997) Fritidas plass i det forebyggende arbeidet. Tidsskriftet Barn nr. 1997: 7 - 28
- Backe-Hansen, E. (2004) Barn og unges håndtering av vanskelige livsvilkår. NOVA-rapport 12/04. Oslo: NOVA
- Bakken, A. (2003) Minoritetsspråklig ungdom i skolen. Reproduksjon av ulikhet eller sosial mobilitet. Oslo: NOVA
- Barneombudet (2009) Barneombudets innspill til ekspertutvalget for fritid.
- Befring, E. (2001) Oppvekst og skole som samfunnsoppgave. I: Barn i Norge. Årsrapport om barn og unges psykiske helse. Voksne for barn. Oslo
- Berglund F. (2007) Rekruttering av unge folkevalgt til lokalpolitikken. Tidsskrift for ungdomsforskning 2007:1
- Bjørge T. og Carlsson, Y. (1999). Vold, rasisme og ungdomsgjenger. Oslo: Tano
- Barne- og familiedepartementet (BFD)/KS (1997) Fra Barnetråkk til ungdomsting.
- Barne- og familiedepartementet (2002) The European Conference on Child and Youth Participation in Society. Norway August 2002 (rapport fra konferansen)
- Barne- og familiedepartementet (BFD) (2003) Mer innflytelse til barn og ungdom – eksempler fra arbeidet i kommuner og fylker
- Barne- og familiedepartementet (BFD) (2003b) Ungdomstiltak i større bysamfunn
- Barne- og familiedepartementet (BFD) (2005) Fra rockebinge til sandvolleybane – aktiviteter og møteplasser for ungdom i ulike lokalmiljø
- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) (2006) Håndbok for ungdomsråd
- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) (2007) Frå barnehage til ungdomsportal – eksempler på barne- og ungdomsinnverknad i kommunane.
- Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)/Utenriksdepartementet (UD) (2008) Barnets rettigheter. Norges fjerde rapport til FN's komité for barnes rettigheter – 2008
- Borgen, J. S. og S. S. Brandt (2006) Ekstraordinært eller selvfølgelig? Evaluering av Den kulturelle skolesekken i grunnskolen. Oslo: NIFU/Step RAPPORT 5/2006
- Bratt, C. (2003). Ungdomsundersøkelse i Drammen 2003. Oslo: NIBR-notat
- Brusdal, R. (2004) Den kommersielle ungdomstiden. En studie av forbruket til elever i ungdomsskolen og videregående. Oslo: SIFO Fagrapport nr. 6 -2004.
- Campbell, S. W. og Yong Jin Park (2008) Social Implications of Mobile Telephony: The Rise of Personal Communication Society. Sociology Compass 2/2 (2008) 371–387
- Carlsson, Y. (1989) Kommunalt nærmiljøarbeid. Erfaringer fra Drammen kommunes "Holdningskampanje for et bedre oppvekstmiljø". Oslo: NIBR-rapport: 1989:3

- Carlsson, Y. (1995). Aksjonsplan Brumunddal – ga den resultater? Oslo: NIBR-rapport 1995:13
- Carlsson, Y. (2002). Utviklingsprogram for styrking av oppvekstmiljøet: Rapport fra en følgeforsker. Oslo: NIBR-notat 2002:125
- Carlsson, Y. (2005) Det kompliserte samarbeidet om utsatte barn og unge. En erfaringsrapport fra Randesund bydel i Kristiansand. Oslo: NIBR-notat 2005:110
- Carlsson, Y. (2006) Lokal kriminalitetsforebyggende koordinering i Oslo: Kommunal reform med bydelsvis implementering . Oslo: NIBR-notat 2006:131
- Carlsson, Y. og Haaland, T. (2006). Foreldredeltakelse i flerkulturelle idrettslag – en kartlegging. Oslo. NIBR-notat 2006:132
- Carlsson, Y. (2008) Utviklingsprogram for styring av oppvekstmiljøet. 2005-2007: De gode eksemplene. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet
- Castells, M. (1996) The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell Publishers
- Christensen J., Fløtten T. og C. Hyggen (2006) Bekjempelse av fattigdom blant barn og unge. Rapportering fra kommuner som får tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og/eller Barne- og likestillingsdepartementet. FAFO-notat 2008:20
- Commission of the European Communities (2001) European commission white paper a new impetus for european youth. COM(2001)681.
- Dahl, K. M. (2007) Udsatte børns fritid – et litteraturstudie. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Dalgard, O. S. og medarbeidere ved divisjon for psykisk helse (2006) Sosiale risikofaktorer, psykisk helse og forebyggende arbeid. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. Rapport 2006:2
- Danielsen, K. og T. Øia (2006), Tiltak rettet mot barn og ungdom. Evaluering av Handlingsprogram Oslo indre øst. NOVA rapport 17/6. Oslo: NOVA
- Daugstad, G. (2008). Utdanning. Kap. 3 i: Innvandring og innvandrere 2008. Statistiske analyser 103. Oslo: SSB
- Departementene Nasjonal strategi for barn og unges miljø og helse 2007-2016
- Drotner, K. (1991) At skabe sig - selv : ungdom, æstetik, pædagogik. København: Gyldendal
- Eidtang, T. K. (2007) ”Felt i forandring”. Et blikk på endringer i de kommunale kulturskolenes utviklingsbetingelser i lys av generativ prosessanalyse. Masteroppgave i sosiologi. Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Det samfunnsvitenskapelige fakultet.
- Emler, N. og Reicher, S. (1995) Adolescence and Delinquency. Oxford: Basil Blackwell
- Engelstad, F. og G. Ødegård (red.) Ungdom, makt og mening. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Ennew, J. (1999) How can we Define Citizenship in Childhood? Paper presented at the seminar on The Political Participation of Children. Havard Center for Population and Development Studies.
- Epland, J. (2001), Barn i husholdninger med lav inntekt: omfang, utvikling, årsaker. Rapport 2001/9. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J. og M. I. Kirkeberg (2007), Barn i lavinntektsfamilier. 1996-2004. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2007/33.
- Erdal, B. (red.) (2008) UTE / INNE Oppsøkende sosialt arbeid med ungdom. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Fauske, H. (1985) Det nye ungdomsopprøret. Oslo: FAFO
- Fauske, H. og R. Puijk (1999) Ungdommens kultur-mønstring og andre kulturtiltak for barn og unge – et kommuneperspektiv. Oslo: Norsk kulturråd. Arbeidsnotat nr. 32.
- Fauske, H. og Øia, T. (2003) Oppvekst i Norge. Oslo: Abstrakt forlag
- Feldmann-Wojtachnia, E. (2006) “Europe’s next generation: Youth culture, leisure and beyond”. Conference Paper. International Symposium The Phenomenon of the Culture of Leisure Wroclaw, 19 – 20 October 2006
- Fløtten, T. (1999). Fattigdom i Norge: problem eller bagatell? Oslo: FAFO, rapport
- Fløtten, T. (2003). Hvordan har de fattige det? Samfunnsspeilet 6, 2003.
- Fløtten, T., Dahl, E. og A. Grønningsæter (2001) Den norske fattigdommen: Hvordan arter den seg, hvor lenge varer den og hva kan vi gjøre med den? FAFO-notat 2001:16

- FNs konvensjon om barnets rettigheter : vedtatt av De Forente Nasjoner den 20. november 1989, ratifisert av Norge den 8. januar 1991
- Friberg, J. Horgen (2005). Ungdom, fritid og deltakelse i det flerkulturelle Oslo. Oslo: FAFO-notat 2005:16
- Friberg, J. Horgen og Gautun H. (2007). Inkludering av etniske minoriteter i frivillige organisasjoner og fotballag for barn og ungdom i Oslo. Oslo: FAFO-rapport 2007:16 79
- Frønes, I og R. Brusdal (2000) På sporet av den nye tid : kulturelle varsler for en nær fremtid. Bergen: Fagbokforlaget.
- Frønes, I. (1979) Et sted å være – et sted å lære. Oslo: Tiden
- Gautun, H.,J. A Drøpping og T. Fløtten (2005). Når nøden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til fattige. FAFO-rapport 476
- Gjertsen, P. Å. (2001) Evaluering av unges medvirkning i prosjektet URBAN 2000. Høgskolen i Sør-Trøndelag. Notat nr.2-2001
- Grue, L. (2006) Full deltakelse for alle? Delrapport kultur og fritid i Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001-2006. Nasjonalt dokumentasjonscenter for personer med nedsatt funksjons- evne.
- Grue, L., 2001. Motstand og mestring. Om funksjonshemning og livsvilkår. NOVA-rapport 1/2001. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Grue, L., 2004. Funksjonshemmet er bare et ord. Forståelser, framstillinger og erfaringer. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Grødem, A. S., Krangle O. og T Øia (2006), Fattige innvandrerbarn. NOVA rapport 16/06. Oslo: NOVA.
- Hagen, T. P. (2000) Hva skal vi evaluere? Effektivitet eller demokrati?. I: Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008-2009) – statsbudsjettet 2009
- Handlingsplan mot fattigdom. Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007
- Hansen, G. S., Klausen, J.E. and Vabo, S. (2006) Traces of Governance: Policy networking in Norwegian local government. I Legitimacy and Urban Governance. A Cross-national Comparative Study (Heinelt, H., Sweering,D. and Getimis, P. (eds.) Routledge. London
- Hansen, I. L. S., Bogen, H., Fløtten, T., Pedersen, A. W. og J. Sørvoll (2008), Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom. Fafu-rapport 2008:18. Oslo: Fafu.
- Hansen, T., Hovik S., og Klausen J. E. (2000) Stortinget som lokalpolitisk aktør. Oslo: NIBRs PLUSS-serie. 3-2000.
- Hart, R. (1992) Children's Participation from Tokenism to Citizenship. UNICEF Innocenti Research Centre. Florence
- Heggen, K. (2004) Risiko og forhandlinger: Ungdomssosiologiske emner. Oslo: Abstrakt
- Hegna, K. (2005) Likestillingsprosjektets barn NOVA Rapport 21/05
- Heim, J., Brandtzæg, P., B., Kaare B. H., Endestad, T. & L. Torgersen (2007) Children's usage of media technologies and psychosocial factors. New Media & Society, Vol. 9, No. 3, 425-454
- Helland, M. J. (2009) 13-15-åringer fra vanlige familier i Norge – hverdagsliv og psykisk helse. Rapport 2009: Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Henningsen, E., Gotaas, N. og M. Feiring (2008) Møter med ungdom i velferdsstatens frontlinje. Arbeidsmetoder, samarbeid og dokumentasjonspraksis i oppsøkende ungdomsarbeid. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2008:02
- Heyerdal, J. P. (1979) Den stygge andungen : rapport fra prosjekt "Kommunal fritid" : en undersøkelse omkring barne- og ungdomsarbeid i offentlig regi. Oslo : Kirke- og undervisningsdepartementet, Statens ungdoms- og idrettskontor. Hovedoppgave i sosiologi.
- Husén, T. (1974) The learning society. London : Methuen.
- Haavet, O. A. (2006) Den onde sirkel. Intervju i Rus & avhengighet - nr 6 2006
- Jacobsen, H. (2003) Fakta om klubb – Landsundersøkelsen 2002. Landsforeningen Ungdom & Fritid

- Kavli, H. C. (2007). En felles fritid? Livet etter skoletid blant barn og unge i Oslo
Oslo: Fafo-rapport 2007:22
- Kjørholt, N. S. (2008) Barnets rett til å bli hørt. I Høstmølingen, N. S. Kjørholt og K. Sandberg (red.) Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjørholt, T. (2008) Retten til lek og fritid. I Høstmølingen, N. S. Kjørholt og K. Sandberg (red.) Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knudsen, H. (1993) Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I Repstad, P. (red.) Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretattlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Tano
- Kommunenes Sentralforbund (1) Godt lokaldemokrati – ei plattform.
- Kommunenes Sentralforbund (2) Demokrati hele veien. Et idéhefte for økt folkevalgt involvering
- Kränge, O. og Strandbu, Å. (2004) Ungdom, idrett og friluftsliv. Skillelinjer i ungdomsbefolkningen og endringer fra 1992 til 2002. Oslo, NOVA.
- Kraut, R., M. Patterson, V. Lundmark, S. Kiesler, T. Mukopadhyay and W. Scherlis (1998b) 'Internet Paradox – a Social Technology that Reduces Social Involvement and Psychological Well-being?', *American Psychologist* 53(9) 1017–31.
- Kraut, R., S. Kiesler, T. Mukhopadhyay, W. Scherlis and M. Patterson (1998a) 'Social Impact of the Internet: What Does it Mean?', *Communications of the ACM* 41(12): 21–2.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2007) Kleppa ønsker ungdomsråd. Pressemelding 14.12.2007. Gruppe for ungdomsdemokrati la fram "120 punkter for å øke den demokratiske deltakelsen blant unge". www.krd.no
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD): Bolyrådet. www.krd.no
- Kristofersen, L. B. (2008) Fritid og sosial deltakelse. I. Barns levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid. NOVA Rapport 7/08
- Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD) (1959) Komiteen for offentlig støtte til ungdomsorganisasjonene
- Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD) (1971) Innstilling om ungdomsarbeidet i Norge.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) (1999) Kulturskolen - kunststykket i kommunenes satsing for et rikere lokalmiljø. Eikemotvalget
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) og Kulturdepartementet (1995) Broen og den blå hesten - handlingsplan for de estetiske fag og kulturdimensjonen i grunnskolen. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kulturdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (KD) (2007) Skapende læring - Strategiplan for kunst og kultur i opplæringen.
- Kunnskapsdepartementet (KD) (2008) Kartlegging av fritidstilbudet til barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Rapport September 2008
- Kaare B. H., Brandtzæg, P., B., Heim, J & T. Ende- stad (2007) In the borderland between family orientation and peer culture: the use of communication technologies among Norwegian tweens. *New Media & Society*, Vol9(4):603–624
- Kaarhus, R. (1990) Ungdom og fritidsklubb i idrettsmiljø. Oslo: Kirke- og kulturdepartementet/Ungdoms- og idrettsavdelingen
- Lidèn og Ødegård (2002) Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitisk deltakelse. Nova rapport 6. Oslo: NOVA
- Lidèn (2003) Ungdomsråd – politisk lekestue? I: Engelstad og Ødegårds (red.) Ungdom, makt og mening. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003
- Lien, I.L. (1993). Moral og emosjoner i pakistansk Punjab. Doktoravhandling. Institutt og Museum for Antropologi, Universitetet i Oslo
- Ling, R. (2004). The mobile connection: The cell phone's impact on society. San Francisco, CA: Morgan Kaufmann.
- Ling, R. og B. Yttri (2002) Hyper-coordination via mobile phones in Norway. I: James E, Katz & Mark A, Aakhus (Eds.), Perpetual contact: Mobile communication, private talk, public performance (pp, 139-169), Cambridge: Cambridge University Press.
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) (2000) Undersøkelse blant et utvalg av sine medlemsorganisasjoner. Upublisert

- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) (2005) Demokratiske arbeidsmetoder. www.lnu.no
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) (2006) Høringsuttalelse til NOU 2006:13. www.lnu.no
- www.lnu.no/Demokratimidlene
- Lockyer, A. (2008) Education for Citizenship: Children as Citizens and Political Literacy' in A. Invernizzi & J. Williams (Eds) Children as Citizens. London: Sage
- Lorentzen, H. (2004). Fellesskapets fundament. Oslo: Pax
- Lov om barn og foreldre <http://www.lovdatabank.no/>
- Lov om barneverntjenester <http://www.lovdatabank.no/>
- Lov om dag-, fritids- og klubbutbud m.v. til barn og unge (dagtilbudsloven) <http://www.dcum.dk/download.php?id=2007081010528279000052714>.
- Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa <http://www.lovdatabank.no/>
- Lov om kommuner og fylkeskommuner <http://www.lovdatabank.no/>
- Lov om kommuner om folkebibliotek <http://www.lovdatabank.no/>
- Lov om sosiale tjenester <http://www.lovdatabank.no/>
- Lund, M. (2006) De frivillige og de fattige: Frivillige organisasjoners hjelpetiltak overfor fattige. FAFO-rapport 528
- Lyngø, I. J. (1993) Å komme bort fra byen til landlige omgivelser. I: Klepp, A. og L. E. Thorsen (red.) Den mangfoldige fritida. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Markussen, E., Frøseth, M. Wiggum, B. og Sandberg, N. (2008) Bortvalg og kompetanse. Gjennomføring, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring blant 9749 ungdommer som gikk ut av grunnskolen på Østlandet våren 2002. Hovedfunn, konklusjoner og implikasjoner fem år etter. Oslo: NIFU-STEP Rapport, 13 2008 Oslo
- Martinussen, W. (2003) Folkestyre? Politisk medborgerskap i Norge over den siste generasjonen. Rapportserien Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 nr. 59.
- Mathiesen, K. S., Kjeldsen, A., Skipstein, A., Karevold, E. Torgersen, L. og H. Helgeland (2007) Trivsel og oppvekst – barndom og ungdomstid. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. Rapport 2007:5
- Midtsundstad, A. (2005) Stian vil kjøre trail og Knut vil være med på bowling - En metode for inkludering av barn og ungdom. Tidsskrift for psykisk helsearbeid 2005 nr 1: 54 - 63
- Mikkelsen, M. og Fjeldstad, D. (2003) Skole og demokratiopplæring. I: Engestad og
- Miljøverndepartementet: Rundskriv nr. T-2/2008: Om barn og planlegging
- Miljøverndepartementet: www.planlegging.no : Veileder Barn og planlegging
- Nasjonalt dokumentasjonsenter for personer med nedsatt funksjonsevne (2008) Statusrapport Samfunnsutviklingen for personer med nedsatt funksjonsevne.
- NESH (1999) NEM, NENT og NESH De nasjonale forskningsetiske komiteer: ETIKK og forskning med barn. Oslo
- Norsk kulturskoleråd (2003) På vei til mangfold. Rammeplan for kulturskolen.
- NOU (2001:22). Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.
- NOU (2005:8). Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.
- NOU 1995:26: Barneombud og barndom i Norge. Evaluering av barneombudsordningen og utredning av organiseringsformer for barn og ungdom).
- NOU 2003:19: Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen
- NOU 2006:13 Fritid med mening. Statlig støttepolitikk for frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner
- NOU 2006:7 Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken
- Ohlson, L. B. og H. Svård (1994) Ungdom som samhallsproblem. Lund: Studentlitteratur.
- Osgood, D., Wilson, J.K., O'Malley, P. M., Bachman, J. G. og Johnston L. D. (1996) Routine activities

- and individual deviant behavior. *American Sociological Review*, 61, 635-655
- Plan- og bygningslov <http://www.lovdatab.no/>
- Plough, N. (2007) *Socialt utsatte barn. Identifikasjon, viden og handlemuligheter*. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Qvarsell, B. (1988) *Samtal med skolebarn om fritid och massekultur*. I: Kjær Jensen, M. (red.) *Interview med barn*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Redd Barna (2000) *Ung Medvirkning 2000*. Erfaringsmagasin for voksne
- Redd Barna/Press (1999/2000) *VI sa VI. Participatory Learning and Action (PLA)*. Deltakende læring og handling – et metodesett fra medvirkning for barn og unge.
- Regjeringen/Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) *Regjeringens mål og innsatsområder i statsbudsjettet 2008*
- Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne (2004).
- Ringen, S. (2008) *Hvorfor demokrati?* Oslo: Koloritt forlag
- Rishaug, H. (2009) *Rapport om situasjonen for kulturskolene i 2009 - ut fra budsjettbehandlingen i kommunene*. Norsk Kulturskoleråd.
- Rognstad (2008) *Erfaringer fra arbeid i barne- og ungdomsråd i Verdal kommune*. Upublilsert.
- Rojek, C. (1993) *Ways of Escape*. Houndmills: MacMillan Press.
- Rundskriv Q-16/2007: *Forebyggende innsats for barn og unge*
- Rundskriv Q-27/2006: *Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene*
- Sanbæk, M. og Einarsson, J.H. (2008) *Barn og unge rapporterer til FN om rettighetene sine*. Vedlegg til Norges fjerde rapport om barnekonvensjonen. NOVA Rapport 2/2008. Oslo
- Sandbæk, M. (2004). (red). *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?* Oslo: NOVA rapport 11/04
- Sandbæk, M. (2004a). *Barn i inntektsfattige familier*. I: Sandbæk, M. (red) *Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt?* Oslo: NOVA rapport 11/04
- Sandbæk, M. (2004b). *Konklusjoner og tiltak*. I Sandbæk, M. (red) *Barns levekår*.
- Sandbæk, M. (red.) (2008), *Barns Levekår. Familiens inntekt og barns levekår over tid*. NOVA rapport 7/08. Oslo: NOVA
- Sandrup, T. (1998) *Sin mors datter. En studie av tyrkiske og pakistanske jenter og kvinner i en norsk drabantby*. Hovedoppgave i sosialantropologi. Oslo: Universitetet i Oslo
- Savisaari, L. (2005) *A European inventory on validation of non-formal and informal learning: Examples of Good Practice - Recreational Activity Study Book: Youth Academy, Finland*. Birmingham: ECOTEC Research & Consulting Limited.
- Schiefloe, P., M. (1985) *Nærmiljø i bysamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget
- Schultz, J. H. (2006) *Ungdom og rus. Innvandrerungdom møter norske rusvaner*. Oslo: Universitetsforlaget
- Selle, P. og Øymyr, B. (1995) *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990*. Oslo: Samlaget.
- Sirnes Willumsen, E. (2008) *Relations between young people and local government: Experiences from the Youth Councils of Oslo, Norway*. Draft. NYRIS 10: *Bonds and Communities – Young People and their social ties*. Conference. Lillehammer, Norway 2008
- Sivesind og Ødegård 2003: *Makt i de frivillige hender: skaper frivillige ungdomsorganisasjoner engasjerte samfunnsborgere?* I: Engelstad og Ødegårds (red.) *Ungdom, makt og mening. Makt og demokratiutredningen 1998-2003*
- Skard, T. (1973) *Verksted for selvtillit*. Oslo: Gyldendal
- Skimmeli (2000) *Medvirkning fra barn og unge i lokaldemokratiet. Kartlegging og analyse av barne- og ungdomsråd i norske kommuner*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Trondheim: NTNU
- Skaar, K. og E. Skaalvik (2008) *Se den enkelte. Analyse av elevundersøkelsen 2008*. Oxford Research
- [www.skolenettet.no:](http://www.skolenettet.no/) Utdanningsdirektoratets side for skolevalg og demokrati
- Smith, L. (2008) *FNs konvensjon om barnets rettigheter*. I *Høstmælingen*, N. S. Kjørholt og K.

- Sandberg (red.) Barnekonvensjonen – barns rettigheter i Norge. Oslo: Universitetsforlaget.
- Slagstad, R. (1998) De nasjonale strategier. Oslo: Pax
- Solberg, A. (1991) Er det annerledes å intervju barn enn voksne? Tidsskriftet Barn Nr. 4 - 1991
- St meld nr 35 (1994–95). Velferdsmeldingen
- St. meld. nr 4 (1992-93) Særskilt vedlegg. Ungdomspolitikken mot et nytt hundreår.
- St. meld. nr. 13 (1982 – 1983) Om narkotikaproblemene og narkotikapolitikken.
- St. meld. nr. 19 (1982 – 1983) Ungdom – deltakelse og ansvar.
- St. meld. nr. 39 (2001-2002) Oppvekst og levekår for barn og ungdom i Norge
- St. meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001
- St.meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati.
- St.meld. nr. 38 (2002–2003) Den kulturelle skulesekken.
- St.meld. nr. 39 (2002–2003) Ei blot til Lyst – Om kunst og kultur i og i tilknytning til grunnskolen.
- St.meld. nr. 40 (2002–2003). Nedbygging av funksjonshemmende barrierer.
- St.meld. nr. 50 (1998-99) Utjæmningsmeldinga Om fordeling av inntekt og levekår i Norge
- St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom
- St.meld. nr. 8 (1998–99). Om handlingsplan for funksjonshemma 1998– 2001.
- St.meld. nr. 8 (2007–2008) Bak kulissene St.meld. nr. 32 (2007–2008).
- Stafseng, O. (2003) Fritidsklubben mellom fortid og framtid – som alltid. Festskrift i anledning fritidsklubbenes 50 års jubileum og Ungdom og Fritids sitt 25 års jubileum. Oslo: Ungdom & Fritid
- Statistisk sentralbyrå. Notat 2004/31. "Barn og unge med innvandrerbakgrunn".
- Stefansen, K. (2004) Fritid og sosial deltakelse. I: Sandbæk, M. (red) Barns levekår. Hva betyr familiens inntekt? Oslo: NOVA rapport 11/04
- Strandbu, Å. og Bakken, A. (2007). Aktiv Osloomgdom. En studie av idrett, minoritetsbakgrunn og kjønn. Oslo, NOVA-rapport 2/07
- Synovate MMI, Barne - og ungdomsundersøkelsen 2007
- Säfvenbom, R., (1998) Four thousand hours a year. Leisure time and its developmental potential for adolescents at youth protection institutions. Doktorgradsavhandling. Oslo: Norges idrettshøgskole
- Säfvenbom, R. (2005) Fritiden som pedagogisk tumleplass i arbeidet med vanskeligstilte barn og unge. I Säfvenbom (red.) Fritid og aktiviteter i moderne oppvekst. Oslo: Universitetsforlaget
- Säfvenbom, R. (2005) Gangen i en involveringsprosess. I Säfvenbom (red.) Fritid og aktiviteter i moderne oppvekst. Oslo: Universitetsforlaget
- Säfvenbom, R., (2005) Konsekvenser for miljøarbeidet. I Säfvenbom (red.) Fritid og aktiviteter i moderne oppvekst. Oslo: Universitetsforlaget
- Teige, K. H. (2005) Unge medborgere? En kvalitativ analyse av demokratisk opplæring, medborgerskap og politisk engasjement hos medlemmer i norske ungdomsråd. Masteroppgave i statsvitenskap. Trondheim: NTNU
- Thorød, A. B. (2006) En normal barndom? - Foreldrestrategier for å skjerme barn fra konsekvenser av å leve med lav inntekt. NOVA-rapport 2/06. Oslo: NOVA
- Thygesen, M. A. (2003). Chat: En del af børns virkelighed. Udbredelse og bruk av chat i 7. klasse. Rapport fra Børnerådet i Danmark.
- Tiller, P. O. (1985) Barns oppfatning av sin sosiale verden. NAVF: Forskningsnytt nr. 8 – 1985
- Tiller, P. O. (1987) Barnets verden og forskerens. Tidsskriftet BARN Nyt fra forskning om barn i Norge. Nr. 3 – 1987
- Tvetene, G. K. (2001). «Jeg prøver å få det til å bli borte av seg selv.» Om barn som lever i familier som over tid har mottatt økonomisk sosialhjelp og deres. Håndtering av hverdagens møte med økonomiske krav. Universitetet i Oslo
- Undervisningsministeriet (2008) Barn – och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2007-2011. "Framtiden förpliktar, nutiden avgör". Statsminister Matti Vanhanens II regering. Finland

- UNESCO (2005) *Towards Knowledge Societies*. Paris: UNESCO Publishing
- Ungdom & fritid: kursmateriell www.ungogfri.no
- Ungdomslag 27.1.2006/72 (Finsk ungdomslov) <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2006/20060072>
- Ungdomslovalliansen www.ungdomslov.no
- Vestby, G. M. (1991) Det er detaljene som teller. I: Tidsskriftet Barn Nr. 4 - 1991
- Vestby, G. M. (1999) Paradigmeskifter i barneforskning – skiftende syn på barn og barndom. I: Hvis barndommen var børsnotert... Konferanserapport. Ariadnes årbok 1999. Oslo
- Vestby, G. M. og M. Kolbenstvedt, (1979) Barneplan for Ullensaker. NIBR arbeidsrapport 12/79. Oslo
- Vestby, G. M., (2003) Medvirkning i skolen som byggestein i demokratiutvikling?
- Vestby, G. M. (red.). (2005) Byenes attraktivitet. Byutvikling som grunnlag for profilering og markedsføring. Oslo: NIBR-rapport 2005:13
- Vestby, G. M. (2009) Ungdom, IKT og lokaldemokrati. NIBR-rapport under ferdigstillelse
- Vestby, G. M. og Ekne Ruud, M. (2008) Attraktive turistdestinasjoner – gode oppvekstmiljøer? Geilo og Hemsedal for lokal ungdom. NIBR-rapport 2008:17. Oslo
- Vestel, V. og I. Smette (2007) Fritidsklubben som forebyggende arena - har den "gått ut på dato"? Tidsskrift for ungdomsforskning, 7(1):77-102
- Vestel, V. (2007). Populærkultur, relasjonsdannelser og sosial kompetanse på Rudenga, Oslo øst. I Strandbu, Å. & Øia, T. (red.) Ung i Norge. Skole, fritid og ungdomskultur. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag
- Vestel, V., Ødegård, G, og T. Øia (2003) Veien til makta og "det gode liv". Evaluering av medvirkningsarbeidet blant unge Porsgrunn kommune. NOVA Rapport 3/2003
- Vaage, O. F. (2007) Norsk mediebarometer 2007. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Vaagland, J., Fauske, H. Lidén, H., Puijk, R. og H. Riese (2000) Kulturpolitikken og de unge. Oslo: Norsk kulturråd.
- Wichstrøm, L. (2007) Internaliserende vansker. I: Kvaalem, I. L. og L. Wichstrøm (red.) Ung i Norge. Psykososiale utfordringer. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Wichstrøm, L. og E. Backe-Hansen (2007) Ekster-naliserende vansker. I: Kvaalem, I. L. og L. Wichstrøm (red.) Ung i Norge. Psykososiale utfordringer. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.
- Wollebæk (2006) Barne- og ungdomsorganisasjo-nene i lokaldemokratiet. I: NOU 2006:13
- Ytrehus, S. (2004) Fattige barn i Norge - Hvem er de og hvor bor de? FAFO-rapport 445/442. Oslo: FAFO
- Ødegård, G. og F. Berglund (2008) Opposition and Integration in Norwegian Youth Networks. The Significance of Social and Political Resources, 1992-2002. Acta Sociologica. Vol.51 No.4 December 2008
- Ødegård, G. (1996) Erobring og forbrødring. Alkohol, distinksjon og mening i det moderne uteliv. Hovedoppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Øia, T. (1998). Generasjonskløften som ble borte. Ungdom, innvandrere og kultur. Oslo: Cappelen
- Øia, T. (2009). Hvem bruker fritidsklubbene? Upublisert
- Øia, T. og V. Vestel (2007). Møter i det flerkulturelle. Oslo: NOVA rapport 21/07

Utgitt av:
Barne- og likestillingsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Publikasjonskode: Q-1154B

Design/layout: www.kursiv.no

Forsidefoto: Scanpix

Trykk: Departementenes servicesenter 04/2009 - opplag 150

i

