

Barne- og familiedepartementet (BFD)
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
20/00391-24

Saksbehandler:
Elin Saga Kjørholt

Dato:
7. februar 2023

Barneombudet ber regjeringen etablere et kompetansesenter for barn og unges medvirkning

Vi viser til Barne- og familiedepartementets innspillsmøte om barns medvirkning på systemnivå 17. januar 2023, samt etterfølgende møte mellom Barneombudet og statsråden 27. januar 2023.

Barneombudet vil med dette redegjøre for våre innspill i saken.

Barneombudet ser et stort behov for at myndighetene tar et større ansvar for barns rett til medvirkning og kvaliteten på dette arbeidet. Barneombudet mener det må opprettes et kompetansesenter for medvirkning med barn og unge som kan sikre kunnskap om metode, gi god veiledning og som kan samle eksisterende kunnskap fra barn og unge slik at denne kan benyttes av alle. Det er avgjørende at et slikt kompetansesenter sikres legitimitet og god synlighet.

Det har over mange år vært en offentlig og politisk debatt om behovet for mer kompetanse om barns medvirkning i offentlig forvaltning, uten at dette har blitt løst. Behovet for økt innsats for å sikre barns medvirkning er utredet i flere omganger, med anbefaling om å opprette et nasjonalt kompetansesenter. Vedlegget til dette brevet redegjør for ulike aktiviteter i tiden fra 2006 til i dag.

Barneombudet vil i dette brevet trekke frem hvilke funksjoner et slikt senter må ha, og hva som er viktige forutsetninger for at senteret skal lykkes. Vi løfter i tillegg frem noen konkrete eksempler på modeller som har vært benyttet andre steder.

Barns rett til å bli hørt på systemnivå

Barns rett til å bli hørt er slått fast i FNs barnekonvensjon artikkel 12. Den gjelder både på individnivå og på systemnivå. Staten er forpliktet til å tilrettelegge for at barn får mulighet til å fremme sine synspunkter i utviklingen av all politikk som vedrører dem. Plikten til å sikre medvirkning fra barn og unge er en sterk forpliktelse for staten. For mer spesifikk informasjon om innhold av forpliktelsen viser vi til professor Kirsten Sandbergs innlegg på innspillsmøtet 17. januar i år.

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Barns rett til å bli hørt er en selvstendig rettighet, men er samtidig en viktig del av en vurdering av hva som er til barnets beste. Grunnloven § 104 annet ledd slår fast at hensynet til barnet beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som vedrører barn. Barns synspunkter er en viktig del av kunnskapen som må ligge til grunn for å avgjøre hva som er til barns beste.

FNs barnekomité overvåker statenes gjennomføring av FNs barnekonvensjon og uttaler seg gjennom sine generelle kommentarer om hvordan forpliktelsene i konvensjonen er å forstå. Komiteen slår i sin generelle kommentar om barnets rett til å bli hørt fast at det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt. Komiteen slår også fast at myndighetene også har plikt til å vurdere hva som er best for barn som gruppe, ikke bare å vurdere situasjonen for hvert enkelt barn.¹

Norge ratifiserte FNs barnekonvensjon i 1991. Konvensjonen ble tatt inn i menneskerettsloven i 2003, og har etter dette forrang foran annen norsk lovgivning. Den rettslige forpliktelsen har dermed vært på plass i lang tid. Barneombudet, og flere andre aktører, har imidlertid over mange år påpekt at implementeringen av barnekonvensjonen artikkel 12 er mangelfull.

FNs barnekomité har i sin første eksaminering av Norge i 1994, og i samtlige etterfølgende eksamineringer, anbefalt at Norge styrker arbeidet med implementeringen av artikkel 12. Barnekomiteen har blant annet uttrykt bekymring for at barns rett til å bli hørt ikke er effektivt praktisert i alle faser av beslutningsprosesser som påvirker barns liv, og anbefalt at staten regelmessig må vurdere i hvilken grad barns synspunkter er hensyntatt og hvilken vekt det tillegges iblant annet politikktutforming. Senest i 2018 påpekte barnekomiteen at staten må sikre at synspunktene til barn i alle aldre respekteres, både på enkeltsaksnivå og i samfunnet som helhet, og at staten må fremme barns deltakelse i utformingen av den nasjonale politikken og etterfølgende evalueringer.²

Etablering av et kompetansesenter for barns medvirkning vil være et viktig bidrag for å sikre at barns rett til å bli hørt overholdes i praksis.

Behovet for et kompetansesenter er merkbart

Barneombudet, og en rekke andre aktører, har flere ganger gjennom årene påpekt behovet for et kompetansesenter for barn og unges medvirkning. Vi mottar årlig en rekke henvendelser om hvorvidt Barneombudet kan bistå med medvirkning fra barn og unge i ulike beslutningsprosesser. Henvendelsene kommer fra offentlige utvalg, statsforvaltere, direktorater og kommuner. Etter vårt syn er dette en konsekvens av at det ikke finnes et offisielt kompetansesenter som aktørene kan kontakte for veiledning om hvordan barn og unge kan involveres i praksis.

Den historiske gjennomgangen som følger vedlagt, viser at departementet etter lang tids diskusjon valgte å gi oppdraget med å danne et kompetansemiljø for barns medvirkning til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Bufdir gjør et viktig arbeid, særlig opp mot kommunene, men det oppleves som utilstrekkelig. Miljøet er fragmentert og lite synlig, og etter Barneombudets mening dekker dette

¹ CRC/C/GC/12 avsnitt 68 og 72

² CRC/C/15/Add.23 (1994) avsnitt 22; CRC/C/15/Add.126 (2000) avsnitt 24 og 25; CRC/C/15/Add.263 (2005) avsnitt 6; CRC/C/NOR/CO/4 (2010) avsnitt 24 og 25; CRC/C/NOR/CO/5-6 (2018) avsnitt 14

langt fra det behovet vi ser. I tildelingsbrevene til Bufdir er det vanskelig å gjenfinne oppdraget som et nasjonalt kompetansemiljø, og det er uansett ikke i den skalaen det er behov for.

De senere årene har det blitt en større forståelse for betydningen av, og dermed viljen til, å ha med barns synspunkter som del av kunnskapsgrunnlaget. Likevel er situasjonen i dag at medvirkning fra barn og unge i stor grad er overlatt til en rekke ulike aktører, og at myndighetene i en del tilfeller mangler tilstrekkelig kvalitetssikring av bestillingene. Nasjonale myndigheter har nettopp kommet i en situasjon der det er avdekket at de har gitt oppdrag med gjennomføring av medvirkning fra barn og unge uten nødvendig kvalitetssikring, blant annet av etterretteligheten i fremstillingene av barn og unges stemmer, og manglende kontroll med at barna og ungdommene er godt ivaretatt i prosessene. Dette må ikke gjenta seg.

I arbeidet med å sikre bedre realisering av barns rett til medvirkning på systemnivå, er Barneombudet særlig opptatt av at staten ikke kun stiller økonomiske midler til disposisjon og lar private aktører være ansvarlige for gjennomføringen. Dette er i tråd med hva FNs barnekomité har uttalt. For å sikre at beslutningstagere involverer barn og unge i medvirkningsprosesser, er Barneombudet opptatt av at staten må ta et selvstendig ansvar for å tilrettelegge for dette.

Sentrale lovutvalg har de senere årene pekt på behovet for et sted å henvende seg for å sikre barn og unges medvirkning. I NOU 2019: 23 om ny opplæringslov, uttaler utvalget at det ikke finnes instruksjer eller veiledere for hvordan barn og unge kan involveres i utredninger og beslutninger om statlige tiltak, og at arbeidet med å lage en god prosess for involvering av barn og unge i lovarbeidet har båret preg av å være «nybrottsarbeid».³ Tilsvarende fremgår det av NOU 2020: 15 om ny barnelov at utvalget har savnet et etablert, fast kompetansemiljø som tilrettelegger for barns medvirkning. Utvalget ba regjeringen om å vurdere om ett organ skal ha i hovedoppgave å bidra til slike prosesser på en metodisk forsvarlig måte.⁴

Bufdir sin veileder «Prinsipper og råd: Barn og unges medvirkning på systemnivå» fra mai 2021 er et nyttig verktøy, men Barneombudets inntrykk er at denne ikke er tilstrekkelig kjent. Bufdir jobber med å styrke kunnskapsgrunnlaget om ung medvirkning i kommunesektoren, og ulike aktiviteter knyttet til dette. Etter Barneombudets syn dekker imidlertid ikke dette behovet for nasjonal samordning i tilstrekkelig grad.

Når barn og unge ikke involveres i offentlige beslutningsprosesser, utfordres ikke bare deres rett til å bli hørt, men det medfører også at kvaliteten på beslutningsgrunnlaget svekkes. Dette ble i særlig grad synliggjort under pandemien. Koronakommisjonen påpekte blant annet at myndighetene ikke foretok systematiske forsøk på å få frem barn og unges synspunkter gjennom høringsprosesser, og konkluderte som kjent med at myndighetene ikke klarte å skjerme barn og unge i tråd med egen målsetting.⁵

Oppsummert er det økt bevissthet og vilje i det norske samfunnet om å involvere barn og unge, men det finnes ikke et nasjonalt, samordnet fagmiljø som kan tilrettelegge for hvordan medvirkning best gjennomføres i praksis.

³ NOU 2019: 23 s. 58

⁴ NOU 2020: 14 s. 33

⁵ NOU 2022: 5 s. 388; 390

Sammenheng med utredningsplikten

Barneombudet arbeider for tiden med hvordan utredningsplikten som følger av prinsippet om barnets beste i Grunnloven § 104 bør implementeres i utredningsinstruksen med veiledere. Barne- og familiedepartementet er informert om dette arbeidet og har vært involvert fra sitt ståsted.

Vi har over redegjort for den nære sammenhengen mellom barns rett til å bli hørt og vurderingen av barnets beste. Dersom prinsippet om barnets beste og plikten til å utrede konsekvenser for barn blir inkludert i utredningsinstruksen med veileder, vil dette også medføre behov for mer medvirkning fra barn og unge. Behovet for et kompetansesenter som kan gi bistand, råd og veiledning vil dermed bli enda mer aktuelt.

Nærmere om et kompetansemiljø for barn og unges medvirkning

Barneombudet mener det er fire viktige forutsetninger som må være på plass for at et kompetansesenter skal lykkes; legitimitet, bredde, synlighet og kapasitet.

Legitimitet. Både statlige aktører og sivilsamfunnet må ha tillit til kompetansesenterets arbeid.

Bredde. Senterets aktivitet må ikke begrenses til enkelte saksområder som skole/helse/barnevern.

Synlighet. Senteret må være kjent i samfunnet og ha en lokasjon (digitalt og/eller fysisk) som er lett tilgjengelig, slik at det ikke forsvinner i forvaltningssystemet.

Kapasitet. Senteret må ha nok ansatte til å fylle de oppgavene det er satt til å gjøre.

For å sikre disse forutsetningene mener Barneombudet at det kan være grunn til å vurdere om kompetansesenteret bør frigjøres fra myndighetsstrukturen, men med et styre hvor det offentlige er representert.

Barneombudet mener videre at kompetansesenteret må ivareta fire hovedoppgaver:

- Bidra til god kunnskap om metodikk om medvirkning fra barn og unge.
- Bidra til gode rutiner for selve medvirkningsprosessen, herunder rekruttering, samtykke, ivaretagelse av barna og ungdommene, oppfølging mm.
- Bidra til å styrke kunnskap om barn og unges medvirkning, gjennom å tilby kursing og faglige veiledere.
- Samle kunnskap innhentet fra barn og unge i en base som er søkbar for offentligheten.

Mulig organisering av et kompetansesenter

Det finnes i dag ulike modeller som kan gi et utgangspunkt for en diskusjon om organisering, for eksempel på departementsnivå i Irland og Erfaringskompetanse.no i Norge.

Eksempel 1: Irland

Irland har en sterk organisering av arbeid med barns medvirkning i sitt departement, *Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth*, se egen side med [Policy information](#).

Arbeidet er organisatorisk delt i to; The National Participation Office som arbeider med ungdomsråd og medvirkning mer generelt, og [Hub Na Nog](#) som arbeider med medvirkningsprosesser med yngre og mer sårbare barn. Begge enhetene er ledet av en ansatt i departementet og har fire ansatte.

Arbeidet er fundamentert i en nasjonal strategi for barns deltakelse. Strategien er vedtatt på regjeringnivå og gjelder for alle departementer. Årlig blir det rapportert på hvilke departement som har gjort medvirkningsprosesser med barn og unge i sitt arbeid.

Eksempel 2: Erfaringskompetanse.no – Nasjonalt senter for brukermedvirkning innen psykisk helse

På helsefeltet er det opprettet et kompetansesenter som mottar en fast øremerket bevilgning over statsbudsjettet og har driftsavtale med Helsedirektoratet. Senteret er frigjort fra den offentlige strukturen gjennom et eget styre, og ved formelt å være eid av organisasjonen Mental Helse.

Senteret skal være en pådriver for brukermedvirkning, og for at brukere og pårørendes erfaringer tas i bruk i tjenestene på psykisk helse- og rusfeltet. Det skal senteret gjøre ved å samle, systematisere og formidle bruker- og pårørendeerfaringer.

Konklusjon

Gjennomgangen i dette brevet viser hvordan en lovpålagt plikt til å sikre barn og unges medvirkning ikke følges opp med tilstrekkelig gjennomføringskraft, og at det er et stort behov for at staten tar et overordnet ansvar for en struktur som sikrer dette.

Barneombudet mener tiden nå er overmoden for at statsråden og departementet setter i gang et konkret arbeid for å etablere et nasjonalt kompetansesenter for barn og unges medvirkning. Vi bidrar gjerne med vår erfaring og kompetanse i arbeidet dersom det er ønskelig.

Vi ber om at Barne- og familiedepartementet holder oss orientert om arbeidet fremover.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Elin Saga Kjørholt
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Kopi til: Tverrsektoriell kjernegruppe for utsatte barn og unge på departementsnivå v/sekretariatet

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Vedlegg: Redegjørelse for tidligere arbeid med etablering av et kompetansesenter for barn og unges medvirkning på systemnivå

Barneombudet har i denne redegjørelsen fremstilt de prosesser og dokumenter vi er kjent med. Det kan være relevante aktiviteter eller dokumenter som vi ikke har kjennskap til, for eksempel interne prosesser i forvaltningen.

- I 2006 utga Barne- og likestillingsdepartementet rundskriv Q-27/2006 B «*Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene*» for å styrke kommunenes arbeid med barn og unges medvirkning på alle plan i kommunen.
- I 2008 nedsatte Barne- og likestillingsdepartementet en ekspertgruppe om ungdoms fritidsmiljø. Mandatet omfattet blant annet hvordan ungdoms deltakelse og innflytelse ble ivaretatt i norske kommuner, ungdoms deltakelse i lokaldemokratiet, samt vurdering av behovet for å styrke arbeidet på området.
 - Ekspertgruppens rapport «*Ungdoms fritidsmiljø. Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse*» ble fremlagt i 2009. Rapporten belyste blant annet at ingen av de tidligere forslagene som har vært fremmet for å sikre ungdoms medvirkning og deltakelse formelt, har blitt realisert. Ekspertgruppen uttalte at det er nødvendig med tiltak over et bredt register dersom man skal få styrket ungdoms deltakelse og innflytelse og fremmet åtte konkrete tiltak for å sikre dette. Barneombudet uttalte i høringsrunden blant annet at det bør utarbeides et eget ressurs- eller kompetansesenter med spesielt fokus på deltakelsesmetoder (brev 18.09.2009).
- I 2009 kom det også en rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning «*De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker*». Rapporten var finansiert av Barne- og likestillingsdepartementet. Den belyser barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i kommunale beslutningsprosesser og presenterer funn fra tre undersøkelser om barn og unges medvirkningsorganer i Norge.
 - Rapporten viste blant annet at det er et betydelig potensial for å ta i bruk virkemidler for mer medvirkning i kommunene hvis det er vilje, samt at kommunene selv mener de i relativt liten grad sørger for å innhente informasjon fra barn og unge, og involverer dem i utforming av tilbud.
- I 2010 oppnevnte regjeringen et utvalg for vurdering av unges makt og deltakelse, som blant annet skulle utrede forslagene ekspertgruppen om ungdoms fritidsmiljø foreslo.
- I desember 2011 ble NOU 2011: 20 «*Ungdom, makt og medvirkning*» avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
 - I utredningen ble det blant annet vist til at myndighetene legger stadig mer vekt på å konsultere ungdom i saker som angår dem, men at ordningene som finnes ikke nødvendigvis medfører reell innflytelse og at deltakelsen ikke sjelden er av symbolsk karakter.
 - Utvalget støttet ikke opprettelsen av et kunnskaps- eller ressurscenter som kan drive informasjonsarbeid og opplæring, slik Barneombudet tidligere hadde tatt til orde for, da utvalget mente det ikke var behov for dette. Utvalget viste til at det finnes kompetanse i

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Barneombudet og frivillige organisasjoner som Voksne for barn og Redd Barna.

- Barneombudet uttalte i høringsrunden til NOU 2011:20 at det var urealistisk at Barneombudet kan ivareta en veiledningsrolle for kommunene. Barneombudet gjentok behovet for et kompetansesenter for barn og unges medvirkning.
- Barneombudet sendte i november 2011 brev til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet hvor behovet for opprettelsen av et nasjonalt kompetansesenter for barn og unges medvirkning ble gjentatt. I brevet uttrykte Barneombudet også støtte til Tvibits søknad til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om støtte til et forprosjekt.
- I 2011/2012 gjennomførte Tvibit et forprosjekt om et nasjonalt kompetansesenter for ungdomsarbeid og medvirkning, finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- I oktober 2012 fremla Tvibit rapporten «*Konsept for Nasjonalt kompetansesenter for ungdomsarbeid og medvirkning*» som oppsummerer
 - Rapporten viste blant annet til manglende kompetanse, koordinering og kvalitetssikring innenfor arbeidet med medvirkning, ungdomsarbeid og ungdomsinformasjon. Rapportens hovedforslag var å etablere et nasjonalt kompetansesenter for ungdomsarbeid og -medvirkning med en helhetlig satsing gjennom kompetanse, koordinering og rådgivning, og ved dette bidrar til mer kunnskap, bedre koordinering og kvalitetssikring av tjenestene som tilbys ungdom i Norge.
- I mars 2013 sendte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet rapporten «*Konsept for Nasjonalt kompetansesenter for ungdomsarbeid og medvirkning*» på høring.
 - Alle høringsinstansene bekreftet at det er et behov for et nasjonalt kompetansesenter tilsvarende Tvibits forslag og støttet etableringen av en slik ressursfunksjon. Det var noe uenighet om organiseringen av kompetansesenteret.
- I 2016 fremmet SV og AP et representantforslag på Stortinget (Dok 8:98 S (2015-2016)) om etablering av et nasjonalt kompetansesenter for ungdomsarbeid og -medvirkning. Dette ble behandlet i Familie- og kulturkomiteen høsten 2016.
 - I den muntlige høringen i Stortinget støttet Barneombudet, LNU, Redd Barna, PRESS og UngOrg forslaget, og frarådet samtidig at satsingen ble lagt til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (11.10.2016).
- I januar 2017 ble representantforslaget nedstemt. Alle representantene som uttalte seg var enige om behovet for en slik satsing, men forslaget ble nedstemt med begrunnelse i statsråd Solveig Hornes forslag om å etablere en satsing lagt til Bufdir.
 - Innst. 154 S (2016-2017)
- Saken ble deretter oversendt til Bufdir i januar 2017.
- Saken ble internt utredet i Bufdir. Så vidt Barneombudet er kjent med ble det anbefalt et samlet kompetansemiljø med en egen organisering i Bufdir for å sikre legitimitet og synlighet slik

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

tidligere utredninger og høringsinstansene hadde anbefalt. Dette ble slik vi forstår det ikke fulgt opp. Fagmiljøet på medvirkning er lite, og spredt rundt i ulike avdelinger og funksjoner i Bufdir.

- I juni 2020 ba Barneombudet om et møte med Bufdir for å diskutere nærmere hvordan et nasjonalt kompetansemiljø på barn medvirkning kan videreutvikles.
- Barneombudet påpekte behovet for et sterkere og mer synlig kompetansemiljø i møte med Bufdir i september 2020. Behovet ble svært synlig under pandemien.
- I mai 2021 publiserte Bufdir en veileder for barn og unges medvirkning på systemnivå: «*Prinsipper og råd: Barn og unges medvirkning på systemnivå*». Veilederen inneholder blant annet en sjekklister for medvirkningsprosesser. Veilederen er publisert som en nettressurs, men det er så vidt vi har sett ikke gjort noen tiltak for å implementere denne.
- Barneombudet er kjent med at Bufdir arbeider med å utvikle strukturer for erfaringsutveksling og nettverklæring for å styrke medvirkningsarbeidet i kommunesektoren, gjennom blant annet den nasjonale ungdomskonferansen og regionale nettverkssamlinger.