

HØRINGSNOTAT OM LOVFESTING AV MEDVIRKNINGSORDNING FOR UNGDOM

Innhold

1.	Innledning.....	2
1.1	Lovfesting av medvirkningsorgan for ungdom	2
1.2	Bakgrunnen for høringsbrevet	2
1.2.1	NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning.....	2
1.2.2	Harmonisering av medvirkningsordninger i kommuner og fylkeskommuner	3
1.3	Innholdet i høringsbrevet.....	3
1.4	Om høringen	4
2.	Gjeldende rett	4
2.1	Generelt om medvirkningsordninger i dag.....	4
2.2	Eksisterende lovpålagte ordninger for medvirkning	4
2.2.1	Eldreråd	4
2.2.2	Råd for personer med nedsatt funksjonsevne.....	5
3.	Departementets vurdering	6
3.1	Gjennomgang og harmonisering av regelverket for medvirkningsordninger	6
3.2	Hvordan regulere en medvirkningsordning for ungdom?	6

1. Innledning

1.1 Lovfesting av medvirkningsorgan for ungdom

Regjeringen mener at det er viktig at forskjellige aldersgrupper er representert i kommunale råd og utvalg. Både eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har i dag lovfestede medvirkningsordninger. Ungdom bør ha det samme. Regjeringen ønsker derfor å lovfeste en medvirkningsordning for ungdom i alle kommuner og fylkeskommuner. Etter regjeringens oppfatning vil en formalisering av ungdommens rett til å si sin mening og bli hørt, gi et viktig signal til alle landets kommuner og fylkeskommuner om at ungdom skal ha reell innflytelse i politiske prosesser som angår deres hverdag der de bor.

Medvirkningsordninger for ungdom vil være en god skole i demokrati og gi ungdommen mulighet og troen på at det nytter å delta i politiske prosesser. Det sender et feil signal til ungdommen at eldre, som både har stemmerett og er valgbare til kommunestyre og fylkesting, har rett til å bli hørt, mens unge uten stemmerett ikke skal gis den samme retten til en formalisert medvirkning.

Norsk institutt for by – og regionsforskning (NIBR) har kartlagt politisk og administrativ organisering av kommunal virksomhet. De fant at ni av ti kommuner har etablert en representasjonsordning for unge. Dette viser at det finnes stor vilje til å inkludere unge mennesker i lokale beslutningsprosesser. Det er stor variasjon i hvordan kommunene legger opp sitt arbeid med barn og unges deltakelse og innflytelse og ulike lokale varianter har vist seg svært levedyktige.

1.2 Bakgrunnen for høringsbrevet

1.2.1 NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning

I *NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning* foreslår utvalget at det skal etableres nasjonale, lovfastsatte retningslinjer for kommunale ungdomsråd eller lignende organ, ikke at ordningen i seg selv skal lovfestes. Utvalgets flertall ønsker at nasjonale retningslinjer skal omfatte institusjonell forankring, administrativ støtte, aldersavgrensing, valgordning og mandat. Utvalgets mindretall går inn for at ordningen med ungdomsråd skal lovfestes. Et samlet utvalg går inn for en formalisering av lokale innflytelsesorgan for ungdom, med jevnlig møter, og formell tilknytning til det kommunale styringssystemet.

Hovedutfordringen som utvalget peker på i NOU 2011:20 er at ungdomsråd og lignende ordninger generelt, er ordninger med et uklart mandat.

Utredningen har vært på bred offentlig høring. 62 høringsinstanser uttalte seg om dette i høringsrunden. Mindretallet (12 instanser) mener at dette er tiltak kommunene selv må vurdere. De øvrige høringsinstansene er delt i hvordan dette skal gjøres, men er enige om at ordningen må lovfestes.

Regjeringen har valgt å følge utvalgets mindretall og går inn for å lovfeste en medvirkningsordning for ungdom i alle kommuner og fylkeskommuner.

1.2.2 Harmonisering av medvirkningsordninger i kommuner og fylkeskommuner

Arbeidet med å lovfeste en medvirkningsordning for ungdom i alle kommuner og fylkeskommuner, vil inngå i et større lovprosjekt hvor de eksisterende lovpålagte medvirkningsordningene med eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne skal harmoniseres og samles i én felles lov og forvaltes av ett departement. Det er viktig å understreke at en slik harmonisering ikke skal føre til at de eksisterende lovpålagte ordningene skal svekkes.

De ansvarlige departementene for gjeldende medvirkningsordninger, Arbeidsdepartementet (eldreråd) og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (råd for personer med nedsatt funksjonsevne), skal sammen med Kommunal- og regionaldepartementet foreslå et nytt regelverk om medvirkningsordninger som også omfatter ungdom. Det er på denne bakgrunnen vi sender ut dette høringsnotatet, for å få synspunkter på hvordan en lovfesting av medvirkningsordning for ungdom bør utformes. Mange kommuner og fylkeskommuner har ulike typer ungdomsmedvirkning og vi er interessert i å høre hvilke erfaringer de har med disse og hva de mener en lovfestet medvirkningsordning for ungdom bør inneholde.

Vi vil også parallelt invitere ulike forskningsinstitusjoner til å komme med tilbud om å foreta en kartlegging av hvilke erfaringer kommuner og fylkeskommuner har med de lovpålagte ordningene med eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Når vi har foretatt denne kunnskapsinnhenting og fått inn høringsuttalelsene fra kommuner og fylkeskommuner om ungdomsmedvirkning, tar vi sikte på å sende ut et høringsnotat med forslag til et nytt regelverk om medvirkningsordninger i kommuner og fylkeskommuner.

1.3 Innholdet i høringsbrevet

I kapittel 2 redegjør vi kort for rettstilstanden i dag når det gjelder medvirkningsordninger i kommuner og fylkeskommuner. I kapittel 3 skriver vi nærmere om hvordan vi kan lovfeste en medvirkningsordning for ungdom. Vi foreslår ingen lovbestemmelser, men skisserer kort noen problemstillinger vi ønsker høringsinstansenes synspunkter på.

1.4 Om høringen

Høringsfristen er 25. november 2013.

Liste over høringsinstanser ligger vedlagt, men høringen er også åpen for andre enn de som står på denne listen. Vi ber høringsinstansene vurdere om andre berørte instanser bør få tilsendt dette høringsbrevet. Det er særlig viktig at kommuner og fylkeskommuner sørger for at ungdomsrådene og lignende medvirkningsorganer for ungdom får anledning til å avgi en separat høringsuttalelse.

Høringsuttalelsene sendes på e-post til Kommunal- og regionaldepartementet: postmottak@krd.dep.no merket sak 13/1969.

2. Gjeldende rett

2.1 Generelt om medvirkningsordninger i dag

Lovverket har i dag ingen generell regel om hvordan kommunene/fylkeskommunene kan organisere ulike medvirkningsordninger, bare to særlover som regulerer medvirkningsordninger for eldre og for personer med nedsatt funksjonsevne. Ut over dette er det opp til den enkelte kommune om den ønsker å ha slike ordninger for andre grupper og hvordan disse skal organiseres.

Lovverket hindrer ikke at kommunene, etter eget initiativ, kan opprette andre medvirkningsordninger i sin interne organisering. Dette kan skje i sammenheng med enkeltsaker, eller som en fast ordning for en avgrenset gruppe, for eksempel innvandrerråd. Det mest vanlige er likevel ulike ordninger for medvirkning fra ungdom gjennom ungdomsråd, ungdommens kommunestyre eller lignende ordninger.

2.2 Eksisterende lovpålagte ordninger for medvirkning

2.2.1 Eldreråd

Kommuner og fylkeskommuner har plikt til å opprette eldreråd for hver valgperiode, jf. lov 8. november 1991 nr. 76 om kommunale- og fylkeskommunale eldreråd §§ 1 og 5. Formålet med eldrerådene er å sikre de eldre innflytelse i saker som gjelder eldres levekår. Det at eldrerådet opptrer tverrpolitisk og uavhengig bidrar til å sikre at eldres syn på saker som angår eldre blir en del av grunnlaget for de avgjørelsene som fattes i lokalpolitikken.

Eldrerådet er et rådgivende utvalg som har mandat til å avgi uttalelser, anmodninger og råd til eget kommunestyre/fylkesting, jf. eldrerådsloven §§ 3 og 7. Eldrerådene har ikke avgjørelsesmyndighet. De kan ta opp saker på egen hånd og anmode kommunestyret/ fylkestinget om å sette aktuelle saker på dagsorden. Eldrerådenes hovedoppgave er å gi uttalelser til "alle saker som gjeld levekåra for eldre", jf. §§ 3 og 7. Dersom det er tvil om saken gjelder eldre, følger det av forarbeidene at saken bør forelegges for eldrerådene.

Det er kommunestyret/fylkestinget som avgjør hvor mange medlemmer eldrerådet skal ha og som oppnevner medlemmene, jf. §§ 2 og 6. Pensjonistforeninger har rett til å komme med forslag til medlemmer i eldrerådet. Flertallet av rådsmedlemmene skal være alderspensjonister i kommunen. Kommunestyret kan vedta å opprette felles råd for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne, jf. § 4a.

Rådene bør ikke være for store. Ifølge Arbeidsdepartementets rundskriv om kommunale og fylkeskommunale eldreråd (A-32/2007), har de fleste eldrerådene har fra fem til syv medlemmer. Arbeidsdepartementet anbefaler i det nevnte rundskrivet at både eldrerådet og pensjonistforeningene får uttale seg før kommunestyret/fylkestinget fastsetter antall medlemmer i eldrerådet. Det er en forutsetning i kommuneloven § 10 nr. 3 at det også skal velges varamedlemmer til rådet.

2.2.2 Råd for personer med nedsatt funksjonsevne

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha et råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne, jf. lov 17. juni 2005 nr. 58 om råd eller annen representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. §§ 1 og 2.

Kommunene og fylkeskommune skal sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir sikret en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder blant annet arbeid mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, tilgjengelighet og likeverdige tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Medvirkning skal i hovedsak skje gjennom rådgivning og uttalelser.

Intensjonen med rådene er blant annet å medvirke til at mennesker med nedsatt funksjonsevne får tilgang til de kommunale - og de fylkeskommunale tjenestene som er nødvendige for at de skal kunne fungere best mulig. Det vil kunne gjelde både lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester. Rådet skal medvirke til å synliggjøre de behovene som ulike grupper med nedsatt funksjonsevne har, og hva som er gode løsninger for dem.

Kommunestyret avgjør hvor mange medlemmer rådet skal ha. Etter loven er det ulike alternativer for organisering å velge mellom:

Eget råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne (§ 2)

Interkommunale representasjonsordninger/råd (§ 3)

Et felles råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldre (§ 4)

Andre representasjonsordninger (§ 2).

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har understreket at det er viktig at organisasjoner for personer med nedsatt funksjonsevne er med i prosessen om valg av ordning, og at det bør legges avgjørende vekt på hva de mener.

3. Departementets vurdering

3.1 Gjennomgang og harmonisering av regelverket for medvirkningsordninger

Når regjeringen nå ønsker å lovfeste en medvirkningsordning for ungdom, er det naturlig å foreta en gjennomgang og harmonisering av regelverket for medvirkningsorganer generelt. Det er uheldig at så beslektede og parallelle regelverk er regulert i ulike særlover, og forvaltet av ulike departementer. Denne dobbeltreguleringen gjør regelverket unødvendig komplisert og vanskelig tilgjengelig for kommunene, særleg under en konstitueringsprosess.

3.2 Hvordan regulere en medvirkningsordning for ungdom?

Som nevnt er det svært mange kommuner og fylkeskommuner som allerede har et medvirkningsorgan for barn og ungdom. Det er derfor viktig at en lovfesting utformes på en slik måte at kommunene så langt det er hensiktsmessig kan beholde eksisterende, gode løsninger. Arbeidet med barn og ungdoms deltakelse og innflytelse bør ha rom for ulike metoder og arbeidsformer.

Medvirkningsordningene er å anse som en del av kommunenes interne organisering, og som en del av det demokratiske systemet i kommunene. Lovprosjektet om medvirkningsordninger i kommunene har som vist ovenfor som mål at regelverket blir samlet i en felles lov, enten i kommuneloven eller i en ny felles særlov som skal forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet.

Vårt utgangspunkt er at de grunnleggende reglene for organisering av medvirkningsordninger bør være like, men likevel slik at den enkelte ordning til en viss grad tilpasses de ulike gruppene. Reglene for eldreråd og råd for funksjonshemmede er forholdsvis like i sin oppbygging, og neppe så vanskelig å samordne. Et nytt krav om en medvirkningsordning for unge kan følge samme mønster, men her er mangfoldet stort og regelverket må ikke være til hinder for at gode løsninger på ungdommens premisser videreføres. Det er viktig at en lovfesting av en medvirkningsordning for ungdom er fleksibel og gir kommunene handlingsrom til å finne lokale, gode løsninger.

Etter gjeldende rett har medlemmer i kommunale organ i kraft av sitt verv tale- og forslagsrett i saker som forsamlingen behandler. Forslagsretten følger ikke direkte av lov, men følger forutsetningsvis av møte- og stemmeretten til folkevalgte, jf. kommuneloven § 30. Det er et viktig prinsipp for gjennomføringen av et formelt møte i et kommunalt organ at det bare er organets medlemmer som har ordinær tale-, forslags- og stemmerett. Men andre, for eksempel representanter for et ungdomsråd, står selvsagt fritt til å be ett av medlemmene i et organ om å fremme et bestemt forslag på deres vegne.

De ulike medvirkningsorganene vi har, både de lovpålagte og de ulovfestede, er å anse som rådgivende organ for én særlig gruppes interesser overfor kommunen. For å sikre en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning er det opp til den enkelte kommune om den ønsker å gi disse organene talerett i kommunale organer.

Løsning for et nytt regelverk kan for eksempel være:

Alternativ a:

En egen generell bestemmelse i lov 25. september 1992 nr. 107 Om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) om særlige medvirkningsorganer, men som pålegger kommunene å ha slike ordninger for unge, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne. Detaljerte regler som er tilpasset de enkelte ordningene kan fastsettes i forskrift.

Alternativ b:

En egen felles særlov om særlige medvirkningsordninger i kommuner og fylkeskommuner, der alle ordningene lovfestes.

Begge alternativene legger opp til at Kommunal- og regionaldepartementet overtar forvaltningsansvaret for dette regelverket. Det er naturlig da ordningene kan sees på som en del av kommunenes organisering for bedre samhandling med særlige brukergrupper.

Når det gjelder den nærmere utforming av et regelverk for medvirkningsordning for ungdom, vil vi løfte frem noen problemstillinger det er viktig å tenke over:

- Hvis ungdomsrådene og lignende organer skal få beslutningsmyndighet, forslags- og/eller innstillingsrett, blir spørsmålet om de da er et medvirkningsorgan eller snarere et kommunalt organ. Og det neste spørsmål blir da om ungdom, som ikke er direktevalgt i ordinære valg, får like sterke rettigheter som ordinært valgte representanter.
- Medvirkningsordningene for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne skal ha seg forelagt saker som er av særlig interesse for disse gruppene. Spørsmålet er om vi skal ha en tilsvarende avgrensning av ungdomsrådene, eller om ungdomsrådene og lignende organer skal stå fritt til å få seg forelagt og å uttale seg som alle saker i kommunen.
- Eldreråd og rådet for personer med nedsatt funksjonsevne har krav på å få de aktuelle sakene forelagt seg i god tid før de skal behandles i et politisk organ. Ut over dette er de kun rådgivende organ som ikke kan få delegert formell myndighet eller forslagsrett for folkevalgte organ. Medlemmer av disse rådene kan bare få møte- og talerett i politiske organ, adskilt fra ordskifte i organet.

Aktuelle spørsmål er:

- Skal et medvirkningsorgan for ungdom få en sterkere posisjon og status i den kommunale saksgang og organisasjon enn det gjeldende medvirkningsorganer i dag har?
- Skal lovfestingen av en medvirkningsordning for ungdom legge opp til at disse tillegges formell beslutningsmyndighet?
- Skal det legges opp til at medvirkningsorgan for ungdom får forslags- og innstillingsrett, og i tilfelle overfor hvilke organer?

En lovregulering av ungdomsmedvirkning reiser også noen særegne spørsmål:

Utvelgelseskriterier

Det fremgår av NOU 2011:20 *Ungdom, makt og medvirkning* at utvelgelseskriteriene til ungdomsrådene er utydelige og varierer fra sted til sted. Ofte kan det være ressurssterk ungdom som trekkes inn, de som ellers er godt synlige i lokalsamfunnet og sitter i lederposisjoner i elevråd og lignende. Utvalget anbefaler at skolen, frivillige organisasjoner og fritidsklubber velger et visst antall medlemmer hver. I tillegg til at ungdomsrepresentanter også bør rekrutteres gjennom et tilfeldig utvalg blant ungdom som ikke er organisert i noen organisasjon etc. Spørsmålet blir om utvelgelse av ungdomsrepresentanter bør skje på en annen måte enn valg av personer til de andre lovpålagte rådene. Valgene til disse rådene er ikke basert på et tilfeldig utvalg av målbefolkningen.

Valgordning

En valgordning til ungdomsrådene eller lignende medvirkningsorgan bør sikre representasjon fra ungdom både i ungdomsskolealder og eldre ungdommer. Det er videre ønskelig med en viss kontinuitet blant medlemmene i en medvirkningsordning for ungdom.

En valgperiode på fire år som gjelder for eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne, vil være for lang tid når det gjelder ungdom. Mange ungdomsråd praktiserer i dag en ordning der medlemmene velges for to år, og hvor halvparten av medlemmene stiller til valg hvert år.

Når det gjelder alder på dem som skal representere ungdommen, er det et spørsmål om det skal være en nedre og en øvre grense. I NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring*, argumenterer Lokaldemokratikommisjonen for at det bør være en øvre aldersgrense på 18 år for medlemmer av ungdomsrådene. I NOU 2011:20 *Ungdom, makt og medvirkning* mener utvalget at ungdom bør kunne velges til ungdomsråd fra de begynner i ungdomsskolen til de fyller 18 år. De mener at det ikke er behov for særordninger for ungdom over 18 år, som da vil ha mulighet til å delta på andre arenaer, som organisasjons- og valgkanalen.

En problemstilling som av og til melder seg, er behovet for samtykke fra foresatte når ungdom under 18 år blir valgt inn i ungdomsråd. Ulike ungdomsråd har ulik praksis på dette feltet. Det følger av barneloven § 32 at barn som har fylt 15 år selv avgjør spørsmålet om å melde seg inn i eller ut av foreninger. Barneloven § 33 gir barn stadig større selvråderett med alderen. Barn vil derfor ha medbestemmelsesrett også før de fyller 15 år, men avgjørelsene må da i mange tilfeller tas sammen med foreldrene.

Spørsmål om den unge kan påta seg tillitsverv på egen hånd, kan tenkes løst etter disse retningslinjene.

Det er også et spørsmål om ungdom som velges inn i ungdomsråd eller lignende medvirkningsordning må bo i den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen.

Vi ber om høringsinstansenes synspunkter på problemstillingene som er reist i dette høringsnotatet.