

Politisk påvirkning fra barn og unge

Deltakelse fra barn og unge, belyst gjennom en studie av tre store reformer rettet mot dem selv

TONE M. J. MJÅLAND

VEILEDER

Dag Ingvar Jacobsen

Universitetet i Agder, 2019

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har handlet om mer enn å gjøre en undersøkelse. Jeg har lært mye om sentrale temaer innen statsvitenskap underveis, og jeg har prøvd meg på å lage metodiske oppbygginger fra bunn innen fagfelt som ikke har vært undersøkt fra samme vinkling som min før. Skriveprosessen har vært interessant fra start til slutt. Mye av grunnen til at fremdriften har vært grei er en fantastisk god og motiverende veileder og at tema for oppgaven er noe jeg har en naturlig og iboende nysgjerrighet til. I alle de spørsmålene hvor jeg har vært usikker har veileder Dag Ingvar Jacobsen vært trygg med sin enorme kompetanse og erfaring. Det er ingen tvil om at hans bidrag har betydd mye for hvordan oppgaven har endt opp med å bli.

Ut over veileders bidrag er det i hovedsak én annen person som må takkes stort for tilrettelegging rundt oppgaven. Min kjære mann har gått langt i å legge til rette for at jeg har kunnet jobbe med denne oppgaven på tross av et til tider krevende familieliv. Uten din innstilling hadde dette aldri gått, Tommy.

Mai 2019

Tone Mjåland

Sammendrag

I moderne demokratier har befolkningen ulike rettigheter og muligheter til å påvirke politiske prosesser. En av de største skillelinjene går ved hvem som har stemmerett og ikke. Den største gruppen i Norge uten denne rettigheten, er barn og unge under 18 år. Formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvordan retten til medvirkning blir ivaretatt for denne gruppen på tross av at den står uten stemmerett. Som medborgere i et land som både har ratifisert Barnekonvensjonen, og har uttalt at barn og unge skal være delaktige i saker som omhandler dem selv, er deltakelsen fra denne gruppen interessant å lete etter. I både barnevernsreformen, barnehagereformen og i skolereformen Kunnskapsløftet er det funnet reell medvirkning og deltakelse på et nivå av betydning. De kvalitative case-studiene som er gjort har gått i dybden på alle reformene ved å bruke dokumentanalyse. Det er betydelige forskjeller mellom deltakelsen i de ulike reformene, men det er også flere fellestrekk. Den deltakelsen som er funnet fra barn og unge eller representanter for dem, er mer enn bare symbolsk medvirkning, men den bærer ingen preg av delegert makt eller medansvar.

Innhold

1.0 Innledning	s. 6
- 1.1 Problemstilling	s. 7
Teori 2.0.....	s. 7
- 2.0 Et demokratisk folkestyre og medborgerskap	s. 7
- 2.1 Demokrati og de under 18 år	s. 10
- 2.2 Makt, innflytelse og deltakelse	s. 16
- 2.3 Deltakelse, typer og nivå	s. 22
3.0 Metode	s. 37
- 3.1 Valg av empiri / case	s. 38
- 3.2 Valg av data og avgrensninger	s. 42
- 3.3 Analyseapparat	s. 45
4.0 Empiri og Analyse	s. 46
4.1 Barnevernsreformen	s. 46
4.2 Barnehagereformen	s. 56
4.3 Skolereformen Kunnskapsløftet	s. 64
4.4 Reformene sett opp mot hverandre	s. 75
5.0 Drøfting	s. 76
5.1 Demokrati, maktfordeling og de unge	s. 76
5.2 Deltakelse	s. 77
6.0 Samlet vurdering/analyse	s. 80
6.1 Hva er hovedfunn	s. 80
6.2 Forskjellene	s. 84
6.3 Mulige årsaker	s. 84
6.4 Nye spørsmål som dukker opp	s. 87
6.5 Konklusjon	s. 88
7.0 Litteraturliste / Kilder	s. 89
8.0 Vedlegg	s. 102
8.1 Vedlegg 1 Kilder for empirisk grunnlag	s. 102

1.0 Innledning

I statsvitenskapen er styreform og innflytelse sentrale temaer som har vært i kontinuerlig diskusjon og utvikling fra oldtidens Hellas. Hvem som skal få bestemme i politiske spørsmål, og hvordan innbyggernes synspunkter skal representeres i avgjørelser, varierer stort. I demokratisk styrte land hvor *folkestyre* er vedtatt er det mulighet for ulike tolkninger av *hvem* folket som skal ha innflytelse i politikken er. Et mye brukt mål på hvor godt et demokrati fungerer har på mange måter vært å se på hvor mange og hvem som deltar i politikken. Nettopp fordi det utgår fra et *folkestyre*, er det interessant hvem som utøver innflytelsen i politikken.

I det representative demokratiet Norge er det noen som har fulle politiske rettigheter og noen som ikke har det. Velferdsstaten vi lever i tar likevel politiske avgjørelser som angår *hele* befolkningen. De som står uten fullt politisk borgerskap påvirkes likefult av avgjørelsene som fattes av folkevalgte. Men de er ikke en del av «folket» som ved valg har stemt frem nettopp disse til å representere i landets øverste politiske styringsorgan.

Denne masteroppgaven vil dreie seg om denne gruppen som står utenfor det «folket» som med fullt politisk borgerskap har størst innflytelse i norsk politikk. Oppgaven vil bevege seg inn på en utforskning av hvilken politisk innflytelse den største gruppen uten stemmerett, barn og unge under 18 år, har i demokratiet Norge.

Som *medborgere* i Norge er det en hel del rettigheter og muligheter som gjelder for alle. Også de demokratiske verdiene som medvirkning, inkludering, og påvirkning i eget liv er ment å gjelde for alle. Denne masteroppgaven vil studere hvordan nettopp disse verdiene opprettholdes i politiske sammenhenger for barn og unge under 18 år.

Det finnes både formelle og uformelle former for politisk deltakelse. I denne oppgaven vil jeg ta for meg hvordan barn og unge deltar i de formelle prosessene som ligger bak innføring av reformer rettet mot nettopp barn og unge. Som «brukere» av reformer blir det spesielt interessant å se på hvordan denne gruppen får ytret sine synspunkter på reformene mens de er til utarbeiding og behandling. Innflytelse er et begrep som rommer mye, men ved å se på hvordan barn og unge deltar i politiske prosesser rundt reformer, vil nivået av deltakelse kunne vurderes. Ut fra et analyseapparat vil en kunne antyde noe om hva slags nivå av innflytelse den konkrete deltakelsen er et tegn på.

Barn og unge omtales utallige ganger i oppgaven og det refereres da i alle tilfeller til barn og unge under 18 år.

1.1 Problemstilling

Hvordan deltar barn og unge under 18 år i politiske reformprosesser rettet mot dem selv?

Det undersøkes videre i hvilken grad medvirkningen gir innflytelse og makt til denne gruppen medborgere. Uten stemmerett og fulle politiske rettigheter vil demokratiske verdier og ratifisering av barnekonvensjonen likevel inkludere gruppen i retten til å bli hørt, og å delta i prosesser som angår dem selv.

Teori

2.0 Et demokratisk folkestyre og medborgerskap

I en av de offisielle bøkene som ble utgitt etter den norske Makt- og demokratiutredningen i 2003 heter det at: «selve definisjonen av demokrati er at det er fra folket, fra medborgerne, at makt skal utgå» (Strømsnes, 2003, s. 11). Med medborgerskap menes det mulighet til politisk innvirkning og å påvirke eget liv, deltagelse, tilhørighet, og verdier. Kjernen i politisk medborgerskap er den enkelte innbyggers rett til deltakelse og innflytelse i samfunnet, og retten til å på like vilkår kunne påvirke hvordan samfunnet styres. (ibid)

Hvordan folkestyre og demokratisk styresett tolkes, legger føringer for hvordan et land innretter politiske rettigheter for innbyggerne. I norsk sammenheng er demokrati(folkestyre) definert i Store Norske Leksikon som en statsform hvor folket stemmer frem representanter som lager lover og tar politiske beslutninger. Innbyggerne har også muligheten til å delta i utformingen av politiske vedtak. (Thorsen et al. 2018). Med andre ord er dette en omtale av representative demokratier, hvilket de fleste moderne demokratier er. Alternativet til dette er et direkte demokrati, men selv i representative demokratier vil det kunne sees ulike grader og innslag av direkte demokrati gjennom folkeavstemninger, direkte påvirkning av valgte representanter, osv. I en størrelsesorden som en nasjon er, blir en direkte form for demokrati umulig å belage seg på i særlig grad.

I denne sammenheng omtales stemmegiverne som «folket», selv om dette ikke dreier seg om alle i nasjonen. For selv i representative demokratier får ikke alle en lik politisk mulighet til å påvirke hvem som skal representere befolkningen i landets styringsorgan. Barn og unge er en gruppe som representerer om lag 24 % av befolkningen i Norge, og disse står uten stemmerett ved politiske valg. De fleste vil si seg enig i at det skal være forskjeller på hvilke roller barn og voksne skal kunne ha i et samfunn. Samtidig er det flere rettigheter som er ment å favne om hele befolkningen. Når den mest symbolske rettigheten som stemmegiving ikke inkluderer hele befolkningen, kan det stilles spørsmål ved på hvilken måte rettigheter og verdier som medvirkning finner sin vei til de det skal gjelde for.

Politiske prosesser

I denne oppgaven vil arbeidet med reformer som retter seg spesifikt mot barn og unge stå sentralt. En reformprosess defineres bredt i Store norske leksikon når det heter at: *-Reform er en forandring (omdanning) av de bestående forhold som er, eller er ment å være, til det bedre. (Reform, 2018).* Disse forandringene det refereres til kan være så mangt innen politikken, men i denne sammenheng er det spesielt de større endringene som gjøres fra politikken side som skal vurderes. Hvordan befolkning og brukergrupper får en stemme i et reformarbeid blir sett på i lys av teori om medvirkning, deltakelse, demokrati, og rettigheter. Utenom en lovfesting av at saker skal sendes på høring til berørte parter er det få formelle retningslinjer for hvilke elementer en reformprosess kan inneha. De folkevalgte politikerne er involverte i prosessene, og saker skal ut på høring, men det er svært mange muligheter ut over dette til å se deltakelse, medvirkning og innflytelse fra befolkningen i en reformprosess.

I slike prosesser vil det være interessant å se hvordan barn og unge får slippe til, ikke bare som borgere i landet Norge, men som brukere/berørte av reformene. Nettopp fordi det er dem selv det handler om i arbeidet med reformene, vil demokratiske verdier som medvirkning, inkludering og påvirkning i eget liv, gjøre seg relevante. Også generelle rettigheter som *medborgere* i landet, rettigheter i lys av barnekonvensjonen og den norske grunnloven, har relevans for hvordan barn inkluderes eller representeres i arbeid med politiske reformer som omhandler dem selv.

I et demokrati står deltakelse og medvirkning sterk. Men å stå uten fulle politiske rettigheter setter likevel denne gruppen med barn og unge i hva flere teoretikere kaller et «annenrangs borgerskap». Når et *folkestyre* ikke inkluderer alle som bor i et land blir da ivaretagelsen av demokratiske verdier og prinsipper for de utelatte gruppene spesielt interessant. For å forstå

mer av disse skillene som på ulike vis deler befolkningen opp i grupper med ulik innflytelse i ulike sammenhenger går det an å først dele inn det å være en borger i ulike kategorier.

Ulike typer borgerskap

Et demokrati er et folkestyre, uten at alle innbyggerne har like rettigheter til å styre. Når det dreier seg om gruppen barn og unge kan en definisjon av medborgerskap gjøre det noe mer oversiktlig når det snakkes om at barn og unge er medborgere, men uten fulle politiske rettigheter til deltakelse og innflytelse. For som innbyggere går det an å stå uten stemmerett, men som medborgere likevel ha rettigheter tett sammenkoblet med demokratiske verdier. Medborgerskap kan deles inn i den sosiale og inkluderende biten, og i den juridiske biten. Dette utdypes med at deltakelse, tilhørighet, lojalitet, tillit og identitet inngår i den sosiale delen, mens den juridiske delen dreier seg om det formelle forholdet mellom individ og stat (Engelstad og Ødegård, 2003). Innenfor den juridiske delen refererer det videre til inndeling i *sivilt medborgerskap*, *politisk medborgerskap*, og *sosialt medborgerskap*. (Marshall, 1964 og Lorentzen, 2002), (Engelstad og Ødegård, 2003, side 96) Denne defineringen kan gjøre det enklere å forstå hvordan alder og andre skillelinjer kan slå ulikt ut innenfor begrepet medborgerskap. Innenfor et *sivilt medborgerskap* menes det at staten er en garantist for sivile rettigheter som yringsfrihet, trosfrihet osv. Med *sosialt medborgerskap* refereres det til individuelle rettigheter til velferdsgoder. Da er det snakk om ulike rettigheter til ulike kategorier av brukere. Barn har som gruppe rett på barnetrygd, men de har ikke rett på arbeidsledighetstrygd. Det sosiale medborgerskapet er med andre ord noe som skiller innbyggere svært markant fra hverandre, men er ment som regulerende i befolkningen. I den tredje kategorien står *politisk medborgerskap* for retten til politisk meningsdannelse og deltakelse. Fulle politiske rettigheter, med stemmerett som en av de klareste skillelinjene, gis ikke til alle innbyggere. Samtidig som et demokrati favner om alle medborgere i det politiske arbeidet, er det ikke alle som får innflytelse i like stor grad (Engelstad og Ødegård, 2003). Barn og unge er en av disse gruppene som står utenfor fellesskapet med fulle politiske rettigheter. Men de står ikke *uten* politiske rettigheter.

Ut fra tredelingen av medborgerskap er det enkelt å se at velferdsstaten ligger innenfor det sosiale medborgerskapet. Her er barn og unge gitt ulike rettigheter kun for dem, men de holdes også utenfor andre rettigheter som er gitt til andre grupper i samfunnet. I velferdsstaten sees innbyggere mer og mer som brukere. Brukerorienteringen med stadig utvidede brukerrettigheter gjelder også for barn som medborgere eller brukere. Innenfor det politiske medborgerskapet heter det at noe av grunnen til at barn og unge ikke inngår som deltakere i

det representative demokratiet er fordi de har en annen kapasitet enn voksne, tilhører familiens privatliv og er avhengige av foreldres myndighet. Samtidig omtales de i Stortingsmelding nr.39 (2001-2002) «Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge» som selvstendige og autonome samfunnsmedlemmer. Begrunnelsen for deres deltakelse i politisk meningsdannelse og meningsytring, samt mulighet til delvis medbestemmelse, er at det bidrar til sosial integrasjon av nye generasjoner. (Barne- og familiedepartementet, 2002)

Skillelinjene for borgerskap er noe flytende i flere sammenhenger. Selv om velferdsstaten i stor grad ligger innenfor det *sosiale* medborgerskapet, er den politiske utformingen av velferdsstaten og velferdsgodene noe som hører inn under det *politiske medborgerskapet*. Også ytringsfriheten som hører inn under det *sivile* medborgerskapet vil i mange sammenhenger være koblet opp mot politiske ytringer. Men disse skillene er samtidig godt beskrivende for hvorfor barn og unge har rettigheter på mange områder, samtidig som de i stor grad står uten den politiske innflytelsen overfor politikkområder hvor disse rettighetene ligger innenfor. (Engelstad og Ødegård, 2003). Hvordan rettigheter som barn har gjennom for eksempel barnekonvensjonen blir håndtert i politikken, er da interessant. Som nevnt tidligere har også staten Norge uttalt seg om inkludering av barn og unge i politikken. For selv om de i stor grad står utenfor det politiske borgerskapet, står de ikke uten rettigheter til medvirkning i politikken.

2.1 Demokrati og de under 18 år

Barn og unge har som gruppe hatt ulik rolle og plass i samfunnet gjennom tidene. Det gjelder for Norge så vel som på verdensbasis, selv om det dreier seg om store ulikheter om en sammenligner rollene globalt. Fra å tidligere ha vært ansett som et sosialiseringssubjekt underlagt de voksne i en familie, under utvikling til å bli et voksent tenkende menneske, blir barn i større og større grad omtalt som egne objekter med en selvstendighet som skal respekteres. Barn og unges rettigheter i Norge er nedfelt i en rekke lovverk, men det er også områder som står svært lite definert når det kommer til barn og unges innflytelse i demokratiet Norge. Når det kommer til politikk på nasjonalt nivå virker det å være få tungtveiende retningslinjer for på hvilken måte og i hvor stor grad barn og unge skal inkluderes i demokratiske og politiske prosesser. Fra ulike hold finnes det indikasjoner på hvordan det kanskje burde foregå, men det legges i stor grad opp til tolkning i disse sammenhengene. Barn og unges deltakelse og medvirkning i demokratiet Norge kan virke lite helhetlig og avhengig av tolkning innen ulike deler av samfunnet og det politiske systemet.

Barn og unge har rettigheter til å bli hørt, men dette går ikke ut på det samme i alle situasjoner hvor de er berørt. Som bruker i velferdsstaten har barn ulike lovmessige rettigheter i Norge, men dette er ikke det samme som å bli hørt i politiske spørsmål. Barnevernloven, barnehageloven, pasientrettigheter og helselovgivningen omtaler barn og unges rett til å bli hørt i saker som angår dem selv. Som en del av en generell bølge av fokus på brukerrettigheter har også fokuset de yngste i samfunnet som rettighetssubjekt økt. Dette har også påvirkning på politiske prosesser. «Å innskrive også barn i en rettighetsdiskurs, handler om en anerkjennelse av barn som borgere i demokratisk forstand, at de skal lyttes til som gruppe i samfunnet, og deres behov og ønsker skal tas hensyn til av beslutningstakerne» (Seland, 2009, side 47).

Innen politikken har plan- og bygningsloven regler som sier at barn og unge har rett på å være med i prosessen, og komme med egne meninger når politiske vedtak skal utarbeides. Det er da gjerne i saker hvor plassering og utforming av lekeplasser og lignende står på agendaen at barn involveres. I lokalpolitikken har det eksistert ungdomsråd, og selv om disse har vært benyttet i ulik grad er det forslag nå om å konkretisere hvilken rolle disse skal ha. Ut over disse fagfeltene er det få retningslinjer for barns medvirkning i politikken på nasjonalt nivå, eller spesifikt i saker som retter seg nettopp mot barn og unge selv, sett bort fra da hvordan instansene velger å tolke barnekonvensjonen.

Grunnloven sier noe om vurderinger rundt barn i politikken. I § 104 annet ledd er det gjort en omtale av hvordan barnekonvensjonen skal vurderes i norsk politikk. Der heter det at barnets beste skal «være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Bestemmelsen er bygget over Barnekonvensjonen artikkel 3». I 2014 ble dette skrevet inn i anledning styrking av menneskerettigheter i grunnloven. (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016).

Selv om dette dreier seg om barns beste og ikke barns rett til medvirkning, er det likevel en sammenheng. For å fullt ut ha vurdert hensynet til barns beste innebærer det å ha lyttet til barns egne oppfatninger.

Barnekonvensjonen

Barn og unge som medborgere er ofte diskutert ut fra at Norge har ratifisert FNs barnekonvensjon. Som et av de største vendepunktene gjennom tidene markerer denne ratifiseringen det som kan sees på som en etisk forankring av rettigheter og demokrati. Gjennom ratifiseringen har nasjonale myndigheter bundet seg til å ta med seg prinsippene om

barns rettigheter når politikk skal utformes og utføres. Barnekonvensjonen er på mange måter tett sammenvevd med demokratiske rettigheter og verdier.

I Barnekonvensjonen er spesielt punkt 12 og 13 relevant i et demokratiperspektiv da de sier at barn har rett til å bli hørt og har rett til ytringsfrihet. I praksis er disse punktene ofte relatert til enkeltsaker vedrørende spesifikke barn, i motsetning til barn som gruppe. Punkt 12 og 13 er også ofte omtalt og diskutert opp mot barns rett til medvirkning i kommune- og fylkespolitikk. I Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité fra 2017 skrives det tydelig at konsekvensene som regelendringer og andre tiltak får for barn, ofte er mangelfullt utredet. Det vises spesifikt til at i en viktig sak som vurderingen av ratifisering av tredje tilleggsprotokoll i barnekonvensjonen, omhandlende barns muligheter til å klage til FNs barnekomite, ble det ikke gjort noen utredning av hvilke konsekvenser avgjørelsene ville kunne få for barn og unge. Barneombudet skriver i sin rapport at når det kommer til vurdering av hensynet til barn og unge som gruppe, og spesifikt hensynet til barns beste, må det utredes og vektlegges på en forsvarlig måte i alle tilfeller hvor barn og unge blir berørt av avgjørelser. Barneombudet mente i rapporten at norske myndigheter måtte forbedre seg betraktelig for å oppfylle dette. I tillegg til at de peker på behovet for mer grundige utredninger av hvilke konsekvenser barn og unge som gruppe vil merke, viser de også til at norske myndigheter og norsk forvaltning både på statlig og kommunalt nivå må få bedre kunnskaper hvordan prinsippet om barns beste skal vurderes og anvendes. (Barneombudet, 2017, Side 19) Et annet tema som Barneombudet utdyper i rapporten er at i høringer og utredninger er ofte dokumentasjonen lite anvendelig for barn og unge. Språket er formet på en komplisert måte, hvor kompliserte ord og uttrykk gjør det vanskelig for barn og unge å i det hele tatt forstå hva innholdet betyr. Barneombudet anbefaler derfor at utredningsinstruksen endres til at forvaltningsorganene får en plikt til å hente inn barn og unges synspunkter, at det skal brukes et språk som barn forstår, og at det skal være mulig for barn og unge til å uttrykke seg i andre former enn de standardiserte høringssvarene. (Ibid)

Disse uttalelsene og presiseringene peker direkte på noe som oppleves som lite tilfredsstillende på daværende tidspunkt. Sikringen av barn og unges rett til å bli hørt i saker som berører dem selv, og prinsippet om barns beste, virker ikke å være godt tatt hensyn til ifølge barneombudet. Denne referansen til medvirkning og å bli hørt er også en henvisning til svært sentrale demokratiske verdier.

Svaret på spørsmålet om hvem som er i stand til å vurdere barns beste vil være ulikt i forskjellige sammenhenger. Uansett hvordan det gjøres vil det være enkelt å finne igjen i reformdokumenter. Med riktig teknikk og metode er det mulig å snakke med barn og

undersøke hva deres ønsker og meninger er i de fleste saker som vil ha betydning for dem. En grundig vurdering av barns beste er vanskelig å gjøre uten å ha konferert med barn selv. Både FNs barnekomite og Barneombudet har ment at dette området har stort forbedringspotensialet i Norge.

Medvirkning

Når det kommer til medvirkning i politikken generelt er det i Norge vedtatte regler for høringer og uttalelser i forbindelse med politisk arbeid. I instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget heter det at:

«Når en sak er ferdig utredet, skal fagdepartementet eller den underliggende instansen sende saken på alminnelig høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner, dersom saken ikke omfattes av unntakene i punkt 5.4.» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2000, Kap.5.1)

Denne lovgivningen utelukker ikke barn eller andre uten stemmerett fra å bli inkludert i slike høringsrunder.

FNs komite for Barnets Rettigheter gir i sin generelle kommentar nr.12 fra 2009 en tolkning av punkt 12 i barnekonvensjonen som spesifikt nevner at barn skal høres også i nasjonale politiske saker. Dette var en klargjøring av intensjon, og spesifisering av hvilken retning paragrafteksten skulle tolkes.

De skriver da at det bør legges til rette for og oppmuntres til at barn og unge gjennom egne organisasjoner og fora får uttrykke seg og diskutere ulike saker. Gjennom medvirkning på lokalt, regionalt og nasjonalt finnes det i mange land ungdomsparlamerter, ungdomsråd og ungdomskonferanser hvor barn og unge kan uttrykke sine synspunkter for et relevant publikum. Det finnes klare og tydelige retningslinjer utviklet av frivillige organisasjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner som sikrer at barn og unges representasjoner i slike sammenhenger ikke bare blir manipulert eller kun symbolsk, men er åpen og tydelig.

(Komiteen for barns rettigheter, 2009, side 28-29)

Føringene fra både menneskerettighetene og barnekonvensjonen sprer seg langt ut over politiske felt og skal også gjelde for familier, skoler, barnevern osv. Men for barn og unges politiske medborgerskap er disse rettighetene helt essensielle. (Engelstad og Ødegård, 2003). Videre er det opp til enhver nasjons myndigheter å flette sammen rettighetene med prinsippet om lokalt selvstyre. Så mens barnekonvensjonen helt klart legger føring for barn og unges rettigheter i flere sammenhenger, er det i demokratiske politiske prosesser opp til

myndighetene hvordan disse anvendes. Det å skulle bli hørt i saker som angår en selv er ofte overført til nære situasjoner som i barnefordelingssaker eller ved vurdering av skolebytte. Når det dreier seg om politikk på nasjonalt nivå, kan det fremdeles være saker som påvirker barn personlig, men det blir opp til en nasjons tolkning hvilken medvirkning barn og unge skal få i politiske prosesser.

I Norge er det mye som er sakt om hvordan barn skal bli hørt og inkludert. En del av dette er i uformelle sammenhenger eller i lite bindende uttalelser. Av mer konkrete retningslinjer for tolkning av barns plass i demokratiet, og hvilken innflytelse de skal ha, finnes stortingsmelding nr.39 (2001-2002). Om medansvar og innflytelse over eget liv og i samfunnet skrives det at: *«Alle barn og unge skal sikres muligheter til deltakelse og innflytelse. De skal ut fra sine forutsetninger og alder kunne delta aktivt i samfunnet. Som aktive medborgere skal de kunne ta del i reelle, demokratiske prosesser, der de gjennom å utøve makt påvirker egen hverdag og motiveres for videre deltakelse i utviklingen av samfunnet.»* ((Barne- og familiedepartementet, 2002) kapittel 1.3.4)

Videre i stortingsmeldingen skrives det at barn og unge deltar i lokale plan- og beslutningsprosesser, og slipper til med noe innflytelse i ulike sammenhenger.

Det uttales at det er et fokus at barn og unge ikke bare skal få innflytelse i enkeltstående prosjekter eller spesielle saksområder, men at som selvstendige individer med erfaringer og synspunkter så bør de bli hørt og tatt hensyn til i barne- og ungdomspolitikken generelt.

Regjeringen skriver dette, samtidig som de løfter frem skole, fritid, nærmiljø og plan- og beslutningsprosesser som områder hvor barn og ungdoms deltakelse og innflytelse i samfunnslivet bør styrkes. Med andre ord snakker de om barne- og ungdomspolitikken generelt, men heller mot de mer lokalpolitiske sakene når de trekker frem eksempler.

Regjeringen uttrykker i stortingsmeldingen at det er store utfordringer i arbeidet med å legge til rette for innflytelse fra barn og ungdom, både for frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter. Videre i stortingsmeldingen nevner de at områder de ønsker at barn og unge skal ha større innflytelse på er ressursprioriteringer, uteområder, skoleveier, barnehage- og skoletilbud, kultur og fritid, helse- og sosialpolitikk, utdanning, bolig, utvikling og arbeid. Da er det snakk om politikkområder som i større grad også kan ligge på nasjonalt nivå. Det kan med andre ord virke som at det ligger et lite, men unyansert og udefinert skille mellom områdene de viser til at barn og unge til dels er inkludert i, og områder de ønsker at barn og unge skal få større innflytelse i. Noen av metodene regjeringen lister opp for å sikre

innflytelse for barn og unge er å synliggjøre deres behov, kartlegge interesser, få deres synspunkter og å la de ta del i beslutningsprosesser. (Ibid)

Regjeringen skriver videre: *«Dette betyr ikke at barn og ungdom skal ta avgjørelser for viktige samfunnsområder helt på egen hånd, men at det skal tas hensyn til deres ideer, tanker og forslag både ved planlegging, politikktutforming og i det daglige arbeidet på ulike arenaer. Samtidig finnes det områder der det kan være aktuelt å gå et skritt videre i retning av å overlate beslutningsansvar først og fremst til de unge, men også i noen grad til barn. Makt bør flyttes dit unge befinner seg slik at de opplever å være reelle aktører og deltakere i demokratiske prosesser. Derfor blir blant annet styrking av elevdemokratiet viktig.»* ((Barne- og familiedepartementet, 2002, kapittel 1.3.4)

Med dette setter de en skillelinje mellom å bestemme helt selv, og å få sine innspill tatt hensyn til i hele prosessen fra politikk planlegges til det utføres. Det pekes videre på at det i spesifikke sammenhenger kan gis enda mer autonomi til barn og unge. Den mest nærliggende måten å tolke disse uttalelsene på er at deltakelsen fra barn og unge skal bety en reell innflytelse i prosessene, bare ikke så markant at de kan bestemme ting helt selv. Når elevdemokratiet nevnes til slutt dras fokuset mer over på det lokalpolitiske igjen, men ut fra resten av avsnittet bør det kunne utelukkes at uttalelsene over kun skal dreie seg om lokale saker. Denne intensjonen fra myndighetene går igjen i flere dokumenter og uttalelser. Det er vanskelig å finne noe mer konkret plan for hvordan deltakelse og innflytelse skal oppnås. Disse intensjonene fra regjering og storting er interessante som et bakteppe når inkludering av barns stemme/synspunkter i reformarbeid på nasjonalt nivå skal vurderes. Det sier noe om hvordan de tolker og ønsker å overføre demokratiske verdier og medborgerskap, samt rettigheter som for eksempel ratifiseringen av barnekonvensjonen, i praksis. Det er opp til en nasjon selv hvordan de velger å bygge opp sine muligheter for inkludering og innflytelse. Hvorvidt de holder det de sier at de skal legge til rette for er et spørsmål som kan vurderes. I et demokratisk perspektiv blir denne tolkningen av retningslinjer spesielt viktig for de gruppene i samfunnet som ikke har mulighet til å stemme ved valg, men er prisgitt andre muligheter til å utøve innflytelse og makt over saker som berører dem selv. Ut fra alt som er gjennomgått i dette avsnittet er det mulig å si at det finnes ulik omtale av barn og deres plass i demokratiet Norge. Helt konkret hvilken innflytelse og makt barn og unge skal ha i politiske prosesser er vanskelig å finne. Det finnes en rekke intensjoner, noen retningslinjer og få klare lovverk for barns deltakelse i politiske prosesser på nasjonalt nivå.

2.2 Makt, innflytelse og deltakelse

I norsk sammenheng er det diskutert bredt hvordan demokratiske prinsipper blir ivaretatt i vår demokratiske styringsform. Dette er spesielt utgreid om i den siste makt og demokratiutredningen, hvor det også er utredet hvordan barn og unge er stilt i samfunnets maktfordeling. For hva betyr medvirkning og deltakelse i vårt demokratiske Norge? De fleste i Norge har stemmerett, men å tilby allmenn stemmerett for de over 18 år som ikke er ny-innvandret eller fratatt retten p.g.a. kriminalitet, holder ikke som et enkeltstående premiss for demokratisk medvirkning og deltakelse. Ved å se på hvordan politiske reformer rettet mot grupper uten stemmerett inviterer til nettopp medvirkning og deltakelse når reformene retter seg mot dem selv, blir dette belyst. I retningen mot barn og unge heter det spesifikt at barn og unge skal kunne delta og utøve makt i demokratiske prosesser hvor de påvirker sin egen hverdag (Barne- og familiedepartementet, 2002). Når det presiseres at dette skal gjelde reelle politiske prosesser er reformer svært relevante å se etter dette i.

En politisk reform innebærer som regel en omfattende prosess hvor en rekke hensyn skal vurderes. Den inkluderer politikk, faglig behandling i departement, og den skal inkludere berørte parter. Hvordan en reformprosess håndteres sier mye om både den politiske situasjonen, det parlamentariske systemet, og hvordan demokratiske prinsipper for medvirkning og å lytte til de berørte i folket ivaretas.

I Norge står makt og demokratiutredningene sentralt i vurderingen vi gjør av vårt eget demokratiske styresett/system. Den siste av disse er utredningene ble gjort mellom 1998 og 2003. Stortinget besluttet å igangsette maktutredningen ved å vedta mandatet i desember 1997. En forskergruppe på fem personer ble nedsatt av regjeringen i mars 1998. Dette var å anse som en ledergruppe, for totalt engasjerte utredningen 100 forskere. Ut av utredningen har det kommet utallige rapporter, artikler, bøker og forskningsresultater. Som et hovedverk sammenfatter boken «Makten og demokratiet» av Østerud, Engelstad og Selle fra 2003 denne utredningen. I boken spør de tidlig «Hva betyr demokrati?». Svaret på det er at demokrati blir tolket «*dels som en statsform med folkestyre, dels som rettigheter og rettsstat, dels som aktiv deltakelse, og dels som et felles verdigrunnlag – en grunnleggende tillit til borgernes evne til å medvirke*» (Østerud et al. ,2003, s. 19). Denne vurderingen av hva demokrati betyr gir et overordnet og beskrivende bilde av hvordan *folket* som omtales i demokratisammenheng er ulikt når det snakkes om et politisk *folkestyre* og når det snakkes om inkludering og medvirkning for *alle* innbyggere.

Det er også gjort en NOU (Norsk Offentlig Utredning) i 2003 som gir en oversikt over arbeidet, og hvor en kortere sluttrapport trekker inn hovedlinjene fra den nevnte boken. Selve mandatet for utredningen lød slik:

«Hovedtemaet er vilkårene for det norske folkestyret og endringer i disse. Utgangspunktet er den norske samfunnsmodellen bygd på det representative demokratiet, med lik rett for alle til å utpeke sine representanter gjennom frie valg. Enkeltmennesket er i tillegg selv aktør i den frie meningsdannelse og kan påvirke utformingen av beslutninger som berører en selv og ens eget liv. Viktige forutsetninger for det representative demokratiet er at individet bruker sin stemme, og at det lokalt og sentralt eksisterer funksjonsdyktige styringsorganer som er representative, har legitimitet og autoritet.» (NOU 2003:19, Kap. 1:1)

Når det her heter at alle i et demokrati skal ha lik rett til å peke ut sine representanter gjennom frie valg, omtales befolkningen under ett. Disse ganske vanlige omtalene av representative demokratier blir noe unyanserte og udefinerte når store grupper av befolkningen er stengt ute fra muligheten til å selv velge sine representanter. Det er interessant hvordan det heter videre at enkeltmennesket kan påvirke utformingen av beslutninger som berører en selv, når medvirkning for alle innbyggere i et demokrati skal settes søkelys på. Det presiseres ikke at omtalen gjelder kun myndige eller stemmeberettigede, men virker å omfavne alle innbyggere. Det *folkestyre* som omtales i mandatet er helt klart ikke ment å inkludere alle innbyggerne i Norge, men når *enkeltmennesket* også nevnes dreier omtalen seg bort fra å kun peke i retning av de med fullt politisk rettigheter og deltakelse i *folkestyret*.

Demokratiets historie

Demokrati kjenner vi fra helt tilbake til det gamle Hellas. Selve ordet *demokrati* stammer fra de greske ordene «demos» og «kratein» som betyr folk og styre. Ut av dette får vi oversettelsen «folkestyre». Den viktigste delen ved begrepet var at den endelige suvereniteten lå hos folket i fellesskap (Held, 1987). Men det Platon omtalte som folket var ikke alle innbyggerne i staten, det var kun et utvalg. I det gamle Hellas skulle disse utvalgte ikke styre som representanter, men på vegne av seg selv. Dette er noe av det største skille til dagens representative demokrati. Men på samme måten som at noen var utelatt fra å ha en stemme i det gamle Hellas, er det også slik i dag at noen står uten de samme politiske rettighetene som andre.

Et fullt politisk borgerskap er forbundet med blant annet myndighetsalder. Mens alle innbyggere i landet Norge kan beskrives som å være medborgere, har ikke alle de samme rettighetene når det gjelder innflytelse i samfunnet.

Denne utvelgelsen av hvem som skal ha innflytelse i det politiske regnes for å ha startet da Platons mening om at staten skulle styres av de best kvalifiserte (filosofene), og at innbyggerne skulle adlyde mot sin mening, fikk gjennomslag. Videre til Aristoteles tanke om at et elitestyrt aristokrati var en «gyllen middelvei», gikk diskusjonen over til Kant som mente at folk måtte gi opp noe av sin frihet og innordne seg etter lover og regler, men at staten ikke skulle spille en stor rolle i samfunnet. David Hume uttrykte videre sin mening om at alle må bli hørt og få være med å bestemme, men mellom alle disse filosofene finnes det utallige nyanser og versjoner av demokrati. (filosofi.no, 2019)

Det representative demokratiet kom langt senere inn i politikken, og det var i hovedsak opplysningstenkerne som brakte det på banen. (Ebdrup, 2011)

Hvem som har stemmerett i et representativt demokrati har også variert stort de siste århundrene. I norsk sammenheng fikk menn over 25 år stemmerett i 1814 dersom de oppfylt ulike krav til å eie jord, være embedsmenn eller oppfylte andre lignende krav. Dette inkluderte ca. 40 % av voksne menn. Senere ble samer innlemmet i stemmeretten og i 1898 får alle menn over 25 år stemmerett med mindre de mottok sosialhjelp. Som fjerde land i verden inkluderer Norge i 1913 kvinner i stemmeretten. De neste syv årene gis det også stemmerett til sosialhjelpsmottakere og stemmerettsalderen senkes fra 25 år til 23 år. I 1946 fikk 21-åringene stemmerett, og i 1967 får 20-åringene stemme. Den siste markante endringen var i 1978 da stemmerettsalderen ble senket til 18 år. (Stortinget, 2019)

For øyeblikket pågår fremdeles diskusjonen om å senke stemmerettsalderen til 16 år, og dette er allerede utprøvd ved lokalvalg i flere områder. Fremdeles holdes et fåtall straffedømte utenfor stemmeretten, og innbyggere som ikke er statsborgere har heller ikke stemmerett ved stortingsvalg i Norge.

Den største av gruppene uten stemmerett i Norge er barn og unge under 18 år. Disse utgjør omtrentlig 24 % av befolkningen, og er den gruppen som vil bli undersøkt i denne masteroppgaven. Hvert år tas det en rekke ulike beslutninger på lokalt og nasjonalt politisk nivå som angår denne gruppen i befolkningen. Hvilken makt denne gruppen da får til å påvirke disse beslutningene, enten ved direkte tilstedeværelse selv, eller ved ulike former for representasjon, er kjernen i denne oppgaven.

Makt

Forholdet mellom individ og politisk styring er i stor grad en vurdering av hvilken makt et individ har i form av innflytelse og medvirkning i det politiske system og i samfunnet ellers. I mandatet til makt og demokratiutredningen heter det at det bør vurderes hvordan skillelinjer som blant annet alder kan ha betydning for deltakelse og innflytelsesmuligheter. Det settes også et fokus på hvordan utviklingstrekk i samfunnet spiller ulikt inn på forskjellige grupper i samfunnet. (NOU 2003:19, Kap. 1:1)

I et demokrati vil hvem som får medvirke i spesielt politiske sammenhenger være tett koblet mot hvordan makten kan ansees å være fordelt.

Omtale av makt etter makt- og demokratiutredningen kan det også leses som innflytelse. I hovedverket som sammenfatter utredningen defineres maktbegrepet slik: «Makt er evnen til å gjøre en forskjell, nå et mål, skape en virkning, enten direkte i beslutnings- og tvangssituasjoner eller indirekte gjennom symboler, institusjoner og sosiale strukturer.» (Østerud et al, 2003, s.15) På alle disse feltene kommer barn og unge svakere ut enn voksne. Barn som symboler kan ofte misbrukes som maktmiddel av voksne, men det er da ikke barnet selv om sitter med makten.

Ulike maktformer som symbolsk makt, institusjonell makt og strukturelle maktforhold er en del av en flerdimensjonal maktanalyse i utredningen. Politisk makt går ut på å ha evne til å styre og samle oppslutning.

Når politisk makt defineres som evnen til å styre, samle oppslutning og nå et mål ekskluderer ikke det andre muligheter til å ha innflytelse i politikken. For politisk makt ligger også i borgernes rettigheter, organisering, aksjoner og nettverk. (Østerud et al. 2003) Her skal i utgangspunktet rettigheter som barnekonvensjonen, Norges grunnlov og andre lovfestinger av barns rett til å bli hørt spille inn. Hvordan det faktisk utspiller seg i praksis vil bli nærmere undersøkt i denne oppgaven. Utenom disse rettighetene stiller barn og unge langt svakere når det kommer til de andre kategoriene for påvirkningskraft. I stortingsmelding nr.39 (2001-2002) presiseres det at når det kommer til barn og unge kan det være både aktuelt og nødvendig å oppsøke barn og unge i større grad for å kunne flytte makt over til dem. Barn og unge må oppsøkes i større grad enn voksne for at makt skal fordeles til dem og at de får en reell plass i demokratiske prosesser. (Barne- og familiedepartementet, 2002)

Ut over politisk makt skilles kategoriene *økonomisk makt* og *ideologisk makt*. Førstnevnte beskrives som «adgang til naturressurser, kontroll over produksjonsmidler, akkumulering av kapital gjennom markedstransaksjoner og informasjonsstyring som påvirker investeringer».

Ideologisk makt defineres som «makt over tanke, verdier, følelser og selvoppfatning.» (Østerud et al, 2003, s.17-18) Kilder til dette kan komme fra ulike profesjoner og intellektuelle, vitenskap og litteratur, politiske bevegelser og frivillige organisasjoner. Her omtales altså typisk påvirkning og innflytelse fra personer og organisasjoner som primært har sin hovedfunksjon utenfor det politiske system, men som i form av sin kompetanse, spesielle egenskaper, eller samling rundt ideologier eller meninger anerkjennes som makthaver også i det politiske system. Dette vil i denne sammenheng spesielt dreie seg om organisasjoner og eksperter som har oppslutning og kan fremme barn og unges interesser i politiske prosesser. Barn og unge selv kommer svært dårlig ut sammenlignet med voksne når det kommer til både økonomisk og ideologisk makt.

Som en del av ideologisk makt regnes også språk som maktmiddel. Språket er ikke et nøytralt kommunikasjonsmiddel, men heller et maktmiddel som kommer til uttrykk gjennom ulike språklige virkemidler brukt for å uttrykke spesielle interesser og perspektiver. (Blakar, 1996). Dette er spesielt relevant å se i lys av hvordan FN og andre instanser legger vekt på at informasjon skal formidles slik at mottakeren har sjansen til å forstå og sette seg inn i det. Barns egen formidlingsevne er en helt annen enn voksne, gjerne utdannede og erfarne personers. I politisk sammenheng settes ordmakt helt på spissen da viktigheten av overtalelsesevne og retorikk er svært høy.

Maktfordeling og maktmidler har vært diskutert så langt tilbake vi har kjennskap om. I bystater i Hellas mer enn 400 år før vår tidsregning var det spesielt utbredte diskusjoner om påvirkningsmakt i demokratier. I nyere tid er det spesielt diskutert hvordan ulike økonomiske og sosiale ressurser er en utfordring i fordelingen av påvirkningsmakt i et demokrati. Sett i forhold til barn og unge dannes det fort et bilde av at både økonomiske og sosiale ressurser ligger lavere enn hos voksne. (Thorsen et al, 2018)

I Norge er det byråkratiene som forbereder saker, interesseorganisasjoner kan påvirke gjennom den korporative kanal med høringer og gjennom opinionen, mens informasjonsbyråer kan selge råd fra politikere og dermed politisk innflytelse. Mediene sitter på en stor makt da de i tillegg til å kunne sette saker på dagsorden, kan vinkle sakene i bestemte retninger som kan bli avgjørende for den videre saksgangen. (Ibid) Dette er en ganske enkel fremstilling av påvirkningsmakt, men den beskriver samtidig godt et ganske komplisert system i enkle ord.

Barn og unge som individer stiller markant dårligere innen de fleste maktfaktorene, men interesseorganisasjonene som representerer barn og unge har et annet utgangspunkt. Disse

svake maktmidlene som barn og unge sitter med blir spesielt relevant når de vurderes i sammenheng med hvorvidt deres rettigheter som medborgere blir ivaretatt. Uten maktmidler blir det færre muligheter til å få sin stemme hørt i et demokrati, og det blir lettere å tilsidesette denne gruppens medvirkning i politiske prosesser. En svak samfunnsgruppe som denne har også færre maktmidler å ty til for å belyse eventuelle tilsidesettinger i politiske arbeidsprosesser. Denne gruppens muligheter til å bli hørt hviler i spesielt stor grad på hvilken medvirkning og deltakelse de får i formelle politiske prosesser. I et demokrati- og medborgerperspektiv er det spesielt relevant å undersøke hvilken innflytelse denne medvirkningen gir.

Det å få en formell og markant del i en politisk prosess som omhandler et fagfelt en selv er berørt av fordeler helt klart makt. I barn og unges tilfelle har de ingen mulighet til å påvirke det politiske landskapet gjennom stemming ved valg, og de stiller svakt i den korporative kanal. Som nevnt blir da den eventuelle deltakelsen som barn og unge i stor grad må inviteres inn i, den eneste måten å selv få noe som helt innflytelse eller makt over politikk som skal berøre dem selv direkte.

Deltakelse varierer fra kun symbolsk inkludering, til konkret delegert ansvar eller medansvar. Midt imellom ligger ulike former for mulighet til å ytre seg på måter som er noe vanskelig å måle i form av andel makt. Selv det å komme med en uttalelse, for eksempel i forbindelse med en høring, er et talerør som i seg selv gir mulighet til å fremme ytringer som ikke bare kan avfeies uten videre. Praksis i norsk politikk er at høringssvar kommenteres i videre saksbehandling.

I praksis er det mulig å si at alle former for formell deltakelse i reformprosesser gir innflytelse eller makt, men dette varierer i svært stor grad ut fra når i prosessen deltakelsen finner sted og i hvilken form den gjør det.

Den siste makt- og demokratiutredningen legger vekt på at forskyvningen bort fra massepartiene og over på saksfokusert engasjement betyr at aksjoner, lobbyvirksomhet og markedsvalg er handlinger som får større betydning. For å utøve dette spiller ressurser eller maktfaktorer som artikuleringsevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft sterkt inn. (Østerud et al., 2003) Dette er alle faktorer hvor barn kommer svakt ut. Skiftet over til saksfokusert politikk kan i utgangspunktet by på muligheter for barn til å få innflytelse i enkeltsaker, men dette avhenger av hvordan de blir invitert inn i prosessene.

2.3 Deltakelse, typer og nivå

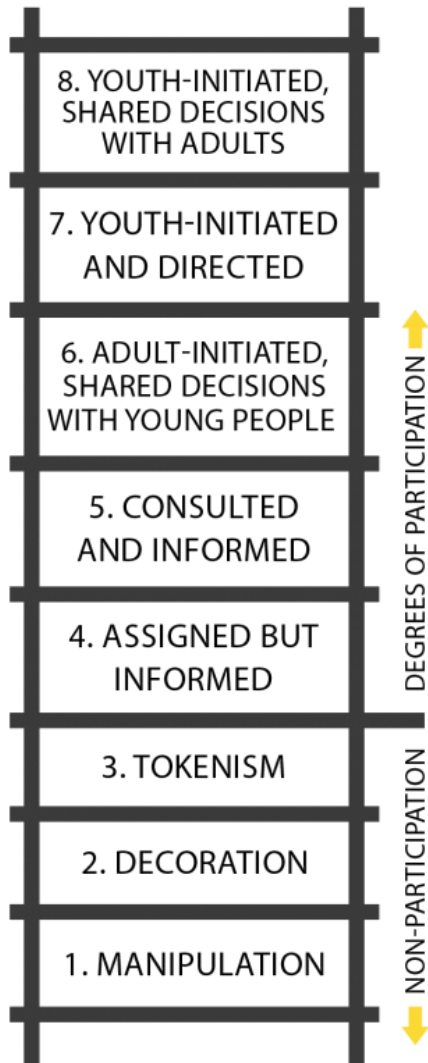
Innflytelse og deltakelse

Innflytelse i politiske prosesser kan komme fra ulike hold og i ulike former. Maktfordeling vil variere fra sak til sak, og det finnes få identiske politiske prosesser. Når en skal vurdere maktfordeling eller innflytelse er det nærliggende å se på hvem aktørene i en politisk prosess er, eller ikke er. Det vil være utenforliggende maktfaktorer som påvirker en politisk prosess, blant annet aktivitet i eller fra media, og opinionsdannelse. (Thorsen et al., 2018) I denne oppgaven er det aktørene i den formelle politiske prosessen, omtalt i reformdokumentene, som vurderes. Så kan det antas at ulike aktører har blitt påvirket direkte eller indirekte gjennom blant annet media og opinionen, men dette er ikke noe analysen i denne oppgaven åpner for å vurdere.

For å undersøke hvilken innflytelse barn og unge har i politiske prosesser som angår dem selv, er det ikke relevant å finne alle som har innflytelse, men hvilken innflytelse akkurat denne gruppen har.

Å studere innflytelse, og makt, i sin helhet er et omfattende prosjekt. For å kunne si noe absolutt om innflytelse må det studeres et komplisert sammenvevd system av påvirkning fra mange hold over lang tid. I politisk sammenheng vil utfallet av en sak si noe om hvem som har fått gjennomslag underveis. Men også hvem som har deltatt i prosessen har en helt sentral betydning. For uten å delta, er det svært diffust hvilken innflytelse det egentlig er mulig å ha. Uten å skulle granske utfall av politiske prosesser vil det å studere deltakelsen underveis si mye om i hvilken grad og på hvilken måte barn og unge blir gitt innflytelse i saker som angår dem selv.

Barn og unge er en gruppe innbyggere uten stemmerett, men de kan ha meninger og være berørte i en rekke politiske sammenhenger, i større eller mindre grupper. I denne oppgaven skal det vurderes hvordan de involveres direkte eller indirekte i politiske reformer som hovedsakelig retter seg mot dem som berørt gruppe. En av de mest omtalte og refererte teoretikerne som skriver om barns deltakelse i politiske prosesser er Roger Hart. Han har laget en stige med ulike nivåer av deltakelse.



Figur 1: -Ladder of Participation, 1992, Hart, R, side 8

Med utgangspunkt i Sherry Arnsteins modell for deltakelse utviklet Hart en gradering av deltakelse som er relevant overfor barn og unge. Selv om den kan se enkel ut er den ifølge Hart både avansert og av noen ansett som radikal. Den er laget både som en måte å analysere, men også å være et verktøy til bruk for alle som jobber med barn og unge direkte eller med tematikk som påvirker barn og unge. Hvilket nivå av deltakelse medvirkning treffer på sier også indirekte mye om hvordan makt er fordelt i en politisk prosess.

Harts gradering av deltakelse er relevant når barn og unge deltar i offentlig politikk, ungdomsgrupper, samfunnsgrupperinger, formelle ungdomsråd eller lignende. Slike rammer for deltakelse som kommer på de øvre nivåene av stigen mener Hart kan være både inspirerende

og bygge opp om ambisiøse mål hos de som deltar, om de får en reell mulighet til å medvirke i saker og prosjekter.

De tre nederste nivåene for deltakelse er vurdert som en type involvering som ikke er ordentlig deltakelse. De har i realiteten ingen makt fordelt til de som deltar. De øverste fem er ulike grader av genuin og aktiv deltakelse, men med ulik grad av innflytelse og makt.

Det nederste nivået kalles for «manipulation». Her bruker voksne barn for å støtte opp om saker som de later som er inspirert av barn. Det neste nivået er «decoration», hvor barn og unge brukes for å hjelpe eller styrke en sak på en indirekte måte, men uten at voksne påstår at saken er inspirert av barn. Det tredje nivået kalles for «tokenism» og går ut på at barn og unge tilsynelatende har noe å si, men i realiteten lyttes det ikke til. Fjerde nivå kalles “assigned but informed”, og er det første av nivåene som faktisk innebærer medvirkning. Dette er når barn får tildelt en spesifikk rolle og får en innføring i hvordan og hvorfor de er involvert. Her ligger innflytelsen innenfor det de er fordelt, og det er ikke åpnet for involvering utenfor tildelingen av oppgaver som er gitt. Nivå fem kalles «consulted and informed» og er når barn og unge gir råd i saker som styres av voksne. De informeres da om hvordan deres innspill vil bli brukt, og avgjørelsene tas til slutt av voksne. Her er det med andre ord åpnet opp for å uttale seg mer fritt, og om en større del av prosessen enn på forrige nivå. Selv om avgjørelsene til slutt vil tas av voksne gjøres det her en konsultasjon som gjør at det vanskelig å se bort fra de innspill som kommer uten videre. I retten til å uttale seg ligger da også en innflytelsesmulighet som innebærer en konkret maktforskyvning. Neste nivå er nummer seks og kalles for «adult-initiated». Her er det snakk om saker hvor voksne er initiativtakere, men hvor barn og unge får delta i avgjørelsesprosessen. Dette byr på enda større grad av innflytelse, og det å delta i avgjørelsesprosesser er en betydelig maktfordeling til barn og unge. På nest øverste nivå som er nummer syv kalles det «child initiated and directed». Dette går ut på at barn og unge står bak saker eller prosjekter og er de som driver det fremover. Da involveres bare voksne i en støttende rolle. Her har helt klart barn og unge regien og er de som styrer prosessen i så stor grad at de har den største innflytelsen og makten i situasjonen. Det øverste nivået er kalt «child initiated, shared decisions with adults». Her er det snakk om saker eller prosjekter hvor barn og unge tar initiativ, men deler avgjørelsesprosessen med de voksne. På dette nivået styrkes barn og unge og det blir gjort mulig for dem å lære fra erfaringen og ekspertisen hos de voksne. Grunnen til at dette nivået settes øverst er at det ansees som styrkende for barn og unge å bli «fulgt tettere» av voksne i en prosess. Dette er gjerne andre saker enn på det nest øverste nivået, ettersom det sikres av voksen deltakelse i avgjørelsesdelen. (Hart, 1992)

Ut fra Harts stige for deltakelse har Tim Davies laget en matrise som legger til en horisontal akse som bygger ut vurderingsmuligheten av ulike former for barns involvering. Denne delen av matrisen deler inn deltakelse etter hva slags type medvirkning det er snakk om.

	Individual complaints or feedback	Surveys & consultations	One-off events or annual participation events	Participation projects - often using arts or media	Peer-led activities such as training, research & evaluation	Youth forum, youth grant-making etc.	Young people involved in governance
Youth initiated - shared decisions with adults							
Youth initiated and directed							
Adult initiated - shared decisions with youth			{ Degrees of participation				
Young people are consulted & kept informed							
Young people are assigned tasks & activities							
Tokenism							
Decoration		{ Levels of non involvement					
Manipulation							

Figur 2: - Matrix of Participation, 2007, Davies, T., side 90

Den horisontale aksen viser ulike typer medvirkning fra uformelle enkelthendelser til de mer strukturerte langsiktige bindingene. Davies mener denne matrisen egner seg spesielt godt til å evaluere om unge mennesker får en god mulighet til å involvere seg på ulike måter. Det er ikke er noe mål å kun legge til rette for involvering av den langsiktige typen, men at mulighetene bør være spredt fra venstre til høyre for å legge best mulig til rette for bærekraftig og effektiv medvirkning fra unge mennesker. For nettopp disse kortvarige inkluderingene som unge kan slippe til i, vil være med å bygge opp under videre engasjement. Midten av matrisen er spesielt viktig å fokusere på. Det er her unge mennesker får mulighet til å få erfaring med medvirkning, informasjon om hvordan medvirkning fungerer, og i tillegg danne seg et nettverk. Uten denne øvingen og innføringen er det mange unge som ikke ville snakket høyt og frontet sine meninger. Spesielt viktig er det at de som vi aller mest trenger å høre fra, og som kan bidra til endring, får tryggheten til å snakke høyt. Davis argumenterer

altså for ulike former for deltakelse ikke bare ut fra fordeling av innflytelse og makt. Det er en lang rekke andre fordeler og mål som bør være tilstede når barn og unge deltar ifølge han.

Samtidig som han argumenterer for en spredning av typen deltakelse gjør han det også lett å vurdere hvor mye innflytelse og makt som ligger hos barn og unge i prosesser de er involverte i når han har kategorisert sin matrise på den måten han har. (Badham and Davies, 2007)

Det å kunne vise til medvirkning spredt ut over matrisen viser en dynamisk og responsiv praksis for involvering av unge stemmer. En slik ideell forpliktelse til å dele ansvar og makt med unge mennesker er en illustrasjon på den mest bærekraftige versjonen slik Davies ser det. Slik matrisen er delt opp byr det på en rekke ulike muligheter for unge til å involvere seg. Den er også overførbar til en rekke situasjoner. Både i organisasjoner og politiske prosesser er det relevant å anvende analysemodellen. Davies har også uttalt at modellen gjerne må modifiseres og tilpasses, så den er ikke utelukkende overfor andre teoretiske bidrag. (Badham and Davies, 2007, s. 90).

I Davies sitt arbeid er det en del fokus på hvordan organisasjoner skal involvere unge på permanente måter. Teorien er også rettet mot involvering av barn og unge i politikken, men da vil det naturligvis være med tilpasninger til hvordan politiske prosesser fungerer og de rammene som er noe annerledes i politisk arbeid enn i en organisasjon.

Ulike typer deltakelse

Som matrisen til Davies viser finnes det noen inndelinger for ulike typer deltakelse som er mye brukt i ulike versjoner over tid. De fleste slike inndelinger har utgangspunkt i Harts stige, men det finnes ulike navn og antall grupperinger. I medvirkningshåndboken fra Barneombudet er det listet opp følgende fem kategorier: *informere, konsultere, involvere, samarbeide, myndiggjøre* (Barneombudet, 2018). Dette er veldig likt på navnene Davies bruker for å beskrive ulike typer deltakelse. Han snakker om sporadiske tilbakemeldinger, konsulteringer, enkelthendelser, samarbeidsprosjekt, undersøkelser og evaluering, ungdomsforum, og formell involvering i politikken/forvaltningen. I Harts stige er fokuset mye rettet mot hvem som har initiativet, hvem som setter agendaen, og hvem som har bestemmelsesrett.

I reformprosesser som retter seg mot politikk med betydning for barn og unge skal det være mulig å i teorien se alle versjoner av deltakelse. Det er ingenting ved reformprosessene som utelukker den ene eller den andre formen for inkludering av barn og unge. For å beskrive disse ulike typene deltakelse er det forskjellige temaer som kan trekkes ut og vurderes.

1) Hvem deltar?

Reformprosesser rettet mot barn og unge kan finnes innenfor mange ulike politikkområder. Det kan være barnevernspolitikk, skolepolitikk, barnehagepolitikk, osv. I de ulike departementene som er involvert i reformprosessene kan det ligge ulike vaner og rutiner for fremgangsmåtene når en reform skal arbeides med. Hvem som får delta og i hvilken form, er et svært interessant spørsmål. Ut fra det vi allerede har gått gjennom av uttalelser og rettigheter for barn og unge er det essensielle å lure på om barn, unge, eller representanter for dem er å se i reformarbeidet. I hvilken grad de involveres vil fortelle mye om hvilken innflytelse og makt som er gitt til denne gruppen i reformarbeid som retter seg mot nettopp dem. Spørsmålet som vil stilles i den empiriske analysen vil være om barn deltar direkte eller om de representeres av andre.

Direkte deltakelse

Barn og unge kan på flere ulike måter delta i en reformprosess selv. Når de deltar selv kan deltakelsen være kun av symbolsk art eller den kan ha stor faktisk innflytelse i en politisk prosess.

Barn kan være valgt som representant for en større gruppe barn, eller de kan snakke på vegne av seg selv, som et slags eksempel på vegne av barn generelt. Det er svært mye å hente på å ha et bevisst forhold til involvering av barn og unge direkte. Når barn og unge involveres direkte i politiske prosesser ivaretas rettigheter, de får en stemme og blir gitt store muligheter for personlig utvikling. I tillegg til at barn og unge får bekreftet sin aktive deltakelse i samfunnet vil også den politiske prosessen fremstå som mer ansvarlig, antagelig ende opp med et resultat som responderer bedre på utfordringer og problemer ytret av barn. En ordentlig effektiv deltakelse involverer barn og unge i både forskning og undersøkelser, evaluering, og opplæring. Det er ikke noen fordel å kun legge til rette for deltakelse i øverste høyre hjørne av matrisen, den delen som inkluderer sterkest medvirkning med solid binding over tid. Derimot kan det være lurt å legge til rette for ulik deltakelse for å kunne inkludere barn på ulike måter for å favne om flere barns potensielle muligheter for å involveres. En noe mer overfladisk sporadisk deltakelse kan være den nødvendige lave terskelen for at barn ønsker å involvere seg sterkere i en politisk prosess. (Badham and Davies, 2007, side 91). Internettbaserte sosiale nettverk kan tenkes å være med å bygge en bro over den midterste delen av matrisen. For å gå fra venstresiden som gjerne går ut på å levere inn en uttalelse, til mer dynamisk dialog, kan sosiale nettverk være en hjelp. Det kan være positivt å legge opp til digitale kanaler hvor unge mennesker kan formidle sine meninger og ideer rundt en sak, tema,

tjeneste osv. Videre kan verktøy som UserVoice eller lignende brukes til å stemme over disse ideene og innspillene. En nettbasert kanal vil kunne gi muligheter for at unge som deltar i spørreundersøkelser og lignende bør kunne kommunisere med de som skal ta svarene videre og omgjøre resultatene til handling, for så å kunne stille spørsmål ved politikken og implementeringen av den. Nettbaserte løsninger vil kunne ha rammer som ivaretar hensyn til trygg og åpen kommunikasjon.

Når det er snakk om å involvere barn og unge er det lurt å se bort fra den formelle formen for representasjon som ofte preger voksnes roller, og heller fokusere på samarbeid om spesifikke oppgaver hvor de unge kan snakke fritt. (Davies, 2009)

I omtalen av hva som ligger bak utarbeidelsen av stigen for deltakelse sier Hart at for at barn skal oppnå et bærekraftig og meningsfullt liv for seg selv må de forstå de universelle rettighetene til alle mennesker. Dette er kun mulig gjennom hyppige erfaringer med demokratisk deltakelse i organisasjoner, skoler og politikk. Viktigheten av å involvere barn direkte ser en når disse barna som voksne selv kan være med å bygge opp om autentiske deltakelsesdemokratier hvor representative demokratier ofte er utvannet av markedskrefter. Selve sunnheten i et demokrati kan måles på nettopp hvordan innbyggerne, barn så vel som voksne, involveres i demokratiske prosesser. I mange vel etablerte demokratier hvor barns rettigheter er vedtatt opp og i mente foregår en form for deltakelse fra barn og unge som er både utnyttende og lunefullt innrettet.

Uten øvelse fra tidlig av vil det være vanskelig å bygge selvsikkerhet og kompetanse, og barn bør derfor inkluderes lenge før de i praksis er kompetente nok til å levere et fullverdig bidrag. Når barn skal delta direkte i politiske prosesser må de forstå intensjonene i det de deltar i.

Hvis ikke vil deltakelsen havne langt nede på stigen fra Hart og dermed bli mindre demokratisk i hans syn. Det er også nødvendig at barn deltar frivillig, og de må forstå hvilken makt og rolle de faktisk har i prosessen de deltar i. Selv om det ikke alltid er naturlig at barn inkluderes i alle faser av en politisk prosess bør de ha tilgang til å observere hele tiden. For at barns deltakelse skal kunne vurderes som reell demokratisk innflytelse er det viktig at de får en fullstendig innføring i saksområdet og ikke for eksempel blir gitt en ensidig fremstilling som de blir bedt om å kommentere. (Hart, 1992)

Indirekte deltakelse

Uansett hvilken form for demokrati et land har vil det bli nødvendig for grupper å bli representert. Selv med innslag av direkte demokrati, fungerer ingen moderne demokratier uten

representasjon. I en politisk reformprosess vil det være deltakere med ulike roller og representasjonsoppgaver. Hvem disse er varierer ut fra politikkområder og saksdetaljer. Fra barn og unges side vil de sakene som berører dem selv skille seg spesielt ut. Både fordi barn gjennom barnekonvensjonen er gitt rett til å uttale seg og blir hørt i saker som angår dem selv, og fordi barns beste er et prinsipp som i Norge er nedfelt i grunnloven og skal tas hensyn til.

Barn kan som nevnt delta på vegne av seg selv i politiske prosesser, og de kan delta som valgte representanter for en større gruppe barn. De kan også representeres av interesseorganisasjoner, eksperter, barneombud, osv. I denne sammenhengen er det viktig å skille mellom de som representerer barn ut fra barn og unges konkrete ønsker i den aktuelle saken, og de som snakker på generelt faglig grunnlag.

I noen tilfeller er barn sporadisk involverte i politiske prosesser. I forhold til mulighetene hos barn til å knytte de mer inn i en prosess over tid sier Davies at ut fra sin forskning er det selvsagt langt fra alle unge som vil kunne engasjere seg i mer langsiktig medvirkning. Det interessante med tanke på barn som representanter er at de barna som faktisk involverer seg sterkt i en politisk prosess lettere vil kunne ha en spesiell kontakt med andre unge som ikke er like ressurssterke, og ha lettere for å representere saker på vegne av dem enn hva andre mulige representanter har muligheten til (*Davies, 2009*).

Når det kommer til barn og unges representanter kan det være store utfordringer knyttet til dette, sammenlignet med hvordan voksne representeres. Det er en utfordring at det ofte er voksne som velger barnas representant i stedet for at barn er med på å velge selv.

Hart mener at barn er mer enn nok kapable til å representere andre på en demokratisk måte. Evnen til å sette seg inn i andres synspunkter utvikles gradvis, men med gjentagende øvelse i demokratisk representasjon vil barn raskt kunne forstå både moralske vurderinger og rollen som representant. Han sier at det slår han hvor tilbakeholde voksne kan være når det kommer til å møte spørsmålet om demokratisk representasjon, selv når det er snakk om voksne som er svært opptatt av at barn skal ha en stemme. Det finnes lite informasjon og teori om dette feltet med barn som representerer, og Hart nevner en mulig løsning som går ut på at yngre barn får være med som en «skygge» for eldre barn som er representanter (Hart, 1997, del 1, kap.3).

I mye av teorien rundt representasjon er det representering som resultat av valg som er i fokus. Med utgangspunkt i den klassiske «promissory» formen for representasjon er teori om representasjon utbygget med tre andre kategorier. De tre versjonene kalles “anticipatory,” “gyroscopic,” og “surrogate”. Disse er i stor grad myntet på representasjon etter valg, men

verdiene som ligger bak hver kategori er noe overførbare til hvordan det går an å tenke rundt annen type representasjon også.

Mens den klassiske formen «promissory» kan beskrives som at er representant gir løfter til velgere underveis i valgkampanjer som de enten holder eller bryter, viser de andre kategoriene alternative måter å se representasjon på. Ved «anticipatory» representasjon vil utgangspunktet være at representanter jobber ut fra hva de *tror* kommer til å være det ønskelige inn mot neste valg, og ikke ut fra hva de har lovet tidligere. «Gyroscopic» representasjon går ut på at den som representerer tar utgangspunkt i sin moral, interesser, fornuft og prinsipper, delvis fra sin egen bakgrunn. Ved «surrogate» representasjon vil representanten fronte noe som ligger utenfor deres eget område. I denne sammenheng vil *gyroskopisk* ha noe relevans, men da ikke ut fra en tanke om å bli valgt til å representere. *Surrogatformen* for representasjon kan virke noe relevant i de tilfeller da voksne skal representere barn, men i denne sammenheng vil de voksne som eventuelt representerer barn mest sannsynlig ha en relasjonell eller faglig kobling til barns beste og det politiske fagfeltet det arbeides med. Med andre ord er det noe sparsomt hva som kan trekkes ut fra den aller mest klassiske teorien på dette feltet når det kommer til representasjon av barn i reformprosesser.

Disse tre alternative formene for representasjon er legitime, men ingen har den demokratiske tyngden ved seg som «promissory» representasjon har. (Mansbridge, 2003)

Alle disse formene for representasjon går ut fra hvordan representanter arbeider etter å ha blitt stemt inn til sine posisjoner ved valg. Når det i denne oppgaven er et spesifikt fokus på hvordan de uten stemmerett blir representert, er det nødvendig å trekke inn også andre vinklinger på det å representere.

Deskriptiv representasjon er en siste kategori som er satt i sammenheng med de foregående. Den kan styrke posisjonen til vanskeligstilte grupper på en helt egen måte, og politisk underlegenhet vil kunne bedres via fire fordeler som deskriptiv representasjon tilbyr. Å være politisk underlegen er veldig godt beskrivende for barn og unge. En deskriptiv representant er en person som med sin bakgrunn reflekterer noen av de generelle erfaringene og kjennetegnene til en vanskeligstilt og politisk underlegen gruppe. I betegnelsen bakgrunn ligger både de faktiske forhold som etnisitet, kjønn, opplevelser og erfaringer. Det skal i så måte være mulig for andre enn barn selv å kjempe på vegne av barn i saker som angår dem. En slik representant kan lettere formidle innhold og forbedre kvaliteten i politiske diskusjoner når det dreier seg om å fremme gruppens interesser som noen ganger kan være noe udefinert eller er tillagt tvil. De andre to fordelene med en deskriptiv representant finnes når gruppen

som representeres historisk sett har hatt liten evne/mulighet til å være med i politisk styring og det er behov for å øke legitimiteten i politikken i forbindelse med tidligere diskriminering for gruppen. I barns tilfelle har de en historikk for å være lite delaktige i politisk arbeid tilbake i tid. Et eksempel som brukes for å illustrere hvorfor det er viktig å kjenne seg igjen i den samlingen av mennesker som bestemmer i et land, er at er bilde av et Storting uten en eneste kvinne, vil gjøre at kvinner generelt har vanskelig med å føle seg representert og tatt hensyn til i politikktutforming.

Når saker som angår barn behandles, er barneperspektivet noe som enkelt kan letes etter de gangene det i ettertid blir stilt tvil ved den politiske behandlingen. Barn og unge er en gruppe uten stor makt til å sette slike situasjoner på dagsorden selv underveis eller i etterkant av politiske prosesser, men fra representanter er det mer sannsynlig at etterspørsel etter et barneperspektiv kan skje.

Gjennom tidene har ulike grupper i befolkningen i praksis vært utestengt fra det politiske liv med manglende innflytelse som stemmerettigheter osv. Med det som beskrives som «annenrangs borgerskap» blir ofte medlemmer av denne gruppen tillagt egenskaper som at de ikke er med å bestemme i et land, overført videre til at de ikke egner seg til å være med å bestemme i et land.

For barn og unge har dette vært gjeldende over lang tid, men særlig barnekonvensjonen ble et skille når det kommer til å få en stemme i politikken. Den gjengse oppfatningen av at en gruppe ikke egner seg til å være med å bestemme endrer seg når representanter for slike grupper inkluderes i Storting og myndigheter for øvrig. Et enkelt illustrerende eksempel på dette som ofte brukes, dog i en annen sammenheng enn det politiske, var at i den tiden da kvinner ikke drev noe særlig med idrett trodde få at kvinner kunne drive med idrett. De ble aldri avbildet offentlig i idrettssammenheng og aldri profilert som idrettsutøvere.

(Mansbridge, 1999) Dette kan overføres til å se på barn og unge som en gruppe som ikke kan ytre seg og ta avgjørelser innen politiske spørsmål.

Kritikk mot denne måten å kategorisere representanter på går ut på at «ingen vil argumentere for at idioter bør representeres av idioter» (Pennock, 1979). Dette er i en viss grad tilbakevist med henvisning til forskning på deskriptiv representasjon som viser at når for eksempel kvinner er representanter så øker ikke den fordelaktige politikken overfor kvinner. Forskning har også vist at det å ha en likhet med en gruppe ikke sier noe om hva representanten gjør.

Å ha at et rent deskriptivt representasjonssystem har liten hensikt. Det vektlegges at en selektiv form for deskriptiv representasjon kan kompensere og jevne ut skjevheter i totalbildet av representasjon i styringsorganer. Selv om du ikke deltar selv, men representeres av en

annen, og denne representanten ikke får gehør for ønskene sine, vil legitimiteten i politikken da være mye høyere enn om representanten ikke hadde sluppet til orde. Da har det i alle fall vært gjort et forsøk og en kan slippe å lure på om politikken hadde vært en annen om bare synspunktet hadde kommet frem. I barn og unges tilfelle vil dette gå ut på viktigheten av å ha blitt hørt underveis, men ikke nødvendigvis fått gjennom sine ønsker. Når det ytres tydelige meninger fra barn og unges representanter, vil det naturlig dannes et behov for å forklare hvorfor disse eventuelt ikke tas hensyn til. Akkurat dette «kravet» til forklaring finnes ikke i like stor grad i de sakene hvor yringer ikke engang slipper til. (Mansbridge, 1999)

2) Når og hvor ofte deltar de?

Som Davies sin matrise tydelig viser er det svært store forskjeller på å konsultere med barn en gang, og på å la barn på innpass i en reformprosess slik at de kan følge den over tid og bidra til de formelle vedtakene som fattes. Hyppige kontaktpunkter gir flere fordeler i seg selv, men ut over muligheten til å ytre seg ofte vil en slik form for deltakelse bety at barn får en helt annen innsikt i hva det er som arbeides med. Forskjellen i innflytelse i prosessene er svært stor, ikke bare fordi det blir flere muligheter til å delta, men fordi inkluderingen er sterkere og maktforskyvningen over på barn og unge blir betydelig større når de planlegges inn som deltakere formelt over tid. Som Davies sier kan det være lurt å ikke knytte barn for sterkt inn i politiske prosesser til å begynne med, men la de få innpass uten å være «låst». Så vil det bli mer naturlig for barn og unge å involvere seg sterkere når de allerede har fått litt kjennskap til hva det betyr å være en del av en politisk reformprosess. Flere av momentene ved denne teorien er relevant i et lengre tidsperspektiv enn hva en enkeltstående reformprosess representerer, men det er likevel aktuelt da Davies sier at det i politiske saker vil være fordelaktig å se en blanding av sporadisk medvirkning og langsiktig medvirkning. Med tanke på de situasjonene hvor barn representeres av voksne vil det stille seg noe annerledes da voksne i form av sin representasjonsrolle kan være bedre forberedt på å gå direkte inn i langvarig bindende medvirkning. Men å kun ha denne formen for medvirkning er ikke nødvendigvis det mest fordelaktige uansett, mener Davies. For det vil i flere situasjoner under arbeid med politiske saker dukke opp enkeltstående behov og ønske om konsulteringer. Han mener i bunn og grunn at den ideelle formen for deltakelse er en blanding av enkeltstående hendelser av deltakelse og langvarig medvirkning. Det vil da stilles spørsmål i den empiriske analysen ved hvor hyppig barn og unge eller representanter for dem deltar i reformprosessene. På hvilket tidspunkt barn og unge får slippe til i en reformprosess vil være avgjørende for hvilken innflytelse de potensielt kan få. Det å være en del av en gruppe som lager en agenda

for et foreliggende reformarbeid er noe helt annet enn å bli spurt om å kommentere på et gjennomarbeidet reformforslag.

Rådet for «*Europe's Forum for the Future of Democracy*» (heretter kalt EFFD) jobbet på sin konferanse i oktober 2009 frem et veiledningsnotat for god involvering av sivile i avgjørelsesprosesser. Her har de listet opp ulike tiltak som er mulig å gjøre under ulike stadier av politikktutforming. Rådet kategoriserer også fire ulike nivåer av involvering.

(*Europe's Forum for the Future of Democracy, 2009*)

Det vil i den empiriske analysen bli relevant å stille spørsmål ved hvilken del av reformprosessene deltakelse fra barn og unge, eller representanter for dem, finner sted.

Tidlig (agendasetting)

Rådet EFFD skriver at allerede på et tidlig tidspunkt er det mulig å involvere personer utenfor politikken. På det de anser for å være et lavt nivå av inkludering, kalt *informasjonsnivået*, er det mulig å spre åpen og enkel informasjon, gjøre undersøkelser, samle informasjon på en nettside, og holde kontakt med viktige politiske aktører. På det neste nivået, kalt for *konsultasjon*, foreslås det å holde formelle konsultasjoner og legge frem formelle forslag til prosessen. På tredje nivå for involvering, *dialog-nivået*, er det eksempler som høringer og offentlig fora hvor innbyggere kan delta. Slike fora kan senere gjøres om til råd, og det er også viktig på dette nivået at sentrale aktører fra det offentlige deltar i disse aktivitetene. Det øverste nivået for involvering kalles i denne sammenheng for *partnerskap*, og under stadiet for agendasetting foreslås det å inkludere folk i arbeidsgrupper eller komiteer. Jo høyere nivå av involvering desto mer innflytelse og makt vil det også kunne ansees å være gitt til de aktuelle deltakerne.

Underveis

Når en politisk reformprosess allerede er godt i gang er det flere måter for folk utenfor politikken å ha kontakt med reformarbeidet. Rådet EFFD skriver at når politiske forslag skal formes vil det på det øverste nivået for involvering bety at det utarbeides politikk i samarbeid med de involverte fra arbeidsgruppen eller komiteen, hvilket inkluderer representanter fra offentlige myndigheter og andre utenifra. For nivåene under, *dialog-nivået og konsultasjonsnivået*, er fremdeles høringer, utspøringer, ekspertseminarer, komiteer for berørte og rådgiving i fokus. Lengst ned i grad av involvering er *informasjonsnivået* hvor tilgang til dokumenter, spredning av informasjon, og kommunikasjon med sentrale aktører det som preger stadiet. Rangeringen av mengden innflytelse som delegeres ser lik ut som for

kategoriene under første del av en reformprosess, selv om det selvfølgelig finnes variasjoner også innenfor en og samme form for deltakelse.

Sent

Det siste steget som er relevant å ta med fra rådet EFFD i denne sammenheng er selve avgjørelsesprosessen. Her starter det på laveste nivået *informasjon* med kampanjer og lobbyvirksomhet fra organisasjonenes side. Innenfor *konsultasjonsnivået* og *dialognivået* er det åpne komitesamlinger som nevnes. Helt øverst innen partnerskapsnivået vises det til felles beslutningstaking. Å delta i slutten av en prosess blir i utgangspunktet å starte på et lavere nivå av innflytelse og makt sammenlignet med å få delta tidlig i prosessen. Men tydelig uttalelser er ikke uten betydning, uansett når i prosessen de blir fremmet. (Ibid)

Etter at en reform er stemt gjennom og skal videre til igangsetting eller implementering vil det fremdeles være aktører som kan forsøke å protestere på den eller endre den. Dette vil da måtte håndteres som en egen prosess, og i denne sammenhengen blir det ikke sett på hva som skjer med reformene etter at de er vedtatt.

3) Hvordan deltar de, og på hvilke arenaer deltas det?

Deltakelse i politiske prosesser kan i teorien skje på de fleste steder. For barn og unges deltakelse er det spesielt relevant å se om det legges til rette for deltakelse på deres egne arenaer, som skoler og fritidsarenaer, eller om de inviteres inn i konferansesaler og møterom. I alle tilfeller kan det være snakk om både enkeltstående hendelse eller en rekke av møter. For barns vedkommende er det diskutert av flere teoretikere at muligheten til kreativ utfoldelse kan være viktig i meningsytringen. Dette kan i teorien legges til rette for i ulike rammer, men det er mer sannsynlig at barnas egne arenaer har større muligheter for dette enn hva et møterom har. Det har etter hvert blitt mer aktuelt å se på internett som en arena for deltakelse, spesielt fra barn og unge. Davies har i sin egen artikkel trukket dette spesielt frem som en måte å fordele makt over til barn og unge ettersom bruk av internett til å ytre seg er en arena de mestrer sterkt. Det å få delta på arenaer hvor barn og unge er trygge er styrkende for deltakelsen og dermed også graden av innflytelse. I den empiriske analysen vil det derfor stilles spørsmål ved hvor barn eller representanter for dem deltar i reformprosessen. Blant de mange ulike måtene å forholde seg til en politisk prosess er det noen metoder for deltakelse som vil gi mer innflytelse enn andre.

Med utgangspunkt i at barn er eksperter på å være barn har barneombudet i «Medvirkningshåndboken» tatt utgangspunkt i barnekonvensjonens artikkel 12 som sier at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem, og at barns meninger skal tillegges vekt. Det første barneombudet trekker frem er enkeltstående *ekspertmøter* med en gruppe barn eller unge. I *ekspertgrupper* er det snakk om gjentatte møter over tid. De viser til Hart`s deltakelsesstige når de presiserer hvor viktig det er å være klar over hvilket nivå deltakelsen skal ligge på. De presiserer også at premissene for deltakelse er viktig, akkurat slik Hart har skrevet selv. Det går ut på at barn må forstå intensjonen med deltakelsen, hvem som ønsker at de skal delta og hvorfor, de må få en meningsfylt oppgave i deltakelsen og de må ha blitt med frivillig. Måter å inkludere barn i deltakelse kan være å ta kontakt med en skole, en frivillig organisasjon som jobber med barn, en kommunal tjeneste som jobber med barn, eventuelt ungdomsråd i kommune eller fylke.

I sin «verktøykasse» trekker barneombudet frem muligheten for å bruke rollespill for at barn kan lære mest mulig om det de skal forholde seg til. I motsetning til hvordan f.eks. en lærer oppfører seg skal ekspertmøter eller ekspertgrupper ledes av en voksen med mindre autoritet og få barn og unge til å bli mest mulig deltagende ved å selv være fleksibel i opplegget. Ofte kan det være lurt å begynne med bli-kjent-leker for å hjelpe barn med å bli komfortable. Når det kommer til å innhente informasjon viser barneombudet til ulike metoder for å få barn til å dele sine meninger. De nevner leker som «drømmelandet» hvor barn tenker seg et perfekt land for barn vil være, «stem med føttene» hvor barn stiller seg på merker for «enig» eller «uenig» ved gitte påstander, og det er «post-it» hvor barn noterer ulike utfordringer og senere grupperer de for å diskutere i plenum. Dette er noen av eksemplene for å hjelpe barn og unge til å få frem hva de tenker om ulike saker. (Barneombudet, 2018).

Metodene som barneombudet skisserer kan gå inn under flere nivåer av deltakelse. Selv om barn ikke i denne sammenhengen virker å være gitt noen medbestemmelsesrett, er det muligheter for at resultatene av slike ekspertmøter og ekspertgrupper kan ha betydelig innvirkning på en politisk prosess. Med slike metoder som barneombudet skisserer er det hovedsakelig snakk om å gjøre konsultasjon med barn, med muligheter for å føre en dialog rundt ulike temaer.

Også *International Association for Public Participation* har laget en oversikt over metoder for å involvere borgere i politisk arbeid. Det spekteret de viser til avhenger av hvilke mål, tid, rammer, ressurser og alvorlighetsgrad som ligger i arbeidet som foreligger, men det er svært relevant å se på eksemplene de viser til for deltakelse. På det første nivået kalt *informere* kan

det dreie seg om å dele ut faktaark, vise til web-sider eller å holde åpent hus. Det neste nivået kalles *konsultere* og inkluderer mulighet for fokusgrupper, undersøkelser, offentlige møter og muligheter for å gi kommentarer. Når en går enda en grad opp kalles nivået for *involvering* og da vises det til at workshops og spørreundersøkelser er aktuelle metoder. Det nest øverste nivået kalles *samarbeid* og der finnes konsensusbygging, felles avgjørelsestaking, og borgerrådgivning. Det aller høyeste nivået for involvering av borgere er i denne sammenhengen kalt *myndiggjøring*. Her vil det sees folkeavstemninger, delegert ansvar til borgere og folkejuryer. (*International Association for Public Participation, 2007*)

Alle disse forslagene til deltakelse kan flettes inn i Harts stige og Davis sin matrise for deltakelse, hvor de kan rangeres opp mot hverandre. Måtene å bli involvert på er relevante når det kommer til barn og unges deltakelse, både om de deltar selv, eller om representanter stiller på vegne av dem. Hvilken metode som velges når barn og unge skal delta i en reformprosess sier med andre ord mye om hvilket nivå av innflytelse og fordeling av makt det legges opp til.

For å studere deltakelse vil de tre største norske reformene rettet mot barn og unge de siste 20 årene studeres. Offisielle dokumenter fra reformprosessene er interessante å studere for å få et bilde av hvem som har hatt en plass underveis i arbeidet. Det vil være svært beskrivende for nivå av deltakelse hvilket tidspunkt i prosessene eventuell deltakelse fra barn og unge eller representanter for dem ble involverte. Alle funn av medvirkning og deltakelse vil kunne plasseres inn i Davies matrise for deltakelse og med andre ord da også Harts stige for deltakelsesnivå. Disse sier spesielt mye om hva slags type medvirkning som oppdages. Først på det fjerde nivået begynner det å bli snakk om reell medvirkning. I større politiske reformprosesser på nasjonalt nivå er det ikke forventet å finne deltakelse hvor barn har initiativet og stor medbestemmelsesrett. Enkeltinitiativ, forslag og tiltak kan i teorien komme fra barn underveis i prosessen, og representanter for barn og unge vil også potensielt kunne være delaktige på et høyt nivå av deltakelsesstigen.

Davies horisontale akse viser ulike typer medvirkning fra uformelle enkelthendelser til de mer strukturerte langsiktige bindingene. Han argumenterer for ulike former for deltakelse ikke bare ut fra fordeling av innflytelse og makt, men også fordi variasjon i hyppighet, nærhet til prosessene, kontinuitet og medbestemmelse er med på å inkludere flere barn og unge enn om det kun var den sterkeste formen for deltakelse som var målet (Badham and Davies, 2007). Med matrisen og deltakelsesstigen som to av utgangspunktene for å studere reformene, kan det trekkes ut egne temaer for deltakelse. Hvem som deltar, når de deltar og hvordan de deltar er temaer som vil bli studert grundig i analysen. I reformprosesser vil deltakelse i form

av inkludering i råd, utvalg, møter, og konferanser være aktuelt, medvirkning i undersøkelser i NOU'er (Norsk Offentlig Utredning) kan finnes, egne studier kan være gjort med barn og unge inkludert, og deltakelse finnes i ulike former for høringsrunder. I tillegg til dette vil alle andre mulige varianter av deltakelse vurderes.

Jeg vil hente frem offentlig dokumentasjon på reformprosessene og analysere disse ut fra Davies matrise for vurdering av deltakelse og medvirkning, samt mitt egen supplerende analyseapparat.

3.0 Metode

Jeg vil i oppgaven gjøre en kvalitativ, deskriptiv og komparativ case-studie. Metoden jeg vil bruke er dokumentanalyse. Casene som er valgt ut er større reformer som retter seg mot barn og unge direkte. Som nevnt innledningsvis omtales barn og unge utallige ganger i oppgaven og det refereres da i alle tilfeller til barn og unge under 18 år.

Grunnlaget for å trekke ut de største politiske endringene som er rettet mot barn og unge de siste 20 år, innen hvert sitt politiske felt, er at disse er omfattende og dreier seg om en bred vurdering av feltene de favner om. Hadde det vært reformer som omhandlet svært avgrensede områder, ville det kanskje være større sannsynlighet for å se kun faglig tyngde innen disse områdene representert i reformprosessene. Når jeg har valgt ut de største politiske endringene, er det mye fordi sannsynligheten for at de skal inkludere deltakelse fra brukerne de treffer er ansett som større.

Det er tidligere gjort ulike studier av barn og unges medvirkning i lokalpolitiske saker, men ikke på nasjonalt nivå. For å illustrere denne delen av politikken, hvor barn og unge ut fra teorien lagt til grunn for oppgaven/analysen er ment å ha en viss form for innflytelse/påvirkning, er det å studere reformer som retter seg mot dem selv de mest relevante casene. Da har de ikke bare en rolle i samfunnet som «under myndighetsalder», men også som «direkte berørt av saken som behandles».

Innflytelse i politiske prosesser kan komme fra ulike hold og i ulike former. Det vil være utenforliggende påvirkningskrefter som blant annet aktivitet i eller fra media, og opinionsdannelse. Enhver politisk prosess er unik, og når innflytelse skal vurderes er det nærliggende å se på hvem aktørene i en politisk prosess er, eller ikke er. I denne oppgaven er det aktørene i den formelle politiske prosessen, omtalt i reformdokumentene, som vurderes.

Så kan det antas at ulike aktører har blitt påvirket direkte eller indirekte gjennom blant annet media og opinionen, men dette er ikke noe analysen i denne oppgaven åpner for å vurdere. For å undersøke hvilken innflytelse barn og unge har i politiske prosesser som angår dem selv er det ikke relevant å finne alle som har innflytelse, men hvilken innflytelse akkurat denne gruppen har.

Å studere innflytelse og makt i sin helhet er et omfattende prosjekt. For å kunne si noe absolutt om innflytelse må det studeres et komplisert sammenvevd system av påvirkning fra mange hold over lang tid. Hvem som har deltatt i prosessen har imidlertid en helt sentral betydning. For uten å delta er det svært usikkert hvilken innflytelse det egentlig er mulig å ha. Uten å skulle granske utfall av politiske prosesser vil det å studere deltakelsen underveis si mye om i hvilken grad og på hvilken måte barn og unge blir gitt innflytelse i saker som angår dem selv.

3.1 Valg av empiri / case

Når det kommer til politisk deltakelse fra en gruppe i samfunnet uten stemmerett er det ut fra teorien lagt til grunn for analysen, mest relevant å studere større reformer som retter seg spesifikt mot dem selv.

Politiske reformer som retter seg mot barn og unge kan gjelde ulike politiske saksfelt. Det er bevisst sett bort fra reformer som retter seg mot funksjonshemmede barn da disse fører med seg en hel del andre hensyn med tanke på studie av innflytelse. Også reformer som omhandler hovedsakelig foreldre er sett bort fra. Selv om en reform som gjør endringer i foreldrepermisjonen har innvirkning på barn, er den ikke i hovedsak rettet mot barnet. Det samme gjelder pleiepengereformen som i hovedsak handler om foreldre får lønn eller ikke for tilstedeværelse rundt syke barn. Det er ikke stilt mye spørsmål ved annet enn at foreldres inntekt eventuelt faller fra. Også kontantstøttereformene har påvirkning på barn indirekte, men denne er også i utgangspunktet en ren økonomisk reform rettet mot foreldres inntektssituasjon.

De reformene rettet mot barn og unge fra de siste tjue årene som skiller seg ut er barnevernsreformen, Kunnskapsløftet og barnehagereformen. Disse møter kriteriene for å være svært omfattende, spesifikt rettet mot barn og unge, og de er mye omtalt og diskutert i media. Innen hver sine fagområder er det disse som skiller seg ut som de mest betydelige endringene fra den siste tjueårsperioden. Som reformen bærer de alle preg av å være

strukturelle reformer, men som klassifisering av reformer senere vil utgreie om er det også forskjeller i hva slags type reformer de er.

Hvorfor reformer

En reform defineres i Store norske leksikon som:

«Reform er en forandring (omdanning) av de bestående forhold som er, eller er ment å være, til det bedre» (Reform, 2018)

Med andre ord er en generell oppfatning av reform noe som vil favne svært mye av det som skjer i det politiske arbeidet og i forvaltningen. De casene som blir valgt ut i denne oppgaven er noen av de større endringene som har vært rettet mot barn og unge de siste 25 årene. Det er flere grunner til å velge ut de casene som studeres i denne masteroppgaven. For det første vil det være svært mange endringer av lovverk, tjenestetilbud, strukturforhold, og lignende innenfor definisjonen av reformer. En del av disse endringene er små justeringer. Når det skal studeres innflytelse, er det et poeng at reformene er noe mer omfattende. En større reform har ofte en tidslinje som viser en igangsettelse hvor det uttales noen intensjoner og ønsker for en endring. Videre legges det i de fleste tilfeller opp til utredning og vurderinger som vil ta noe tid, før større høringsrunder finner sted og et reformforslag oversendes til Stortinget for behandling i komite og avstemming. I en slik omfattende prosess er det i teorien svært mange muligheter for å se deltakelse fra barn og unge. Ut fra hva teorien sier om fremgangsmåter og metoder for å inkludere barns stemme, er disse så lite omfattende at de i praksis er mulig å inkludere i betydelig grad i større reformprosesser.

I Retriever sitt Atekst arkiv ligger det meste av skrevne artikler fra norske medier. Ved å søke opp aktuelle reformer blir det også tydelig at noen reformer skiller seg ut som betydelig mer omtalt enn andre. Fra de siste 20 årene har de mest omtalte reformene rettet mot barn og unge vært barnehagereformen, Kunnskapsløftet og barnevernsreformen. (Atekst, 2018) Når det er disse det søkes for i Atekst, er det fordi det er reformer som selv om de også har elementer med stor betydning for voksne, blant annet i ulike yrkesgrupper, er det forhold rundt barn og unge de hovedsakelig er rettet mot. Sammenlignet med for eksempel reformen for kommunesammenslåing hvor barn og unge fikk uttale seg underveis, er ikke det en reform som har oppstått for å se på forhold rundt barn og unge. Ut fra den brede definisjonen over av hva en reform er, kan det sies at det er svært mange reformer som vil ha betydning for barn og unge. I denne sammenheng har det vært et kriterium å finne de reformene som skiller seg ut som spesielt rettet mot barn og unge. Dette gjør at barn og unge settes i en særstilling som brukere/berørte av reformene.

Type reformer

Politiske reformer i et representativt demokrati som Norge kan potensielt utarte seg svært ulikt. Den brede definisjonen av reform i Store norske leksikon favner bredt om hva som kan inngå i begrepet. En reform kan være en mindre lovendring eller det kan være en endring av en helt sektors struktur, lover, tjenester og ansvar. Reformers kan komme mer eller mindre overraskende på allmenheten, og den kan ha ulik grad av forståelig innhold for folk flest. I noen tilfeller er reformforslag allerede gitt i starten, mens andre ganger skal det utredes bredt før forslagene fremmes.

I denne oppgaven er det større reformer som blir vurdert, men det er en rekke ulikheter mellom dem.

Barnevernsreformen

Denne reformen har sitt utgangspunkt i Sundvolden-plattformen, som er grunnlaget for dannelsen av regjeringen Solberg 1. Reformprosessen gikk fra 2014 – 2017 og resulterte i store endringer innen barnevern i Norge.

Barnehagereformen

På Stortinget ble det i 2002 inngått en avtale mellom partiene Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet kalt *Barnehageavtalen*. Reformprosessen foregikk fra 2002-2005 under Bondevik 2 regjeringen.

Kunnskapsløftet

Reformen startet formelt da Regjeringen Stoltenberg satte ned Kvalitetsutvalget i 2001. Like etterpå kom et regjeringsskifte, og det ble Bondevik 2 regjeringen som fulgte reformprosessen videre til den av ansett som ferdig i 2004.

At reformene har ulike elementer i seg kan beskrives ut fra ulike kategoriseringer.

En av klassifiseringene som er gjort for å dele opp reformer i grupper kommer fra Lowi. Under kategoriene *fordeling, regulering og omfordeling* mener han å kunne plassere de fleste reformer. I ettertid har Kjellberg utdypet klassifiseringen med en siste kategori kalt *strukturell politikk*. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, men vil ofte overlape (Kjellberg og Reitan, 2007)

Med *fordeling* menes «en politikk rettet mot å tilgodese avgrensede særinteresser» (Kjellberg og Reitan, 2007, s. 111). Dette dreier seg ikke kun om økonomisk fordeling. I denne

kategorien handler det om politikk som vedtas uten å tenke på hvordan den skal finansieres. Det blir ikke lagt noen koblinger til hvor ressurser skal hentes fra, og en tar utgangspunkt i at «den enkelte beslutning er avskjernet fra andre tildelninger og fra enhver generell regel» (Ibid). Altså dreier det seg om svært spesifikk politikk rettet mot helt konkrete tilfeller for fordeling.

Innen kategorien «regulering» er det i motsetning til den første kategorien snakk om politikk som dreier seg om generelle regler og prinsipper. Her er det gjerne snakk om at det enkelte individ får indirekte påvirkning. Graden av omfordeling er ofte svak innen denne politikken. Denne kategorien bærer i motsetning til den første preg av å innebære prioriteringer satt opp mot hverandre. Selv om det noen ganger kan være litt uklart hvem som prioriteres ned, vil politikk i kategorien «regulering» bære tydelig preg av at det settes overordnede prinsipper for prioritering av spesielle grupper eller sosiale klasser. Innen denne kategorien er det mer vanlig med offentlig debatt enn i kategorien «fordeling». Ofte må representanter for grupper som blir nedprioritert heve stemmen.

Lowis siste kategori er «omfordeling». Dette er politikk som er svært synlig i mediebildet. Her debatteres det ofte de store linjene for ressursfordeling. Politikk i denne kategorien retter seg mot store grupper i samfunnet, og gjerne spesifikt sosiale klasser. Det skal gjerne være snakk om omfattende tiltak eller reformer, og det treffer gjerne den enkelte direkte. Helt bevisst og åpenlyst omfordeles midler, gjerne fra de som er ressurssterke i utgangspunktet over til de som er dårligere stilt.

I tillegg til Lowis kategorier trekker Kjellberg inn «Strukturell politikk» som en fjerde gruppe. Denne er tilpasset norske forhold og her er det snakk om sterk omfordeling, men mindre direkte overfor enkeltindivider. I stedet for å være omfordelende endrer denne type politikk på bakenforliggende strukturer. Det er i større grad snakk om å koordinere innen og mellom sektorer, og dette er gjerne en sammensatt politikk som blir forsøkt gjort spiselig for mange slik at konfliktnivået skal være lavt. (Kjellberg og Reitan, 2007, s. 111-118)

Ettersom barnevernsreformen er en omfattende strukturell reform kan den passe inn i kategorien som Kjellberg legger til i Lowi sin modell for ulike typer reformer. «Strukturell politikk» som kategori dekker mye av reformen, spesielt at den endrer på bakenforliggende strukturer i stedet for å være direkte omfordelende mellom ulike grupper. Samtidig kan det argumenteres for at det omfordeles, men da ikke mot sluttbrukerne.

Barnehagereformen kan også passe godt inn under «Strukturell politikk», spesielt det at den endrer på bakenforliggende strukturer og handler om å koordinere innen en sektor. Det er også en politikk som i samsvar med kategorien strukturell politikk forsøker å være spiselig for

mange. Samtidig kan det argumenteres for at det omfordeles da det kommer et bedre tilbud for noen, men det er ikke tydelig at noen mister et tilbud. Kategorien *fordeling* er også dekkende for reformen da den inkluderer å tilgodese en gruppe med noe, altså rett til barnehageplass. Dette gjøres uten å i stor grad «hente» midler fra andre steder i et budsjett. Det er gjort økonomiske vurderinger av gevinst og kostnad, men det tas ikke fra andre poster i budsjettet.

Kunnskapsløftet er en omfattende reform som omfavner store deler av norsk skolepolitikk. «Strukturell politikk» er treffende for reformen da den endrer på bakenforliggende strukturer og handler om koordinering innen og mellom sektorer (Kjellberg og Reitan, 2007, s. 111-118). *Regulering* er også en kategori som er delvis betegnende ettersom Kunnskapsløftet er en reform som omhandler rammer og reguleringer hvor hensyn settes opp mot hverandre. Den offentlige debatten er gjerne stor rundt slik politikk, akkurat som den var rundt Kunnskapsløftet.

Om ulikheter i reformtyper har effekt på hvordan deltakelse fra barn og unge finner sted, er uvisst. Det kan antas at det vil være en sammenheng, og årsakssammenhenger generelt vil diskuteres kort avslutningsvis.

3.2 Valg av data og avgrensninger

De mest relevante dokumentene i denne sammenhengen er de formelle saksdokumentene som ligger tilgjengelig under reformenes offisielle sider på regjeringen.no og under sakenes side på stortinget.no.

De empiriske kildene ligger presentert etter hver sin reform i et eget vedlegg. (Vedlegg 1, Kilder for empirisk grunnlag)

Under Barnevernsreformen er det mulig å «følge saken» fra start til slutt, men dette er ikke mulig for de andre reformene. Etter søk på den aktuelle reformen på regjeringen.no kommer det frem en lang rekke dokumenter mer eller mindre relatert til reformen. Ved først å finne ut hvor reformen er igangsatt fra, enten et forslag fra parti, komite, regjeringsplattform, eller andre grupperinger er det mulig å undersøke prosessen reformen har tatt fra sitt startpunkt. I tillegg til dokumenter fra Stortinget er det dette som blir utgangspunktet for analysen. Det vil være aktuelt å gå utenfor saksdokumentene i de tilfellene hvor det refereres til utenforliggende undersøkelser, forskning osv. Det vil være viktig å avgrense denne letingen til å bli metodisk gyldig i form av like god dokumentasjon for alle reformene og med trygghet i at all relevant informasjon er innhentet. Kildene i undersøkelsene kan derfor sies å være formelle dokumenter på regjeringen.no og stortinget.no, eller annen dokumentasjon som det

vises til i de formelle saksdokumentene. De formelle dokumentene er i hovedsak dokumenttypen Norsk Offentlig Utredning (NOU), stortingsmeldinger, odelstingsproposisjoner, høringsbrev, høringsnotater, hørings svar, nyheter, taler, video fra komitehøring, komiteinnstillinger, lister over høringsinstanser, referater, rapporter og lignende. Annen dokumentasjon er gjerne forskningsrapporter, fagartikler og rapporter på bakgrunn av undersøkelser. Det er ikke gjort vurdering av innhold i mediene relatert til reformene. Etter å ha analysert reformene vil det ikke utgreies dypt om alle tilfellene hvor det har vært ulike former for møter og aktivitet hvor ikke barn og unge eller representanter for dem har vært tilstede. Rapportene beskrives i en helhet, men det er i hovedsak de funnene av deltakelse og medvirkning fra barn og unge eller deres representanter som det utgreies om. Avgrensning i starttidspunkt for en reform er satt til der initiativ ble formelt fremmet og prosessen som ender i et vedtak ble startet. I de tilfellene hvor det vises til tidligere undersøkelser og forskning som grunnlag for vurderinger i reformprosessene, er dette også vurdert. Alle undersøkelser som er igangsatt ut fra reformprosessen er vurdert. Dette inkluderer også de som ikke er avsluttet innenfor reformprosessen, selv om de er av usikker betydning for reformen. I noen tilfeller ligger delrapporter klare, men ikke sluttrapporter. Reformenes avslutningstidspunkt er satt til dagen reformen fikk et endelig vedtak i Stortinget, eller i stor grad er endelig vedtatt. Det vil i mange reformer komme forslag om videre utredning av enkelte mindre punkter når store reformer vedtas. Derfor ansees en reformprosess for å være avsluttet når den i store deler er vedtatt i Stortinget. Det er ikke vurdert hva innspill fra barn og unge eller representanter for dem har betydd for det endelige vedtaket i reformene, og det er ikke sett på evaluering av reformene i ettertid.

De konkrete dataene som blir i fokus er konkrete tegn på deltakelse og medvirkning fra barn, unge og representanter for dem. Det er blant annet lovfestet at saker skal ut på høring til berørte parter, og da er det aktuelt å se etter aktører som representerer barn og unge eller grupper av barn og unge direkte. Andre mulige tegn på deltakelse kan være inkludering i utvalg, komiteer, samarbeidsgrupper eller lignende. Eksempler på mulige funn av deltakelse fra dette er NOU`er hvor barn og unge kan være involverte. Svakheter ved funn av deltakelse i forskning eller utredninger det refereres til er at det blir medvirkning i «andre rekke», det blir et ledd mellom reformprosessen direkte og det den refererer til. Da kan det være noe usikkert hva i forskningen eller utredningene som er tatt med videre inn i vurderinger i reformprosessene. Samtidig er det i norsk sammenheng svært innarbeidet praksis å legge for eksempel NOU`er til grunn for avveininger i reformer. Det å gå imot

forskning, undersøkelser, NOU'er eller andre grunnlag det refereres til i reformpapirene vil i de fleste tilfeller forventes å måtte begrunnes tydelig.

Ulike funn som vil være aktuelle å se etter er blant annet tilfeller hvor barn og unge får være med som deltakere i utvalg og deler av den formelle reformprosessen, og det er møter med barn og unge på ulike arenaer. Det er mulig å møte barn og unge på deres egne arenaer som skoler, barnehager, i fosterhjem, i barnevernsinstitusjoner osv., og de kan trekkes inn på politiske arenaer som konferanser og møtelokaler. Å la barn og unge få uttale seg kan skje på alle arenaer. Jo eldre de unge er, desto mer sannsynlig er det også at de selv vil kunne levere skriftlige uttalelser. Barn og unge vil kunne representeres av organisasjoner og foresatte, enten ved at de videreformidler uttalelser fra barn og unge eller ved at de hører på hva barn og unge har å si, for så å formulere det på sin egen måte før det videreformidles. Slik representasjon vil være aktuell å lete etter blant de som trekkes formelt inn i reformprosessen, de som leverer hørings svar, de som uttaler seg i undersøkelser og de som ble konferert med av de involverte i prosessen. Det har vært viktig å vurdere reformene som helhet for å se etter alle mulige tegn på at barn og unges uttalelser kan ha vært grunnlag for valg som er gjort. Noe av det som forventes å bli en betydelig del av analysen, er vurdering av høringsuttalelser. Når et reformforslag er sendt på høring, vil ulike parter uttale seg. Hva som ligger til grunn for disse uttalelsene er ikke nødvendigvis spesifisert. I noen tilfeller vil kanskje organisasjoner som representerer barn ha drøftet høringsnotatet med barn og unge, uten at dette framkommer. Alle høringsuttalelser er derfor gransket der hvor disse har vært tilgjengelige for å se etter tegn på konkret medvirkning fra barn og unge direkte. Når dette ikke trekkes frem i uttalelsene, må en i slike tilfeller måtte gå ut fra at det er representanter for barn og unge som uttaler seg.

Som tidligere nevnt er det ulike former for innflytelse i reformprosesser som ikke vil bli studert i denne sammenheng. Blant annet er medias påvirkning utelatt, og andre ytringer i form av demonstrasjoner, opprop og underskriftskampanjer undersøkes ikke. Det er mer diffust hvordan ytringer gjennom disse kanalene kan påvirke reformprosesser, og det er diskutabelt å ta stilling til hvorvidt dette er å regne som medvirkning. De formelle reformdokumentene er på sin side helt sikker dokumentasjon på hvorvidt barn og unge, eller representanter for dem, har hatt en plass i prosessene.

3.3 Analyseapparat

Alle reformene vil bli vurdert opp mot Davies sin matrise og plassert i de ulike kategoriene. Hovedsakelig vil dette skje under kategorien for «hvordan de deltar».

	Individual complaints or feedback	Surveys & consultations	One-off events or annual participation events	Participation projects - often using arts or media	Peer-led activities such as training, research & evaluation	Youth forum, youth grant-making etc.	Young people involved in governance
Youth initiated - shared decisions with adults							
Youth initiated and directed							
Adult initiated - shared decisions with youth			{ Degrees of participation				
Young people are consulted & kept informed							
Young people are assigned tasks & activities							
Tokenism							
Decoration		{ Levels of non involvement					
Manipulation							

Figur 2: - Matrix of Participation, 2007, Davies, T., side 90

Ut over å plassere den deltakelsen fra barn og unge eller representanter for dem, i matrisen fra Davies er det også relevant å danne et bilde ut fra egne kategorier. Noe av dette har sammenheng med hva Davies og Hart har omtalt i matrisen for deltakelse, men det er også flere supplerende elementer med teoretiske begrunnelser. Disse kategoriene er laget for å hjelpe å beskrive deltakelse fra barn og unge ut fra hvilke elementer som kan ha innvirkning på hvordan deltakelsen gir innflytelse.

Spørsmål i analyseapparatet:

- Hvem deltar, direkte eller indirekte?
- Når i prosessen deltar de, og hvor ofte deltar de?
- Hvordan deltar de, og på hvilke arenaer?

Gjennom å granske de formelle sakspapirene fra de aktuelle reformprosessene vil disse spørsmålene kunne besvares. Reformene kan da videre sammenlignes og vurderes opp mot hverandre.

4.0 Analyser / Empiri

4.1 Barnevernsreformen «struktur- og kvalitetsreform i barnevernet»

Introduksjon

I denne reformen preger hensynet til barns beste både innholdet i reformen og rammene rundt medvirkning til reformen. Jeg har gjort et klart skille ved å utelukke alt av faglig innhold ved omtale av reformen da det er medvirkning i reformprosessen som er det aktuelle. Grunnen til at hensynet til barns beste settes i sammenheng med barns medvirkning er at når det refereres til prinsippet om barns beste, kan ikke det oppfylles fullstendig uten at barn har fått ytret seg og blitt hørt i en saksprosess. Vurdering av barns beste er både lovfestet i grunnloven, anerkjent i barnekonvensjonen, og settes da i sammenheng med barns medvirkning og mulighet til å si sin mening.

Oversikt over reformen ligger som en samlet sak på regjeringens nettsider. (Barne- og familiedepartementet, 2017)

Tidslinje for Barnevernsreformen

Med henvisning til regjeringsplattformen/Sundvolden-erklæringen går regjeringen med Solveig Horne i spissen ut med en nyhet hvor de forteller om igangsetting av strukturendring i barnevernet. Med tittelen «Flere barn skal få rett hjelp til rett tid» er det spesielt ansvarsdelingen mellom stat og kommune som trekkes frem, og det kommer frem at reformen blant annet bygger på en oppfatning av at barn og familier opplever at det tar for lang tid å få hjelp. Målene for reformen presenteres allerede i nyhetsartikkelen. Disse skisseres til å være at tiltak skal baseres på bred kunnskap om barnets situasjon, at tiltak skal være varierte og tilgjengelige for barn med ulike behov, at barnevernet skal bli mer kunnskapsbasert med tanke på utredninger, kommuner skal få større handlingsrom og sterkere virkemidler til forebyggende innsats. Til slutt heter det at barnevernets ressurser skal utnyttes mer effektivt. Regjeringen er tydelige på at det er ønskelig at kommunene får et større faglig og økonomisk ansvar. Dette skal resultere i et bedre tilbud til de som trenger det, sier Solveig Horne. Hun

sier videre at det er tenkt på en gradvis omstilling hvor de får prøvd ut organiseringen i noen kommuner før de innføres endelig. *-Jeg må sikre meg at endringene i barnevernet skjer til det beste for barna. Barnevernet er et område som mange har en mening om, og jeg vil invitere til dialog med berørte parter: kommunene, det statlige barnevernet og barnevernsbarna selv,* avslutter statsråd Horne. (Barne- og familiedepartementet, 2014)

Dialogseminar og høring om forsøk

Det neste som skjer i reformprosessen er at Statsråd Horne holder flere taler/innlegg om reformen og inviterer flere kommuner til dialogseminar. Etter dette går det et halvt år før lovforslag til forsøksordning kommer på høring.

De første tegnene til medvirkning finnes i høringsnotatet som sendes ut i forbindelse med forskrift til forsøkskommuner som skal teste ut en ny ansvarsfordeling i barnevernet. Det presiseres at under § 2 *Forholdet til barnevernloven* at barnevernlovens regler gjelder for forsøkskommunene sammen med forsøksforskriften. Dette går spesifikt ut på at barns rett til medvirkning skal ivaretas og vurderinger av hva som vil være barnets beste skal være avgjørende når vurdering av aktuelle tiltak gjøres, jf. barnevernloven § 4-1. Utover dette sies det ingenting fra regjeringens side om hvordan disse hensynene skal tas i praksis. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, Høringsnotat §2)

I høringssvarene er det flere tilfeller av etterspørsel etter medvirkning fra brukere, spesifikt fra barn og unge.

Høringssvaret fra Landsforeningen for barnevernsbarn etterspør betydelig medvirkning fra barn selv i forsøksordningen og Lier SV uttaler at Landsforeningen for barnevernsbarn bør tas med konkret i evalueringen. De skriver og at evalueringskriteriene må være klare før forsøkene starter. Eksempelvis mener de at brukerorganisasjonene, som Landsforbundet for barnevernsbarn, må delta i evalueringen, i tillegg til at det må opprettes brukerpanel og andre referansegrupper.

Norsk fosterhjemsforening skriver at fosterhjem (fosterforeldre, fosterbarn og egne barn) må være med i evalueringen. Egenvurdering er bra, men det er ikke tilstrekkelig til å ivareta forsvarlighetskravet som går ut på medvirkning og barnets beste dersom disse ikke er med å evaluere, hevder foreningen. Også organisasjonen Voksne For Barn deler dette synet og mener at det i forskriften burde hete at profesjons- og brukerorganisasjoner skal delta i begge evalueringer.

Av de mest markante svarene på høringen er Redd Barnas. De nekter å uttale seg om innholdet i høringsnotatet ettersom de hadde forventet en utredning av barns beste hvor de

selv ville blitt trukket inn som samfunnsaktør. Uten disse nødvendige stegene i forkant ønsker ikke organisasjonen å uttale seg da de forventer at slike gjennomganger ligger til grunn før en høring sendes ut. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, høringssvar)

Endelig utlysning etter forsøkskommuner

I den endelige utlysningen etter forsøkskommuner skrives det under avsnittet for tilsyn at fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter etter barnevernloven. Dette inkluderer paragrafen om rett til medvirkning. Under avsnitt for evaluering av forsøket står det ingenting om inkludering av barn og unge som brukere. Det finnes et lite tegn på at medvirkning fra barn og unge er ønskelig da det dukker opp under ett av vurderingskriteriene for å velge ut kommuner til forsøket. Det er ønskelig med kommuner som allerede arbeider godt ut fra barnevernloven, herunder blant annet ivaretagelse av barns medvirkning. Selv om dette gjelder medvirkning i saker som handler om barnet spesielt og ikke reformen som helhet, vil uttalelser være en indikator på om barna endrer sin oppfatning av forholdene rundt seg når de uttaler seg om eventuelle endringer som påvirker dem selv.

Det bes også om at søknader som sendes inn skal redegjøre for et opplegg for egevaluering av forsøket. Det sies ingenting om at barn og unge skal være en del av den konkrete evalueringen av forsøket. Departementet vil i tillegg gjøre en egen evaluering av forsøkene. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, kunngjøringstekst)

Tretten kommuner søkte om å bli med, men det var de tre kommunene Røyken, Alta og Nøtterøy som ble valgt ut til å være forsøkskommuner. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, pressemelding)

Analyse

Vista Analyse AS gjennomførte en større samfunnsøkonomisk analyse av faglig og økonomisk ansvarsdeling mellom statlig og kommunalt barnevern. Denne inneholder ingen former for medvirkning fra barn og unge. (Vista Analyse, 2016)

Fremlegg av reformforslag og høring

Allerede i mars 2016 presenterte Statsråd Horne forslaget til kvalitets- og strukturreform i barnevernet. Denne ble så sendt på høring samme dag. Svarfristen var 10.06.16. Sett opp mot at forsøksprosjektet startet 01.04.16 har en rekke innsendere av høringssvar reagert på

tidspunktet denne høringen kom på. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016, høringsnotat)

En lang rekke høringsinstanser fikk forslaget sendt på høring og blant dem var det ulike brukerorganisasjoner og representanter for perspektivet om barns beste og barns rettigheter. Fagforbundet med mange andre mener at forsøket burde vært gjennomført og evaluert. Det er en mulighet for at barn og unge som brukere kan være deltagende i vurderingen av forsøkskommunene, men det kan det stilles spørsmål med hvor stor denne innflytelsen er da lovforslaget blir presentert for stortinget før forsøket er ferdig.

En rekke innsendere av hørings svar viser bekymring for mangelen på vurdering av hensynet til barns beste.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener det er store utfordringer og usikkerhet rundt uavklarte spørsmål om det grunnleggende prinsippet om hensynet til barnets beste.

Både Redd Barna og Statens helsetilsyn ser alvorlig på mangelen av utredning om barns beste. Det er spesifikt hvordan hensynet til barns beste skal vektlegges opp mot økonomiske forhold de begge er opptatt av ettersom den aktuelle reformen har et sterkt preg av å sikte etter økonomiske gevinster. De viser til barnekonvensjonen og grunnloven. Det er en generell oppfatning at struktur og økonomi har fått et for stort fokus til ikke å være underbygget av innholdet i tjenestene, barns-beste perspektivet og barnevernsfaglig utredning og behov.

Norsk fosterhjemsforening mener konkret at hensynet til fosterbarna, fosterfamiliene osv. ikke er godt nok ivaretatt. De viser til at medvirkning fra disse ikke er godt nok omtalt når det kommer til selve reformen. Foreningen er også bekymret for ulikhetene mellom kommunene og mener at rettsikkerheten til fosterhjemsbarna ikke er godt nok ivaretatt. FNs barnekomite har bedt Norge rydde opp i disse ulikhetene, og Norsk fosterhjemsforening mener det ville være på sin plass å ha ryddet opp i disse ulikhetene før mer ansvar skal legges på kommunene.

I høringen står det flere ganger at barnevernet jevnlig skal vurdere om hjelpen som gis fører til positive virkninger. Landsforeningen for barnevernsbarn ber om at disse vurderingene og evalueringene gjøres i tett samarbeid med barna. For å illustrere viktigheten av at barn får uttale seg viser de til at det ikke alltid er mulig å se ytre endringer hos barnet, men at barnet likevel vil oppleve positive effekter av tiltak. Det motsatte kan også være tilfeller der tiltak ikke fører til noe synlig negativt, men hvor barnet opplever noe som det likevel. (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016, hørings svar)

Evaluering av forsøk

Den eksterne evalueringen som regjeringen står for under forsøket foretas av Deloitte og Telemarksforskning. Første rapport presenteres 14.10.16.

I den første rapporten de laget er det kun den ene kommunen, Nøtterøy, som har trukket inn brukere i evalueringen. De har etablert en egen referansegruppe som skal delta i drøftinger og gi innspill til arbeidet som gjøres. I denne gruppen sitter to ungdommer fra Forandringsfabrikken, en representant fra Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF), to representanter fra fosterhjemsforeningen, en representant fra Voksne for barn, tillitsvalgt for FO i Nøtterøy kommune, en representant fra institutt for sosialfag ved Høgskolen i Sørøst-Norge, barnevernleder og prosjektmedarbeider (sekretær). Med andre ord kan det sies at både brukere og representanter for brukere er representert her.

Rapporten fra Deloitte og Telemarksforskning legger en definisjon av hva et kunnskapsbasert barnevern er for noe til grunn for vurdering av hvordan dette følges opp. Ifølge barnevernmyndighetene heter det at barnevernet skal basere fagutøvelsen på best mulig tilgjengelig vitenskapelig kunnskap sammen med utøverens erfaringer, kritiske og etiske vurderinger, brukernes preferanser og med kontekstuelle hensyn. Her nevnes altså brukernes preferanser som et grunnlag for å kalle barnevern kunnskapsbasert. Denne brikken i hva kunnskap er tas opp av brukere selv i komitehøring i stortinget senere i prosessen, og det er derfor spesielt relevant at den nevnes her i første rapport. De ulike metodene for barns brukermedvirkning som trekkes frem er Klient- og resultatstyrt praksis (KOR), systematiske samtaler og evalueringsskjemaer. Barnesamtalen er et annet program som lærer ansatte i det kommunale barnevernet å snakke med barn så de blir hørt i egne saker. Det siste som nevnes er Mitt liv som i regi av Barnevernproffene, Forandringsfabrikken og KS er et arbeid med å utvikle og teste verdier og arbeidsmetoder for barnevernstjenestene.

I forskriften til forsøket nevnes kommunenes ansvar for å evaluere forsøksarbeidet på systemnivå. Deloitte og Telemarksforskning mener at kommunene også må sikre at de har gode nok rutiner for evaluering på individnivå. Nøtterøy har allerede et system for dette, gjennom bruken av KOR. Kommunen har siden 2015 også hatt Mitt Liv og Barnevernproffene som satsingsområder, og flere saksbehandlere er utdannet i Barnesamtalen. (Deloitte, 2016)

Brukerorganisasjonenes innspill

I denne første evalueringen ser ikke Deloitte og Telemarksforskning noe poeng i å intervju barn og foreldre i kommunene. Dette begrunnes med at de vil ha lite erfaring med endringene

siden de er så nye. Det er i stedet valgt å intervju brukerorganisasjoner på nasjonalt og regionalt/lokalt nivå for å innhente deres syn på muligheter og utfordringer knyttet til forsøket. Barnevernsbarna, Norsk fosterhjemsforening, Foreningen for fosterhjem i Finnmark og Barnevernssambandet har vært intervjuet. Brukerorganisasjonene stiller seg sterkt kritiske til at det er relativt store kommuner med velfungerende barnevernsarbeid som er med i prøveprosjektet, da de ikke er representative for ulikhetene som rår i landets kommuner. Forsøkskommunene rapporterer alle at de er bedre på medvirkning fra brukerne nå enn før. Brukerorganisasjonene mener at for at dette skal være reelt må medvirkning skje både på individ- og systemnivå. For å kunne si at dette er oppnådd bør bruker- og interesseorganisasjoner være med på drøfting av tjenesters utvikling, og det bør være innarbeidet praksis for at barn og familier tas med i råd hvor ønsker og behov fra dem får en solid vektlegging når tiltak velges. Også i evalueringer skal barn og familier være representert, mener brukerorganisasjonene. Slik de ser det er det Nøtterøy som trolig er den av forsøkskommunene som har kommet lengst når det gjelder brukervedvirkning. (Ibid)

Rapporter

Like etter den første rapporten fra forsøksprosjektet var klar ble det publisert to rapporter tilhørende reformen. Den ene omhandler fosterhjemsregulering og den andre vernet av de aller minste barna. Ingen av rapportene inneholder noen form for medvirkning fra barn og unge. (Vista Analyse, 2016)

Framlegg av reformen for Stortinget 31.03.2017

I proposisjonen slik den er sendt til Stortinget vises det til grunnarbeid bak reformen. Dette er tiltak som ikke tidligere har fremkommet i innlegg og dokumenter registrert under saken på regjeringen.no. Det skrives i proposisjonsdokumentet at det på høsten i 2014 ble gjort et dialogseminar i regi av departementet som involverte interesseorganisasjoner som Landsforeningen for barnevernsbarn, Forandringsfabrikken, Norsk Fosterhjemsforening, FO, Fagforbundet, NTL, NHO Service og Ideelt Barnevernsforum deltok. Dette var på et tidlig stadium av reformen, og organisasjonene var delte i hvordan de mente fordelingen mellom stat og kommune burde være. Videre nevnes det også en Workshop som involverte Landsforeningen for barnevernsbarn og Forandringsfabrikken i tillegg til Barneombudet. Denne fant sted høsten 2016 og var også arrangert av departementet. Her var målet at barn og unge skulle få komme med innspill på de forslagene som forelå i proposisjonen. Det kom tydelig frem på denne workshop`en at ungdommene fremhevet viktigheten av at barn blir hørt

i alle faser av barnevernets arbeid, og at det må legges til rette for at barn føler trygghet når det skal uttale seg. De er også tydelige på at deres kunnskap og erfaring bør ha en sentral plass i utviklingen av barnevernet. Hva som er viktig for et barn i en viss situasjon vil ofte være viktig for et annet barn i samme situasjon, sier de. (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017)

Høring i komite

Under komitehøringen i Stortinget var Barnevernsproffene tilstede med to ungdommer og en voksen. De stilte seg stert kritiske til at de ikke hadde fått uttale seg om kompetanseheving i barnevernet. De etterlyser økt kunnskap innen flere felt som til da ikke var nevnt som satsningsområder. De presiserte at hvis noe skal være kunnskaps- og evidensbasert så må brukeren ha fått uttale seg og blitt hørt. De stiller seg spørrende til hvordan det kan hevdes at endringer i barnevernet skal være kunnskapsbaserte når denne brikken ikke er med. (Familie- og kulturkomiteen, 2017, høring)

Behandling i Stortinget

I referat fra stortingets behandling av proposisjonen trekkes det frem av komiteemedlem Mette Trønder at barnevernsproffene i komitehøringen tydeliggjør det problematiske ved de spesialiserte hjelpetiltakene. Disse tiltakene er ikke evaluert av barn, og hadde de blitt spurt ville de kunne fortelle at disse tiltakene ofte kan gjøre vondt verre da de ikke ser på årsaken til atferd men kun atferdsendring. Komiteen ønsker derfor at disse tiltakene må evalueres, og at barn og unge må få bli med i denne evalueringen. (Familie- og kulturkomiteen, 2017, Innstilling)

Reformen ble behandlet og vedtatt i stortinget 07.06.2017. (Stortinget.no, 2017)

Tidslinje/handlingsrekke for reformen:

Igangsetting	Dialogseminar	Høring om forsøk	Utlysning av forsøk	Analyse av samfunnsøkonomiske forhold	Fremlegg av reformforslag
Høring om lovforslag	Evaluering av forsøk	Rapporter	Oversending til storting	Komitebehandling med høring	Avgjørelse i Stortinget

Tabell 1: Barnevernsreformens tidslinje. En tabell over sentrale handlinger i reformprosessen

Oppsummering og anvendt analyseverktøy for vurdering av reformen

-Når i prosessen deltar de, og hvor ofte deltar de?

Det ble avholdt dialogseminar tidlig i prosessen. Den første høringen som ble sendt ut gjaldt forsøket i kommunene og her uttalte mange seg. Den neste høringen som gjelder den faktiske kvalitet og strukturreformen inkluderte også mange relevante svar. Oppstart av forsøk i tre kommuner startet 01.04.2016, og den første rapporten om forsøksprosjektet er datert 01.09.2016. Etter oversending til Stortinget ble det avholdt høring i familie- og kulturkomiteen hvor brukere deltok. Reformen ble stemt gjennom i Stortinget 07.06.2017. Det kan ikke sees noen form for deltakelse over tid, eller samarbeid i noen form. I den grad det er mulig å regne med forsøksprosjekt i kommunene, har det vært etablert en referansegruppe med barn og unge representert som skal følge hele forsøksprosessen.

-Hvem deltar, direkte eller indirekte?

I forkant av prosjektet med forsøkskommuner ble det sendt ut et forslag til dette på høring. Her var en rekke brukerorganisasjoner og representanter for barn og unge representert. Flere ytret seg, og Landsforeningen for barnevernsbarn, Norsk Fosterhjemsforening og Redd Barna uttaler seg direkte om ønsket om sterkere medvirkning. Organisasjonen Voksne for Barn uttaler seg, og en rekke andre aktører som ikke representerer barn, men som har en posisjon som faglig aktør inn mot hensyn til barns beste, uttaler seg også.

I den grad det går an å si at prosjektet med tre forsøkskommuner er relevant for reformen så kommer det frem at barn og unge i de aktuelle kommunene skal få ytre seg om tiltakene som utføres underveis i prøveperioden. Dette gis kommunenes Fylkesmenn spesifikt ansvar for å kontrollere. For å bli valgt til forsøkskommune skulle barns medvirkning være godt oppfylt

allerede, slik at det var en sikring i at barn og unge fikk uttalt seg underveis. I departementets eksterne evaluering av forsøket kommer det i den første rapporten frem at det kun er Nøtterøy som oppfyller ønsket om etablert brukermedvirkning. De har involvert to ungdommer fra Forandringsfabrikken, en representant fra Organisasjonen for barnevernsforeldre (OBF), to representanter fra fosterhjemsforeningen og en representant fra Voksne for barn i sin referansegruppe. I rapporten er Barnevernsbarna, Norsk fosterhjemsforening, Foreningen for fosterhjem i Finnmark og Barnevernssambandet intervjuet av Deloitte og Telemarksforskning.

Når så en lovforskrift sendes ut på høring like etter prosjektet med tre forsøkskommuner er kommet i gang, er det en rekke aktører som svarer på høringen. Landsforeningen for barnevernsbarn, Norsk Fosterhjemsforening og Redd Barna uttaler tydelig i sine høringssvar at de etterspør evaluering av barns beste satt opp mot andre avveieringer som blant annet økonomi og involvering av brukerorganisasjoner i evalueringer. Også organisasjoner som Barns Beste (nasjonalt kompetansesenter for barn som pårørende), ADHD Norge, Autisforeningen og en rekke andre faglige aktører som retter seg inn mot å bevare barns beste, uttalte seg.

Landsforeningen for barnevernsbarn, Forandringsfabrikken, Norsk Fosterhjemsforening, FO, Fagforbundet, NTL, NHO Service og Ideelt Barnevernsforum deltok i dialogseminar i oppstartsfasen av reformen. I en Workshop mot slutten av reformprosessen var Landsforeningen for barnevernsbarn, Forandringsfabrikken og Barneombudet til stede. Under behandlingen av saken i Stortinget deltok Forandringsfabrikken med Barnevernsproffene i komitehøringen.

-Hvordan deltar de, og på hvilke arenaer?

Det er ulike typer deltakelse i reformen. En vurdering av deltakelsen opp mot Davies matrise (Figur. 2) viser at:

Et dialogseminar vil kunne plasseres innen «Young people are consulted & kept informed (YPACAKI)» og «one off events». En workshop vil kunne ligge innenfor det samme, men også noe over i «Participation projects». Alle tre høringene som er gjort vil plasseres under «YPACAKI» og «Surveys & consultations». Dette inkluderer også den muntlige. Selv om den åpner for spørsmål og svar er det likevel bare en konsultering med en såpass klar maktfordeling at det ikke vil kunne gå inn under «one off event» eller «participation event». Intervjuene som Deloitte og Telemarksforskning har gjort av brukerorganisasjoner i forbindelse med forsøksprosjektet i kommunene vil også plasseres

innen under «YPACAKI» og «Surveys & consultations». Den referansegruppen som er opprettet i Nøtterøy kommune som skal følge hele prosjektet vil kunne plasseres innen «Adult initiated – shared decisions with youth (AISDWY)» og «young people involved in governance», men denne sees bort fra da den ikke er anvendt i reformen.

Oppsummering av deltakelse fra barn og unge i barnevernsreformen

Det meste av den deltakelsen som sees i barnevernsreformen ligger på det femte nivå av Harts stige for deltakelse, «Consulted and Informed». En rekke aktører ytrer sterkt i høringsvar at det er svært ønskelig og et behov for medvirkning fra barn, unge og representanter for dem underveis i forsøksprosjektene i de tre kommunene. Når dette prosjektet bare så vidt har kommet i gang før lovforslaget til ny reform ble sendt over til Stortinget, kan ikke eventuell medvirkning der tas til full vurdering når selve reformen allerede er vedtatt.

Det har vært deltakelse på dialogseminar og workshop i regi av departementet. Videre kom det uttalelser på høringer som ble sendt ut, altså ikke en felles arena men en korrespondanse. I Nøtterøy kommune er det deltakelse i en referansegruppe initiert av kommunen. Deloitte og Telemarksforskning har intervjuet brukerorganisasjoner. Under høring ved komitebehandling i Stortinget deltok brukere i Stortingets eget høringsrom, hvor høringen ble filmet og lagt ut på Stortingets nettsider.

Sammendrag av reformen i tabell:

Når i reformprosessen deltas det	Det sees noe deltakelse tidlig i dialogseminar, midtveis starter forsøksprosjekt med evaluering opp, og avslutningsvis er det deltakelse i komitehøring.
Hvordan deltas det, og på hvilket nivå i matrisen ligger deltakelsen	Deltakelse sees i form av seminar, workshop, intervju og høringer. Matrisetyper er YPACAKI og S&C, YPACAKI og OOEAPE, og YPACAKI og PP. Hovedsakelig ligger deltakelsen på nivået Consulted and Informed.
Hvem deltar	Ulike organisasjoner deltar som representanter for barn og unge. Deltakelse fra barn og unge sees i form av at unge selv deltar gjennom Barnevernsproffene.

Tabell 2: Barnevernsreformen oppsummert. En teoretisk gjennomgang av deltakelse i reformen

4.2 Barnehagereformen / Barnehageavtalen

Introduksjon

I alle reformer som retter seg mot barn vil det være fagmiljøer som representerer ulike vinklinger inn mot reformen. Hensynet til barns beste er noe som både preger innholdet i reformen og uttalelsene fra de som er involvert i arbeid med reformen. Jeg skiller mellom de som har ulike faglige utgangspunkt og de som er direkte og formelt uttalte representanter for barn. Da oppgavens mål er å undersøke deltakelse fra barn og unge eller representanter for dem, er dette skillet satt. Barnehagereformen behandles her i to deler. Den første er den strukturelle og finansielle endringen som bygger direkte på Barnehageavtalen. Den andre er del to som er en vurdering av behov for endringer innen kvalitetssikring, innhold, og rammer for barnehager, i lys av de store strukturelle og finansielle endringene.

Tidslinje for barnehagereformen

En av de større endringene rettet mot barn de siste tiårene er innføringen av rett til barnehageplass for alle ettåringer tidlig på 2000-tallet. Sammen med denne innføringen kom også en endring i finansieringsordningen for barnehager og styringen av barnehagesektoren.

Inngåelse av Barnehageavtalen

Den store barnehageutbyggingen kan i hovedsak begrunnes med Barnehageavtalen som ble inngått 11.juni 2002 mellom partiene FrP, SV, AP og SP.

I Innst.S. nr. 255 (2001-2002) ba Stortinget Regjeringen om å følge opp barnehageavtalen og arbeide frem forslag slik at avtalen kunne gjennomføres. (Finanskomiteen, 2002)

Utbygging av barnehager

Utbyggingen av barnehageplasser startet før retten til plass for alle ettåringer ble innført, dette av naturlige årsaker da plassene måtte være tilstede før retten kunne innføres. Det ble startet en større utbygging av barnehageplasser i 2001/2002, og i 2002-2003 lages både stortingsmelding St.meld. nr. 24 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 76 (2002-2003). (Barne- og familiedepartementet, 2003)

Utredninger

I St.meld. nr. 24 (2002–2003) omtales en rekke utredninger som er gjort i forkant av utarbeidelsen av stortingsmeldingen. Det kommenteres i meldingen at Barnehageavtalen ble inngått uten noen form for utredning, forskning eller analyse av den sektoren som skulle reformeres. Derfor ble det i etterkant gjennomført en rekke tiltak for å utrede kostnader og finansielle effekter av Barnehageavtalen. Ingen av disse beveger seg utenfor feltet økonomi og finansiering. (Barne- og familiedepartementet, 2003, St.meld. nr. 24 (2002-2003) Tabell 1.1)

Regjeringen utarbeider Stortingsmelding og Odelstingsproposisjon for høring

Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) ble sendt på høring, og høringen finnes ikke tilgjengelig i sin helhet, men er bredt omtalt i proposisjonen. I listen over høringsinstanser nevnes Barneombudet, Foreldreutvalget for Grunnskolen, hvor Barneombudet er den av instansene som valgte å uttale seg.

Sending til Stortinget og høring i komite

St.meld. nr. 24 (2002–2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet ble samtidig med Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) oversendt til Stortinget. I en felles høring i Familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen var Foreningen Aktive Foreldre eneste deltaker som kan ansees for å representere barn i denne sammenhengen. (Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2003, Høring)

Saken avsluttes i Stortinget og Odelstinget etter at innstillingen fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen vedtas. (Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2003, Innstilling)

Opprettelse av arbeidsgruppe

Som et resultat av de store finansielle og strukturelle endringene i barnehagesektoren ble det løftet et behov for å vurdere om kvaliteten i barnehagen var god nok for alle barn, inkludert de med spesielle behov. Ettersom det skal tilbys barnehageplass for alle ble det i 2004 nedsatt en arbeidsgruppe i Barne- og Familiedepartementet som fikk som mandat å «*drøfte og beskrive kjennetegn ved kvalitet i barnehage og vurdere behovet for nye og reviderte virkemidler i lys av endrede rammebetingelser (full behovsdekning, makspris og rammefinansiering fra 1.1.2006)*» (Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport, side 8-9)

Det er meningen at gruppen skal ta hensyn til FNs Barnekonvensjon i vurderingene, i tillegg til viktige aspekter som likeverd, brukermedvirkning, likestilling og forenkling.

Arbeidsgruppen fikk en rekke konkrete punkter å vurdere. De skulle gå gjennom hvilke lovendringer som vil være nødvendig for å kunne regulere barnehagenes innhold bedre, vurdere rammeplanen som en måte å sikre utvikling og kvalitet, forholdet mellom departement, stat, kommuner, barnehageeiere og barnehager når det kommer til kvalitetssikring og hvordan dokumentasjon og rapportering skal organiseres. Behovet for utvikling, forskning, opplæring og kompetanseheving skulle stå sentralt i arbeidet, i tillegg til en vurdering av konsekvenser innen administrasjon og økonomi.

Arbeidsgruppen besto av :

- leder Frode Søbstad, professor, førskolelærerutdanning
- Turid Thorsby Jansen, høgskolelektor
- Lars Gulbrandsen, forsker ved Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
- Morten Halvorsen, rådgiver, fylkesmannen i Vest – Agder,

- Anne Berit Lyng Malmo, styreleder Private barnehagers landsforbund (PBL)
- Kari Lilleaasen, barnehagerådgiver, IKOs barnehagekontor - kirkelig pedagogisk senter
- Mimi Bjerkestrand, seksjonsleder for barnehager, Utdanningsforbundet.

Rådmann Mette Vestli Skjong fra Kommunenes Sentralforbund (KS) var med til april 2004. Da forslaget til denne arbeidsgruppen ble lagt frem var det mulig å komme med innspill til mandatet og sammensetningen. 32 kommentarer kom inn fra foreldre, barnehageansatte, kommuner og organisasjoner. (Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport)

Arbeidsgruppens prosess og presentasjon av resultater

Arbeidsgruppen leverte innspill til arbeidet med endring av barnehageloven, de ga innspill til ny rammeplan for barnehager, og de leverte en sluttrapport for arbeidet sitt (Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport).

Innspillene fra gruppen dannet en stor del av grunnlaget for Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) (Barne- og familiedepartementet, 2005, Ot.prp. nr. 72 (2004-2005))

Gruppen har hatt 12 møter, deltatt på den nasjonale barnehagekonferansen i mai 2004, vært på studietur til Stockholm hvor de besøkte utdanningssteder for lærerutdanning og skoleutviklingsmyndigheter. Reggio Emilia instituttet i Stockholm var på besøk hos arbeidsgruppen, og ulike medlemmer av gruppen har deltatt på konferanser. Videre vises det til ulike besøk gruppas medlemmer har hatt med aktører i sektoren. Det henvises i gruppas arbeid til ulike faglige artikler. (Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport).

Tidligere undersøkelser

I perioden 2001-2003 ble det gjennomført en del brukerundersøkelser, prosjekter og utviklingsarbeid både på lokalt og nasjonalt nivå. Disse tok sikte på å finne ut mer om barn og foreldres syn på den gode barnehagen. Dette er mange enkeltstående undersøkelser som ikke har vært samlet under ett. En evaluering av dette er ikke gjort, men arbeidsgruppen velger å se på rapporten fra Gulbrandsen og Sundnes 2004 når de skal finne ut hva barna har uttalt selv. (Gulbrandsen og Sundnes, 2004)

Barns uttalelser

Fra rapporten henter de ut elementer som at det er viktig for barn å ha noen å leke med, og at de ønsker voksne med i leken. Selv om barn sier de liker innelek best, er også turer i skogen populært. Kreativ lek, musikk og høytlesing er også gøy. Fysisk passive aktiviteter med fokus

på læring er ikke så morsomt. Det kommer frem at barn liker å være med å bestemme hva som skal skje. De er ikke så glade i helt voksenstyrte aktiviteter eller at de voksne har det travelt. Barn har også gitt uttrykk for at ting de ikke liker ved barnehagen er at andre barn biter, klyper, slår osv. De liker heller ikke å få tilsnakk fra voksne forran andre barn eller at voksne snakker til dem med streng stemme. (Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport, side 53)

Disse uttalelsene fra barn viser at de er i stand til å uttrykke tydelige meninger om hva de liker og ikke liker i sin hverdag i barnehagen. Det kommer klart frem at for barn er det viktig med tilknytning til voksne og andre barn, at de får være med å bestemme og at de får beholde en integritet og ikke blir overstyrt. Variert lek er helt klart sentralt for barna.

Uttrykt behov for ny forskning og kontroll

På det aktuelle tidspunktet er det tydelig at det er en mangel på undersøkelser på nasjonalt nivå om barneperspektivet, og barns vurdering av hva den gode barnehagen er. (Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport, side 53).

Det vurderes som et stort behov å foreta en slik nasjonal undersøkelse for å få et bedre bilde av situasjonen i barnehagesektoren. Det er behov for mer midler til lokal utvikling og nasjonal forskning for at barnehagefeltet skal forbedres.

Avslutningsvis i arbeidsgruppens rapport foreslås det at det bør opprettes et nasjonalt organ for foreldre i barnehagene lik det som finnes for foreldre i skolen. (Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport, side 61)

Det vises videre til at det ikke finnes noen evaluering av hvordan barnehageloven, rammeplanen og handlingsplaner fra departementet og andre forvaltningsnivåer innvirker på barnehagers praksis. (Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport, side 63)

Anbefalinger

Arbeidsgruppa vurderer at det er behov for å vurdere barnehagens verdigrunnlag, ansattes kompetanse og fellesskapets ansvar for barn. De mener det bør lages et nettbasert system som skal inneholde erfaringer som kan deles med alle interesserte. I tillegg til dette anbefaler de at det opprettes et system for dokumentasjon og kvalitetskontroll. De har videre seks punkter som de oppsummerer sine vurderinger i. Det første er at finansieringen bør være forutsigbar og likeverdig, det bør ansettes flere pedagoger i barnehager, forvaltningen av barnehagesektoren bør styrkes, kunnskapen om sektorens tilstand må bedres, styringen må bli

mer helhetlig og det må lages en langsiktig strategi for kompetanse i sektoren. (Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport, side 84).

Høring om forslag til forskrifter til ny barnehagelov

Fra departementets side ble innspill fra arbeidsgruppen innlemmet i forslag til forskrifter til ny barnehagelov, som senere skulle utvikles til å bli Ot.prp. nr. 72 (2004-2005). (Barne- og familiedepartementet, 2005. Ot.prp. nr. 72 (2004-2005)) Forslaget til forskrifter ble sendt på høring til en lang rekke høringsinstanser. (Barne- og familiedepartementet, 2005. Høring)

Det kom inn høringssvar fra en rekke instanser, foreninger og lignende. En stor del av disse uttaler seg ut fra ulike faglige hold. De som snakker mer hovedsakelig på vegne av barn eller barns beste er organisasjonen Aktive Foreldre, Barneombudet, Foreldrenes arbeidsutvalg, Foreldreaksjonen (nasjonalt foreldreoppbrot), samarbeidsutvalg fra barnehager (med foreldrerepresentanter), barnehager, foreldreutvalg, foreldreråd og foreldrerepresentanter. Som Organisasjonen Aktive Foreldre skriver er foreldre er å anse som barnas fremste talspersoner. De ønsker et så konkret lovverk at det er mulig for foreldre å på vegne av barn følge med på om det følges eller ikke. En stor del av høringssvarene fokuserer på utfordringene med et mindre konkret lovverk. Mange innsendere, også de som ikke snakker direkte på vegne av barn, ser hvilken påvirkning færre krav til kompetanse, bemanning og areal vil ha for barn. Fagforbundet i Oslo med flere skriver konkret at det er en fullstendig mangel på utredning av barns best i lovforslaget. (Ibid)

Sending til Stortinget og høring i komite

Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) ble videre sendt til Stortinget for behandling i Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen. De avholdt høring hvor organisasjonen Aktive Foreldre var representert med eget innlegg, i tillegg til andre aktører som ikke hovedsakelig snakker på vegne av barna. (Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2005, Høring)

Etter dette ble innstilling sendt fra komiteen og vedtatt i Storting i juni 2005. (Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2005. Innstilling)

Tidslinje/handlingsrekke for reformen:

Undersøkelser i forkant	Barnehageavtalen inngås	Utbygging av barnehager	Utredninger	Høring i departement
Oversending til Stortinget	Komitebehandling med høring	Avgjørelse i Stortinget	Opprettelse av arbeidsgruppe	Arbeidsgruppen undersøker og utreder
Arbeidsgruppen leverer anbefalinger og innspill	Høring i departement	Oversending til Stortinget	Komitebehandling med høring	Avgjørelse i storting

Tabell 3: Barnehagereformens tidslinje. En tabell over sentrale handlinger i reformprosessen.

Oppsummering og anvendt analyseverktøy for vurdering av reformen

Når i prosessen de deltar, og hvor ofte de deltar

Representanter for barn har deltatt i form av den ene organisasjonen Aktive Foreldre under de to høringene som har skjedd i komitehøringene på Stortinget. Under høringene i departementet deltok Barneombudet, Foreldrenes arbeidsutvalg, Foreldreaksjonen (nasjonalt foreldreopprop), samarbeidsutvalg fra barnehager (med foreldrerepresentanter), Barnehager, Foreldreutvalg, foreldreråd og foreldrerepresentanter. Dette viser at det har vært en rekke kontaktpunkter fra barns representanter, men de har skjedd i en veldig avgrenset tidsperiode.

Hvem deltar, direkte eller indirekte?

I barnehagereformen er ikke barn tilstede direkte i det hele tatt. I forkant av reformen er det gjort en del undersøkelser med barn involvert direkte i stor grad, og disse refereres det til i arbeidsgruppens arbeid. Samtidig så oppsummerer arbeidsgruppen med at disse undersøkelsene er sterkt fragmentert og ikke i system. De mener det er store behov for å sammenfatte undersøkelser på nasjonalt nivå og foreta nye undersøkelser i et mer strukturert system. Ut fra hva arbeidsgruppen skriver om sitt arbeid kan det ha vært kontaktpunkter med barn, men disse omtales i så diffus grad at det ikke er snakk om formelle undersøkelser. Ut fra

tidligere undersøkelser klarer arbeidsgruppen å lage en fremstilling av barns ønsker og behov. Denne viser at barn vil være i stand til å uttrykke seg på måter som ville være rettet inn mot sentrale spørsmål i reformen. Barn har vist at de kan danne seg klare meninger om forhold i barnehagen som kan ha noe å si for hvordan en reform innrettes.

Under høringene i departementet er representanter for barn aktive. Under komitebehandlingen i stortinget er barn representert av organisasjonen Aktive Foreldre.

Hvordan deltar de, og på hvilke arenaer deltar de?

Det er ulik type deltakelse i reformen. En vurdering av deltakelsen opp mot Davies matrise (Figur. 2) viser at:

Alle fire høringene som er gjort vil plasseres under «YPACAKI» og «Surveys & consultations». Dette inkluderer også de muntlige. Selv om den åpner for spørsmål og svar er det likevel bare en konsultering med en såpass klar maktfordeling at det ikke vil kunne gå inn under «one off event» eller «participation event». Undersøkelsene som er gjort i forkant av reformen vurderes ikke fullt ut i analysen ettersom de formelt står utenfor reformprosessen og ikke er planlagt gjennomført opp mot reformen. Skulle en likevel vurdere hva slags nivå av deltakelse de ligger på, vil det være snakk om «YPACAKI» og «one off event» eller «participation event» slik de fremstår i arbeidsgruppens gjengivelse.

Barn har som nevnt ikke deltatt direkte selv etter igangsettelsen av reformen, men representanter for dem har det. Arenaen for det har vært i form av at de har uttalt seg i høringene i brevform og i komitehøring i Stortinget.

Oppsummering av deltakelse fra barn og unge i barnehagereformen

Mye av grunnen til at deltakelse fra barn og unge eller representanter for dem kan fremstå snevert er at i de faglige utredningene som initieres i reformprosessen, er det ikke representanter for barn og unge direkte. De som sitter i arbeidsgruppen har spesifikke faglige bakgrunner som putter dem i posisjoner for å vurdere spesifikke områder av reformen. Flere av disse fagfeltene overlapper mye med vurderingen av barns beste, men det er likevel ikke dette som er mandatet til medlemmene. Som tidligere nevnt er det i første runde av reformen gjort en rekke utredninger, men disse er knyttet opp mot økonomi. Det bør avslutningsvis trekkes frem at arbeidsgruppen som har jobbet med vurdering av forholdene rundt barn i barnehagen setter et sterkt fokus på behovet for å formalisere undersøkelser hvor barns stemme kommer frem på en måte som kan anvendes i videre vurdering av barnehagesektoren.

Sammendrag av reformen i tabell:

Når i reformprosessen deltas det	Det er hentet informasjon fra undersøkelser gjort i forkant av reformen, tidlig i prosessen gjør arbeidsgruppen et noe diffust sonderingsarbeid, midtveis er det høringer og avslutningsvis er organisasjoner tilstede i komitehøring
Hvordan deltas det, og på hvilket nivå i matrisen ligger deltakelsen	Deltakelse sees i tidligere undersøkelser og i høringer. Matrisetyper er YPACAKI og S&C, YPACAKI og OOEAPE. Nivået for deltakelse ligger på Consulted and Informed.
Hvem deltar	Representanter deltar fra ulike organisasjoner, og foreldre deltar fra ulike hold

Tabell 4: Barnehagereformen oppsummert. En teoretisk gjennomgang av deltakelse i reformen

4.3 Skolereformen Kunnskapsløftet

Introduksjon

Skolereformen Kunnskapsløftet ble initiert av Regjeringen Stoltenberg i oktober 2001 da Kvalitetsutvalget ble nedsatt. Utvalget ble endret noe etter regjeringsskiftet men i desember 2001 var planen klar for et omfattende arbeid med sikte på å gjøre større endringer rundt norsk skole. (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003. *Kvalitetsutvalgets utredning – faktaark*)

Med bakgrunn i en del forskning og evaluering av forrige skolereform, Reform 97, var det allerede avdekket noen aktuelle fokusområder. Det ble også igangsatt et omfattende arbeid

med å undersøke, utrede og forske i tiden fremover. I 2002 ble den første delinnstillingen lagt frem i form av en NOU. (NOU 2002:10)

Stortinget støttet utvikling av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 3 (2002-2003).

Den første delrapporten og denne tidlige delen av prosessen er tatt med i hovedinnstillingen og vil bli omtalt ut fra denne. (NOU 2003:16). Beskrivelse av hvilke tiltak og godkjenninger som ble foretatt er samlet i en senere stortingsmelding. (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, St.meld. nr. 030 (2003-2004))

Tidslinje for Kunnskapsløftet og avgrensning av materiale

Det er i hovedsak Norges Forskningsråd som står bak evalueringen av Reform 97. Rapporten som skulle overleveres med alle forskningsresultatene samlet var ikke klar da kvalitetsutvalget skulle ferdigstille sin NOU. De kjenner likevel til noen av resultatene som ville komme, men på grunn av at referansene ikke er satt opp konkret er det i mange tilfeller bare referert til undersøkelser eller forskning uten konkrete referanser.

Det refereres generelt mye til tidligere undersøkelser og forskning i arbeidet med Kunnskapsløftet. I denne analysen som handler om medvirkning fra barn og unge eller representanter for dem, har jeg valgt å se etter bevisst søken etter brukerundersøkelser når det gjelder referanser til forskning som ligger i forkant av igangsetting av reformprosessen. Dette for å se etter initiativ og konkrete ønsker om å finne ut hva barn og unge har uttrykt selv. Alle undersøkelser som er igangsatt som en del av reformarbeidet er vurdert opp mot medvirkning fra barn og unge. Når det gjelder evalueringen av Reform 97 var det som nevnt ikke klart før Kvalitetsutvalgets innstilling gikk i trykken. I Stortingsmeldingen vises det til en del forskning som stammer fra denne evalueringen, og det er da vurdert der det kan finnes medvirkning fra barn og unge.

I en reform som Kunnskapsløftet finnes det mange målinger gjort av barn og unge. Alt dette ser jeg bort fra da testing av ferdigheter ikke er det samme som aktiv medvirkning. Spørreundersøkelser som åpner for mer inngående vurderinger ut over faglig styrke er derimot vurdert da det gir barn og unge mulighet til å uttrykke sin mening. Det refereres i reformdokumentene til en rekke politiske vedtak, meldinger, proposisjoner, prosesser og lignende som både går parallelt og overlapper noe med Kunnskapsløftet. Disse sakene som har en egen prosess vurderer jeg ikke. Det er i hovedsak gjort et forsøk på å se på selve reformprosessen til Kunnskapsløftet og hvilke tiltak som er tatt aktivt overfor medvirkning fra barn og unge eller representanter for dem.

Kvalitetsutvalgets arbeid

Kvalitetsutvalget som ble nedsatt i desember 2001 har hatt et omfattende arbeid frem mot å presentere NOU 2003: 16. Mandatet var omfattende og gikk i stor grad ut på å vurdere kvalitet, hensiktsmessighet, tilpasningsevne, behovsdekning og lignende i den norske grunnopplæringen. 19 utvalgsmøter kommer i tillegg til stor reisevirksomhet og kontakt med fagekspertise for å sette seg godt inn i fagfeltene.

Utvalget var i Paris og hadde møter i UNESCO og OECD, de var i Stockholm og Finland for møter med ulike instanser. Under et møte i september 2002 var omorganisering i praksis et av temaene. Der deltok rektor Frank Klinkeby og elev Anna Strand Ramberg fra Leksvik videregående skole med innlegg. I oktober samme år ble det avholdt møte med tema om overgangen mellom trinnene. Her deltok ingen barn og unge eller representanter for dem, annet enn utviklingsledere fra skoler, Dag Langfjæran (KPMG) og andre representanter fra sektoren både nasjonalt og internasjonalt.

I et større møte like etterpå i november 2002 arrangerte utvalget seminar om evalueringen av Reform 97. Her deltok en rekke forskere;

Nils Finstad (Nordlandsforskning), Anne Homme (Rokkansenteret UiB), Kirsti Klette (Pedagogisk forskningsinstitutt UiO), Gunn Imsen (Pedagogisk institutt NTNU), Wenche Rønning (Nordlandsforskning), Stefan Hopmann (Pedagogisk institutt NTNU). (NOU 2003:16. Kap. 3).

Temaet *Individuell opplæring for alle* har fått et spesielt fokus i arbeidet til kvalitetsutvalget og forskerne Monica Dalen, Peder Haug og Tomas Nordahl har levert innspill som ligger som vedlegg til stortingsmeldingen. Det fremkommer ingen tegn på deltakelse fra barn og unge eller representanter for dem i disse vedleggene. Det fremstår som rent teoretisk fremstilte faglige tekster fra forskere (NOU 2003:16, vedlegg 1, vedlegg 2 og vedlegg 3).

I eksterne ressursgrupper for styring og ledelse og IKT har representanter fra kvalitetsutvalget deltatt. Ut over dette kan det ikke sees representanter for barn og unge på deltakerlisten. (NOU 2003:16, kap.3.3)

Innhenting av midlertidige forsknings svar fra evaluering av Reform 97

Resultatene fra evalueringen av Reform 97 presenteres ikke før kvalitetsutvalgets innstilling trykkes. Ut fra kjennskap medlemmer i utvalget likevel har fått til enkelte funn i evalueringen, kan de si noe om resultatene. Enkelte rapporter går igjen og nevnes spesielt under kapittel om barn og unge, og derfor ble det gjort en vurdering av eventuell medvirkning i disse. Under

kapittel 5 Barn og unge i NOU 2003: 16 vises det til en synteserapport av Klette, Aukrust, Hagtvedt og Hertzberg fra 2003. I disse undersøkelsene ble det kun gjort observasjoner av elevene (Universitetet i Oslo, 2003). I samme avsnitt nevnes en studie av Imsen som blant annet inkluderer bruk av spørreskjemaer og intervjuer av elevene. (Imsen, 2003)

Inntrykket som utvalget har fått er i hovedsak at det ikke er enkelt å gi et entydig svar på hvordan tilstanden i den norske grunnskolen er. Av det som kan være relevant med tanke på barn og unges uttrykk er at det er store variasjoner i forventninger til skolen, i opplevelser av skolen og i resultatene som oppnås i skolen. (NOU 2003:16, kap.12.3)

En undersøkelse omtalt i NOU 2003:16 (2003) kap.12.4.2 gjort av Kvello og Wendelborg med tittel *Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen – Belyst i et helhetlig perspektiv på barns oppvekstmiljø*, inkluderte både spørreskjemaer til foreldre og intervjuer med foreldre og barn. (Kvello og Wendelborg, 2002)

Høring av Kvalitetsutvalgets arbeid og andre spørsmål

Etter at NOU 2003:16 dannet grunnlaget for en ny reform ble det igangsatt en svært omfattende høringsrunde. Den tradisjonelle skriftlige formelle høringen med tittel «Kvalitetsutvalgets innstilling og andre aktuelle problemstillinger» ble sendt ut 17.06.2003 med svarfrist 15.10.2003. KS, Elevorganisasjonen og Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) fikk egne oppsummeringsoppdrag og hadde frist for innlevering av dette 15. november 2003. Fra høringslisten kom det inn 148 svar, og fra andre som ikke sto på listen kom det inn ytterligere 140 svar.

Det har vært et uttalt ønske fra departementets side å skape engasjement rundt reformen for grunnskoleopplæringen. Resultatene fra de ulike høringsrundene viser at de skapte en stor oppmerksomhet rundt utdanningspolitiske problemstillinger som ble reist.

Høringsinstanser som spesifikt har som hovedoppgave å representere eller inkludere barn og unge konkret var Barneombudet, Elevorganisasjonen, Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) og Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner. (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, høring)

Høringssvarene ligger ikke ute tilgjengelig, men de er referert til i Stortingsmelding nr. 030 (2003-2004). Der kommer det frem hva tilbakemeldingene har gått ut på under de ulike temaene.

Andre former for høringer som ble igangsatt var fem regionale høringskonferanser og tre lokale høringsmøter. Det var fylkesmannens utdanningsavdeling i de aktuelle fylkene som arrangerte konferansene og møtene. Ut over dette ble det gjort en netthøring på

departementets egne nettsider, den gang ODIN, og her ble det invitert svært bredt til deltakelse. Netthøringen siktet seg inn mot elever, foreldre og lærere, men også andre fikk anledning til å ytre seg om forslagene fra kvalitetsutvalget. (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, St.meld. nr. 030 (2003-2004 Vedlegg 2))

De fem høringskonferansene ble holdt i august og september 2003 i Kristiansand, Tromsø, Trondheim, Oslo og Bergen. Her deltok til sammen over 1600 personer. Både skoleeiere, statlig utdanningsadministrasjon, rektorer, lærere, elever, lærlinger, foreldre, høyskoler, universitet og arbeidslivets organisasjoner var spesielt inviterte.

Høringsmøter fant sted i september og oktober 2003 på Randaberg videregående skole i Stavanger, Mørkvedmarka skole i Bodø og Gjøvik skole i Gjøvik. Over 300 personer deltok på disse. Møtene var spisset inn mot spørsmål vedrørende barnetrinnet, ungdomstrinnet og videregående opplæring. Fokuset rundt møtene var å samle personer som har tilknytning til elevene og skolene. Dette skulle skje både i og utenfor skoletiden.

På netthøringen deltok 567 personer med innspill. Det var mange lærere og foresatte som svarte, men en stor del elever og andre bidro og. Det trekkes i stortingsmeldingen frem hvor spesielt interessant det er å kunne få slike innspill fra enkeltpersoner. På en mer personlig måte forteller de med egne stemmer hvordan de blir direkte berørt av endringer i grunnskoleopplæringen. (Ibid)

Stortingsmeldingen opprettes

Departementet uttaler i stortingsmeldingen at tendenser og fokus i befolkningens engasjement kom tydelig frem gjennom høringene. Noen temaer skilte seg ut og fikk spesielt stor oppmerksomhet i arbeidet videre med reformen. Dette gjaldt spesielt tilpasset opplæring, læreplan og individvurdering, struktur i videregående opplæring, basisferdigheter/kompetanse/fag, kompetanseutvikling for lærere og lederutvikling. (Ibid)

Stortingsmelding refererer til initierte undersøkelser og tidligere forskning

I Stortingsmeldingen er det et eget avsnitt for brukerundersøkelser. Her nevnes det generelt at flesteparten av de foresatte er fornøye med skolen, spesielt med elevenes trivsel og lærernes innsats. Det vises til at Norsk Gallup 2003 avdekket at 82 prosent av de foresatte i barneskolen og videregående opplæring, og 76 prosent av de foresatte i ungdomsskolen, er

fornøyd med skolens tilbud. Det er en liten del igjen av de foresatte som ikke er fornøyde med samarbeidet med skolen og spesielt vegrer seg mot å ta opp problemer med skolen, fordi de er redde for at det vil gå ut over barna. (Nordahl, 2003) Selv om dette hovedsakelig gjelder de barna som sliter på skolen, har dette ført til at det i behandlingen senere i Stortinget ble løftet et eget forslag om styrking av elever og foresattes rettsikkerhet. (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, St.meld. nr. 030 kap.2)

PISA-undersøkelsene (Programme for International Student Assessment) er velkjent og måler ulike ting innen utdanning. I ungdomsundersøkelsen fra 2002 fant de spesielt på ungdomstrinnet en del uro. Som et av landene med mest registrert uro svarte 55 prosent av elevene i ungdomsskolen at de opplevde for mye uro, og 29 prosent i videregående opplæring uttrykte det samme. (Rossow, 2003)

Forskerne Wærness og Kavli fant i 2004 at kun 12% av elevene mente deres egen innsats var god i alle fag, og bare 64% sa at de i stor grad trivdes i klassen. (Wærness og Kavli, 2004)

I 2001 tok departementet initiativ til et forsøk med nye arbeidstidsordninger. Når lærerne var mer bundet til arbeidsplassen, viste det seg at elevene uttrykte at de fikk bedre kontakt med lærerne, og de fikk mer innflytelse over sin egen læring. Både rektorer, lærere, elever, foresatte og skoleeiere vurderte i hovedsak resultatene som svært gode. (Bungum et.al. 2003)

Et av temaene i reformen er samarbeidet mellom hjem og skole. I arbeid med å utrede en ny samarbeidsform etablerte departementet i 2003 en arbeidsgruppe med LO, NHO, NAVO, YS, KS, Utdanningsforbundet, Handels og servicenæringens hovedorganisasjon, Elevorganisasjonen, fylkeskommunene og Utdannings- og forskningsdepartementet. (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, St.meld. nr. 030 avsnitt 7.15).

På 90-tallet ble det gjort ulike undersøkelser for å finne ut hva foresatte mente om samarbeidet med skolen. De er for det meste positive, og de er opptatt av at barna trives og utvikler seg. Det undersøkelsene også viser er at foresatte i liten grad har vært med å drøfte skolens arbeid, og de har liten medbestemmelse. De vet heller ikke hva skolen forventer av dem, og jo eldre barna blir desto mindre kontakt blir det. Flere forskere har bemerket at det bør bli mer tydelig hvordan samarbeid mellom hjem og skole bør være (Nordahl og Skilbrei 2002).

En studie fra ITU (Forsknings- og kompetansenettet for IT i utdanningen) viser at foresatte er positive til at IKT kan bedre samarbeidet mellom hjem og skole. Forsøk som er gjort på dette viser at kommunikasjon mellom hjem og skole virker å forenkle samarbeidet og gi nye muligheter for dialog. (ITU Monitor, 2004) (Omtalt i: Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, St.meld. nr. 030, Kap. 11.1.2)

Departementet har bedt Rogalandforskning undersøke hvordan Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) håndterer oppgaven som interesseorganisasjon og rådgiver overfor myndighetene sentralt. Det Rogalandforskning fant ut er hovedsakelig at det er problematisk for FUG å representere foresatte så lenge de ikke er valgt av foresatte, men er oppnevnt av Staten. Selv om FUG gjør et godt arbeid med motivasjon og støtte rundt samarbeidet mellom hjem og skole, er det kanskje ikke å forvente at de skal klare å drive utviklingsarbeid. Med en liten organisasjon fungerer de som interesseorganisasjon og politisk aktør og taler foresattes sak godt, men de sliter med å nå de mindre aktive foresatte og lite interesserte skolene. (Nødland og Befring, 2003) (Omtalt i: Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, St.meld. nr. 030, Kap. 11.1.3)

Under høringen av kvalitetsutvalgets innspill kom det flere svar på at kvalitetsutvalget har for mye fokus på skolen i dette samarbeidet og ikke lar foreldreperspektivet komme like godt frem. Det blir også svart at lærernes kompetanse om samarbeid er viktig, spesielt overfor elever med spesielle behov. Dette omtales i Stortingsmelding nr. 030 (2003-2004) som er dokumentet som oversendes til Stortinget for behandling (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, St.meld. nr. 030 (2003-2004)).

Stortingsmeldingen oversendes til Stortinget og høring foretas
Reformen Kunnskapsløftet ble oversendt til Stortinget og fremmet til statsråd 02.04.2004. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen fikk ansvaret for saken og holdt høring i fire deler. 22.04.04 deltok Elevorganisasjonen og Foreldreutvalget for grunnskolen. (Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, 2004, Høring). Etter dette ble komiteens innstilling ferdig behandlet og vedtatt i Storting 11.06.2004. (Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, 2004, Innstilling).

Tidslinje

Tidligere forskning	Kvalitetsutvalget opprettes	Utvalget undersøker og arbeider	Parallelle undersøkelser gjøres	NOU 2003:16 Sendes på høring
Høringskonferanser, møter, netthøring	Stortingsmelding er klar	Meldingen sendes til Stortinget	Komitebehandling med høring	Avgjørelse i Storting

Tabell 5: Kunnskapsløftets tidslinje. En tabell over sentrale handlinger i reformprosessen.

Oppsummering og anvendt analyseverktøy for vurdering av reformen

Når i prosessen deltar de, og hvor ofte deltar de?

I prosessen rundt Kunnskapsløftet finnes det medvirkning fra barn og unge i forkant av og underveis i reformprosessen. I og med at reformen i noe grad bygger på tidligere undersøkelser er de relevante av disse vurdert. I flere av undersøkelsene knyttet opp mot evaluering av Reform 97 har barn uttrykt seg i spørreundersøkelser eller intervjuer. Også i andre undersøkelser eller forskning gjort tidligere har barn og unge uttrykt seg. Fra Kompetansegruppen ble opprettet var det hovedsakelig ett møte som skilte seg ut. I september 2002 var Elev Anna Strand Ramberg tilstede for å uttale seg. Utvalget skriver i NOU 2003: 16 at de oppfatter at det er ulike forventninger til skolen og i opplevelser av skolen. Det virker da som de refererer til noe barn og unge selv har uttrykt.

Da NOU 2003: 16 ble sendt på høring kom det høringssvar fra Barneombudet, Elevorganisasjonen, Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) og Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner. På høringskonferansene deltok både elever og foreldre, i tillegg til en rekke andre. Høringsmøtene inkluderte også elever da de ble holdt på ulike skoler. Under netthøringen som ble holdt fikk alle som ønsket delta, og en rekke foreldre og barn uttalt seg.

Parallelt med NOU'en og høringsrundene har de kommet frem ulike undersøkelser og forskning hvor barn og unge har fått uttrykke seg. Disse refereres til i stortingsmeldingen.

Norsk Gallup i 2003 og Nordahl 2003 står bak brukerundersøkelser. PISA-undersøkelsen kalt ungdomsundersøkelsen fra 2002 og Rossow 2003 har hentet inn uttalelser fra barn og unge. Wærness og Kavli leverte i 2004 forskning som inkluderte uttalelser fra barn og unge, og ITU (Forsknings- og kompetansenettet for IT i utdanningen) (ITU Monitor 2004) inkluderte foreldre i undersøkelser rundt IKT.

I 2001 startet departementet prøving av ny arbeidstidsordning, formidlet av Bungum mfl. I 2003. Her var elever og foreldre godt delaktige. I arbeid med ny samarbeidsform mellom hjem og skole opprettet departementet i 2003 en arbeidsgruppe hvor Elevorganisasjonen var representert. Rogalandsforsknings arbeid på vegne av departementet med å undersøke hvordan Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) fungerer som interesseorganisasjon og rådgiver inneholder uttalelser fra foreldre. (Nødland og Befring 2003)

I siste ledd av reformprosessen deltok Elevorganisasjonen og Foreldreutvalget for grunnskolen på høring i komite 22.04.04.

Oppsummert kan det sies at barn og unge eller representanter for dem er involverte i undersøkelser både i forkant og underveis i reformprosessen. En elev er direkte involvert i Kvalitetsutvalgets prosess. I høringsrundene er barn og unge tydelig deltakende. Helt til slutt er barn og unge også representert i høring i komite på Stortinget.

Hvem deltar, direkte eller indirekte?

I undersøkelser som ligger til grunn for Stortingsmeldingen er barn og unge direkte deltakende. Også representanter for barn og unge, i stor grad foreldrene, har bidratt til forskning og undersøkelser. Disse er ikke initierte direkte fra reformprosessen, men brukes som grunnlag for vurderinger som tas. Etter opprettelsen av Kvalitetsutvalget er det trukket inn en rekke faglige instanser som ikke hovedsakelig skal tale eller videreformidle barns stemme, men heller har en faglig tyngde som skal ytres. Barn og unge er direkte representert ved en anledning. Under høringsrundene knyttet til utvalgets arbeid er barn og unge representert av flere organisasjoner i tillegg til foresatte. Barn og unge er også direkte tilstede på både høringskonferanser, høringsmøter og i netthøringen.

Hvordan deltar de, og på hvilke arenaer deltar de?

Det er ulike typer deltakelse i reformen. En vurdering av deltakelsen opp mot Davies matrise (Figur. 2) viser at:

Barn og unge deltar i spørreundersøkelser og intervjuer som ligger til grunn for vurderinger i reformprosessen. Ett barn/ungdom deltar i møte med kvalitetsutvalget, og barn og unge deltar

direkte i høringsrundene. Da er de tilstede på skoler under høringsmøter, og de er med på høringskonferanser. Barn og unge deltar også i høringen som er gjort på nett. Forskningen og undersøkelsene som er gjort hvor barn og unge har svart på spørsmål ligger under kategorien for «surveys & consultations», og på den vertikale aksene er det mest nærliggende å plassere denne typen deltakelse under «Young people are assigned tasks & activities». Dette er hovedsakelig fordi de ikke holdes informert om det de har medvirket i. Høringskonferansene virker å kunne plasseres under «One off events or annual participation events» og «Young people are consulted and kept informed». Høringsmøtene virker å være en aktivitet som isolert sett bærer noe mer preg av «Participation project» i tillegg til «One off events or annual participation event». Det er kategorien «Young people are consulted and kept informed» som er det mest nærliggende på den vertikale aksene.

Netthøringen og den skriftlige høringen bærer preg av å ikke ha dialog i like stor grad som de andre høringene, og faller derfor under «Young people are consulted and kept informed» og «surveys and consultations». Komitehøringen legger i større grad opp til mulighet for å stille og besvare spørsmål og vil kategoriseres som «Young people are consulted and kept informed» og «One off events or annual participation event».

Oppsummering av deltakelse fra barn og unge i Kunnskapsløftet

I reformprosessen rundt Kunnskapsløftet har barn og unge deltatt i ulik grad. Som informanter til forskning ikke direkte knyttet opp mot reformen har de uttalt seg om ulike forhold. I selve reformprosessen har barn og unge blitt trukket sterkt med i møter på deres egne arenaer som skoler med ulike alderstrinn. I høringsprosessen har barn og unge vært direkte tilstede og de har vært representert fra ulike typer organisasjoner og egne foresatte.

Sammendrag av reformen i tabell:

Når i reformprosessen deltas det	Det er hentet informasjon fra undersøkelser gjort i forkant av reformen, tidlig i prosessen har kompetansegruppen truffet ett barn direkte og de har undersøkt forskning, midtveis er det ulike typer høringer og avslutningsvis er organisasjoner tilstede i komitehøring
Hvordan deltas det, og på hvilket nivå i matrisen ligger deltakelsen	Deltakelse sees i spørreundersøkelser, intervjuer, møte og høringer. Matrisetyper OOEAPE og YPACAKI, og S&C og YPACAKI Nivået for deltakelse ligger på Consulted and Informed.
Hvem deltar	Representanter deltar fra ulike organisasjoner, og foreldre deltar fra ulike hold. Barn og unge deltar også direkte selv på ulike måter.

Tabell 6: Kunnskapsløftet oppsummert. En teoretisk gjennomgang av deltakelse i reformen

4.4 Reformene sett opp mot hverandre

For å samle alle reformene og vurderingskriteriene under ett, er de satt sammen i en felles tabell. Dette er en enkel fremstilling som viser en del av hvordan reformene stiller seg mot hverandre. Tabellen vil bli drøftet ytterligere i en samlet vurdering og analyse av funn.

Hvordan det deltas, og nivåer av deltakelse, kategoriseres ut fra Davies matrise.

(Forklaring av forkortelser)

Surveys & consultations: S&C

Young people are assigned tasks & activities: YPAATA

One off events or annual participation events: OOEAPE

Young people are consulted and kept informed: YPACAKI

Participation projects: PP

	Barnevernreformen	Barnehagereformen	Kunnskapsløftet
Når deltas det	Tidlig, midtveis og avslutningsvis	I forkant, tidlig, midtveis og avslutningsvis	I forkant, tidlig, midtveis og avslutningsvis
Hvordan deltas det, nivå av deltakelse	YPACAKI og S&C, YPACAKI og OOEAPE, og YPACAKI og PP	YPACAKI og S&C, YPACAKI og OOEAPE	OOEAPE og YPACAKI, og S&C og YPACAKI
Hvem deltar	Representanter, unge direkte	Representanter	Representanter og barn og unge direkte

Tabell 7: Felles reformtabell: En fremstilling av deltakelse i reformene

5.0 Drøfting

5.1 Demokrati, maktfordeling, og de unge

Hvem som skal få bestemme i politiske spørsmål og hvordan makt skal fordeles i et demokrati er spørsmål få nasjoner har innrettet seg likt etter. Hvor mange og hvem som deltar og har innflytelse i politikken, er et mye brukt mål på hvor godt et demokrati fungerer.

Maktfordeling og innflytelse er store begreper som rommer mye, men ved å studere deltakelse har nivået av innflytelse og makt kunnet vurderes.

Kategorisering av politisk medborgerskap forteller at mens meningsdannelse og deltakelse er ment å gjelde for alle, er ikke fulle politiske rettigheter gitt til enhver. Barn og unge er en av disse gruppene som ikke har fulle politiske rettigheter, men hvorvidt de får muligheten til meningsdannelse og deltakelse har blitt undersøkt i denne oppgaven. Fra stortingsmelding om oppvekst og levekår i Norge heter det at barn og unge skal ansees for å være selvstendige og autonome samfunnsmedlemmer, og det argumenteres for muligheten til medbestemmelse og sosial integrasjon ved deltakelse i politiske prosesser. Med beskrivelsen som aktive medborgere heter det også i stortingsmeldingen at de skal få delta i reelle demokratiske prosesser hvor de gjennom å utøve makt, påvirker sin egen hverdag (Stortingsmelding nr.39 (2001-2002)).

I de omfattende reformprosessene som har vært studert i denne oppgaven skulle det ligge helt åpent for å se dette i praksis. Denne omtalen av medvirkning og å bli hørt er også en henvisning til svært sentrale demokratiske verdier. Det sier noe om hvordan de tolker og ønsker å overføre demokratiske verdier og medborgerskap, samt rettigheter som for eksempel ratifiseringen av barnekonvensjonen, i praksis. I de studerte reformene kommer det frem at disse uttalelsene om hvordan dette skal foregå i praksis, ikke følger konkrete retningslinjer eller instruksjoner. Det henvises ikke til noen form for rammer for deltakelse fra barn og unge. I grunnlovens paragraf § 104 annet ledd omtales vurderingen av barnekonvensjonens artikkel 3 vedrørende hensynet til barns beste. Med presiseringen som sier at barns beste skal være grunnleggende når handlinger og avgjørelser retter seg mot barn, betyr det egentlig at dette hensynet skal ligge til grunn og være betydelig overveid ved alle bestemmelser som omhandler barn og unge. (Kongeriket Noregs Grunnlov, 2018) Som flere innsendere av høringssvar i reformprosessene har presisert, er en fullstendig vurdering av barns beste umulig å gjøre uten å også spørre barn om deres mening. Flere forskere har vist at dette er

mulig selv ned i lav barnehagealder. Både FNs barnekomite og Barneombudet har ment at dette området har stort forbedringspotensiale i Norge (Barneombudet, 2017, side 17).

Studiene av reformene bekrefter denne oppfatningen. Selv om det vises til hva som kan være bra for barn, er det få konkrete vurderinger av dette prinsippet.

Høringsinstruksen i Norge sier at saker skal sendes på høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2000, Utredningsinstruksen, punkt 5.1). I de tilfellene hvor barn og unge faktisk inviteres med i høringer og utredninger har det vist seg at språket de møtes med er lite tilpasset deres aldersgruppe (Barneombudet, 2017 Side 19). Dette stemmer i stor grad overens med funnene i denne oppgavens analyser.

Det er ingen stor nyhet eller sensasjon at barn og unge kommer dårligere ut enn voksne innen de fleste former for besittelse makt.

Med færre maktmidler eller og uten muligheten til å påvirke det politiske landskapet ved valg, stiller barn og unge med helt andre muligheter til å bli hørt i demokratiet Norge. Det å få en formell og markant del i en politisk prosess som omhandler et fagfelt de selv er berørt av, fordeler helt klart makt til denne gruppen (Østerud et al, 2003). Som nevnt blir da den eventuelle deltakelsen som barn og unge i stor grad må inviteres inn i, den eneste måten å selv få noe som helt innflytelse og makt over politikk som vil berøre dem selv direkte. Det derfor vært spesielt relevant å undersøke hvilken innflytelse medvirkningen i reformprosessene har gitt i en ramme av demokrati- og medborgerperspektiv.

Det å få en formell og markant del i en politisk prosess som omhandler et fagfelt en selv er berørt av, fordeler helt klart makt. Som nevnt blir da den eventuelle deltakelsen som barn og unge i stor grad må inviteres inn i, den eneste måten å selv få noe som helt innflytelse og makt over politikk som vil berøre dem selv direkte. Analysene av reformene viser at barn og unge blir konsultert i en rekke tilfeller, men i liten grad er med i kjernen av reformprosessene. Makt er derfor i mindre grad er fordelt til barn og unge i reformprosessene.

5.2 Deltakelse

Blant de mest sentrale teoretikerne denne oppgaven baserer seg på, sies det tydelig at når barn og unge får delta i politiske prosesser virker det inspirerende, og demokratiske verdier rundt medvirkning blir oppnådd. Det sies at det ikke er noe mål å kun legge til rette for involvering av den langsiktig bindende typen, men at mulighetene bør være spredt fra venstre til høyre i matrisen for deltakelse. (Badham and Davies, 2007)

Analysene av reformene viser at det er noe variasjon i typen deltakelse, men den spenner ikke over hele matrisen.

På hvilket tidspunkt barn og unge får slippe til i en reformprosess er avgjørende for hvilken innflytelse de potensielt kan få. Å være en del av en gruppe som lager en agenda for et foreliggende reformarbeid er noe helt annet enn å bli spurt om å kommentere på et gjennomarbeidet reformforslag. Også typen deltakelse har mye å si for hvilken makt som egentlig ligger i medvirkningen. Ved å delegere ansvar flyttes det betydelig mer makt enn når det gjøres konsulteringer. Spesielt for barn og unge har det stor betydning hvordan de blir møtt med politisk innhold. Språket de møtes med og arenaen de deltar på, er rammer som betyr mye for hvordan deltakelsen kan utfolde seg. I flere av reformene har barn og unge blitt trukket inn i prosessene på tidlige tidspunkter, men de virker ikke å ha blitt gitt reell mulighet til å medvirke i agendasetting for reformprosessene.

Direkte deltakelse fra barn og unge er ikke likestilt med at barn og unge representeres i politisk arbeid. Noe av grunnen til dette er teorien rundt deltakelse som sier at; for at barn skal oppnå et bærekraftig og meningsfullt liv for seg selv må de forstå de universelle rettighetene til alle mennesker. Det hevdes at dette kun er mulig gjennom hyppige erfaringer med demokratisk deltakelse i organisasjoner, skoler og politikk. Når barn og unge deltar i politiske prosesser oppnås ikke bare målet om å bli hørt og få medvirke, men det skaper også noe verdifullt hos dem som deltar. Uten øvelse fra tidlig av vil det være vanskelig å bygge selvsikkerhet og kompetanse, og barn bør derfor inkluderes lenge før de i praksis er kompetente nok til å levere et fullverdig bidrag. Det hevdes at viktigheten av å involvere barn direkte ser en når disse barna som voksne selv kan være med å bygge opp om autentiske deltakelsesdemokratier, hvor representative demokratier ofte er utvannet av markedskrefter. Selve sunnheten i et demokrati er av flere ment å kunne måles på nettopp hvordan innbyggerne, barn så vel som voksne, involveres i demokratiske prosesser. Det sies at i mange vel etablerte demokratier hvor barns rettigheter er vedtatt opp og i mente foregår det en form for deltakelse fra barn og unge som er både utnyttende og lunefullt innrettet. (Hart, 1992). Potensialet kan virke stort når det kommer til barn og unges direkte deltakelse i politiske prosesser. Det er ikke funnet utnyttende og lunefullt innrettet tilstedeværelse av barn og unge i reformene som har vært analysert i denne oppgaven. Det er på den andre siden heller ikke funnet deltakelse og medvirkning som kan vurderes å være en svært god ivaretagelse av hensynet til å bygge selvsikkerhet og kompetanse hos barn og unge.

I studien av de tre reformene som retter seg mot barn og unge er det funnet ulike varianter av representasjon. Som tidligere nevnt har både barn representert barn, og foreldre og andre

voksne har representert barn. Fra teorien om representasjon finnes det ulike kategoriseringer for representering. Det aller meste av dette er myntet på valg av representanter. I studiene av reformene er det ingen tegn på at representantene har blitt valgt til oppgavene sine.

Surrogatformen for representering er aktuell i de tilfellene hvor voksne har representert barn og snakker som barns stemme og på vegne av barn, uten å tillegge sterk egen tolkning og «omskrivning» av hva barn uttrykker. Det må samtidig antas at både foreldre og andre representanter kan ha satt sitt eget preg på hva de uttaler ut fra sin egen bakgrunn og egne interesser. Men i lys av deres roller kan ikke *surrogatformen* for representasjon utelukkes. En *deskriptiv* representant kan virke styrkende for politisk underlegne grupper og i denne sammenhengen vil barn som representerer barn gå under en slik kategori. (Mansbridge, 2003) For barns del som historisk sett har hatt en svært liten rolle i politisk arbeid vil en tilstedeværelse bety økt legitimitet når det kommer til vurdering av barneperspektivet. Barn og unge kan ut fra teorien gå innunder betegnelsen «annenrangs borgerskap». Særlig barnekonvensjonen ble et skifte i synet på at denne gruppen også kunne egne seg til å ta del i politisk arbeid. (Mansbridge, 1999)

Alle former for representasjon av barn og unge har vært interessant i studien av reformene, men særlig barns representering av barn har vært spesielt å se etter ut fra en større og større oppfatning blant teoretikere om at barn er mer enn nok kapable til å representere andre på en demokratisk måte. (Hart, 1992).

Uten å skulle studere koblingen til andre barn nøye er det interessant å ha som bakteppe den oppfatningen om at når barn selv er representanter har de ofte en større evne til å få bedre kontakt med de barna som ikke er delaktige og like ressurssterke, enn hva andre representanter har.

I barnevernsreformen deltok en rekke organisasjoner som representerer barns ståsted. Både Landsforeningen for Barnevernsbarn, Norsk Fosterhjemsforening, Redd Barna, Organisasjonen Voksne for Barn, organisasjonen Barns Beste, Ideelt Barnevernsforum, Barneombudet og Barnevernssambandet representerer helt eller delvis barns uttrykk og behov. *Surrogatformen* for representasjon er en anvendelig beskrivelse for den typen representasjon. Når Forandringsfabrikken med Barnevernsproffene og organisasjonen Barnevernsbarna deltar med unge tilstede, er det snakk om både en direkte deltakelse ettersom de blant annet snakker på vegne av seg selv. Samtidig legger de også frem synspunkter på vegne av en større gruppe barn, og da kan det beskrives som at de har en *deskriptiv* representasjonstype på vegne av de unge som ikke selv deltar. Ut fra teorien om at barn i representasjonsroller har bedre evne til å skape god kontakt med de de representerer enn hva

voksne ville ha i samme tilfelle, er denne representasjonen i barnevernsreformen spesielt interessant da barnevernsbarn ytrer behov på vegne av en stor gruppe unge som ikke selv deltar.

I reformprosessen rundt barnehagereformen ble barn representert av organisasjonen Aktive Foreldre, Barneombudet, Foreldrenes arbeidsutvalg, Foreldreaksjonen (nasjonalt foreldreopprop), samarbeidsutvalg fra barnehager (med foreldrerepresentanter), barnehager, foreldreutvalg, foreldrerråd og foreldrerepresentanter. Organisasjonen Aktive Foreldre skriver at foreldre er å anse som barnas fremste talspersoner, og derfor er så mange fora med foreldre inkludert i vurderingen. Alle disse formene for representanter kan beskrives som en *Surrogatform*, selv om det er naturlig at foreldre har egne iboende ønsker for barna. Det er ikke unaturlig å tenke at foreldrene også snakker på vegne av seg selv og sine egne ønsker når det kommer til innrettinger rundt barnehager, men forholdene som påvirker barna er en såpass stor del av reformens innhold at de derfor også vurderes som barns representanter.

I arbeidet med reformen Kunnskapsløftet har både Barneombudet, Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) og foreldre vært involverte i ulike sammenhenger. Som representanter for barn kan de beskrives med *surrogatformen* for representasjon. Elevorganisasjonen og Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner kan ha hatt unge selv som deltakere på vegne av seg selv, og da vil også en *deskriptiv* form for representering være anvendelig.

7.0 Samlet vurdering/analyse

7.1 Hva er hovedfunn

Studien av deltakelse i reformprosesser rettet mot barn og unge avdekker at det er både forskjeller og likheter å finne. Deltakelse skjer i ulike former, i ulik grad og hyppighet. Både nivå og form på deltakelsen skiller seg derimot ikke mye fra hverandre når den settes inn i Davies matrise for deltakelse. Det er tydelig at barn og unge ikke har fått delegert makt til å delta i avgjørelser, men de får uttrykke seg på konsultasjonsnivå.

	Individual complaints or feedback	Surveys & consultations	One-off events or annual participation events	Participation projects - often using arts or media	Peer-led activities such as training, research & evaluation	Youth forum, youth grant-making etc.	Young people involved in governance
Youth initiated - shared decisions with adults							
Youth initiated and directed							
Adult initiated - shared decisions with youth			{ Degrees of participation				
Young people are consulted & kept informed							
Young people are assigned tasks & activities							
Tokenism							
Decoration		{ Levels of non involvement					
Manipulation							

Figur 2: - Matrix of Participation, 2007, Davies, T., side 90, med merking av funn

Barnevernreformen	Barnehagereformen	Kunnskapsløftet
YPACAKI og S&C, YPACAKI og OOEAPE, og YPACAKI og PP	YPACAKI og S&C, YPACAKI og OOEAPE	OOEAPE og YPACAKI, og S&C og YPACAKI

Tabell 8: Funn i figur 2

Som matrisen viser er det både i enkeltstående hendelser og noe i prosjekter, at barn, unge eller representanter deltar. Plasseringene reformene får i matrisen sier ikke alt om funnene, men den viser i grove trekk hva slags deltakelse som er å finne. Denne fremstillingen er tydelig på at til tross for enkelte forskjeller er deltakelsen i de ulike reformene å regne som svært lik når den sees i et større bilde slik som matrisen.

Reformene som er undersøkt skiller seg fra hverandre på ulike måter. De har ulik målgruppe og politikkområde, de har flere ulikheter ut fra klassifiseringen av reformtyper, og de har oppstått under ulike politiske forhold. Reformene følger alle et mønster hvor høringsrundene er en betydelig del av deltakelsen fra barn og unge. At utredningsinstruksen, med beskrivelse

av høringer, preger alle reformene i stor grad, viser et mønster hvor det kan antas at denne instruksens muligens er det elementet som står sterkest i formaliseringen og institusjonaliseringen av de politiske prosessene som er undersøkt.

Barn og unge har blitt møtt på skoler der de selv hører til, de har vært invitert til konferanser, dialogmøter og referansegruppe. Reformene har også hentet frem forskning bevisst for å finne ut hva som er barn og unges ytringer om ulike forhold. I ett tilfelle var unge også tilstede i Stortinget selv under komitehøring. Representanter for barn og unge har deltatt i ulike typer høringer, og flere har vært tilstede i møter, konferanser, referansegrupper og i ulike utredninger. I noen tilfeller har barn og unges stemme vært søkt etter konkret, men å involvere enten barn og unge eller representanter for dem i kjernen av reformprosessene har ikke vært tilfelle. Ansvar, medbestemmelse, deltakelse i avgjørelsessituasjoner og agendasetting har ikke vært delegert til barn, unge eller deres representanter i noen av reformene.

Analyseapparatet og metoden for å studere reformene har virket å favne om det problemstillingen spør om. Det har ikke dukket opp funn i reformprosessene som ikke har vært planlagt for og tatt høyde for i analyseapparatet. Nyansene i funnene har i stor grad vært mulige å beskrive ut fra det teoretiske rammeverket. I selve matrisen for deltakelse er det en enklere versjon av funnene som presenteres, men denne fremstillingen er på ingen måte feilaktig ut fra hva analysene har avdekket. Det kommer tydelig frem at ingen av reformene refererer til noen form for retningslinjer for, eller har spesifikke rammer for, deltakelse spesifikt fra barn og unge.

Deltakelsens betydning for maktfordeling

Plasseringen av deltakelse i Davies matrise forteller en del om hvilken makt barn og unge har fått i reformprosessene som har vært rettet mot dem selv.

Fordelingen av både økonomiske og sosiale ressurser er en utfordring når påvirkningsmakt fordeles i et demokrati. Barn og unge som individer stiller i utgangspunktet med markant dårligere ressurser innen de fleste maktfaktorene, men interesseorganisasjonene som representerer barn og unge har et noe annerledes utgangspunkt. Som gruppe mangler dog barn og unge sterke organisasjonsforeninger. Sett opp mot hva som er tilfelle for grupperinger av voksne er slike organisasjoner noe det ikke finnes tilsvarende av for barn og unge. Samtidig skal rettigheter gjennom blant annet barnekonvensjonen fungere som en oppdemming for

dette. Som tidligere diskutert er disse rettighetene i stor grad opp til en nasjon å tolke praksisen på.

Uten sterke maktmidler eller muligheten til å påvirke det politiske landskapet ved valg, blir det færre muligheter til å få sin stemme hørt i et demokrati. Det blir også lettere å tilsidesette denne gruppens medvirkning i politiske prosesser ettersom det er en svak samfunnsgruppe med færre maktmidler å ty til i situasjoner hvor de blir oversett, og ønsker å belyse dette. Denne gruppens muligheter til å bli hørt hviler derfor i spesielt stor grad på hvilken medvirkning og deltakelse de får i formelle politiske prosesser. I et demokrati- og medborgerperspektiv har det derfor vært spesielt relevant å undersøke hvilken innflytelse denne medvirkningen kan antas å gi. (Østerud et al, 2003)

Deltakelsen som er funnet viser at barn og unge har innflytelse i reformprosessene ved at de har fått uttale seg direkte eller gjennom representanter. Det er liten tvil om at det potensielt kunne vært gjort en enda bredere inkludering av barn og unge, men den deltakelsen som er der ligger på et nivå av betydning. På samme tid er det nødvendig å påpeke at det ikke er snakk om maktforskyvning. Det er ikke delegert noe medansvar, og det er ikke funnet deltakelse og inkludering i selve kjernen av reformprosessen. Konsultasjonsnivået som deltakelsen befinner seg på, indikerer at makt i mindre grad er fordelt til barn og unge i reformprosessene.

7.2 Forskjellene

Som tidligere nevnt er det funnet både forskjeller og likheter i reformene. Både Barnehagereformen og Kunnskapsløftet bygger i stor grad på tidligere forskning eller forskning igangsatt før reformprosessene startet. I alle reformene har barn og unge eller representanter for dem deltatt i høringer, men i prosessen rundt Kunnskapsløftet ble høringer utformet spesifikt for å treffe barn og unge på sine arenaer. Hvordan reforminnholdet er kommunisert ut til barn og unge når de har vært tilstede i Kunnskapsløftets høringer på skoler er ikke sikkert, men ut over dette er det ikke utformet skriftlige høringsbrev tilpasset barn. I både barnevernsreformen og Kunnskapsløftet har barn og unge deltatt i noe grad selv. Dette er ikke å finne i barnehagereformen ut over at barn har svart på spørsmål i undersøkelser gjort i forkant av reformen. Spesielt i barnevernsreformen ble det ytret svært sterkt fra mange hold at medvirkningen fra barn og unge burde vært betydelig sterkere enn den var. Denne etterspørselen etter mer informasjon om synspunktene til brukerne av reformen var også å se i prosessen rundt barnehagereformen, men da i form av behov for større samlende undersøkelser, og ikke direkte i sondering av reforminnhold.

Alle reformene bærer preg av kategorien *strukturell politikk* fra kategorier for ulike typer reformer. Barnehagereformen har noe mer preg av *fordelingskategorien* enn de andre, mens Kunnskapsløftet har elementer fra *reguleringskategorien*.

Det er i barnevernsreformen lagt opp til et større forsøksprosjekt som vil kunne innebære stor medvirkning og deltakelse fra unge. Det er bedt om det i utlysningsteksten for forsøket, og en av deltakerne har allerede involvert unge i en referansegruppe. Dette forsøksprosjektet er langt fra ferdig, og barnevernsreformen er i hovedsak allerede igangsatt. Derfor måtte forsøksprosjektet sees bort i fra. Om det hadde vært ferdig før reformen ble vedtatt, hadde dette vært en stor forskjell fra de andre reformene.

7.3 Mulige årsaker

Mulige årsaker til hvorfor forskjellene og likhetene er som de er kan være mange. En innlysende faktor er at trekk ved målgruppene påvirker hvordan de involveres i reformprosessene. Selv om alle reformene retter seg mot barn og unge er det ulike skillelinjer også innad i denne gruppen. Barnevernsreformen retter seg mot barn som har relasjon til barnevernet, Kunnskapsløftet retter seg mot barn fra skolepliktig alder og oppover, og barnehagereformen retter seg mot barn opp til 6 år. Dette er ulike grupper både med tanke på

alder og størrelse på gruppen. Det er også ulikheter når det kommer til hva reformene representerer av faglig innhold i relasjon til gruppene, og med det hvordan målgruppene potensielt kan representeres.

Trekk ved reformene kan også tenkes å ha påvirket hvilken deltakelse som sees fra barn og unge eller deres representanter.

En reform kan dreie seg om en mindre lovendring eller den kan være en fullstendig forandring av en sektors struktur, lover, tjenester og ansvar. Med andre ord er størrelsen og omfanget av en reform et trekk som om mulig kan spille inn på hvordan deltakelse i reformprosessen foregår. En reform kan være lite overraskende og springe ut av lengre tids diskusjon, eller den kan komme brått på alle andre enn de som initierer den. Noen reformer har et enkelt og lett forståelig preg, mens andre er mer udefinerte og åpne for utvikling underveis i reformprosessen. I oppstarten av reformer er det i ulik grad spørsmål som skal besvares underveis. Hvor åpne reformer er, kan tenkes å ha betydning for hvem og hvor mange som involveres i prosessen med å utforme reformene.

I kategorisering av reformer ligger det spesifiseringer om hvorvidt reformer er omfordelende, strukturelle, fordelende eller regulerende. En reform som skal omfordele ressurser kan tenkes å skape mer diskusjon enn en reform som kun skal fordele ekstra ressurser til en målgruppe. Strukturelle endringer kan tenkes å by på ulike ønsker fra grupper som påvirkes ulikt, og dermed også by på noe utfordring rundt inkludering av disse i reformprosesser.

Tidspresset som ligger i en reformprosess kan også tenkes å variere. Det kan dukke opp behov i samfunnet som krever rask handling, og det kan være forhold som trenger å utredes nøye før avgjørelser tas. I denne oppgaven er det omfattende reformer som vurderes, og da utelukker det i utgangspunktet de korteste variantene av reformprosesser.

Hvilken tid en reform oppstår i kan muligens påvirke hvordan prosessen utfolder seg. Trender i tiden, kriser, tendenser som fokus på brukerrettigheter osv., kan om mulig påvirke hva som forventes i politisk arbeid.

Trekk ved det politiske miljøet og den politiske situasjonen er forhold som ikke kan utelukkes at har innvirkning på en reformprosess.

Graden av informasjonstilgang og motivasjon for spredning av denne informasjonen kan plasseres under betegnelsen *politisk miljø*. Dette er begreper som beskriver hvordan reformen holdes mer eller mindre «lukket» for omgivelsene. Flere undersøkelser og eksperimenter er gjort for å finne ut hvordan forhold i det politiske miljøet påvirket hvordan innbyggere

oppførte seg rundt politikk. Hvis informasjonen formidler både innholdet i politikken og hvordan det bør vurderes og angripes, er det av høy verdi. Innbyggere bør spesielt kunne forstå hva som er fordeler og ulemper i politikken de skal vurdere. (Kuklinks et.al, 2001)

Hvor mye motivasjon en person har med inn i en avgjørelse er viktig for hvor mye detaljfokus, grundighet og innsats han legger i vurderingene sine. Uten særlig motivasjon vil folk gjøre svært minimal analyse av saker og heller lene seg på den generelle oppfatningen i samfunnet. Et spørsmål som tas opp er hvorvidt det er mulig for et politisk miljø å skape så mye motivasjon i et demokrati at folk involverer seg i saker. Til det svares det at når det er mulig for store deler av befolkningen å stemme ved valg selv om de ikke har en større innflytelse enn akkurat sin egen stemme, så vurderes det som mulig å motivere til at folk setter seg inn i, og involverer seg i, selv distanserte politiske fenomen. (Lau et al. 1991)

Ikke bare påvirker det politiske miljøet nivået på innbyggers involvering, men spesielt det å spre informasjon med diagnostisk kvalitet jevner også ut forskjellen mellom innbyggere som er høyt utdannet og politisk sofistikerte, og dem som ikke er det, når det kommer til mulighetene til å sette seg inn i og gjøre vurderinger rundt politikk. Det hevdes da at det ikke er begrensninger i folket som hemmer involvering og politiske avveininger blant folket, men forhold i det politiske miljøet. Dette summeres opp med en sammenligning av innbyggers stemme med et ekko når det sies at kvaliteten på innbyggers innspill er en speiling av hva det politiske miljøet gir. (Kuklinks et.al, 2001)

Forhold i Storting og Regjering kan tenkes å ha betydning for hvordan politiske reformprosesser utfolder seg. Den første faktoren er spørsmålet rundt hvilken støtte en regjering har i stortinget. For en mindretallsregjering er det nødvendig med god nok støtte til å samle flertall rundt saker. Når opposisjoner har stor innflytelse, antallet partier i parlamentet er stort og støtten til partier ytterst i partifløyene er stor, sitter regjeringer gjennomsnittlig kortere og mer utrygt enn hvis ikke forholdene er slik (Rasch, 2000, a og b). Politisk stabilitet og styringsevne eller styringsfrihet er tett koblet sammen. Jo flere partier som skal være med å styre, desto vanskeligere blir det å holde en langsiktig budsjettpolitikk i fokus. Dette gjelder både flertallskoalisjoner og mindretallsregjeringer (Roubini og Sachs (1989) a og b).

Det kan ut fra dette stilles spørsmål ved politiske reformprosesser. I den grad en regjering kan vise til støtte fra brukerne og målgruppene en reform retter seg mot når en reform skal fremmes for stortinget, er det en styrke når støtten hos opposisjonen i utgangspunktet er noe usikker. I motsatt fall, når motstanden fra brukerne i en reform er stor, kan dette holdes som argument når opposisjonen ønsker å utsette, endre eller stoppe en reform. På en annen side

går det an å lure på om stor politisk støtte og politisk enighet om reformen gjør det mulig å drive en reformprosess i mer rene politiske fora uten å ta runden med å involvere brukerne og målgruppene i stor grad. Da er brukernes støtte noe de hverken er avhengige av eller trenger å ta like stort hensyn til som når de presses fra en sterk opposisjon. Ut fra dette er det mulig å danne seg et bilde av brukernes stemme som et slags maktmiddel som kan brukes både enten av regjeringen eller av opposisjonen. Enighet om sak både innad i regjering og i stortinget generelt kan sies å være en faktor som muligens kan påvirke behovet for å teste reformens innhold blant brukere.

Det som faktisk er funnet i denne studien av reformer er at det ligger en antydning til mønster i funnene. Deltakelse i høringsrundene er en betydelig del av deltakelsen fra barn og unge i alle reformene. Selv om de skiller seg fra hverandre med ulik målgruppe og politikkområde, ulikheter i klassifiseringen av reformtyper, og ulike politiske forhold, virker utredningsinstruksens spesifisering av høringer å stå sentralt. Denne formen for formalisering og institusjonalisering av politiske prosesser, slik som reformprosessene, kan virke å være et element som påvirker deltakelsen i de reformene som er studert.

Medvirkning og deltakelse i reformprosesser bør kunne tenkes å ha ideologiske, demokratiske og kvalitetsmessige hensyn, men det bør også kunne vurderes om forhold i det politiske systemet i noe grad påvirker valg rundt brukeres og målgruppers medvirkning i reformprosesser.

7.4 Nye spørsmål som dukker opp

I studien av deltakelse i reformer har det dukket opp ulike spørsmål som kunne være interessante å undersøke ytterligere. Disse er blant annet:

- Hvordan deltar barn og unge i reformprosesser rettet mot dem selv i andre nordiske land?
- Hvordan deltar andre grupper i befolkningen som ikke har stemmerett, når reformer rettet mot dem arbeides med? Dette gjelder innvandrere uten fullt borgerskap og straffedømte som er fratatt stemmeretten.
- Hvilke mulige årsaksfaktorer har faktisk betydning for deltakelse og medvirkning?
- Er det andre faktorer som påvirker deltakelse og medvirkning?

- Hvilke vurderinger er gjort av ulike parter i utformingen av reformprosessene og spesifikt delen rundt deltakelse og medvirkning fra brukere og målgrupper?
- Hvilken verdi skaper medvirkning fra barn og unge utover det som er dokumentert?

7.6 Konklusjon

Problemstillingen stiller spørsmål om hvordan barn og unge deltar i politiske reformprosesser rettet mot dem selv. Det er undersøkt i hvilken grad medvirkningen gir innflytelse og makt til denne gruppen medborgere.

Det sees reell medvirkning og deltakelse på et nivå av betydning, men ikke delegert makt og medansvar i merkbar grad. Det er både likheter og forskjeller mellom de ulike reformene når det kommer til barn og unge sin deltakelse.

8.0 Litteraturliste / Kilder

Bøker

Badham, B., og Davies, T. (2007). The active involvement of young people. I R. Harrison, C. Benjamin, S. Curran og R. Hunter (Red), *Leading work with young people* (s. 80-96). Milton Keynes: Sage Publication

Blakar, Rolv Mikkel, (1996), *Språk er makt* (6.utg.). Oslo: Pax

Engelstad, F. og Ødegård, G, (2003), *Ungdom, makt og mening*. Trondheim: Gyldendal Norsk Forlag AS

Hart, Roger, (1997). *Children`s Participation, theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. Oxfordshire og New York: Earthscan publications.

Held, David. (1987) *Models of democracy*. Cambridge: Polity press

Kjellberg F. og Reitan, M., (2007) *Studie av offentlig politikk, en innføring*. Otta: TANO forlag

Lorentzen, Håkon. (2002) *Sivilt engasjement mellom frihet og forpliktelse*. Oslo: Pax forlag

Marshall, T. H. (1964), *Class, Citizenship and social development*. New York: Anchor Books

Pennock, J. R., (1979). *Democratic Political Theory*. Princeton: Princeton University Press

Strømsnes, Kristin, (2003), *Folkets makt. Medborgerskap, demokrati, deltakelse*. Trondheim: Gyldendal Norsk Forlag AS

Østerud, Ø., Engelstad F. og Selle P., (2003). *Makten og demokratiet*. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen. Trondheim: Gyldendal Norsk Forlag AS

Artikler

Davies, Tim, 2009, *Can social networks bridge the participation gap?* Hentet fra: <http://www.timdavies.org.uk/2009/05/18/can-social-networks-bridge-the-participation-gap/>

Ebdrup, Niels, 2011, *Det gamle Athen ga oss ikke demokratiet*. Intervju med oldtidsforsker Jens Krasilnikoff ved historisk avdeling ved Aarhus universitet. Forskning.no. Hentet fra: <https://forskning.no/historie/2011/01/det-gamle-athen-ga-oss-ikke-demokratiet>

Hart, Roger, (1992), *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*, UNICEF Innocenti Essays nr. 4, Firenze: UNICEF. Hentet fra: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf

International Association for Public Participation, 2007, *IAP2 – Spectrum of Public Participation*. Hentet fra side 25 i: http://www.youthpolicy.org/wp-content/uploads/library/Participation_Models_20121118.pdf

Kuklinski, J. H., Quirk, P. J., Jerit, J. and Rich, R. F., 2001, *The Political Environment and Citizen Competence*, American Journal of Political Science, Vol. 45, No. 2, side 410-424. Hentet fra: <https://www.jstor.org/stable/2669349> Accessed: 26-12-2018 16:16 UTC

Lau, R. R., Smith, R. A., og Fiske, S. T. 1991. *Political Beliefs, Policy Interpretations, and Political Persuasion*. Journal of Politics, 53:3 side 644-675.

Mansbridge, Jane, 1999, *Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"*. THE JOURNAL OF POLITICS, Vol. 61, No. 3, 1999, Side 628-657. University of Texas Press, Austin, Texas. Hentet fra:

https://wapp.hks.harvard.edu/files/wapp/files/should_blacks_represent_blacks_and_women_represent_women_a_contingent_yes1.pdf

Mansbridge, Jane, 2003, *Rethinking Representation*. The American Political Science Review, Vol. 97, No. 4. 2003, Side 515-528. Hentet fra:
<https://eurogender.eige.europa.eu/system/files/3593021.pdf>

Rasch, B.E. 2000 a. *Parlamentariske instrumenter og minoritetsparlamentarisme*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065, Rapport 13, mars 2000, ISBN 82-92028-14-5. Hentet fra:
<https://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2000/rapp13.html>

Rasch, B.E. 2000 b. *Kan mindretallsregjeringene reguleres bort?* Nytt Norsk Tidsskrift nr.2 2000, side 186-194. Hentet fra:
[https://www.nb.no/items/63340f4100b4687ca192d288b575259e?page=1&searchText =](https://www.nb.no/items/63340f4100b4687ca192d288b575259e?page=1&searchText=)

Roubini, N. og J. Sachs, 1989 a. *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*, European Economic Review 33, side 903-938. Hentet fra:
<https://www.earth.columbia.edu/sitefiles/file/about/director/documents/EuropeanEconomicReviewwithRoubini1989PoliticalandEconomicDeterminantsofBudgetDeficits.pdf>

Roubini, N. og J. Sachs, 1989 b. *Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries*, *Economic Policy* vol.4 nr. 8, side 99-132. Hentet fra:
<http://homepage.ntu.edu.tw/~kslin/macro2009/Roubini%20and%20Sachs%201989.pdf>

Nettsteder

Atekst, (2018), Arkiv hos Retriever, 05.10.2018. Hentet fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive.html?redir=true>

Barne- og familiedepartementet, 2014. *Flere barn skal få rett hjelp til rett tid*. Nyhet på regjeringen.no angående igangsettelse av reformen (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Flere-barn-skal-fa-rett-hjelp-til-rett-tid--/id766774/>)

Barne- og familiedepartementet, 2017, *Barnevernsreformen*. oversikt over barnevernsreformen som sak. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/sak/strukturendringer-i-barnevernet/id2411809/>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015. *Nøtterøy, Alta og Røyken er valgt ut som forsøkskommuner*. Pressemelding om hvem som er valgt ut som forsøkskommuner: Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/notteroy-alta-og-roeyken-er-valgt-ut-som-forsokskommuner/id2462855/>

Filosofi.no, 2019. *Filosofiens historie*. Hentet fra: <https://filosofi.no/filosofiens-historie/>

Reform, 2018. *Reformdefinisjon* I Store norske leksikon. Hentet 30.12.18 fra <https://snl.no/reform>

Stortinget, 2019, *Tidslinje over stemmerettens historie*. Stortinget.no. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/stemmerettsjubileet-2019/stemmerettens-historie/tidslinje/>

Thorsen, D. E., Svensson, P., og Hovde, K. O., (2018) *Demokrati*, I Store norske leksikon. Hentet fra: <https://snl.no/demokrati>.

Offisielle dokumenter

Stortingsmeldinger

Barne- og familiedepartementet, 2002, *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge*, Stortingsmelding nr.39 (2001-2002). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-39-2001-2002-/id470899/>

Barne- og familiedepartementet, 2003, St.mel. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* og Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 5.mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-76-2002-2003-/id126909/> og
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-24-2002-2003-/id135490/>

Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, St.meld. nr. 030 (2003-2004). *Kultur for læring*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec1>

Høringer

Barne- og familiedepartementet, 2005. Høring – *forslag til forskrifter til ny barnehagelov*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-forskrifter-til-ny-ba/id97359/?expand=horingsbrev>

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2003, Høring om 1) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* 2) *Lov om endringer i lov 5.mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. St.meld. nr. 24 (2002-2003), Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10001211>

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2005, Høring om lov om barnehager (barnehageloven). Ot.prp.nr. 72 (2004-2005). Hentet fra:
<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10002483>

Familie- og kulturkomiteen, 2017, *høring om 1) endringer i barnevernloven (barnevernsreform) og 2) Representantforslag om å innføre en nærhetsreform i barnevernet*, Prop. 73 L (2016-2017), Dokument 8:38 S (2016-2017). Hentet fra:
<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10003829>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, Høringsnotat §2, i forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forsok-med-ny-ansvarsfordeling-i-barnevernet/id2412601/>

§2 i forslag til forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet i x kommune

<https://www.regjeringen.no/contentassets/450c4e1bd145474dbfdbc474e82e555f/forslag-til-forsoksforskrift-med-merknader.pdf>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, høringsvar, Høring: forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forsok-med-ny-ansvarsfordeling-i-barnevernet/id2412601/?expand=horingsvar>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016, Høringsnotat i endelig forslag til endringer i barnevernloven. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4e004b63024c43c992a36fc4af0771d3/horingnotat---endringer-i-barnevernloven---kvalitets--og-strukturereform.pdf>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016, Høringsvar på forslag. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringer-i-barnevernloven-kvalitets--og-strukturereform/id2480238/?expand=horingsvar>

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, 2004, *Høring om Kultur for Læring*. St.meld. nr. 030 (2003-2004). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=28804>

Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, Høring – Kvalitetsutvalgets innstilling og andre aktuelle problemstillinger. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-kvalitetsutvalgets-innstilling-og/id95535/?expand=horingsbrev>

Diverse

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, kunngjøringstekst i utlysning til forsøk i kommuner. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fa9f490b8d9c4105b2bd31a080dcaead/0605>

15-oppdatert-kunngjoringstekst-for-forsok-med-ny-ansvarsfordeling-i-barnevernet-2.pdf

Barneombudet, 2018, *Medvirkningshåndboka, Metoder for å involvere barn og unge i viktige saker*. Hentet fra: <http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2018/12/Medvirkningsshaandboka.pdf>

Europe's Forum for the Future of Democracy, 2009, "*Code of good practice for civil participation in the decision-making process*". Hentet fra: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/code-of-good-practice-for-civil-participation-in-the-decision-making-process-en.pdf> Omtalt på: <https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>

Komiteen for barns rettigheter, 2009, *Generell kommentar. Komiteens femtiførste sesjon Genève, 25. mai - 12. juni 2009*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnets-rettigheter/generell-kommentar-12.pdf>

Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003. *Kvalitetsutvalgets utredning – faktaark*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/andre-dokumenter/kd/2003/kvalitetsutvalgets-utredning-faktaark/id87998/>

Innstillinger

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2003, *Innstilling fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*. Innst. S. nr. 250 (2002-2003). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-250/>

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2005. *Innstilling fra familie, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om barnehager (barnehageloven)*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2004-2005/inno-200405-117/>

Familie- og kulturkomiteen, 2017, Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-354/>

Finanskomiteen, 2002. *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2002*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2001-2002/inns-200102-255/?lvl=0>

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, 2004, *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kultur for læring*. Innst. S. nr. 268 (2003-2004). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2003-2004/inns-200304-268/>

Stortinget.no, 2017, Referat fra møte 07.juni i sak nr.6, *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform) (Innst. 354 Ø (2016-2017), jf. Prop. 73 L (2016-2017))*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-06-07?m=6>

Rapporter

Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport fra arbeidsgruppe: *KLAR, FERDIG, GÅ! TYNGRE SATSING PÅ DE SMÅ!* Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/prm/2005/0028/ddd/pdfv/241896-sluttrapport-mars05.pdf>

Barne- og likestillingsdepartementet, 2016, *Barns rettigheter i Norge*, Norges femte og sjette rapport til FNs komite for barns rettigheter. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0ada3bee46b54f498707f51bbc7d4b2c/barnekonvensjonen-norsk-versjon-uu.pdf>)

Barneombudet, 2017. *Barns rettigheter i Norge – 2017, Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomite*. Hentet fra: http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2017/10/bosupplerende_norsk.pdf

Bungum, B., Dahl, T., Gullikstad, B., Molden, T. H., og Rasmussen, B., 2003: *Tid til en kollektiv og attraktiv skole*. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket. SINTEF, Teknologiledelse, IFIM. Hentet fra: https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/gsu/en-kollektiv-og-attraktiv-skole.pdf

Omtalt i: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec1> Kap. 3.4.

Deloitte, 2016, 01.09, Første delrapport fra kommuneforsøkene. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/05260784fe474ef99cecae3cbc7c2cab/forstedelrapport-fra-folgeevalueringen-av-forsok-med-ny-ansvarsdeling.pdf>

Gulbrandsen og Sundnes, 2004, *Fra best til bedre, kvalitetssatsing i norske barnehager*.

Statusrapport ved kvalitetssatsingsperiodens slutt. Hentet fra:

<https://docplayer.me/35757991-Fra-best-til-bedre-kvalitetssatsing-i-norske-barnehager-statusrapport-ved-kvalitetssatsingsperiodens-slutt-lars-gulbrandsen-anita-sundnes.html>

Omtale av rapporten er hentet fra Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport fra arbeidsgruppe: *KLAR, FERDIG, GÅ! TYNGRE SATSING PÅ DE SMÅ!* Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. Side 53-54. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/prm/2005/0028/ddd/pdfv/241896-sluttrapport-mars05.pdf>

Imsen, Gunn, 2003. *Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte*. Synteserapport fra prosjektet

"Læringsmiljøets betydning for elevenes utbytte av skolen". Trondheim: Pedagogisk institutt, NTNU. Beskrivelse av undersøkelse er hentet fra:

<https://nsd.no/utdanning2020/prosjekt.html?id=21756>

ITU Monitor, 2004, *Skolens digitale tilstand 2003*, ITU monitor Rapport 1 (Februar 2004).

Hentet fra: <http://www.ituarkiv.no/Dokumenter/Rapporter/1077176627.55.html>

Omtalt i: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec11> Kap. 11.1.2

Kvello, Ø. og Wendelborg, C., 2002. *Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen – Belyst i et helhetlig perspektiv på barns oppvekstmiljø*. Nord-Trøndelagsforskning, NTF-rapport 2002:4. Omtalt i NOU 2003:16 (2003) kap.12.4.2:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/sec4#KAP12-4>

Hentet fra: <https://docplayer.me/3965363-Nasjonal-evaluering-av.html>

Nordahl, Thomas, 2003, *Makt og avmakt i samarbeidet mellom hjem og skole*, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA Rapport 13/2003. Hentet fra:

[https://docplayer.me/17256818-Makt-og-avmakt-i-samarbeidet-mellom-hjem-og-](https://docplayer.me/17256818-Makt-og-avmakt-i-samarbeidet-mellom-hjem-og-skole.html)

[skole.html](https://docplayer.me/17256818-Makt-og-avmakt-i-samarbeidet-mellom-hjem-og-skole.html) Omtalt i <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec2> avsnitt 2.1

Rossow, 2003, *Ungdommen nå til dags, tall fra ung i Norge 2002*. Tidsskrift for

ungdomsforskning 1/2003. Hentet fra: <https://docplayer.me/8956151-Ungdommen-na-til-dags-tall-fra-ung-i-norge-2002.html> Omtalt i

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec2> avsnitt 2.1

Nordahl T., og Skilbrei, M. L., 2002. *Det vanskelige samarbeidet*. Evaluering av et utviklingsprosjekt om samarbeidet mellom hjem og skole. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA Rapport 13/2002. Omtalt i

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec1>

Avsnitt 11.1. Hentet fra: <https://docplayer.me/39962054-Det-vanskelige-samarbeidet.html>

-Nødland, S. I. og Befring, O., 2003, *Saman for skulen. Evaluering av Foreldreutvalget i Grunnskolen (FUG)*. Rogalandforskning, Rapport RF – 2003/149. Hentet fra:

<https://docplayer.me/50014910-Rf-rogalandforskning-olav-befring-og-svein-ingve->

nodland-saman-for-skulen-evaluering-av-foreldreutvalget-i-grunnskolen-fug.html
Omtalt i: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-
/id404433/sec11](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec11) Kap. 11.1.3

Universitetet i Oslo, 2003. *Klasserommets praksisformer etter Reform 97*. Hentet fra:
[https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/32308/Reform97_Rapp_1_03_web.p
df?sequence=1&isAllowed=y](https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/32308/Reform97_Rapp_1_03_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Vista analyse, 2015, *Rapport Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune*.
Hentet fra: [https://dyhyjqmcimsyl.cloudfront.net/assets/files/5677/va-rapport_2015-
51_barnevernet_et_utfordrende_samliv_mellom_stat_og_kommune-1.pdf](https://dyhyjqmcimsyl.cloudfront.net/assets/files/5677/va-rapport_2015-51_barnevernet_et_utfordrende_samliv_mellom_stat_og_kommune-1.pdf)

Vista Analyse, 2016, *rapport om fosterhjemsregulering og rapport om vern av de aller
minste*. Hentet fra:
[https://www.regjeringen.no/contentassets/19187c1ce8ec498993406178f911f4bb/vista-
rapport-2016-47-fosterhjemsregulering-til-barnets-beste.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/19187c1ce8ec498993406178f911f4bb/vista-rapport-2016-47-fosterhjemsregulering-til-barnets-beste.pdf)
[https://www.regjeringen.no/contentassets/4225e3b91cdd46ac9711096270308729/vista
-rapport-2016-46-klokere-vern-av-de-aller-minste.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4225e3b91cdd46ac9711096270308729/vista-rapport-2016-46-klokere-vern-av-de-aller-minste.pdf)

Wærness, J. I. og Kavli, H., 2004, *Analyse av Elevinspektørene*, Utarbeidet av Markeds- og
mediainstituttet (MMI) og LÆRINGSLabben. Hentet fra:
<https://docplayer.me/2961060-Analyse-av-elevinspektorene.html>
Omtalt i [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-
/id404433/sec2](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec2) avsnitt 2.1

Proposisjoner

Barne- og familiedepartementet, 2005, Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager
(barnehageloven)*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-72-2004-2005-/id399361/>

Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). Endringer i barnevernloven (barnevernsreform)
(Prop. 73 L (2016-2017) Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-
73-l-20162017/id2546056/sec1](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/sec1)

NOU

NOU 2002:10 (2002). *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/>

NOU 2003:16 (2003) *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/>

NOU 2003:19, (2003), *Makt og demokrati*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/>

Lovverk

Kongeriket Noregs Grunnlov, 2018, Kap. 5, Paragraf § 104. Hentet fra:

https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn#KAPITTEL_5, sjekke om det er riktig type referanse for en lov

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2000, Utredningsinstruksen. Punkt 5.1. *Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, proposisjoner og meldinger til Stortinget*. Hentet fra:

https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2000-02-18-108/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5

Gjengitt i *Brukerretting og brukervedvirkning*, Kartlegging i sentralforvaltningen 2010 Difi rapport 2010:12, <https://www.difi.no/sites/difino/files/difirapport-2010-12-bruikerretting-og-bruikermedvirkning.pdf>

Doktorgradsavhandling

Seland, M. 2009. *Det moderne barn og den fleksible barnehagen* (Doktoravhandling, NTNU Trondheim). Hentet fra: <https://docplayer.me/39168-Det-moderne-barn-og-den-fleksible-barnehagen.html>

Liste over figurer og tabeller

Figur 1:

Hart, Roger, 1992, *Ladder of Participation*, i *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*, UNICEF Innocenti Essays Nr. 4, Firenze: UNICEF. Hentet fra:
https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf

Figur 2:

Davies, Tim, 2007, *Matrix of Participation*, i *The active involvement of young people*. I R. Harrison, C. Benjamin, S. Curran og R. Hunter (Red), *Leading work with young people* (s. 80-96). Milton Keynes: Sage Publication

Tabell 1: Barnevernsreformens tidslinje. En tabell over sentrale handlinger i reformprosessen.

Tabell 2: Barnevernsreformen oppsummert. En teoretisk gjennomgang av deltakelse i reformen

Tabell 3: Barnehagereformens tidslinje. En tabell over sentrale handlinger i reformprosessen.

Tabell 4: Barnehagereformen oppsummert. En teoretisk gjennomgang av deltakelse i reformen

Tabell 5: Kunnskapsløftets tidslinje. En tabell over sentrale handlinger i reformprosessen.

Tabell 6: Kunnskapsløftet oppsummert. En teoretisk gjennomgang av deltakelse i reformen

Tabell 7: Tabell 7: Felles reformtabell: En fremstilling av deltakelse i reformene

Tabell 8: Funn i figur 2

8.0 Vedlegg

8.1 Vedlegg 1 Kilder for empirisk grunnlag

Barnevernsreformen

Nettsider

Barne- og familiedepartementet, 2014. *Flere barn skal få rett hjelp til rett tid*. Nyhet på regjeringen.no angående igangsettelse av reformen (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Flere-barn-skal-fa-rett-hjelp-til-rett-tid--/id766774/>)

Barne- og familiedepartementet, 2017, *Barnevernsreformen*. oversikt over barnevernsreformen som sak. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/bld/sak/strukturendringer-i-barnevernet/id2411809/>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015. *Nøtterøy, Alta og Røyken er valgt ut som forsøkskommuner*. Pressemelding om hvem som er valgt ut som forsøkskommuner: Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/notteroy-alta-og-roeyken-er-valgt-ut-som-forsokskommuner/id2462855/>

Offisielle dokumenter

Høringer

Familie- og kulturkomiteen, 2017, *høring om 1) endringer i barnevernloven (barnevernsreform) og 2) Representantforslag om å innføre en nærhetsreform i barnevernet*, Prop. 73 L (2016-2017), Dokument 8:38 S (2016-2017). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10003829>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, Høringsnotat §2, i forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forsok-med-ny-ansvarsfordeling-i-barnevernet/id2412601/>

§2 i forslag til forskrift om forsøk med økt kommunalt oppgave- og finansieringsansvar for barnevernet i x kommune

<https://www.regjeringen.no/contentassets/450c4e1bd145474dbfbdc474e82e555f/forslag-til-forsoksforskrift-med-merknader.pdf>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, høringssvar, Høring: forsøk med ny ansvarsfordeling i barnevernet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forsok-med-ny-ansvarsfordeling-i-barnevernet/id2412601/?expand=horingssvar>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016, Høringsnotat i endelig forslag til endringer i barnevernloven. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4e004b63024c43c992a36fc4af0771d3/horingssnotat---endringer-i-barnevernloven---kvalitets--og-strukturereform.pdf>

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2016, Høringssvar på forslag. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-endringer-i-barnevernloven-kvalitets--og-strukturereform/id2480238/?expand=horingssvar>

Diverse

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015, kunngjøringstekst i utlysning til forsøk i kommuner. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/fa9f490b8d9c4105b2bd31a080dcaead/060515-oppdateret-kunngjoringstekst-for-forsok-med-ny-ansvarsfordeling-i-barnevernet-2.pdf>

Innstillinger

Familie- og kulturkomiteen, 2017, Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-354/>

Stortinget.no, 2017, Referat fra møte 07.juni i sak nr.6, *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Endringer i barnevernloven (barnevernsreform) (Innst. 354 Ø (2016-2017), jf. Prop. 73 L (2016-2017)).* Hentet fra:
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2016-2017/refs-201617-06-07?m=6>

Rapporter

Deloitte, 2016, 01.09, Første delrapport fra kommuneforskene. (Skal det inn navn på rapporten?) Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/05260784fe474ef99cecae3cbc7c2cab/forstedelrapport-fra-folgeevalueringen-av-forsok-med-ny-ansvarsdeling.pdf>

Vista analyse, 2015, *Rapport Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune.* Hentet fra: https://dyhyjqmcsimsyl.cloudfront.net/assets/files/5677/va-rapport_2015-51_barnevernet_et_utfordrende_samliv_mellom_stat_og_kommune-1.pdf

Vista Analyse, 2016, *rapport om fosterhjemsregulering og rapport om vern av de aller minste.* Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/19187c1ce8ec498993406178f911f4bb/vista-rapport-2016-47-fosterhjemsregulering-til-barnets-beste.pdf>
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4225e3b91cdd46ac9711096270308729/vista-rapport-2016-46-klokere-vern-av-de-aller-minste.pdf>

Proposisjoner

Barne- og likestillingsdepartementet. (2017). Endringer i barnevernloven (barnevernsreform) (Prop. 73 L (2016-2017) Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20162017/id2546056/sec1>

Barnehagereformen

Offisielle dokumenter

Stortingsmeldinger

Barne- og familiedepartementet, 2003, St.mel. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* og Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 5.mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-76-2002-2003-/id126909/> og
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-24-2002-2003-/id135490/>

Høringer

Barne- og familiedepartementet, 2005. Høring – *forslag til forskrifter til ny barnehagelov*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-forskrifter-til-ny-ba/id97359/?expand=horingsbrev>

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2003, Høring om 1) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* 2) *Lov om endringer i lov 5.mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. St.meld. nr. 24 (2002-2003), Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10001211>

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2005, Høring om lov om barnehager (barnehageloven). Ot.prp.nr. 72 (2004-2005). Hentet fra:
<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10002483>

Innstillinger

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2003, *Innstilling fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet*. Innst. S. nr. 250 (2002-2003). Hentet fra:
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-250/>

Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, 2005. *Innstilling fra familie, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om barnehager (barnehageloven)*. Hentet fra:
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2004-2005/inno-200405-117/>

Finanskomiteen, 2002. *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden for 2002*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2001-2002/inns-200102-255/?lvl=0>

Rapporter

Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport fra arbeidsgruppe: *KLAR, FERDIG, GÅ! TYNGRE SATSING PÅ DE SMÅ!* Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/prm/2005/0028/ddd/pdfv/241896-sluttrapport-mars05.pdf>

Gulbrandsen og Sundnes, 2004, *Fra best til bedre, kvalitetssatsing i norske barnehager*.

Statusrapport ved kvalitetssatsingsperiodens slutt. Hentet fra:

<https://docplayer.me/35757991-Fra-best-til-bedre-kvalitetssatsing-i-norske-barnehager-statusrapport-ved-kvalitetssatsingsperiodens-slutt-lars-gulbrandsen-anita-sundnes.html>

Omtale av rapporten er hentet fra Barne- og familiedepartementet, 2005, Sluttrapport fra arbeidsgruppe: *KLAR, FERDIG, GÅ! TYNGRE SATSING PÅ DE SMÅ!* Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. Side 53-54. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/prm/2005/0028/ddd/pdfv/241896-sluttrapport-mars05.pdf>

Proposisjoner

Barne- og familiedepartementet, 2005, Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-72-2004-2005-/id399361/>

Kunnskapsløftet

Offisielle dokumenter

Stortingsmeldinger:

Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, St.meld. nr. 030 (2003-2004). *Kultur for læring*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec1>

Høringer

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, 2004, *Høring om Kultur for Læring*. St.meld. nr. 030 (2003-2004). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=28804>

-Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003, Høring – Kvalitetsutvalgets innstilling og andre aktuelle problemstillinger. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-kvalitetsutvalgets-innstilling-og/id95535/?expand=horingsbrev>

Diverse

Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003. *Kvalitetsutvalgets utredning – faktaark*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/andre-dokumenter/kd/2003/kvalitetsutvalgets-utredning-faktaark/id87998/>

Innstillinger

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, 2004, *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kultur for læring*. Innst. S. nr. 268 (2003-2004). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2003-2004/inns-200304-268/>

Rapporter

Bungum, B., Dahl, T., Gullikstad, B., Molden, T. H., og Rasmussen, B., 2003: *Tid til en kollektiv og attraktiv skole*. Evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket. SINTEF, Teknologiledelse, IFIM. Hentet fra: https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/gsu/en-kollektiv-og-attraktiv-skole.pdf

- Omtalt i: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec1> Kap. 3.4.
- Imsen, Gunn, 2003. *Skolemiljø, læringsmiljø og elevutbytte*. Synteserapport fra prosjektet "Læringsmiljøets betydning for elevenes utbytte av skolen". Trondheim: Pedagogisk institutt, NTNU. Beskrivelse av undersøkelse er hentet fra:
<https://nsd.no/utdanning2020/prosjekt.html?id=21756>
- ITU Monitor, 2004, *Skolens digitale tilstand 2003*, ITU monitor Rapport 1 (Februar 2004).
Hentet fra: <http://www.ituarkiv.no/Dokumenter/Rapporter/1077176627.55.html>
Omtalt i: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec11> Kap. 11.1.2
- Kvello, Ø. og Wendelborg, C., 2002. *Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen – Belyst i et helhetlig perspektiv på barns oppvekstmiljø*. Nord-Trøndelagsforskning, NTF-rapport 2002:4. Omtalt i NOU 2003:16 (2003) kap.12.4.2:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/sec4#KAP12-4>
Hentet fra: <https://docplayer.me/3965363-Nasjonal-evaluering-av.html>
- Nordahl, Thomas, 2003, *Makt og avmakt i samarbeidet mellom hjem og skole*, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA Rapport 13/2003. Hentet fra:
<https://docplayer.me/17256818-Makt-og-avmakt-i-samarbeidet-mellom-hjem-og-skole.html> Omtalt i <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec2> avsnitt 2.1
- Rossow, 2003, *Ungdommen nå til dags, tall fra ung i Norge 2002*. Tidsskrift for ungdomsforskning 1/2003. Hentet fra: <https://docplayer.me/8956151-Ungdommen-na-til-dags-tall-fra-ung-i-norge-2002.html> Omtalt i <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec2> avsnitt 2.1
- Nordahl T., og Skilbrei, M. L., 2002. *Det vanskelige samarbeidet*. Evaluering av et utviklingsprosjekt om samarbeidet mellom hjem og skole. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA Rapport 13/2002. Omtalt i

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec1>
Avsnitt 11.1. Hentet fra: <https://docplayer.me/39962054-Det-vanskelige-samarbeidet.html>

Nødland, S. I. og Befring, O., 2003, *Saman for skulen. Evaluering av Foreldreutvalget i Grunnskolen (FUG)*. Rogalandsforskning, Rapport RF – 2003/149. Hentet fra: <https://docplayer.me/50014910-Rf-rogalandsforskning-olav-befring-og-svein-ingve-nodland-saman-for-skulen-evaluering-av-foreldreutvalget-i-grunnskolen-fug.html>
Omtalt i: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec11> Kap. 11.1.3

Universitetet i Oslo, 2003. *Klasserommets praksisformer etter Reform 97*. Hentet fra: https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/32308/Reform97_Rapp_1_03_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Wærness, J. I. og Kavli, H., 2004, *Analyse av Elevinspektørene*, Utarbeidet av Markeds- og mediainstituttet (MMI) og LÆRINGSLabben. Hentet fra: <https://docplayer.me/2961060-Analyse-av-elevinspektorene.html>
Omtalt i <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-030-2003-2004-/id404433/sec2> avsnitt 2.1

NOU

NOU 2002:10 (2002). *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/>

NOU 2003:16 (2003) *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnsopplæring for alle*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-16/id147077/>