

Unge og medvirkning

Vil kommunereformen påvirke unges deltakelse i og tilgang til lokaldemokratiet?



Marie N. Sørlien
Elvebakken vgs.

Forord

En stor kommunereform skal gjennomføres fram mot 2018. Selv om de unges deltakelse og innflytelse anses som viktig, kan jeg ikke se at dette er spesielt behandlet i Kommuneproposisjonen og finner heller ikke andre konsekvensutredninger som behandler unge spesifikt. Jeg synes derfor det var interessant å se på kommunereformen fra de unges ståsted. I tillegg er saken aktuell og hyppig debattert i ulike medier, med ukentlige innlegg fra motstandere og tilhengere.

Problemstillingen er forsøkt besvart gjennom å finne sammenhenger mellom historiske fakta og tidligere forskning på unges politiske deltakelse, politisk teori, fakta om kommunereformen og uttalelser fra eksperter. Jeg har jobbet med å lese forskningsrapporter, innhente fakta og intervjuer parallelt.

Gjennom å jobbe med problemstillingen på denne måten, har jeg fått ny innsikt gjennom hele prosjektperioden etter hvert som jeg har fått kunnskap fra ulike kilder, og forhåndsoppfatninger og nye svar har blitt utfordret underveis.

Takk til lærer Knut Erik Aarvold og veileder Tone Wang for god veiledning, rådgiver Inga Marie Skavhaug fra Distriktsenteret, Jacob Aars ved Universitetet i Bergen og representantene fra ungdomspartiene som har tatt seg tid til å svare på spørsmål.

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	3
1. Innledning.....	4
2. Problemstilling.....	4
2.1 Innflytelse og deltakelse	4
3. Metode og datainnsamling	5
3.1 Datainnsamling	5
4. Hvorfor er unges deltakelse så viktig?	6
5. Unges representativitet de siste årene	7
6. Kommunereformen.....	8
7. Drøfting.....	9
7.1 Egenskaper ved de unge som påvirker deltakelse.....	9
7.2 Egenskaper ved kommunen som påvirker deltakelse	10
7.3 Nominasjoner og valg	11
7.4 Andre arenaer for medvirkning	12
7.5 Mulige tiltak for å øke andelen unge	13
8. Konklusjon	15
Litteraturliste	16

Sammendrag

Denne rapporten forsøker å belyse spørsmålet om den planlagte kommunereformen får konsekvenser for unges deltakelse i lokaldemokratiet, spesielt når det gjelder representasjon i kommunestyrene.

Innledningsvis beskrives viktigheten av representativitet i demokratiet og oversikt over unges faktiske representativitet de senere årene. Den viser at unge er underrepresentert i kommunestyrer, ca 4% av folkelig valgte kommunestyrerepresentanter er under 26 år, mens de utgjør 12% av den valgbare befolkningen. Til tross for at både idealet og ønsker fra det offentlige er økt deltakelse blant de unge, har den vært synkende de siste årene.

Etter å ha presentert hovedtrekk i kommunereformen, drøftes det om reformen vil påvirke de unges deltakelse på bakgrunn av intervjuer med eksperter på området samt relevante forskningsresultater. Det er vanskelig å trekke noen bastante konklusjoner, men resultatene viser at det er grunn til å rette oppmerksomhet mot unges deltakelse både i selve prosessen med sammenslåinger og i planer, mål og konsekvensutredninger som gjelder reformen. Dette er i liten grad ivaretatt i dag.

Avslutningsvis foreslås noen konkrete tiltak som kan bidra til å øke de unges deltakelse, alle med bakgrunn i funn fra undersøkelsesarbeidet.

1. Innledning

Unge i dag er mindre delaktige i politikk og lokaldemokratiske prosesser enn det som anses som ønskelig (Vestby, 2009:109). Studier fra 1970-tallet og fram til i dag, viser at ungdom i dag er mindre politisk aktive i betydningen partipolitisk medlemskap og deltakelse (Berglund & Winsvold, 2005:9).

Deltakelse i lokaldemokratiet kan skje på mange arenaer og på mange måter, gjennom valgdeltakelse, ungdomsråd, barn og unges kommunestyre, skole, frivillige organisasjoner, aksjoner, leserbrev og deltakelse i kommunestyrer etter fylte 18 år. Mange av forskningsrapportene jeg har gjennomgått konkluderer med at ungdomsråd og barn og unges kommunestyre har liten reell påvirkningskraft, men fungerer som et ungdomspolitisk alibi (Frøyland, 2011). På mange av de mer aksjonsrettede arenaene har ungdoms deltakelse vært økende. Denne deltakelsen er ofte mer tematisk begrenset og orientert om særinteresser. Unges deltakelse på arenaer utenfor partipolitikken er likevel positiv siden det bidrar til rekruttering til politiske verv og demokratiopplæring.

2. Problemstilling

Kommunereformen som skal gjennomføres vil medføre at lokaldemokratisk praksis vil endre seg. Vil dette endre de unges deltakelse i lokalpolitikken?

Målet med denne forskningsrapporten er å utrede nærmere om kommunereformen vil styrke eller svekke de unges deltakelse og påvirkningsmuligheter i lokalpolitikken.

2.1 Innflytelse og deltakelse

Det er viktig å skille mellom begrepene makt (innflytelse) og deltakelse.

Makt handler på den ene siden om mulighet til reell påvirkning på viktige samfunnsområder gjennom formaliserte organer og organisasjoner. Samtidig handler makt også om den enkeltes muligheter til å bli hørt og ha innflytelse over områder som har stor betydning for eget liv. Deltakelse innebærer at alle skal ha mulighet til å delta, både i politikk og samfunnsliv og på ulike arenaer som fritid, skole og arbeidsliv. Det er behov for å vurdere nærmere hvilke barrierer som hemmer deltakelse og hva som kan gjøres for å motvirke at enkelte grupper av ungdom opplever marginalisering og ekskludering (Ungdommens maktutredning, 2010).

Å delta betyr ikke nødvendigvis at man har reell makt. Definisjoner fra offentlige myndigheter og eksisterende forskning legger vekt på innflytelse som det sentrale, mens deltakelse blir sett på som en forutsetning for innflytelse (Frøyland, 2011).

Jeg har derfor valgt å konsentrere meg om deltakelse i kommunestyre, siden deltakelse på denne arenaen er det som gir størst reell makt og innflytelse. Unge defineres da som de mellom 18-26, som er den vanlige definisjonen på unge for eksempel i oversikter fra Statistisk Sentralbyrå.

3. Metode og datainnsamling

Jeg har valgt et kvalitativt forskningsopplegg for å finne svar på problemstillingen. En kvalitativ tilnærming egnet seg best, siden jeg skulle gå i dybden og forsøke å avdekke og forstå nye sammenhenger. Å forske på framtida er vanskelig, siden man ikke kan støtte seg på faktiske konsekvenser eller erfaringer. Jeg har derfor forsøkt å besvare problemstillingen med bakgrunn i relevante historiske data og forskning om unges deltakelse samt intervjuer av utvalgte eksperter på området. Siden ekspertenes meninger er såpass viktige for konklusjonene i oppgaven, ble det veldig viktig å velge riktige intervjuobjekter. Ekspertene ble valgt på bakgrunn av anbefalinger fra flere statsvitere som forsker på lokaldemokrati, kommunepolitikk og unges deltakelse i politikk og samfunnsliv.

Svakheten ved undersøkelsen er at jeg kunne intervjuet flere eksperter, og at jeg kunne intervjuet med større tidsmellomrom, siden det dukket opp nye spørsmål underveis som det kunne vært interessant å få svar på. Jeg undervurderte hvor lang tid det tok å finne fram til de aktuelle forskerne som kan mest om unges deltakelse og lokaldemokrati. Det kunne også vært interessant å hente inn synspunkter fra en politiker eller byråkrat på høyt nivå som jobber med kommunereformen, men det ble det dessverre ikke tid til. En annen svakhet er at det ble vanskeligere å generalisere enn jeg hadde trodd, siden kommunene er så ulike. Intervjuobjektene fra ungdomspartiene er fra forskjellige kommuner i alle deler av landet, så de representerer en viss bredde, men kunne vært valgt ut på en bredere bakgrunn.

3.1 Datainnsamling

Intervjuobjektene er:

- 1. amanuensis Jacob Aars ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved UIB, statsviter med kompetansefelt lokalpolitikk, reformer i offentlig sektor, kommunalpolitikk, politisk deltakelse og valgforskning.
- Rådgiver Inga Marie Skavhaug ved Distriktssenteret (et kompetansesenter for distriktutvikling som henter inn og deler erfaringer om blant annet kommunesammenslåinger) med kompetansefelt ungdom og medvirkning.
- 4 ungdomspolitikere fra hhv. AUF, Unge Høyre, SU og Senterungdommen fra fire forskjellige fylker.

Utvalget av intervjupersoner er gjort med tanke på å få ulike perspektiver, både når det gjelder tilnærming (faglig, rådgivende og politisk) og geografisk og partipolitisk ståsted.

Intervjuene har vært semistrukturerte hvor jeg på forhånd hadde utarbeidet et intervjuguide med spørsmål jeg ønsket svar på. De to første har jeg hatt lengre samtaler med hvor jeg kunne be om utdyping underveis. Disse ble tatt opp og skrevet inn i etterkant. Ungdomspolitikere har svart elektronisk på 3 forhåndsdefinerte spørsmål (se vedlegg).

Fakta om unges deltakelse har jeg funnet i forskningsrapporter jeg har funnet fram til via kontakt med samfunnsvitere ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Norsk Institutt for By- og regionsforskning, NOVA og Institutt for Samfunnsforskning.

4. Hvorfor er unges deltakelse så viktig?

Demokratiets sentrale poeng er at de som skal leve under demokratiske ordninger, også skal være med å påvirke dem. Demokrati er altså ordninger med bestemte trekk som skal sikre at alminnelige innbyggere har innflytelse på politiske beslutninger (Føllesdal, 2004).

Folkevalgte organer skal representere befolkningen generelt, både når det gjelder sosial representativitet (at de har samme sosiale kjennetegn som kjønn, status og alder som de de representerer) og meningsrepresentativitet (de skal reflektere befolkningens meninger). Som lokalpolitiker skal man følge partiprogrammet uansett alder. Hvis man antar at unge som gruppe har spesielle interesser, meninger og prioriteringer, er det likevel et problem at de er underrepresentert. Saker som de unge synes er viktige, vil kanskje ikke komme på dagsorden og blir ikke prioritert på en måte som samsvarer med aldersgruppens størrelse i lokalsamfunnet.

Teorien om deltakerdemokrati legger vekt på nødvendigheten av politisk engasjement og deltakelse, både som middel for å sikre medbestemmelse, og som mål i seg selv for å bidra til selvrealisering (Føllesdal, 2004).

Medvirkning gir også de unge demokratisk kompetanse som kommer både dem selv og samfunnet til gode på sikt. Unges engasjement er viktig for at de skal bli gode valgdeltakende og samfunnsengasjerte individer.

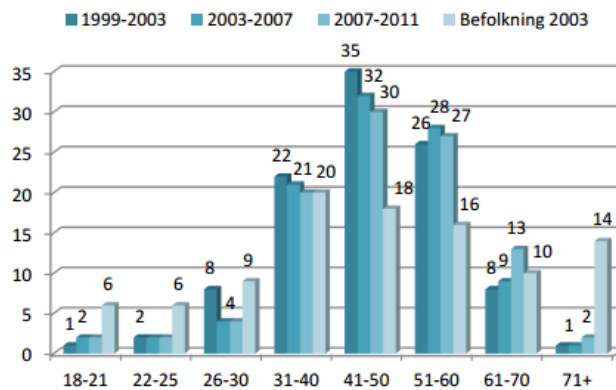
FNs barnekonvensjon, som Norge forpliktet seg til i 1991, slår fast at barn og unge har rett til å si sin mening i alle saker som angår dem. Konvensjonen ble tatt inn i norsk lov i 2003. Barn og unge har altså rettigheter når det gjelder å ha arenaer hvor de kan gi uttrykk for sine meninger. De politiske beslutningene som tas på kommunalt nivå (skole, barnevern, helse, fritidsklubber, idrettsanlegg, trafikk mv.) angår i stor grad barn og unge i kommunene.

5. Unges representativitet de siste årene

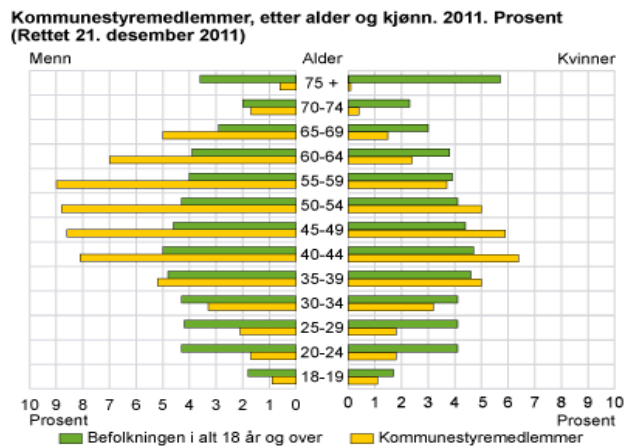
Valgdeltakelse og politiske verv kan ses på som et mål på ungdoms integrasjon i demokratiet (Ødegård & Bergh, Unge i tradisjonell politikk - Deltakelse i valg, kommunestyre og partier, 2011). Det viktigste vervet på lokaldemokratisk nivå er å være folkevalgt representant i kommunestyret, hvor man kan få reell makt og innflytelse på beslutninger som gjelder lokalsamfunnet.

Følgende figur fra Ødegård og Bergh (2011) viser aldersfordeling i kommunestyre 1999-2007:

Figur 3. Aldersfordeling for lokalt folkevalgte 1999, 2003 og 2007 og befolkningen 2003.



Etter siste kommunevalg er fordelingen slik (Statistisk sentralbyrå, 2011):



Figurene viser at kommunestyremedlemmer ikke er representative i forhold til alderssammensetningen i befolkningen, de yngste og eldste er underrepresentert. 18- 25-åringene utgjør ca 12 % av befolkningen, men kun 3-4% av representantene. Denne underrepresentasjonen har vært stabil de siste årene.

Figurene over presenterer landsbasis, men det viser seg at det er store variasjoner mellom kommunene. Mange kommuner har ingen representanter under 26 år:

Tabell fra Ødegård og Bergh, 2011 har en oversikt over antall kommuner uten unge representanter:

Tabell 3. Antall kommuner uten unge folkevalgte etter valget i 1999, 2003 og 2007. Faktiske tall (og prosent).

Aldersgrupper	1999	2003	2007
18-20	352 (81 %)	287 (55 %)	309 (72 %)
18-25	258 (59 %)	202 (47 %)	190 (44 %)
18-30	104 (24 %)	77 (18 %)	86 (20 %)
Kommuner	434	434	430

Her kan vi for eksempel se at hele 72% av kommunene ikke hadde noen representanter mellom 18 og 20 år i 2007, og at så mange som 20% av norske kommunestyre ikke hadde noen representanter under 30 år.

6. Kommunereformen

En omfattende kommunereform er et av de store politiske programmene til Solberg-regjeringen og skal gjennomføres i løpet av stortingsperioden 2013-2017. Gjennom politiske- og økonomiske virkemidler vil regjeringen tilrettelegge for at kommuner skal slå seg sammen til færre og større kommuner.

Regjeringen har sagt at de vil bruke tvang hvis kommunene ikke vil slå seg sammen frivillig.

Regjeringens mål for en ny kommunereform:

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

(Regjeringen.no, 2014)

Den 4. januar 2014 nedsatte kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner et utvalg for kommunereformen. Utvalget ledes av professor Signy Vabo ved HiOA. Hun presenterte første delrapport den 31. mars 2014. Rapporten foreslo at norske kommuner bør ha minimum 15 000 – 20 000 innbyggere, og at antall kommuner bør reduseres fra 428 til omkring 100. Den 14. mai 2014 la kommunalministeren frem *Kommuneproposisjonen 2015* i Stortinget, med en tidsplan for gjennomføringen. Landets kommuner ble gitt en frist frem til sommeren 2016 med å avklare sammenslåinger, med virkning fra 1. januar 2018. Den 1. desember 2014 leverte utvalget sin sluttrapport. Utvalget anbefalte fortsatt kommuner med minimum 15 000 – 20 000 innbyggere; i tillegg ble det foreslått å overføre ansvaret for flere offentlige tjenester og oppgaver fra stat og fylke til de nye kommunene.

7. Drøfting

For å kunne vurdere om kommunereformen vil påvirke unges deltakelse og innflytelse i lokaldemokratiet, har jeg valgt å ta utgangspunkt i forhold som ligger til grunn for deltakelse/fravær generelt, og sett nærmere på reformen vil påvirke hvert enkelt av disse forholdene.

7.1 Egenskaper ved de unge som påvirker deltakelse

Studier viser at ungdom som har deltatt i tradisjonelle politiske aktiviteter i liten grad er preget av foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn. De kulturelle ressursene (antall bøker, politiske diskusjoner) har langt større betydning enn familiens økonomi og utdanningsnivå. Unges individuelle ressurser gir størst utslag: unge som er aktive i fritidsorganisasjoner, er med i større vennenettverk og diskuterer politikk med venner, og har dermed større sannsynlighet for å være politisk aktive (Ødegård & Berglund, 2008b).

Professor Jacob Aars ved UiB sier:

«Det er også egenskaper ved de unge selv som bidrar til at de er dårlig representert og det er ikke kun systemet kan være ekskluderende. Unge er i en livsfase der de ikke har etablert seg med fast familie og arbeid. I denne fasen flytter man gjerne mye og rekker ikke få fast tilhørighet til et bestemt sted, og det er dermed ikke så rart at de unge ikke engasjerer seg mye i lokalpolitikken. Tilflyttede studenter engasjerer seg for eksempel ikke så mye i lokalpolitikken i den kommunen de studerer.»

At unge er i en ustabil livsfase og at det påvirker engasjementet er vanskelig å gjøre noe med. Livsfasen som ung har også blitt lengre, man etablerer seg senere med jobb og familie enn for noen tiår siden. Mens våre besteforeldre ble ansett som voksne etter konfirmasjonen, er man i dag regnet som ung(dom) fra 13 til 30 (Engelstad & Ødegård, 2003).

Aars viser også til at mange unge ikke er interessert i å delta fordi de føler at det er en annen generasjon som dikterer politikken:

«En annen grunn til at de unge ikke engasjerer seg i lokaldemokratiet er at de føler at sakene som tas opp ikke angår dem. Med få ungdomsrepresentanter blir færre ungdomsrelevante saker meldt inn, så dette kan bli en ond sirkel. Økt deltakelse av unge vil kunne gi flere unge politiske rollemodeller som kan resultere i flere engasjerte.»

Dette påpekes også av ungdomspolitikere jeg intervjuet og i undersøkelser. Her vil det være mulig med en god sirkel, hvis man først får inn flere unge, vil flere ungdomsrelaterte saker komme opp, man får flere unge rollemodeller som igjen kan gi økt ungt engasjement.

Kommunereformen vil trolig ikke påvirke disse faktorene direkte, i hvert fall ikke i første omgang. Dersom målene med reformen om mer bærekraftige kommuner nås, kan det på sikt ha positive konsekvenser for unges deltakelse – dersom færre flytter for å ta utdanning. Dersom sammenslåingsprosessen i seg selv engasjerer unge, kan man på sikt få i gang den gode sirkelen nevnt over.

7.2 Egenskaper ved kommunen som påvirker deltakelse

Et av de viktigste kjennetegnene ved godt lokaldemokrati er ifølge Aars (2007) representativitet hvor idealet er at de folkevalgte skal utgjøre et tverrsnitt av velgerne, bare i en mindre skala.

Ifølge Ødegård og Bergh (2011) kjennetegnes de kommunene som har 3 eller flere kommunestyrerepresentanter under 26 år ved at de er store kommuner med mange representanter til fordeling og lav utflytterfrekvens av unge mellom 16-19 år. Store kommuner har ofte både utdanningstilbud og arbeidsplasser som bidrar til at de unge blir i kommunen. I tillegg har de trolig et større antall unge politikere enn små kommuner.

Kommunereformen vil resultere i flere store kommuner, og spørsmålet er om det da vil kunne føre til bedre representasjon av unge? Siden manglende utdanningstilbud og jobbmuligheter er det som får de unge til å flytte, forutsetter det at de nye storkommunene i større grad tilbyr utdanning og arbeid lokalt. Ansvaret for videregående skoler skal flyttes til kommuner med flere enn 100 000 innbyggere. Det kan medføre bedre tilbud på lokalt nivå og lavere utflytting av 16-19 åringer, men det avhenger at mange nye kommuner blir såpass store. Nye arbeidsoppgaver for kommunene, vil kunne skape flere offentlige arbeidsplasser lokalt. Når det gjelder høyere utdanning er det en reform på trappene (strukturemeldingen) som går mer i retning av sentralisering. Unge som vil ta utdanning vil da flytte ut,

men det er mulig sannsynligheten for at de flytter tilbake etter endt utdannelse er større hvis jobbtilbudet er bedre.

I følge Jacob Aars vil færre kommuner føre til færre kommunestyre og færre representanter:

«Antallet vil gå fra ca 11 000 til ca 7 000 kommunestyrerepresentanter. Det blir da færre representanter per velger, noe som vil si at det vil stå flere velgere bak hver enkelt folkevalgt. Jo færre kommunestyrerepresentanter man har, desto mer av en sosial og politisk elite vil sitte igjen i kommunestyrene. Underrepresentasjonen av unge som er å se i dag, er det rimelig å anta at vil bli forsterket når man reduserer antallet lokalpolitikere.»

Dette er en bekymring mange deler, både blant ungdomspolitikere og mange av de som skriver debattinnlegg om reformen. Betydelig færre plasser til fordeling vil nok forsterke den skjeve representasjonen som allerede finnes med mindre man bevisst prøver å forebygge dette.

7.3 Nominasjoner og valg

Valgdeltakelse, kommunestyrerepresentasjon og partideltakelse er avgjørende for vårt folkestyrte demokrati, der oppslutning og valg av representanter utgjør selve grunnfjellet (Ødegård & Bergh, 2011). Her ligger også nøkkelen til å få makt (reell innflytelse), ikke kun en mulighet til å delta, slik som i valg.

Jacob Aars mener at mye av årsaken til lav ungdomsrepresentasjon ligger i nominasjons-prosessen, primært hos de politiske partiene:

«Partiene nominerer deres kandidater ut ifra flere forhold – de skal gjenspeile befolkningen når det gjelder kjønn, alder og geografi. Et annet viktig forhold er å sette opp kandidater som både er erfarne og attraktive for velgerne. Selv om representativitetshensynet taler for at ungdom skal være med, er det allikevel andre hensyn som dette med erfaring og velgermagneter som prioriteres.»

Rådgiveren fra Distriktsenteret påpeker også at de politiske partiene har mye å si her:

«Det viktigste for å ta vare på representativiteten handler om listeplasser og nominasjonskomiteer hos de ulike partiene og hvordan man prioriterer mellom kandidatene»

AUFs representant kommenterer:

«Det er logisk at toppkandidatene fra de tidligere kommunestyrelistene vil få førsteprioritet ved et storkommunevalg. Disse er sjelden mellom 18-25 år.»

Senterungdommens representant viser til Kommunelovens §7 om kommunestyrets medlemstall ut fra antall innbyggere (vedlegg).

«En større kommunestruktur vil sannsynligvis få et mindre representativt kommunestyre. Færre vil engasjere seg i kommunepolitikk, noe som igjen medfører færre unge folkevalgte.»

Partienes lister sees på som helt avgjørende. Det hjelper ikke med mange unge partimedlemmer hvis de blir plassert nederst, på de mest usikre plassene. Her må partiene tørre å satse på unge, kanskje ukjente navn.

Representanten fra Unge Høyre tror ikke en kommunesammenslåing vil få store konsekvenser for unge i et nytt kommunestyre:

«Når sammenslåinger av kommuner fører til sammenslåinger av politiske lokalforeninger, og vi forutsetter at det nye kommunestyret vil ha flere representanter enn de tidligere hadde hver for seg, vil nødvendigvis listeforslagene til de ulike partiene bli lengre. Det kan da hende at man vil være mer villig til å sette opp unge kandidater på listene fordi man kan regne med å få inn relativt mange representanter. Da personstemmer teller mye i lokalvalg vil dette kunne resultere i flere unge representanter».

Flertallet av de intervjuede mener partienes nominasjoner av unge på sikre plasser er en avgjørende faktor for å øke representasjonen av unge. Som Aars påpeker er det en fare for at skjevrepresentasjon vil forsterke seg med kommunereformen, og at dermed andelen unge vil gå ned.

7.4 Andre arenaer for medvirkning

Annen politisk virksomhet kan være alt fra Ungdomsråd, interesseorganisasjoner, aksjoner osv. På mange av disse arenaene er det store muligheter for å delta, selv om muligheten for makt og reell innflytelse er mindre. Aktiviteten er likevel viktig, siden den fungerer som rekrutteringskanal for senere partipolitisk deltakelse og nominasjoner (ref undersøkelse gjengitt i Berglund og Winswold 2005).

Representanten fra SU mener Kommunereformen vil kunne virke negativt inn på aktiviteten på andre arenaer enn partipolitikken;

«Unge vil få større problemer med å bli hørt i en storkommune, noe som igjen vil føre til et mindre engasjement, og dermed svekkelse av lokaldemokratiet.»

Senterungdommens representant påpeker at ungdomsperspektivet fort kan bli nedprioritert i den store sammenhengen:

«Faren for at ungdomsråd og lignende ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i perioden man holder på med en kommunesammenslåing, siden det er så mange store områder som skal samkjøres.»

Samtidig tror han ikke at barn- og ungdomsorganisasjoner som i stor grad blir drevet av medlemskontingent og statsstøtte vil få problemer med å overleve en kommunereform.

Det er flere av de intervjuede som mener reformen kan bidra positivt til deltakelse på disse arenaene.

AUFs representant svarer:

«Tvert imot – jeg tror at flere medlemmer i et lokallag knyttet til en kommune kan gi større gjennomslagskraft. Demonstrasjoner, leserbrev og lignende kan nå ut til flere. Men det forutsetter at man opprettholder interessen fra alle i den sammenslåtte i kommunen, ikke bare fra de største byene.»

Representanten fra Unge Høyre mener også konsekvensen av en sammenslåing vil kunne være positiv for ungdomsrådene:

«Ungdomsrådene har få oppgaver per dags dato og en sammenslåing vil bety flere og viktigere oppgaver som lettere kan skape engasjement. Det er utfordrende å drive et lite lokallag, og en sammenslåing kan bidra til større lokallag blant organisasjoner, noe som vil gjøre at det blir lettere å engasjere seg. Samtidig vil det nok gjøre det lettere for de fleste organisasjoner å utnytte ressursene sine.»

På dette området er det argumenter både for at aktiviteten kan styrkes og svekkes av kommunereformen. Dette vil trolig avhenge noe av kommunestørrelse og kanskje også geografiske avstander innen den nye kommunen. Et større nedslagsfelt vil ha flere potensielle medlemmer og kunne skape større, mer livskraftige lokallag.

7.5 Mulige tiltak for å øke andelen unge

Distriktssenteret, som jobber med å hente inn og dele erfaringer mellom kommuner under kommunesammenslåingsprosessen, fremhever spesielt involvering av ungdom på sine nettsider om kommunereformen.

Rådgiveren deres sier:

«Ungdom er fremtidige innbyggere og brukere av offentlige tjenester. Som aktive deltakere i sitt lokalmiljø sitter de inne med mye nyttig kunnskap og synspunkter som gjør ungdom til nyttige og verdifulle samarbeidspartnere i dette arbeidet».

Distriktssenteret skriver at kommunereformen og prosessene som nå er i gang er en mulighet til å vitalisere lokaldemokratiet og skape samfunnsbevisste og engasjerte ungdommer.

Arbeidet med kommunereformen kan gi store utfordringer og sette lokaldemokratiet på prøve. Store og små kommuner har ofte ulike demokratiske kvaliteter, men betydningen av demokrati og deltakelse står like sterkt i alle Norges kommuner. Her vil kommunen som demokratisk arena være viktig for å skape gode lokalsamfunn og et nærmiljø med engasjerte innbyggere. Det er nettopp derfor det er viktig at de unge inviteres og involveres i prosessene i forbindelse med kommunereformen.

Distriktssenteret viser til at for å oppnå en bred deltakelse kreves det at politikere og kommuneadministrasjonen møter unge på deres egne arenaer. Mange kommuner har hatt suksess med å arrangere folkemøter og arbeids- og drøftingsgrupper, men andre har hatt utfordringer med å få unge til å interessere seg. Eksempelvis da Leksvik kommune arrangere et folkemøte om

kommunestruktur og samfunnsplan, var ingen ungdommer tilstede på møtet. Distriktssenteret understreker at det her er viktig å jobbe med involvering gjennom flere kanaler, og at dette bør skje ved hjelp av informasjon som de unge kan forstå og relatere seg til. Dermed kan skolen være en arena hvor kommunene kan nå mange ungdommer. Et eksempel på tiltak rundt dette er en formidlingspakke om kommunereformen laget av Distriktssenteret, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Ungdomsutvalget i Nord-Trøndelag med ungdom som målgruppe. Formidlingspakken kan brukes av ordførere og fylkesmenn som er rundt og snakker om kommunereformen, lærere i skolen eller i andre sammenhenger der kommunereformen er et tema – også til andre målgrupper enn ungdom.

Kvotering av unge på partienes nominasjonslister kan være et virkemiddel for å få inn flere unge. Jacob Aars er usikker på om det er den riktige veien å gå, men poengterer:

«Det er svært avgjørende at partiene er bevisste på å få inn unge kandidater ved å sette dem opp på sikre plasser på nominasjonsliste.»

Aars er skeptisk til å utvikle en politikk for å øke deltakelse (offentlige demokratiinitiativ), siden man da står i fare for å frembringe deltakelse som legitimerer det bestående politiske systemet og den politikken som blir ført i kommunen. Aars henviser til Bethams (1994) som sier at kollektive avgjørelser (for eksempel i en kommune) er demokratiske i den grad de er underlagt a) kontroll av alle medlemmene i kollektivet og b) lik kontroll. Det første prinsippet dreier seg om at alle skal ha mulighet til å øve innflytelse over avgjørelser som gjelder kollektivet, det andre at alles stemme skal telle likt. Dersom elitene initierer folkelig deltakelse, er Bethams prinsipp om folkelig kontroll av kollektive avgjørelser brutt, da har elitene kontrollen (Aars, 2007). Han mener at kommunens oppgave heller er å tilrettelegge best mulig for deltakelse og engasjement. Av det kan vi slutte at ansvaret for å sikre mulighetene for deltakelse ligger hos kommunen, mens inngangsporten til makt og reell innflytelse i stor grad ligger hos partiene (via nominasjoner) og hos de unge selv (ta i bruk mulighetene for påvirkning).

Erfaringer fra barn og ungdoms medvirkning viser at de unge involveres i prosesser der form og uttrykksmåter er fremmede for dem. Guri Mette Vestbys (2009) oppsummering av prosjektet Ungdom, IKT og lokaldemokrati, viser at prosjektet om å bruke noen kommuners hjemmesider for å engasjere unge ikke var vellykket (av forskjellige grunner). Utviklingen innen bruk av sosiale medier har imidlertid eksplodert etter 2009. Dette innebærer maktspredning for eksempel fra produsenter til konsumenter og fra politikere til velgere (Staude & Marthinsen, 2013). Ungdom er på sosiale medier daglig og det er lett å skape engasjement og treffe ungdommene der. Det oppleves som lavterskel å komme med

innspill, kritikk ros eller forslag – så her er det store muligheter for dialog. Kommunikasjonen er rask og effektiv. Her ligger det en mulighet for å øke engasjementet blant unge.

8. Konklusjon

Med bakgrunn i historiske tall og tendenser når det gjelder de unges deltakelse i kommunestyre, ser det ikke spesielt lyst ut med tanke på unge representanter i de nye storkommunene. Ungdom er heller ikke spesielt nevnt i de offentlige dokumentene i forbindelse med reformen, og det er urovekkende siden de er framtidens innbyggere i de nye storkommunene.

På bakgrunn av mine undersøkelser, kan disse tiltakene bidra til ivaretagelse av de unge i arbeidet med kommunereformen, og sørge for økt deltakelse blant unge i lokaldemokratiet etter reformen:

1. Involver de unge i arbeidet med reformen

Her finnes det ressurser og kompetanse hos Distriktsenteret kommunene kan ta i bruk. Man kan se på reformen som en vitalisering av lokaldemokratiet. Hvis de unge engasjerer seg i arbeide med sammenslåingen, vil de trolig engasjere seg mer etter sammenslåingen, siden da har mer eierskap i utforming.

2. Flere unge inn i partipolitikken

Demokratiopplæring i skolen og stort fokus på medlemsverving må til for å snu tendensen om nedadgående medlemstall i partienes ungdomsorganisasjoner. At de eldre politikerne behandler de unge med inkluderende respekt er også viktig for at de skal finne mening i å engasjere seg partipolitisk.

3. Still krav til partiene om å prioritere unge på sikre plasser på nominasjonslistene

Her hviler det et stort ansvar på de erfarne politikerne og valgkomiteene, som ikke kun må prioritere erfaring og velgermagneter, men tørre å satse mer på de unge. De må se på de unge som en ressurs og at det er framtidsrettet og langsiktig å satse på unge.

4. Tiltak for å redusere fraflytting av ungdommer

Dette bør være en av de viktigste sakene for de nye storkommunene, og handler om at det finnes både utdanning- og jobbtilbud for de unge i kommunen. Målet om at reformen skal gi mer bærekraftige og robuste kommuner innebærer nok et ønske om å redusere fraflytting.

5. Bedre tilrettelegging for medvirkning

Det bør jobbes med å skape nye arenaer som tilrettelegger bedre for medvirkning. Gamle

arenaer som folkemøter o.l fungerer ikke i dag hvor engasjementet har en mer individualistisk form. Bruk av sosiale medier er en måte å skape engasjement på.

Det handler om en økt bevissthet rundt at unge er en viktig ressurs som man ønsker at skal være godt representert og ha innflytelse. Å satse på de unge er å satse på framtida.

Litteraturliste

- Aars, J. (2007). *Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati*. Rokkansenteret.
- Balsvik, E., & Solli, S. M. (Red.). (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapene* (Bind 2). Oslo: Universitetsforlaget.
- Berglund, F., & Winsvold, M. (2005:9). *Unge folkevalgte - Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk*. Oslo: NIBR - Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Engelstad, F., & Ødegård, G. (Red.). (2003). *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Norsk forlag.
- Frøyland, L. R. (2011). *Unge syn på deltakelse og innflytelse i skolen, lokalpolitikken og sivilsamfunnet, Notat nr. 7/11*. Oslo: NOVA - Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Føllesdal, A. (2004). *Demokrati - vilkår og virkninger - Internasjonale forpliktelser og demokrati*. (K. Midgaard, & B. E. Rasch, Red.) Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Holbergprisen i skolen. (u.d.). *Metode og forskningsdesign*. Lesedato: 29. mars, 2015 fra Holbergprisen i skolen: <http://www.holbergprisen.no/holbergprisen-i-skolen/metode-og-forskningsdesign.html>
- Regjeringen.no. (03. november, 2014). *Fakta om kommunereformen*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>
- Statistisk sentralbyrå. (19. desember 2011). *Kommunestyre- og fylkestingsvalget, formannskaps- og ordførervalg, 2011*. Hentet 9. april, 2015 fra SSB: <https://www.ssb.no/kommvalgform/>
- Staude, C., & Marthinsen, S. T. (2013). *Sosial kommunikasjon - Personlig - samtale - verdi*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Struktur i høyere utdanning*. (11. desember 2014). Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/utdanning/hoyere-utdanning/innsikt/struktur-i-hoyere-utdanning/id2009067/>
- Ungdommens maktutredning . (2010). *Mandat*. Hentet 10. april, 2015 fra Regjeringen.no: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styrer-rad-og-utvalg/ungdommensmaktutredning.html?id=639988>
- Vestby, G. M. (2009:109). *Ungdom, IKT og lokaldemokrati?* Oslo: NIBR - Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Ødegård, G., & Bergh, J. (2011). *Unge i tradisjonell politikk - Deltakelse i valg, kommunestyre og partier*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ødegård, G., & Berglund, F. (2008b). Political participation in late modernity among Norwegian youth: An individual choice or a statement of social class? *Journal of Youth Studies*, 11, 593-610.

Vedlegg 1

Spørsmål til ungdomspolitikere:

1. Tror du en ev. kommunesammenslåing vil få konsekvenser for andel unge (18-24 år) i et ev. nytt kommunestyre i en storkommune? (bruk gjerne din kommune som eks.)
2. Hvis ja, - hvilke konsekvenser?
3. Tror du en ev. kommunesammenslåing vil påvirke unges (15-20 år) deltakelse i lokaldemokratiet generelt (ungdomsråd, lokalpolitiske lag, interesseorganisasjoner mm.)?

Vedlegg 2

Lov om kommuner og fylkeskommuner:

§ 7. Kommunestyrets og fylkestingets sammensetning.

1. Kommunestyret velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fastsatt i lov. Fylkestingets medlemmer velges av fylkestingets stemmeberettigede innbyggere i fylket etter regler fastsatt i lov. Valget gjelder for fire år.
2. Kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:
 - a. ikke over 5 000 innbyggere, minst 11
 - b. over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19
 - c. over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27
 - d. over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35
 - e. over 100 000 innbyggere, minst 43.Fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for fylkeskommuner med:
 - a. ikke over 150 000 innbyggere, minst 19
 - b. over 150 000, men ikke over 200 000 innbyggere, minst 27
 - c. over 200 000, men ikke over 300 000 innbyggere, minst 35
 - d. over 300 000 innbyggere, minst 43.
3. Endring av medlemstallet vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv senest 31. desember i nest siste år av valgperioden og har retroaktiv virkning for kommende valgperiode.
4. Avgjørende for minste lovlige medlemstall er innbyggertallet i kommunen eller fylkeskommunen ved nest siste valg. Viser det seg at medlemstallet på dette tidspunkt er for lite i forhold til antall innbyggere, uten at det er truffet noe vedtak, økes medlemstallet til lovens minimum ved neste valg.

⁰ Endret ved lov 8 des 2006 nr. 67 (ikr. 1 jan 2007 iflg. res. 8 des 2006 nr. 1377).