

OSLOMET

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Unges mulighet til å medvirke

En samskapt studie av ungdoms deltagelse og engasjement i norske kommuner

Aina Landsverk Hagen, Arne Lindseth Bygdås, Sara Berge Lorenzen, Håkon Solbu Trætteberg, Mads Thau, Mette Løvgren, Isak Arvola Kvammen, Hedda Ottarsen Nøstvik, Mia Lundestad Haugen, Tjibbe Heijnis, Adrian Slåttrem, Karina Kallevåg, Tuva Lodden, Sara Cambell Sandvand, Keira Screeche-Powell, Emil Mathieu Røgeberg, Safia Simpson og Karsten Østberg

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Unges mulighet til å medvirke:
En samskapt studie av ungdoms deltagelse og engasjement i norske kommuner

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2023:03

Unges mulighet til å medvirke: En samskapt studie av ungdoms deltagelse og engasjement i norske kommuner

Forfattere: Aina Landsverk Hagen, Arne Lindseth Bygdås, Sara Berge Lorenzen, Håkon Solbu Trætteberg, Mads Thau, Mette Løvgren, Hedda Ottarsen Nøstvik, Isak Arvola Kvammen, Mia Lundestad Haugen, Tjibbe Heijnis, Adrian Slåttrem, Karina Kallevåg, Tuva Lodden, Sara Cambell Sandvand, Keira Screeche-Powell, Emil Mathieu Røgeberg, Safia Simpson og Karsten Østberg

Prosjekt: U+MxV (Ung medvirkning)

Prosjektleder: Aina Landsverk Hagen

Oppdragsgiver: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Publiseringsdato: januar 2023

Antall sider: 102

Forsidefoto/illustrasjon: Colourbox

Emneord: Ungdom, medvirkning, norske kommuner, oppvekst

Resymé: Denne rapporten presenterer resultater fra studien U+MxV (Ung medvirkning) i totalt åtte norske kommuner. Forskningsprosjektet har hatt tett involvering av unge medforskere fra seks av kommunene i både datainnsamling og analyse. Også skrivearbeidet har vært et kollektivt, innovativt samarbeidsprosjekt med hele 18 forfattere. I vårt intervjumateriale snakkes det mye om ungdomsrådet som arena for ungdomsmedvirkning, men vi finner at det også foregår mye medvirkning gjennom fritids- og kulturaktiviteter der unge sitter i styret. Hvor godt ungdomsrådet fungerer avhenger delvis av hvor selvgående de er og om de fronter egne saker, men også av den kommuneansatte koordinatoren som er bindeleddet til administrasjonen og politikerne i kommunen. Viktige uformelle kanaler for medvirkning er ungdomspolitiske dager hvor ungdom samles for å diskutere saker som de ønsker å gjøre noe med. De to mest vanlige sakene unge i våre intervjuer har vært opptatt av er kollektivtilbudet og psykisk helse. Ung medvirkning fungerer best når de unge er autonome og selv styrer medvirkningsarbeidet.

ISBN 978-82-7609-450-3

ISSN 2703-836X (online)

ISSN 0807-0865 (print)

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2023

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2023

© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – Storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: postmottak-afi@oslomet.no

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [arkivet](#)

Publications are available for free download from the [archive](#)

Forord

Arbeidsforskningsinstituttet AFI har sammen med Velferdsforskningsinstituttet NOVA (begge ved OsloMet – storbyuniversitetet) og Institutt for samfunnsforskning (ISF) gjennomført forskningsprosjektet U+MxV (Ung medvirkning) på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), i perioden november 2021 til desember 2022. Dette forskningsarbeidet har tidligere resultert i en kunnskapsoppsummering om ung medvirkning i norske kommuner (Bygdås og Hagen 2022) og i forskningsrapporten du nå har i hendene.

Forskningsprosjektet har vært et innovativt stykke arbeid, med tett involvering av unge medforskere fra norske kommuner i både datainnsamling og analyse. Også skrivearbeidet har vært et kollektivt, innovativt samarbeidsprosjekt. Denne rapporten er forfattet av forskerne Arne Lindseth Bygdås, Aina Landsverk Hagen, Sara Berge Lorenzen ved AFI, Håkon Solbu Trætteberg og Mads Thau fra ISF, Mette Løvgren fra NOVA, og de unge medforskerne Isak Arvola Kvammen, Hedda Ottarsen Nøstvik, Mia Lundestad Haugen, Tjibbe Heijnis, Adrian Slåttrem, Karina Kallevåg, Tuva Lodden, Sara Cambell Sandvand, Keira Screeche-Powell, Emil Mathieu Røgeberg, Safia Simpson og Karsten Østberg fra kommunene Tromsø, Vefsn, Bømlo, Færder, Fredrikstad og Våler i Solør. Takk også til Erling Torgersen fra Vefsn kommune som var med i begynnelsen av prosjektet, og vitenskapelig assistent Bjørk Brøndmo Engerbakk som var aktivt deltakende fram til skriveprosessen.

For å kunne komme dit hvor vi er nå, med et stort, rikt og nybrottsarbeid av et datamateriale, og en samskrevet analyse og presentasjon av funnene våre, er det mange som har bidratt. Vi vil gjerne takke kommunerepresentantene fra hver case-kommune, som har hjulpet med rekruttering av de unge medforskerne, organisering av fokusgrupper og uvurderlig oppfølging av medforskerne underveis i prosjektperioden. Takk også til studentene i Deltagerorienterte metoder ved Norges miljø- og biotekniske universitet (NMBU), Janne Elisabeth Birkelund, Linda Nisja, Sara Hafsås, Ingrid Antoinette Christensen, Thea Catrine Hjetland, Julie Aspesletten, May Linn Bokma Mørch, Marte Næss og Cecilie Tsesmetsis. Deres innsikter fra de to kommunene Ås og Horten har komplementert og støttet oppunder våre observasjoner og funn.

Vi har fått nyttige innspill og velfunderte refleksjoner fra ressursgruppa i prosjektet. Den består av representanter fra Redd Barna, Ressurssenter for egenorganisert idrett og fysisk aktivitet i Norge – Tverga, KS, Helsedirektoratet, Barne- og ungdomsorganisasjonene i Oslo (UngOrg), Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Ungdom & Fritid – landsforeningen for fritidsklubber og ungdomshus, Unge funksjonshemmede, Barneombudet og forsker-kollegaer Ingar Brattbakk og Gudrun Rudningen fra AFI, Guro Ødegaard og Monika Rosten fra NOVA og Daniel Arnesen fra ISF. Takk også til Sveinung Legard som gjorde en solid jobb som intern kvalitetssikrer av rapporten.

Vi vil spesielt takke oppdragsgivere Irene Prestøy Lie, Alida Skiple og Miriam Poulsson Kramer i Barne-, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) for konstruktivt samarbeid, gode kommentarer og inspirerende samtaler rundt tematikken ung medvirkning i norske kommuner.

De som fortjener den største takken er alle ungdommer, medvirknings-ildsjeler og kommuneansatte som har stilt opp i fokusgrupper og intervjuer, og latt oss være med som deltagende observatører i sine hverdagsliv. Kunnskapen og erfaringene dere har delt med oss er uvurderlige, og vi håper den blir vel anvendt av de som nå skal lese og bruke denne rapporten.

Aina Landsverk Hagen og Arne Lindseth Bygdås, U+MxV (Ung medvirkning)

Oslo, 19. desember 2022

Innhold

1 Om U+MxV (Ung medvirkning)	13
1.1 Hvorfor en studie om ung medvirkning i norske kommuner?	15
1.2 Kunnskapsgap i feltet	16
1.3 Hva er (ung) medvirkning?	17
1.4 Om medvirkning i kommuner	18
1.5 Medforskerrollen og -prosessen	20
2 Utvalget av kommuner	23
2.1 Kommunene sett med medforskerblikk	23
2.2 Færder kommune	24
2.3 Vefsn kommune	24
2.4 Tromsø kommune	25
2.5 Fredrikstad kommune	25
2.6 Våler kommune i Solør	25
2.7 Bømlo kommune	26
2.8 Ås og Horten kommuner – sett med studentenes blikk	27
3 Hva har vi gjort av datainnsamling – og hvordan?	28
3.1 Forvaltningens perspektiv på medvirkning	28
3.2 Koblingen mellom Ungdata og medvirkning	29
3.3 Ildsjeler, kommuneansatte og ungdommer i fokusert samtale	30
3.4 Vår analyseprosess	38
Del 1	
4 Hvor(for) vil ungdom medvirke?	41
4.1 Unges engasjement	42
4.2 Medvirkning gjennom fritids- og kulturaktiviteter	43
4.3 Med lisens til dissens – medvirkning gjennom ungdomsråd	45
4.4 Ad hoc-medvirkning: Debatter, politikk- og tjenesteutvikling	50
4.5 Når de unge er eldst – autonomi og selvstyring	53
4.6 Hvordan blir unge rekruttert til medvirkning?	56
4.7 Er Ungdata viktig for ung medvirkning?	59
Del 2	
5 Hvordan foregår ung medvirkning?	63
5.1 Den nødvendige voksenstøtten	63
5.2 Systemer, rammer og skriftliggjøring	66
5.3 Opplæring og kompetanse	69
5.4 Plattformer og informasjonskanaler	72
Del 3	
6 Hva fører ung medvirkning til?	74
6.1 Unges hjertesaker	74
6.2 Tilbakemelding & gjennomslag	76
6.3 Motivasjon, anerkjennelse & ressurser	80
7 Fra praksis til modeller for ung medvirkning	84

7.1	Medvirkningskompetanse (bevegelse)	85
7.2	Medvirkningsrommet (sted).....	86
7.3	Medvirkningsstrukturer (makt)	86
7.4	Medvirkningserfaring (tid).....	87
8	Anbefalinger: Hvordan styrke unges mulighet til å medvirke?	88
8.1	Mangfold av arenaer for medvirkning	88
8.2	Autonomi og selvstyring med voksenstøtte	89
8.3	Opplæring i skolen og av ungdomsråd	89
8.4	Tilgjengelighet og lave terskler	89
8.5	Eierskap og unges premisser	90
8.6	Systemer, ressurser og prinsipper	90
8.7	Kunnskap & felles forståelse.....	91
8.8	Oppsummering av suksesskriterier.....	91
9	Referanser	93
10	Vedlegg	95
1.	Hvordan er det å være medforsker?.....	95
2.	Canvas for oppsummering av datamaterialet.....	98
3.	Kommunenes medvirkningskart.....	99
4.	Unges medvirkningsrom.....	100
5.	Praksismatrise over ung medvirkning.....	101

Sammendrag

Denne rapporten presenterer resultater fra en studie av ung medvirkning, U+MxV (Ung medvirkning), i totalt åtte kommuner. Studien er kvalitativ og bygger i hovedsak på intervjuer, individuelle og gruppeintervjuer, observasjoner og dokumentstudier. I motsetning til tradisjonelle forskningsdesign hvor det er voksne utdannede forskere som gjør datainnsamling, analyserer og konkluderer, har vi i denne studien rekruttert unge medforskere i alderen 17 til 27 år fra seks av kommunene og gitt dem en innføring i forskningsmetodikk. De unge medforskerne har bedre kjennskap og lettere tilgang til folk og foreninger i lokalsamfunnet og kan få mer ut av samtaler med andre unge enn eksterne forskere. Vi vet at de unge perspektivene og stemmene i stor grad er fraværende i forskningen på ung medvirkning, men ved å ta unge medforskere inn i ikke bare datainnsamling og analyse, men også skriving og presentasjon av resultatene representerer denne samskapte medforskningstudien en nyvinning innen studier av ung medvirkning.

Bakgrunnen for prosjektet U+MxV (Ung medvirkning) er at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ønsker å utvikle en forebyggingsmodell for å sikre at barn og unge får en trygg og god oppvekst i det lokalsamfunnet de vokser opp i. Vi bruker i denne rapporten «ung» som en benevnelse på ungdom i alderen 13 til 19 år. I første del av prosjektet kartla vi forskningsfronten på ung medvirkning og oppsummerte denne i en egen rapport. Arbeidet som det rapporteres om her har tatt utgangspunkt i hvordan et utvalg av kommuner, men også andre aktører i lokalsamfunnet, sikrer medvirkning av unge både med tanke på hvorfor unge skal engasjere seg, hvordan medvirkning foregår og hva den fører til. Den overordnede problemstillingen for denne studien er derfor hvordan de ulike aktørene; unge, voksne og kommuneansatte, samt politisk og administrativ ledelse, kan samhandle og bli kompetente partnere inn i utvikling av unges nær- og oppvekstmiljø.

Datainnsamlingen er gjennomført som tre komplementære deler; 1) en studie av hvordan ledere, politikere og ansatte i forvaltningen forholder seg til ung medvirkning, 2) en studie av hvordan Ungdata-resultatene blir brukt (eller ikke) som grunnlag eller motivator for medvirkning, og 3) en studie av ungdommer, lokale ildsjeler og kommunalt ansatte med erfaring fra medvirkning. Vi sammenstiller og presenterer funn fra de ulike studiene i en felles analyse. Vi har undersøkt åtte kommuner som på ulikt vis har utmerket seg eller vist interesse for ung medvirkning. Totalt har vi i forskergruppa gjennomført 134 intervjuer, som tilsvarer ca. 70 timer med intervju. Av disse har 48 intervjuede vært ungdom eller unge voksne. Noen personer er intervjuet flere ganger i de ulike delstudiene. I tillegg har medforskerne gjennomført individuelle intervjuer, gruppeintervjuer og deltagende observasjon på eget initiativ og ut ifra eget forskningsdesign.

Analysen er strukturert etter en operasjonalisering av en medvirkningsdefinisjon formulert av en gruppe medforskere: *Medvirkning er en loop der man (1) innhenter innspill, (2) forankrer og tar innspillene på alvor og så (3) forteller tilbake til de som kom med innspill. Til hver av fasene har vi formulert tre respektive hovedspørsmål; Hvor(for) vil unge medvirke? Hvordan foregår ung medvirkning? Hva fører ung medvirkning til?*

Innhenting: Hvor(for) vil unge medvirke?

Å innhente innspill handler om hvilke *arenaer for medvirkning* som finnes og omfatter ungdomsrådet som formell medvirkningsarena, kultur- og fritidsaktiviteter som arenaer for uformell medvirkning, samt ad hoc-medvirkning som politiske debattmøter og arrangementer.

Den formaliserte kanalen for ung medvirkning, ungdomsrådene, er hjemlet i kommuneloven (2019). Alle kommuner er dermed pålagt å ha et ungdomsråd. Kommunene har imidlertid betydelig frihet i hvordan de velger å organisere ungdomsrådet med tanke på størrelse,

sammensetning og innflytelse. Formelt sett er det kommunestyret som vedtar hvem som skal sitte i ungdomsrådet, men reelt sett vil dette være etter en prosess der ungdom har fått muligheten til å fremme sine kandidater gjennom skolene, frivillige organisasjoner eller på andre måter. Alle kommunene vi har besøkt har vedtatt retningslinjer for hvordan ungdomsrådet skal være sammensatt, med antall representanter fra ulike skoler, årstrinn og kjønn.

I vårt materiale ser vi at ungdomsrådet er den dominerende formen for medvirkning sett fra perspektivet til kommunens administrasjon og politikere. I utgangspunktet skal rådet være et demokratisk valgt og sammensatt råd, men i praksis er det stor variasjon i hvordan medlemmene blir rekruttert. Det kan omfatte alt fra at de pekes ut eller blir spurt av voksenpersoner på skolen, til ungdomspolitiske dager åpne for alle ungdommer, der samtlige kandidater må presentere seg selv og deretter blir det gjennomført en avstemning. Uavhengig av hvilken ordning som praktiseres er ikke alle grupper av unge representert i ungdomsrådet, og spørsmålet er hvem sitt ansvar det er? De unge selv, skolen eller kommunen? Noen av de som er med i ungdomsråd er av den oppfatning at dette er kommunene sitt ansvar og at de gjør for lite for å inkludere de som faller utenfor. Andre peker på at skolene ikke er flinke nok til å informere om ungdomsrådet, mens noen unge mener at inkludering må starte med dem selv. Mange av de unge som er intervjuet fremhever at ungdom har lyst til å bli hørt, men at de ikke vet hvordan de skal gå frem for å komme i posisjon til å medvirke. Det finnes en rekke eksempler på at når unge blir engasjerte kan det oppstå en «ringer i vann»-effekt der de unge gjennom sin deltakelse og ved å snakke om den til andre inspirerer unge til å involvere seg.

Ungdomsrådet mottar sakspapirer på samme måte som andre råd og politikere, og må ta stilling til saker basert på skriftlig materiale. Det er mange, både unge og voksne, som mener at det blir for mye sakspapirer med tørt og tungt språk som skremmer bort yngre mennesker, og at det er først og fremst de sakene som reises av ungdomsrådet selv som engasjerer og motiverer, spesielt når de får gjennomslag. Det er imidlertid stor variasjon mellom ungdomsråd i hvor stor grad de løfter egne saker, fra at det praktisk talt ikke skjer, til at det skjer i betydelig utstrekning hvor majoriteten av sakene som behandles er egeninitiert. På spørsmål om hvordan ungdomsrådet inngår i den kommunale beslutningsprosessen og muligheten til å påvirke utfallet av en sak er det flere unge som peker på at det er avgjørende å komme tidlig nok inn i prosessen, og ikke når saken i realiteten er ferdigbehandlet eller at det gjenstår kun detaljer å flikke på.

En gjennomgående faktor som henger sammen med vurderingen av hvor godt ungdomsrådet fungerer er knyttet til i hvilken grad ungdomsrådet er selvorganiserende. I Vefsn kommune lager ungdomsrådet selv sine sakslister, identifiserer saker som opptar ungdom i kommunen og inviterer kommunestyrepolitikere inn på sine egne arenaer. Her ser vi at kommunens administrasjon reelt sett opptrer som en administrasjon for rådet, på mange måter underlagt rådet, slik man også ser at et kommunestyre fungerer. Det kan fremstå paradoksalt at selvorganiserte ungdomsråd trenger mer administrativ støtte, men dette bunner i at disse ungdomsrådene også er de som har mest aktivitet, noe som skaper behov for støtte.

Selv om ungdomsrådet representerer institusjonaliseringen av ungdomsmedvirkning, er det i tillegg mange uformelle veier til innflytelse. Med uformelle mener vi verktøy som ikke er lovpålagte og derfor ofte har en mer midlertidig *ad hoc* karakter. Et eksempel på dette kan være debattmøter eller innbyggerdialog, hvor forvaltningen og politikere diskuterer kommunalpolitiske temaer med fremmøtte innbyggere, herunder unge. Tiltak som ungdomspolitisk dag virker å fungere godt for å hente ut meningene til en stor andel ungdom i kommunen. Mange idrettslag har ungdomsrepresentanter i styret og i noen foreninger, slik som Ten Sing på Bømlo og Sporty 4H på Våler i Solør, er det utelukkende ungdommer i styret. Deltakelse i styret i slike tilbud er en sentral medvirkningsarena der ungdommene selv får bestemme blant annet hvilke aktiviteter som

skal tilbys. Det er ikke slik at ungdommen nødvendigvis ønsker at alt av fritidstilbud skal være organisert, og kanskje spesielt etter koronapandemien er dette blitt mer fremtredende. I Bømlo beskriver medforskerne at ungdommene «ønsker en plass å vera, ikkje nødvendigvis ein plass å gjera».

Selv om ungdomsrådet representerer institusjonaliseringen av ungdomsmedvirkning, er det i tillegg mange uformelle veier til innflytelse. Med uformelle mener vi verktøy som ikke er lovpålagte og derfor ofte har en mer midlertidig *ad hoc* karakter. Fritids- og kulturaktiviteter for ungdom går igjen som en av de viktigste arenaene for uformell medvirkning i kommunene. Dette handler også om å sikre at ungdom finner sosiale arenaer der de kan diskutere seg imellom. Et eksempel på dette er «Fritid Færder», som samler ungdom med ulik bakgrunn og gir dem muligheten til å medvirke innad i fritidstilbudet, men også i kommunen generelt. Mange ungdommer sitter i styrer og er engasjert i slike møteplasser, som lokale fritids- og kulturaktiviteter utgjør. Tilbudene fungerer som en sosial møteplass og er et sted hvor ungdom får lov til å ta ansvar. Tiltak som ungdomspolitisk dag og andre typer debattmøter kan tjene flere formål. For det første kan de fungere som et åpent forum der unge kan sette det som de selv mener er viktig på dagsordenen. Dette kan være problemstillinger som faller inn under oppvekst- og utdanningsområdet (hvor de unge kan sies å være de primære brukerne), men kan også angå bredere temaer som byutvikling eller klimatiltak. For det andre kan debattene være fokuserte og handle om helt konkrete tiltak eller problemstillinger, hvor kommunen trenger innspill fra de unge som mottakergruppe, for eksempel i forbindelse med skole- eller kulturbygg, eller utfordringer med unges psykiske helse. En ting som kjennetegner verktøyene for debatt- og innbyggerdialog er at de ofte sikter mot å kanalisere ungdommenes (eller andres) holdninger og erfaringer inn i kommunens politiske beslutningsprosess, dvs. i det politiske utvalgsarbeidet og i siste instans i kommunestyret. De fleste andre uformelle medvirkningsverktøy sikter mer mot implementeringsleddet. Da skjer altså medvirkningen ute i den såkalte «frontlinjen» der tjenestene leveres, for eksempel i regi av skole, fritidsklubb, bibliotek eller kulturhus. Gitt at ungdomsrådene på den ene siden retter seg mot den politiske prosessen og de uformaliserte medvirkningsaktivitetene på den andre siden retter seg mer mot tjenesteleveringen, kan man snakke om en slags demokratisk arbeidsdeling mellom dem.

Ungdata-resultater blir benyttet som et kartleggingsverktøy og kunnskapsgrunnlag, ikke som autorativ kilde til kunnskap om ungdom. Ungdoms innspill til og tolkning av spesifikke resultater fra Ungdata-undersøkelsen er sentralt for å sikre god forståelse av resultatene. Ungdata blir benyttet for å søke om prosjekter/midler ved systematisk dokumentering av bestemte trender, behov, utfordringer osv., av ungdomsråds-koordinatorer. Overlappet mellom Ungdata og medvirkning oppstår når koordinatorene og ungdomsrådene 1) tolker funn (enten endringer eller faste bekymringsfulle trender), 2) presenterer funn for kommunestyret og 3) jobber for å øke kvaliteten på gjennomføring av undersøkelsen. Punkt 1 er langt mer fremtredende enn de to andre.

Forankring: Hvordan foregår ung medvirkning?

Forankring og behandling av innspill omhandler strukturer og prosesser for gjennomsluttig og meningsfull medvirkning. Kommunene i vår undersøkelse har alle holdt på med medvirkningsinitiativer i flere år og har høstet mange verdifulle erfaringer. Derfor har det i kommunene vært et naturlig skifte fra å prøve ut ulike modeller til å jobbe mer systematisk med medvirkning på bakgrunn av egne erfaringer og den forskningen som eksisterer på feltet. I vårt materiale snakker flere om at oppgaven nå ikke handler om «enkeltprosjekter», men om å bygge en «medvirkningskultur» uavhengig av de ildsjelene som har bygd opp ungdomsmedvirkningen.

Det er særlig ett aspekt som informanter i alle kommuner fremhever som avgjørende for hvor godt ungdomsrådet fungerer, nemlig den administrative støtten fra kommunen. Særlig viktig her er personen med hovedansvaret for ungdomsrådet, ungdomsrådskoordinatoren. Koordinator for ungdomsrådet har en sentral rolle i medvirkningen, da hen skaper et bånd mellom rådet og resten av kommunen og flere ungdomsråd er blitt mer aktive de siste årene etter å ha fått en ny koordinator inn. Vi finner gjennomgående at engasjementet til denne ene personen er veldig viktig for å komme i kontakt med og motivere de unge, noe som gjør de gode medvirkningsprosessene sårbare hvis vedkommende slutter. Det er heller ikke uvanlig at disse stillingene i flere tilfeller er finansiert med prosjektmidler, for eksempel fra fylkeskommunale folkehelsemidler gjennom Program for Folkehelsearbeid i kommunene eller andre støtteordninger. En måte å håndtere ungdomsrådenes avhengighet av enkeltpersoner på er gjennom å institusjonalisere og skriftliggjøre praksiser. Vi ser at alle kommuner har vedtekter for ungdomsråd, men at det varierer om det finnes ytterligere formelle presiseringer av arbeidet og praksisene til ungdomsrådet. I noen grad er det også slik at medvirkningskompetansen ikke bare er knyttet til enkeltpersoner, men også konsentrert på enkelte avdelinger eller tjenestegrener av den kommunale organisasjonen. Dermed kan det oppstå en «siloeffekt» for hvordan medvirkningskompetansen er fordelt innad i kommunen. «Alle» er i utgangspunktet positive til ungdomsråd, men kunnskap og innsikt om rådet faller når man beveger seg bort fra ungdomsrådet. Med andre ord har politikere og kommunedirektører ofte overfladisk innsikt i ungdomsrådet sitt arbeid, og muligens også hvilken nøkkelrolle koordinatoren har. Dette gjelder også der ungdomsrådet fungerer bra. Lovfesting spiller en positiv rolle for om ungdomsråd blir prioritert økonomisk og politisk/administrativt.

Å gi ungdomsrådet forutsigbare og kjente rammer og arbeidsformer kan være med på å redusere sårbarhet knyttet til avhengighet av enkeltpersoner. Flere intervjupersoner snakker derfor om behovet for – men også utfordringen med – å etablere en medvirkningskultur, som Mosjømodellen i Vefsn kommune er et eksempel på. For det første tar det tid å skape en kulturendring hvor unges perspektiver aktivt og systematisk inkluderes i for eksempel det saksforberedende arbeidet i kommunenes ulike forvaltningsgrener. I kun én av åtte undersøkte kommuner har ungdomsrådet i tillegg til møte- og talerett, også forslagsrett i kommunestyret og i formannskapet. For det andre er det også noen mer grunnleggende avveininger som må tas hvis ungdomsmedvirkning skal få en større plass i en kommunes beslutninger. På spørsmål om hvorvidt unge bør tidligere inn i policy-prosessen er svaret vi får både ja og nei. Det nevnes generelt at unge sitt perspektiv alltid må vektes, og det anerkjennes, som nevnt over om ungdomsrådene, at tidlig innflytelse ofte betyr større innflytelse. Men det påpekes også at medlemmer i ungdomsrådet (eller andre unge for den saks skyld) verken kan eller skal involveres i alle beslutninger. Årsakene til dette er flere. Et hensyn er at saksfremstillingen vil ta mye lenger tid. Som flere kommuneansatte forklarer, vil administrasjonen derfor ikke kunne understøtte det politiske nivået på en effektiv måte. Et annet hensyn er at kommuneansatte i egenskap av å være byråkrater først og fremst skal sikre at politikerne treffer lovlige beslutninger som er virksomme til lavest mulig pris, hvilket ikke alltid er i tråd med å gi ungdommene en privilegert innflytelse. I noen tilfeller vil de unge heller være en part med en særlig interesse i utfallet av en beslutning, enn uavhengige eksperter.

Det å bygge en medvirkningskultur krever en systematikk for opplæring i medvirkning, og i våre intervjuer kommer det frem litt ulike tilnærminger til hvordan dette gjøres i praksis. Noen steder legger koordinatoren vekt på å gi opplæring i det politiske systemet: «Hva er en kommune? Hvordan fungerer de politiske prosessene? Hvordan er kommunen organisert? Hvordan kommer en politisk sak opp til behandling?». Andre steder vektlegges erfaringslæring der de mer erfarne medlemmene veileder og lærer opp de nye gjennom den aktiviteten som faktisk skjer i ungdomsrådet. Det er heller ikke uvanlig at det arrangeres et oppstartseminar, gjerne i form av

en overnattingstur hvis det finnes midler til det, med team-building der ungdommene diskuterer seg fram til hvilke saker de skal jobbe videre med det neste året.

Hverdagen til ungdommer befinner seg i stor grad på nett. Samtidig har de fleste ungdomsråd ingen lett tilgjengelige kanaler for å kommunisere med ungdomsbefolkningen, være seg digitale eller fysiske. Vi finner også at ungdom generelt forteller at de har mye engasjement og gode saker de vil fremme, men at de vet ikke hvor og hvordan de kan fremme sine saker. Ungdom generelt i kommunene er usikre på hvor de kan henvende seg. Alle ungdomsråd har kontoer på sosiale medier som Facebook og Instagram, men det er få ungdommer som kjenner til disse kontoene, og de brukes heller ikke aktivt til å innhente innspill eller kommunisere ut hva ungdomsrådet er opptatt av. I noen grad brukes elevrådene til å formidle hva som skjer i ungdomsrådet og hva de oppnår, men det er generelt lite systematikk å spore i hvordan ungdom blir informert om arbeidet og hvordan de kan komme med innspill til ungdomsrådet.

Tilbakemelding: Hva fører ung medvirkning til?

Tilbakemelding handler om å lukke medvirkningsloopen og å informere om hva som har skjedd med innspillene; ble de tatt til følge eller ikke? Hva ble resultatet? I enkelte av våre intervjuer både med unge og noen voksne antydes det at ungdomsmedvirkning i en del tilfeller bærer preg av skinmedvirkning og noe som kommunene er pålagt å gjøre mer enn at de egentlig lytter til ungdommen. Vi ser at eierskap blant ungdom og forståelse blant voksne er avgjørende for at ung medvirkning skal være reell. Det er tre viktige tematikker som går igjen når vi snakker med unge og voksne om dette, 1) hva er ungdommenes hjertesaker og hva blir regnet som «ungdomssaker» blant voksne, 2) mangel på tilbakemeldinger etter innspill, og til slutt 3) hva motiverer unge til å medvirke og voksne til å støtte oppunder unges medvirkning?

I alle kommunene vi studerte er det spesielt to saker som ungdom er opptatt av; kollektivtilbudet og psykisk helse. Samtidig er de fleste voksne, og da både ildsjeler, kommuneansatte og politikere, opptatt av fraflytting og utenforskap når vi diskuterer ung medvirkning med dem i intervjuer. Fraflytting knyttes til behovet for å styrke medvirkning blant unge lokalt. Tanken er at økt engasjement og deltagelse i beslutningsprosesser vil gi sterkere tilknytning til kommunen. Bekymringen for en generelt aldrende befolkning, mangel på arbeidsplasser for høyt utdannede og for at unge ikke ønsker eller finner relevant arbeid som gjør at de ønsker å komme tilbake, knyttes til strukturer for medvirkning. Ungdom synes helse er et område som er lettere å få ta del i og medvirke på enn eksempelvis samferdsel. Dårlig kollektivtransporttilbud får mye oppmerksomhet hos ungdommene og knyttes til muligheter for å medvirke på ulike arenaer, være seg den lokale klubben eller gjennom fritidsaktiviteter. Når det gjelder psykisk helse er dette en sak alle ungdomsrådene vi intervjuet er opptatt av. Dette handler blant annet om et økende behov for tilgang på helsesykepleier blant unge. I en av kommunene er nettopp helsesøster den som kjenner til og rekrutterer ungdommer til uformelle medvirkningsarenaer, også de som er i en mer sårbar posisjon og som ikke ellers deltar i organiserte aktiviteter.

Oppslutningen om ungdomsråd som medvirkningskanal blant ungdom er varierende mellom de ulike kommunene. De stedene der ungdomsrådene fungerer best og har en posisjon i lokalsamfunnet og kommunen, har ofte langt flere kandidater enn plasser i rådet. Andre steder er ungdomsrådet lite kjent og prosessen med å rekruttere medlemmer mer tilfeldig og noen steder vanskelig. Der ungdom blir godt inkludert i kommunale prosesser, ønsker de også å bli involvert tidligere i «kjedelige» prosesser, som budsjettsaker o.l. Vi ser en tendens til at de kommunene som har hatt god ungdomsmedvirkning over lang tid er flinke til å inkludere innspill og uttalelser fra ungdom, for eksempel at skriftlige uttalelser fra ungdomsrådet blir tatt inn i sakspapirene og følger den videre saksbehandlingen. Mosjømodellen (Vefsn kommune) gjør at ungdommene

opplever at de oppnår en reell medvirkning, fordi den fører til at politikerne og administrasjonen har god kommunikasjon med ungdommene. Det betyr ikke nødvendigvis at ungdomsrådet får tilbakemelding på hva som skjer eller blir kjent med utfallet av en sak de har engasjert seg i. Ungdomsrådene i våre case-kommuner er generelt usikre på hva som gjøres videre med forslagene og meningene de sender videre. De beskriver også mangel på oppdatering og tilbakemelding i saker de har uttalt seg om. Vårt inntrykk er at ungdommene i noen kommuner også opplever en avstand mellom ungdommer og kommuneadministrasjon (voksne) som påvirker hvorvidt de føler seg hørt eller om det er grunn til å forsøke å medvirke ettersom de i utgangspunktet ikke opplever å bli tatt på alvor. Ungdommene viser forståelse for at ungdomsrådets ønsker ikke alltid får gjennomslag, og vedgår samtidig at de sjelden tar seg bryet med å spørre hvorfor saken fikk avslag. Medvirkning kan i noen tilfeller være et sjekkpunkt på slutten av en sak. Unge får da ikke være med på å sette agendaen, de får bare mulighet til å bry seg om det noen andre har satt på agendaen. I flere kommuner er det usikkerhet innad i ungdomsrådet knyttet til hvorvidt deres deltakelse har noen reell påvirkning, samt at de mangler tilbakemelding og oppfølging i saker de jobber med.

Både de unge i rådene der de har fått gjennomslag og de utenfor virker å være stolte over en del av det de har oppnådd, og motiverte for å få til mer i fremtiden. Vi finner igjen alle tre argumenter for ungdomsmedvirkning – tjenesteforbedring, økt legitimitet og demokratisk dannelse – i alle kommunene vi har studert. Vårt materiale antyder likevel at politikere og administrative ledere prioriterer kvaliteten i tjenestene høyest, mens kommuneansatte tett på ungdomsrådene og de konkrete medvirkningstiltakene oftest nevner punktet om demokratisk dannelse av de deltagende unge som det viktigste. Et aspekt ved medvirkning som kom fram i våre intervjuer er at medvirkning handler om å få *synliggjort sin kompetanse*, det vil si at man ikke bare gis mulighet til å påvirke, men at det å være involvert i seg selv er en *anerkjennelse* og en måte å bli sett på som individ og samfunnsborger. Medvirkning innebærer også *ansvar* ved at man bidrar inn i en prosess som angår andre. For at «medvirkningsloopen» skal fungere i praksis må medvirkningskompetanse, medvirkningsrommet, medvirkningsstrukturer og medvirkningserfaring ses i sammenheng. Drivere som sted, tid, bevegelse og makt påvirker unges opplevelse og utfallet av de medvirkningsinitiativ og -prosesser som de deltar i.

For kommuner og andre aktører som ønsker å styrke sin innsats rundt ung medvirkning har vi utarbeidet et sett av anbefalinger og suksesskriterier. Disse er knyttet til forhold som arenaer og behov for god informasjon knyttet til hva som finnes av tilbud for ungdom, viktigheten av autonomi og ungdomsstyring, systematisk opplæring av ungdomsråd, tilgjengelighet og lav terskel for å delta i medvirkningsprosesser, eierskap til medvirkningsprosesser, systemer og strukturer for å unngå avhengighet av enkeltpersoner, kunnskap og forståelse av hva medvirkning er og omfatter. Vi har i presentasjonen av våre funn reflektert over hva eller hvilke forhold som bidrar til å sikre en velfungerende ungdomsmedvirkning. Dette kan vi oppsummere på følgende vis:

Suksesskriterier for ung medvirkning i kommunene

#1: Gi unge tilgang på arenaer og muligheter for å vise fram sitt engasjement til andre unge, på egne premisser.

#2: Sikre åpne kultur- og fritidstilbud og tilgjengelighet for unge, som gir muligheter for å bli med i styre og stell av organisasjoner eller kommunale tilbud.

#3: Gi ungdomsråd mulighet til å være tidlig inne, løfte egne saker, bli inkludert i budsjett- og plansaker og etablere formelle kontakflater mot unge generelt.

#4: Legge til rette for uformelle veier til ung innflytelse, der unge kan påvirke politikk og tjenester direkte, men også medvirke indirekte gjennom demokratiopplæring og forebyggingstiltak i kommunen.

#5: Ungdomsmedvirkning synes å være mest motiverende og engasjerende når de unge gis autonomi og ansvar for planlegging og gjennomføring av aktiviteten. Det å jobbe på denne måten krever imidlertid god administrativ oppfølging.

#6: Sikre gode rutiner for å informere og rekruttere bredt til medvirkning, inkludert demokratisk valg av ungdomsrådsrepresentanter.

#7: Involvering av ungdomsrådet i forberedelse av Ungdata-undersøkelser, tidlig tolkning og presentasjon av resultatene styrker oppfølging av relevante tiltak.

#8: Sikre den kritiske rollen som koordinator for ungdomsrådet. De personlige egenskapene til voksenstøtten er vesentlige for unges muligheter til å medvirke.

#9: Planer og strukturer for hvordan medvirkning skal foregå forplikter og er viktige byggesteiner i arbeidet med å skape en medvirkningskultur i praksis.

#10: Sats på opplæring i medvirkning av både unge og voksne. Dette er med på å sikre kompetanseoverføring, eierskap og bevissthet rundt ung medvirkning.

#11: Involvere unge i utvikling av ulike kommunikasjonsplattformer som åpner for medvirkning.

#12: Ikke undervurder ungdom, de er typisk opptatt av krevende saker som ikke nødvendigvis har noen enkle løsninger.

#13: Tilbakemelding på innspill eller saker skaper nærhet til kommunen, både administrativt og politisk, og gjør at medvirkende unge opplever å bli tatt på alvor.

#14: Utforsk hva unge selv synes er attraktivt og meningsfullt ved å få muligheter til å medvirke i sin kommune.

1 Om U+MxV (Ung medvirkning)

Ungdom står utenfor mange beslutningsprosesser som myndige borgere deltar i. De har ikke stemmerett før de er 18 år, ei heller har de status som nabo (ved krav om nabovarsel i plansaker) og i liten grad økonomiske muskler som lønsmottakere. Unge utgjør av mange grunner ikke en naturlig del av de kommunale beslutningsprosessene, og de har ofte enda mindre kunnskap om disse prosessene enn den gjengse borger. Gjennom den nylig lovpålagte funksjonen ungdomsråd, har de likevel en plass i deler av beslutningsprosessene i kommunen. Mange ungdomsråd har tale- og møterett i kommunestyret og formannskapet, noen har også forslagsrett. Unge har også noe plass i det sivile samfunn, gjennom deltagelse i styrer og uformelle medvirkningsprosesser i nærmiljøet, kultur- og fritidsaktiviteter eller gjennom skolen. Vi ser likefullt at dette i stor grad er strukturer som er initiert av voksne, og ofte innenfor voksensamfunnets premisser. Men hva innebærer denne «halveise» plassen ved beslutningsbordet i praksis, og hvordan opplever kommuneansatte og ungdommene dette selv?

Prosjektet U+MxV (Ung medvirkning) har hatt som mål å få opp et bredt kunnskapsgrunnlag og kartlegging av praksiser rundt hvordan medvirkning fra ungdom foregår i norske kommuner. Oppdragsgiver Barne-, ungdom- og familiedirektoratet (Bufdir) knytter dette kunnskapsbehovet til behovet for utvikling av forebyggende og universelle tiltak for «å fremme gode oppvekstvilkår for unge». Oppdragsgiver ønsker seg mer kunnskap om utfordringer og hvilke behov for støtte norske kommuner har i medvirkningsarbeidet.

En av utfordringene for kommunene er hvordan en involverer ungdom i medvirkningsprosesser på en helhetlig måte som gir anvendbare resultater, og som samtidig gir mestring, en opplevelse av å bli hørt/sett, og gir unge muligheter til å være en vedvarende ressurs i sine nærmiljøer (Hagen & Andersen 2021). U+MxV er en empirisk studie gjort i utvalgte, norske kommuner som regnes som gode på ung medvirkning, for å identifisere hvordan de ulike aktørene definerer, involverer og opplever medvirkningen og hvilke utfordringer de har. Kunnskapen vi her presenterer skal danne grunnlaget for videre modellutvikling og implementering. Vi vil gi kunnskapsbaserte anbefalinger for dette framtidige arbeidet, som vi håper vil kunne heve kvaliteten på ungdoms medvirkning i alle norske kommuner både i nær og fjern framtid.

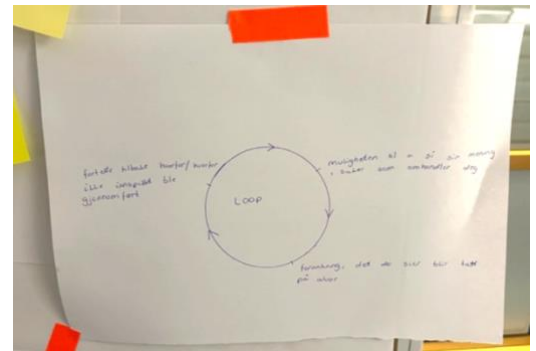
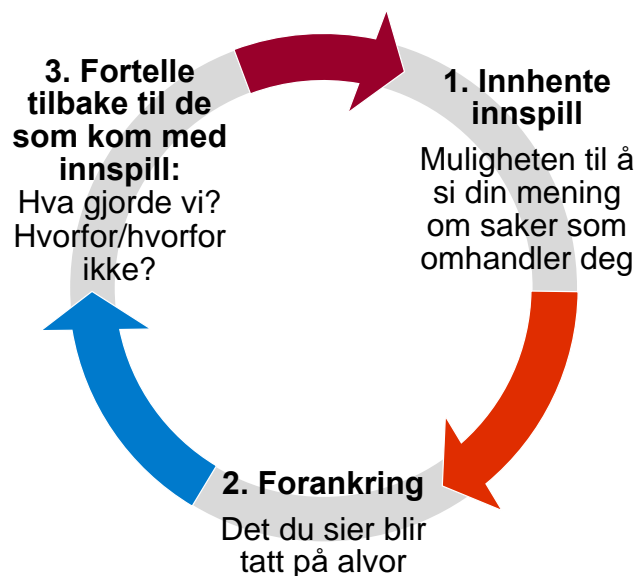
Norske kommuner har innført et bredt spekter av medvirkningsordninger for å få innbyggerne i tale. Eksempler på slike ordninger er folkemøter, idédugnader, barnetråkk, deltakende budsjettering og ulike typer råd eller utvalg for bestemte befolkningsgrupper. Bare noen av disse er spesielt tilpasset barn og unge (Hagen et al. 2016). Noen ordninger er ad hoc og uformelle mens andre er formelle og varige (Monkerud et al. 2016). Felles for de fleste av disse er at de innbyggerne som er spesielt berørt av et tiltak skal ha anledning til å påvirke tiltaket. Dette er et viktig demokratisk prinsipp, samtidig som det kan bidra til å gi bedre beslutninger (Klausen, Rose & Winsvold 2021), mer effektivitet, legitimitet og forutsigbarhet i planprosesser (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)). Som Kommunerevisjonen (2019:11) påpeker, er en forutsetning for å få til dette at medvirkningen er åpen, treffer bredt og er tilgjengelig, at den omfatter lokalsamfunnet og skaper grunnlag for dialog med både organiserte og uorganiserte deler av befolkningen (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)).

For at slike prosesser skal være vellykket må de også kunne på virke politikken som føres. Dette krever en form for institusjonell påkobling på de polisk-administrative prosessene, i praksis betyr dette ofte å skape møteplasser mellom «medvirkerne» og beslutningstakere. Videre er det viktig at innbyggerne kan spore hva som skjer med egne innspill i det kommunale systemet, men også hvilke resultater som kommer fra innspillene (Klausen mfl. 2013). Vi vet fra erfaring at medvirkning kan være «tunge prosesser» og til tider «wicked problems» (Andersen og Røe 2017) da det ikke er uvanlig at det gjensidig er liten tro på de andre aktørenes evne til å være en positiv

ressurs, uavhengig av om det er unge, voksne eller ansatte i kommunen. Den overordnede problemstillingen for denne studien er derfor hvordan de ulike aktørene; unge, voksne og kommuneansatte, samt politisk og administrativ ledelse, kan samhandle og bli kompetente partnere inn i utvikling av unges nær- og oppvekstmiljø.

En sentral del av prosjektdesignet i U+MxV har vært å inkludere unge voksne (17-27 år) fra seks case-kommuner i ulike regioner i Norge som medforskere inn i studien. Vi kaller av den grunn vår studie samskapt medforskning. Da vi sammen med de unge medforskerne jobbet med analysen av datamaterialet fra kommunene diskuterte vi ulike forslag til definisjoner av medvirkning. En av gruppene skisserte et forslag til en ny modell: Medvirkningsloopen («løkke» på norsk). Modellen er vårt forsøk på å «operasjonalisere» en medvirkningsdefinisjon slik at den kan anvendes i praksis. Denne modellen strukturerer også vår analyse av datamaterialet i denne rapporten:

Medvirkning er en loop der man (1) innhenter innspill, (2) forankrer og tar innspillene på alvor og så (3) forteller tilbake til de som kom med innspill. Hva gjorde vi? Hvorfor/hvorfor ikke?



Figur 1 Medvirkningsloopen, utviklet på analyseworkshop med medforskere 27.10.2022.

Denne loopen virker tilsynelatende enkel, tilgjengelig og lett å gjennomføre i praksis. Dette bør norske kommuner få til. Men gjør de det? Og hvordan, i tilfelle?

En av kommunene i utvalget har også utviklet en modell, som de baserer alt medvirkningsarbeidet med unge på. Den er utviklet av ungdomsrådet i Vefsn i Nordland, og kalles Mosjømodellen (les mer om denne i kap. 5.2.1). Slike modeller strukturerer både tenking, arbeid og gir en forståelse av at medvirkning er mer enn bare å spørre unge hva de synes om det som foregår i kommunen. Hvis vi går til FNs barnekonvensjon artikkel 12 får vi en nærmere pekepinn på hvor lista for medvirkning med barn og unge skal ligge, ifølge lovverket:

Partene skal garantere et barn som er i stand til å gjøre danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

Barnekonvensjonen gjelder alle barn fra 0 til 18 år. Vi bruker begrepet «ung» hovedsakelig om ungdom i alderen 13 til 19 år. Unge i alderen 19–25 år blir ofte definert som «unge voksne» i en norsk kontekst, mens FN og EU definerer «youth» henholdsvis som aldersgruppen 15–24 år og

15–29 år. Unge i aldersgruppen 10–13 år medvirker også i kommunale plan- og tiltaksprosesser gjennom for eksempel elevråd på skolen.

Barnekonvensjonen er ratifisert og inkludert i norsk grunnlov, §104. Konvensjonens artikkel 12 har generelle kommentarer som sier at den er en av fire generelle prinsipper i konvensjonen, som gjør at den «ikke bare etablerer en rettighet i seg selv, men at den også skal tas hensyn til ved fortolkningen og gjennomføringen av alle andre rettigheter.» (FN 2009)¹ Dette betyr at ung medvirkning står sterkt i lovverket. Hvordan står det til i praksis?

Kommentarene til konvensjonen konkluderer med at prosessene rundt barn og unges deltagelse og medvirkning skal være *åpne* og *informative*, *frivillige* og basert på *respekt*, de skal være *relevante*, *barnevennlige* og *inkluderende*, støttet av *opplæring*, *sikre* og *sensitive* med hensyn til risiko og ikke minst, *ansvarlige* (FN 2009: 29-31). I det følgende skal vi se hvordan norske kommuner som er regnet som «gode på medvirkning» med unge, gjør dette i praksis.

1.1 Hvorfor en studie om ung medvirkning i norske kommuner?

Mandatet for vårt prosjekt er kommunene, og vi har derfor satt søkelys på formelle organer og uformell medvirkning på kommunalt nivå, som ungdomsråd og styredeltagelse i kultur- og idrettsforeninger. Fylkesungdomsrådene er ikke uavhengige av de kommunale medvirkningsorganene, og det er noe overlapp mellom medlemmene til de kommunale- og fylkesungdomsrådene. Men vi har i liten grad data på regionale eller fylkesnivå. Av samme grunn ser vi ikke spesifikt på medvirkning i sentralforvaltningen, slik som ekspertpaneler og nasjonale råd for ung medvirkning. Vi ser heller ikke spesifikt på elevmedvirkning i skolen eller brukermedvirkning, selv om det dukker opp i forbindelse med øvrig ungdomsmedvirkning.

Bakgrunnen for prosjektet U+MxV (Ung medvirkning) er at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) fikk en bestilling fra Barne- og familiedepartementet på å utvikle en forebyggingsmodell som tar utgangspunkt i lokalsamfunnet de unge lever i. Norske kommuner bærer på et stort ansvar for å sikre at barn og unge får en trygg og god oppvekst. Arbeidet som det rapporteres om her har derfor tatt utgangspunkt i hvordan kommuner, men også andre aktører i lokalsamfunnet, sikrer medvirkning av unge både med tanke på hvorfor unge skal engasjere seg, hvordan medvirkning foregår og hva den fører til. Anbefalingene som her gis på bakgrunn av dybdestudiene av kommunene vil i neste fase kunne videreutvikles og testes i et utvalg kommuner.

I første fase av prosjektet, våren 2022, gjorde vi en kunnskapsoppsummering (Bygdås & Hagen 2022). Målet med den var å få opp et bredt kunnskapsgrunnlag om ung medvirkning, for bedre å kunne kartlegge praksiser rundt hvordan medvirkning fra ungdom foregår i norske kommuner. Dette ble et grunnlag for å utforme og justere det planlagte forskningsdesignet i prosjektet U+MxV for perioden mars – desember 2022. Oppdragets andre fase har bestått av 1) en studie av ung medvirkning i seks utvalgte kommuner i tillegg til to kommuner som har vært kartlagt av studenter under veiledning av forsker fra AFI, samt 2) å komme med anbefalinger for videre modellutvikling. Denne rapporten oppsummerer innsikter fra denne delen av forskningsprosjektet U+MxV.

Vi har i all hovedsak satt søkelys på medvirkning med unge i alderen 13-19 år, men vi har også materiale på unge voksnes medvirkning i norske kommuner, spesielt i forbindelse med overgang til jobb og utdanning, fraflytting og fritidstilbud. Ungdom blir ofte definert gjennom sin alder, men

¹ Takk til Kjell-Olaf Richardsen ved barnehage- og utdanningsavdelingen hos Statsforvalteren i Oslo og Viken, som kom med dette viktige poenget etter en presentasjon av foreløpige funn fra U+MxV 15.12.2022.

er definitivt ikke en homogen gruppe når det kommer til sosioøkonomiske forhold, muligheter for å utfolde seg, bakgrunn eller interesser. Det har vi fått bekreftet gjennom empiriske studier i åtte norske kommuner, utført av forskere, medforskere og studenter tilknyttet U+MxV.

1.2 Kunnskapsgap i feltet

Historisk sett kom ung medvirkning på agendaen i norske kommuner i forbindelse med FNs internasjonale barneår i 1979. Dette førte til økt oppmerksomhet på barn og unges rett til å medvirke blant annet til planlegging og utforming av deres fysiske nærområde, og gjennom de siste tiårene har unges rett til å delta i formelle organer og medvirkningsarenaer blitt styrket, for eksempel gjennom revideringer av plan- og bygningsloven, sist i 2008. I løpet av 1990-tallet etablerte mange norske kommuner ungdomsråd eller tilsvarende organer for medvirkning. Fra 2019 er alle norske kommuner gjennom revidering av kommuneloven pålagt å ha ungdomsråd.

I vår kartlegging av kunnskapsgrunnlaget på ung medvirkning i norske kommuner så vi spesifikt på hvilke praksiser for medvirkning som beskrives i forskningsartikler og -rapporter, populærvitenskapelige artikler, avhandlinger og studentoppgaver, samt på nettsider, i manualer og digitale ressurser fra de siste 30 årene (Bygdås & Hagen 2022). I kunnskapsoppsummeringen identifiserte vi følgende fem kunnskapsgap – det vil si mangel på:

1. Studier som er metodisk utforskende og har ambisjoner om å utvikle ny teori, dvs. begreper, konsepter og modeller for hvordan ung medvirkning kan forstås. Dette har sammenheng med at det er få artikler som er publisert i fagfellevurderte forskningstidsskrifter der dette er forventet. I norsk sammenheng er de fleste studiene publisert som rapporter hvor analysene av det empiriske materialet gjøres opp mot andre tidligere studier og eksisterende teori, og det utvikles i liten grad nye teoretiske byggesteiner utover kategoriseringer.
2. Empiriske studier der unges stemmer er tydelige bidrag og hvor man får fram unges egne erfaringer med og syn på å delta som medvirkere. Utover at unges stemmer framkommer i noen grad som sitater, er erfaringene med ung medvirkning ikke bare formulert, men også innhentet og bearbeidet, av voksne.
3. Studier av medvirkning som prosess, der temaer som rekruttering, etikk og samtykke, samt samarbeid med andre aktører diskuteres inngående.
4. Studier som ser på virkninger, effekter og konsekvenser av medvirkning. De fleste studiene av ung medvirkning ser på hvordan den fungerer, er organisert og i hvilken grad den faktisk finner sted og er reell. Det er mange som er positive til ung medvirkning i norske kommuner, men det er lite dokumentert i den forskningen som foreligger hva ung medvirkning fører til på lengre sikt – om den gir bedre oppvekstvilkår, bedre mental helse, hindrer fraflytting eller bidrar til at unge flytter hjem etter endt utdanning.
5. Studier som bidrar til utvikling og bredere mangfold av analytiske modeller for medvirkning. Her ser vi at rammeverkene som brukes i dag er svært like. Modellene som brukes i analysene av ung medvirkning baserer seg nesten utelukkende på grader av medvirkning, f.eks. fra det å bli konsultert om noe til det at ungdommene selv tar initiativ, planlegger og gjennomfører medvirkning. Her er det behov for et større spekter av forståelsesrammer som blant annet tar for seg hvilke deler av ungdomsbefolkningen som er involvert, hva de medvirker på og hvilke deler av lokalsamfunnet de er med og påvirker, samt hvilke andre aktører som er involvert og på hvilke måter.

I U+MxV har vi hatt spesielt søkelys på å få fram unges stemmer, ikke bare som informanter eller til å hjelpe oss i datainnsamlingen, men også i analyse- og skriveprosessen. Disse stemmene kommer fram både gjennom medforskernes egne refleksjoner og analyser i teksten under, og gjennom direkte sitater fra ungdommer vi har intervjuet i de ulike kommunene. Forskningsdesignet, med tett involvering av unge medforskere, representerer en metodisk, utforskende nyvinning. Vi ønsker også å bidra til et utvidet repertoar av analytiske modeller for medvirkning, noe som gjenspeiles i diskusjonen til slutt i denne rapporten.

1.3 Hva er (ung) medvirkning?

Hvordan begrepet medvirkning er definert og oversatt til praksis er avgjørende for utfallet av medvirkende prosesser (Thomas 2007). Studier fra Sverige viser at det er stor forvirring rundt hva medvirkning faktisk betyr i planprosesser, og at medvirkning er vel så mye ideologi og retorisk verktøy, som en metode og praksis (Cele & van der Burgt 2015). De viser til hvordan svenske planleggere er mest opptatt av at nye praksiser og perspektiver må tilpasses det de allerede gjør, heller enn å forsøke å finne praksiser som tilpasser seg samfunnets eller unges behov og krav (Klodawski, 2007). Litteraturen viser at det ikke er en entydig definisjon av medvirkning, og at dette er noe som gir grobunn for misforståelser og frustrasjon når særinteresser møtes i nærmiljøtvikling (Andersen og Lorenzen 2021). Dette gjør også at svært mange temaer blir relevante når man diskuterer medvirkning, alt fra forebygging, folkehelse, utenforskap og sosial inkludering (Bygdås og Hagen 2022). Selv om det ikke finnes noen omforent definisjon av medvirkning i litteraturen er det ofte underforstått at med medvirkning menes enkeltpersoner og gruppers rett eller mulighet til å delta og påvirke beslutningsprosesser, men ikke at de er med og bestemmer eller beslutter utfallet.

En rettighetsfokuset definisjon av medvirkning er «med medvirkning menes enkeltpersoner og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser» (NOU 2001:7). I Norge er unges medvirkning regulert etter flere lovverk, blant annet FNs barnekonvensjon, Grunnlovens §104, Folkehelseloven og Kommuneloven. Medvirkning er også en grunnleggende forutsetning i et lokaldemokrati (Veileder KMD 2014). I artikkel 5-1 i Plan- og bygningsloven stadfestes det gjennom bruk av ordet *aktiv* medvirkning et utvidet ansvar for å engasjere unge i medvirkning utover minstekravet i plansaker (Kommunerevisjonen 2019). Det at barn og unge er eksplisitt nevnt vektlegger disse som spesielt viktige interessegrupper, dette fordi unge under 18 år verken har stemmerett, økonomiske ressurser eller blir varslet som naboer i plansaker, slik foreldrene deres blir.

I tillegg er det en rekke offisielle retningslinjer som nevner statlige reguleringer av medvirkning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) og både forskning på planlegging (Amdam 2019:282) og *Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging* (1995) argumenterer for viktigheten av medvirkning, også tidlig i planleggingsprosessen (Kommunerevisjonen 2019). Rikspolitiske retningslinjer understreker at selv om det er viktig at *representanter* for barn og unge er gitt muligheten for å ytre sin mening, skal det ikke erstatte muligheten for at barn og unge selv *direkte* kan uttrykke sine meninger (Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, 1995).

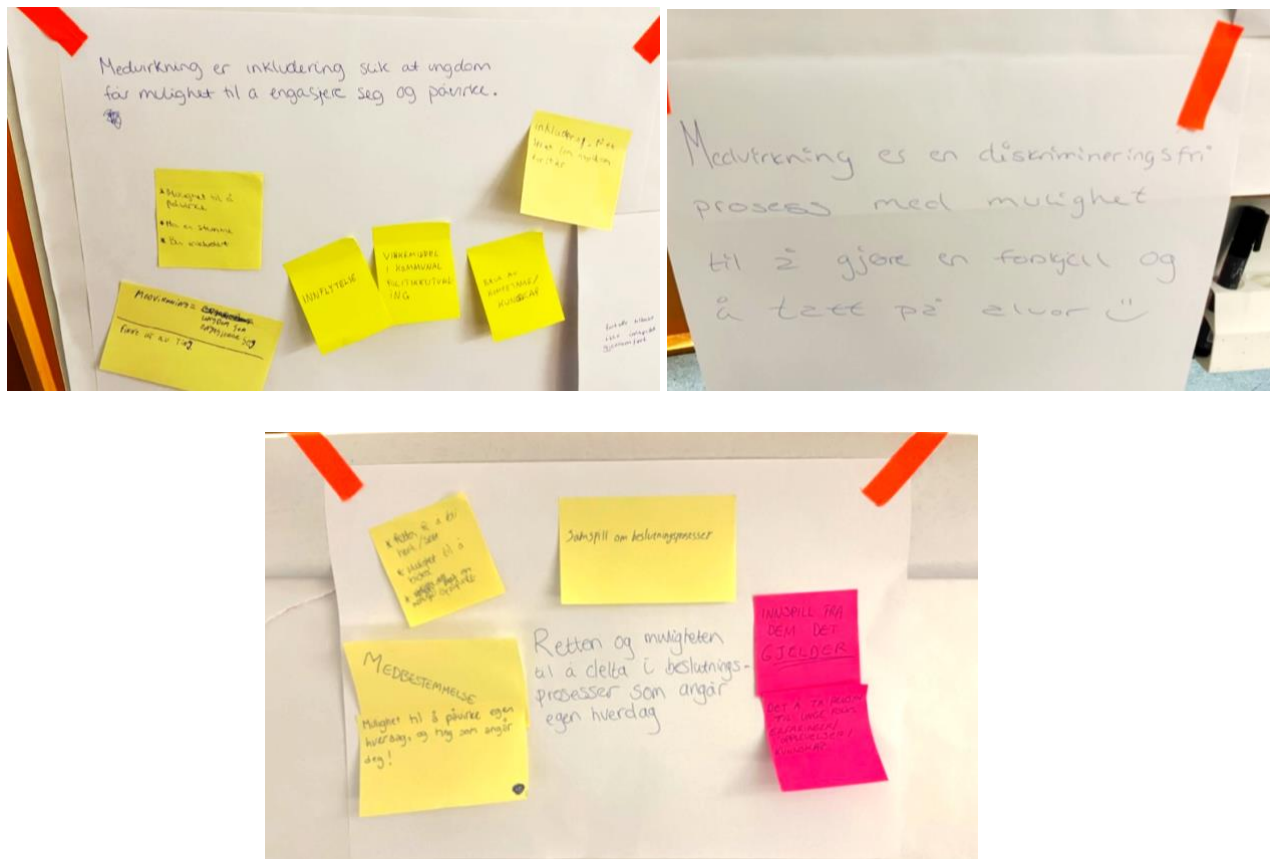
Et av spørsmålene i intervjuguiden til fokusgruppeintervjuene vi gjennomførte i U+MxV var, *Hva er medvirkning?* Vi håpet her å få praksisnære definisjoner på medvirkning, men uten videre hell. Det viser seg å være vanskelig å definere hva medvirkning er. I analyseworkshopen vi arrangerte i etterkant av datainnsamlingen ba vi medforskerne og studentene om å sammen lage gode

definisjoner på medvirkning. Det resulterte i tre definisjoner, der deltagerne stemte over enkeltelementer de synes var viktige:

«Medvirkning er inkludering slik at ungdom får mulighet til å la seg påvirke og engasjere.»

«Medvirkning er en diskrimineringsfri prosess med mulighet til å gjøre en forskjell og å bli tatt på alvor.»

«Retten og muligheten til å delta i beslutningsprosesser i egen hverdag.»



Figur 2 Medvirkningsdefinisjoner, laget under analyseworkshop med medforskere 28.10.2022.

Definisjonene tar for seg ulike aspekter ved medvirkning, men har som fellestrekk at de vektlegger at unge må få «muligheten» til å engasjere seg. Det virker ikke å være nok å definere det som en rettighet unge har. Vi skal se i diskusjonene under at nettopp dette med muligheter er et nøkkelelement, og noe selv kommuner som regnes som dyktige på ung medvirkning sliter med. Det gjelder både å gi *hele* ungdomsbefolkningen *mulighet* til å medvirke, og å gi de som allerede er engasjerte *muligheter* til å påvirke saker de er opptatt av.

1.4 Om medvirkning i kommuner

Hvorfor har vi satt søkelys nettopp på kommunene? I det norske politiske systemet spiller kommunene en sentral rolle som det lokale folkevalgte nivået. Norske kommuner er generalistkommuner, noe som innebærer at alle kommunene har samme ansvarsområde, samtidig som dette ansvarsområdet er definert bredt. Kommunen har med andre ord ansvar for mange av de offentlige oppgavene som legger føringer for innbyggernes liv, slik som innenfor

utdanning, helse, omsorg og plansaker. Plan- og bygningsloven (2009) sier at det er kommunen som har ansvar for å påse at det legges til rette for medvirkning i planprosesser, både når forslagene kommer fra privat eller offentlig forslagsstiller, og «kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge» (Pbl 2009, §5-1).

Kommunene er det lokale folkevalgte organet. Kommunestyrene har i Norge ganske stort handlingsrom til å utvikle politikk innenfor rammene av nasjonal lovgivning. Hvor stort spillerom kommunene har varierer mellom politikfeltene. Med unntak av Bergen og Oslo, som har innført kommunal parlamentarisme, er kommunene organisert etter en formannskapsmodell. Dette innebærer at politikk og administrasjon er atskilt gjennom at ordfører leder kommunestyret som fatter beslutninger etter innstilling fra kommunens administrasjon. Under kommunestyret må alle kommuner, bortsett fra de med parlamentarisme, ha et formannskap som det er lovpålagt at behandler en del saker. Videre har nær sagt alle kommuner utvalg og komiteer under kommunestyret, men inndeling og organisering av disse varierer. Hovedsakelig kan man skille mellom et formålsprinsipp, der komiteene er delt inn etter saksfelt, eller et funksjonsprinsipp der de er delt inn etter funksjon, som for eksempel driftsoppgaver og utviklingsoppgaver (Stigen, Kolltveit og Winsvold 2018, s. 184).

Administrativt ledes kommunen av en kommunedirektør. Formelt sett er det denne som legger fram saker for politisk behandling, selv om det i praksis er mange i administrasjonen som bistår i å utarbeide sakene. Kommunene er organisert i avdelinger som arbeider med de ulike saksfeltene. Det har de siste årene vært en reduksjon i antall ansatte som rapporterer direkte til kommunedirektøren. Dette indikerer at kommunene får en mer hierarkisk organisering, noe som kan gi lengre vei fra den enkelte ansatte og til kommunedirektøren.

Det er en demokratisk ambisjon at innbyggerne skal kunne påvirke kommunen også utenom valg og norske kommuner har innført et bredt spekter av medvirkningsordninger for å få innbyggerne i tale. Gjennom loven har disse ambisjonene kommet til uttrykk på tre måter: gjennom høringer, gjennom ordningen med innbyggerforslag og gjennom råd for særlige grupper. Når, og ofte hvordan, dette skal skje følger av kommuneloven, inndelingsloven eller plan- og bygningsloven (Winsvold og Torfing 2020). I tillegg finnes det en rekke medvirkningsordninger som er iverksatt uten at det er lovpålagt. Eksempler på slike ordninger er folkemøter, idédugnader, deltakende budsjettering og ulike typer råd eller utvalg for bestemte befolkningsgrupper. Noen av disse er ad hoc og uformelle mens andre er formelle og varige (Monkerud, Indset, Stokstad og Klausen 2016). Felles for de fleste av disse er at de innbyggerne som er spesielt berørt av et tiltak skal ha anledning til å påvirke tiltaket. Dette er basert på det regjeringen omtaler som «et demokratisk krav at de som erfarer konsekvensene av offentlig politikk også skal ha anledning til å øve innflytelse på politikken» (Prop. 113 S (2018 –2019), s. 23). Ungdomsbefolkningen har i stor grad ikke stemmerett og det er dermed maktpåliggende at det finnes medvirkningsformer som også ivaretar interessene til denne gruppen.

I tillegg til det demokratiske prinsippet, er det studier som viser at ved å involvere de som berøres av beslutninger, så blir selve beslutningene bedre (Winsvold, Rose og Klausen 2017; Winsvold og Torfing 2020). Ungdomsmedvirkning kan derfor ha en instrumentell funksjon i å gi bedre beslutninger i kommunen om ting som angår barn og unge. Det er samtidig andre som viser til at vi nettopp ikke har nok kunnskap om effekten av medvirkning i kommunale planprosesser (Andersen og Skrede 2021).

For at slike prosesser skal være vellykkete må de kunne påvirke politikken som føres. Dette krever en form for institusjonell påkobling på de politisk-administrative prosessene. I praksis betyr dette ofte å skape møteplasser mellom «medvirkerne» og beslutningstakere. Videre er det viktig

at innbyggerne kan spore hva som skjer med egne innspill i det kommunale systemet, men også hvilke resultater som kommer fra innspillene (Klausen, Arnesen, Christensen, Folkestad, Hanssen, Winsvold og Aars 2013). Dette ser vi at skjer i liten grad i praksis når det gjelder medvirkende ungdom (Hagen & Andersen 2021), noe som bekreftes av funnene i denne studien.

Studier av slik deltagelse i den norske befolkningen viser at det er store skjevheter i hvem som deltar i slike medvirkningsprosesser. Det er gjerne de deler av befolkningen som har stor tro på egen forståelse av det politiske systemet og høy utdanning som deltar (Winsvold, Rose og Klausen 2017). For ungdomsbefolkningen er skjevhetene i ressurser sannsynligvis vel så aktuell som i den voksne befolkningen (Hegna 2018). Dette understreker betydningen av at medvirkningsformen er tilpasset akkurat denne målgruppen og finner sted på arenaer der ungdom er.

Fra 2019 har ungdomsråd vært et lovpålagt organ i norske kommuner og dette utgjør dermed en formell kanal for medvirkning. Dette gir ungdom formell adgang til beslutningsprosesser. Ungdomsråd kan ha tale-, møte- og forslagsrett i kommunestyret og formannskapet. Samtidig er det slik at ungdomsråd, i likhet med lignende råd og utvalg for voksne, sannsynligvis vil ha representasjon fra et skjevt utvalg av ungdomsbefolkningen. Dette er en grunn til at det kan være gunstig med flere medvirkningsformer for å sikre at en større del av den berørte befolkningen kommer til orde (Klausen m.fl. 2013). Generelt er faglitteraturen om innbyggerpåvirkning mellom valg mangelfull når det kommer til ungdomsbefolkningen.

1.5 Medforskerrollen og -prosessen

Det er mulig å gjøre et skille mellom forskning *på* og *med* unge og det er på sistnevnte område veksten i publisert forskning har vært størst (Hagen og Lyng 2021). Her inngår litteratur om ungdom som medforskere. Felles for begge tilnærmingene er et ønske om å framskaffe ny og relevant kunnskap om barns oppvekstvilkår og hvilke erfaringer og ønsker de har for sitt nærområde (Bygdås og Hagen 2021).

Samtidig legger det aksjonsforskningsbaserte «forske med»-perspektivet vekt på utvikling og bruk av nye medvirkningsbaserte metoder – både for å få tak i data som ville vært utilgjengelige med en ren voksentilnærming, men også for å gi unge økt motivasjon for å være med (Bygdås og Hagen 2021). Unge medforskere er ungdom eller unge voksne som involveres i ulik grad som medvirkende i forskningsprosjekter. Internasjonalt er begrepet «youth citizen scientist» mye brukt om unge som inngår i forskning (Hagen 2021). I Norge kaller forskningsrådet dette for folkeforskning, mens vi bruker begrepet medforskning (Rosten et al. 2021).

I prosjektet valgte vi ut seks case-kommuner hvor vi ønsket å studere erfaringer med ungdomsmedvirkning i dybden: Tromsø, Vefsn, Våler i Solør, Færder, Fredrikstad og Bømlo. For alle kommunene har vi i samarbeid med administrasjonen rekruttert inn én til fire unge lokale medforskere i alderen 17–27 år til å gjøre en del av datainnsamlingen og å være med på analysen og formidling av resultater og funn. Både for kvalitativ og kvantitativ forskning er det utfordrende å lage gode prosjektdesign som sikrer tilgang og kvalitet på empiriske data om unges erfaringer og perspektiver (Bygdås og Hagen 2021). Det ligger et stort potensial i å supplere tradisjonelle forskningsdesign med å inkludere unge i alle deler av forskningsprosessen fra planlegging til analyse og formidling. Samtidig er det viktig å vektlegge arbeidet og ressursene som kreves for å skape gode relasjoner og få til produktive dialoger der asymmetrier mellom voksne forskere og unge deltakere ikke blir dominerende (Hagen og Lyng 2019). Det har vært viktig for oss at medforskerne har lokal tilhørighet, gjerne egne erfaringer med å være med på medvirkningsprosesser og ikke minst at de får tilstrekkelig trening av forskergruppen i å

gjennomføre fokusgruppesamtaler, intervjuer og observasjon. Alt dette i tillegg til egnethet var sentralt i rekrutteringsprosessen av medforskere.

Innenfor rammene av prosjektet har vi gjennomført en prosess med opplæring av medforskere, intervjuer av unge, foreldre, representanter fra frivillige og ideelle organisasjoner, kommunalt ansatte samt fasilitering av workshop med alle aktørene. De unge voksne medforskere har vært sentrale for å utarbeide relevante spørsmål til fokusgruppesamtaler, få en god dialog med ungdom og voksne i lokalsamfunnet, og å bidra til å forstå svarene deres i lys av den lokale konteksten. Selv om de er litt eldre enn primær-målgruppen ungdom, er de samme generasjon og oppfattes ofte som rollemodeller for de yngre og dermed enklere å snakke med enn voksne.

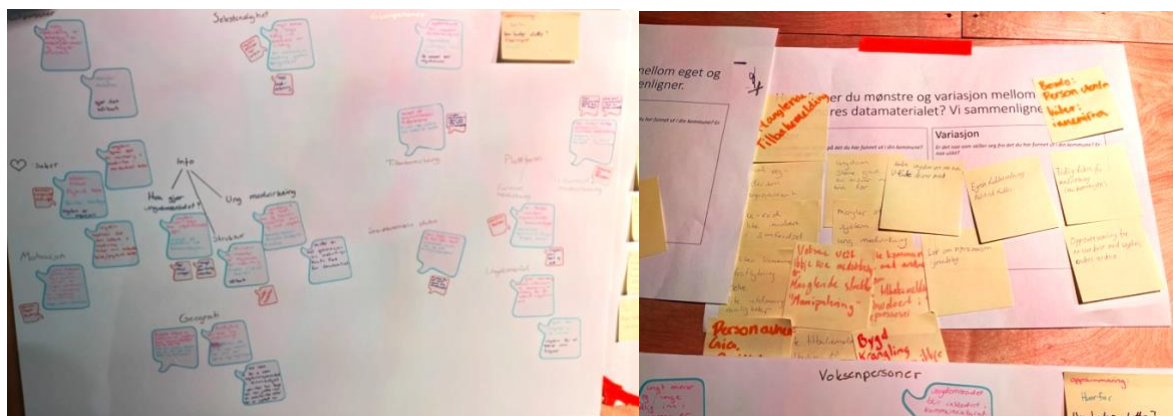
Av de 12 medforskere som ble med på hele prosessen har halvparten vært med i ungdomsråd hvorav fem leder eller nestleder, og fire av dem har også vært med i fylkesungdomsråd. De øvrige seks har ingen egen erfaring med formell ungdomsmedvirkning med unntak av at noen har vært med i elevråd. Det er bare to av medforskere som er eller har vært partipolitisk aktive. Medforskere fordeler seg likt på om de er elever i videregående, i arbeid eller studerer på høyskole eller universitet. Mangel på forskningserfaring kan gjøre at enkelte innspill ikke har blitt fanget godt nok opp, men dette har vi forsøkt å kompensere for med å utstyre medforskere med gode verktøy for fasilitering og dokumentering, samt å ha felles planleggingsmøte i forkant og debrief-samtaler i etterkant av fokusgruppeintervjuer.

Alle medforskere deltok på en opptreningsworkshop organisert av forskergruppa i U+MxV, som gikk over to dager i Oslo i mai. Her ble de introdusert for prosjektet, samt trente på ulike forskningsmetoder som deltagende observasjon og intervju. På slutten av opptreningen lagde medforskere hvert sitt forskningsdesign og en framdriftsplan for datainnsamlingen de skulle gjennomføre i kommunen de representerte. Her tok de utgangspunkt i spørsmålene: (1) Hva har dere lyst til å forske på rundt medvirkning i egen kommune? (2) Hvem vil dere snakke med? (3) Hvilke arenaer/møteplasser vil dere være (med) på? (4) Hvordan vil dere gå fram for å finne ut av det dere lurer på? (5) Hvordan vil dere formidle det?

Gjennom datainnsamlingsperioden møttes medforskere til digitale møter, og to digitale workshoper der de diskuterte metode og funn så langt i prosessen. I den siste digitale workshopen fikk medforskere oppgaver de skulle gjøre i forkant av analyseworkshopen for å oppsummere funnene sine. Vi utviklet også skreddersydde verktøy til medforskere i både datainnsamlings- og analysefasen av prosjektet (se vedlegg 2-5).

Sammen med medforskere forberedte og gjennomførte forskergruppa en fysisk analyseworkshop, der resultatene fra de seks kommunene ble sammenstilt og sammenlignet i fellesskap. Dette innledende analysearbeidet ga innsikt i mønstre og variasjon på tvers av ulike kontekster og datamateriale. Medforskere presenterte med støtte fra forskergruppa foreløpige funn for prosjektets ressursgruppe, på en fysisk samling der representanter fra organisasjoner, etater og oppdragsgiver stilte. Innsikt fra de mange diskusjonene under denne samlingen ble tatt med inn i det videre skrivearbeidet.

Unges mulighet til å medvirke:
En samskapt studie av ungdoms deltakelse og engasjement i norske kommuner



Figur 3 Materiale fra analyseworkshop med medforskere 28.10.2022.

Forskergruppa utarbeidet et sett av spørsmål som medforskerne har brukt som underlag for å skrive ut sine analyser og funn fra de seks case-kommunene. Disse var, 1) hva kjennetegner din kommune, 2) beskriv datamaterialet dere har samlet og analysert, 3) beskriv medforsker-rollen du/dere har hatt i U+MxV, 4) beskriv modellen dere bygde på analyseworkshopen med ord, 5) hvordan utspiller medvirkning seg i din/deres kommune, 6) skriv ned gode sitater fra de dere har intervjuet/snakket med, og 7) har dere anbefalinger eller råd til kommunen deres (eller andre kommuner) til hvordan ung medvirkning kan/bør gjøres basert på datamaterialet og funn?

Medforskerne har slik bidratt direkte inn i rapporten med egne tekster på totalt ca.1500-2000 ord, som er blitt innlemmet i det øvrige materialet fra forskergruppa. Noen av tekstene er direkte gjengitt og andre er omskrevet eller tilpasset rapportens struktur. De har også bidratt indirekte, gjennom å dele notater som er skrevet under intervjuer, sende inn logger etter observasjoner i et digitalt verktøy og levere oppsummeringer av sine funn i en digital canvas (se vedlegg 2). Forskergruppa fylte også ut sine funn og observasjoner i det samme formatet, som et underlag til felles diskusjon i analyseworkshopen.

I tillegg til medforskerens arbeid drar vi nytte av resultater fra to studentoppgaver fra NMBU med empiri fra henholdsvis Ås og Horten kommuner. Disse var også representert i analyseworkshopen. Underveis har også flere av medforskerne bidratt i ekstern formidling av foreløpige funn og diskusjoner rundt rollen som medforsker, blant annet for Kunnskapsdivisjonen i Bufdir og på den nasjonale Folkehelsekonferansen 2022 på Hamar.

2 Utvalget av kommuner

Resultatene som diskuteres i denne rapporten er basert på empirisk, kvalitativ forskning i de seks case-kommunene Tromsø, Vefsn, Våler i Solør, Færder, Fredrikstad og Bømlo. I tillegg til disse kommunene har vi gjennom samarbeid med masterstudenter ved NMBU også kartlagt erfaringer i ytterligere to kommuner – Horten og Ås. Hvorfor har vi valgt å studere akkurat disse norske kommunene? Utvalget av kommunene er gjort på bakgrunn av innspill fra flere aktører om hvilke de mener kan være aktuelle, søk i database over tildelte folkehelseprosjekter fra Helsedirektoratet, samt noen kriterier for å sikre variasjon og bredde i utvalget.

Fra Bufdir mottok vi en liste på 26 aktuelle kommuner basert på at de har pågående relevante prosjekter gjennom Program for folkehelsearbeid, er anbefalt av Helsedirektoratet som har det nasjonale ansvaret for programmet, har vært nominert eller kåret til årets ungdomskommune i 2019 eller 2021 og/eller er kjent for å jobbe aktivt med ungdomsmedvirkning. I den samme oversikten fra Bufdir var det listet opp ti kommuner som Helsedirektoratet hadde spilt inn som aktuelle, hvorav tre var overlappende med de som Bufdir foreslo. For hver kommune var det oppgitt antall innbyggere, andel barn i lavinntektsfamilier, hvilket politisk parti ordføreren tilhører, status på kommuneøkonomi og kort beskrivelse av pågående prosjekter i regi av Program for Folkehelsearbeid i kommunene. Vi foretok deretter en ringerunde til alle sju Korus-sentre som organiserer Ungdata-undersøkelsen i sin region, og fikk da forslag på aktuelle kommuner vi allerede hadde på lista samt noen ytterligere kandidater.

Kriteriene vi brukte for å bestemme utvalget var at kommunene

- 1) er aktive i sin bruk av Ungdata-undersøkelsen,
- 2) varierer i størrelse (små, mellomstore og store kommuner),
- 3) representerer et kontinuum på akse rural-urban,
- 4) er plassert både i nord, sør, øst og vest i Norge,
- 5) har enten nylig gjennomført, planlagt eller har pågående medvirkningsprosesser der ungdom er involvert,
- 6) har variasjon i hvilke politiske partier som styrer,
- 7) har variasjon i økonomisk situasjon,
- 8) viser en åpenhet for tverrfaglig samarbeid og innovasjon på feltet.

Dette ga oss en liste på ti aktuelle case-kommuner hvorav seks av dem ble prioritert og forespurt av Bufdir om å delta i prosjektet. En av de seks takket nei til å bli med på grunn av ressursmangel, men ble erstattet av en kommune fra samme kategori. De fikk også tildelt 50 000 kr til ungdomsrådet som skulle gå til et tiltak for ungdom definert av rådet selv, og 100 000 kr til kommunen for å bruke tid på å kontakte og legge til rette for at medforskere og forskere fikk gjennomført intervjuer og fokusgruppeintervjuer lokalt. De to øvrige kommunene ble valgt ut på tilsvarende vis og var alle aktuelle som case-kommuner, men ble innlemmet i prosjektet i en senere fase og med studenter fra NMBU som forskningsressurser.

2.1 Kommunene sett med medforskerblikk

Gjennom fokusgruppeintervjuene ble det svært tydelig for oss hvor mye konteksten til hver enkelt kommune betyr, for at man skal forstå medvirkningsinnsatsen og diskusjonene som foregår

mellom ungdom og blant unge og voksne i kommunen. Medforskerne fikk i oppgave på analyseworkshopen å utarbeide et narrativ om sin egen kommune, som skulle fortelles til en tenkt person som ikke kjenner kommunen. Disse beskrivelsene ble bearbeidet av medforskerne i etterkant og sendt inn som bidrag til rapporten. På workshopen ble de også bedt om å utarbeide fysiske modeller basert på foreløpige funn fra sine kommuner (se figur 4, 8-10, 12 og 13). Under følger deres egne beskrivelser av kommunene de har tilhørighet til og som de fleste av dem bor i til daglig.

2.2 Færder kommune

Færder kommune er en øykommune som befinner seg ytterst i Oslofjorden. Kommunen består av hovedøyene Nøtterøy og Tjøme, men også tilhørende øyer som Føyland og Hvasser, samt øyene i nasjonalparken. Næringer i kommunen er landbruk, industri og turisme. De fleste innbyggerne i kommunen er bosatt nord på Nøtterøy, nærmest den eneste fastlandsforbindelsen for 27 000 bosatte. Tønsberg er nærmeste kommune og har et tett samarbeid med Færder. Store deler av befolkningen jobber eller går på skole i Tønsberg. Færder kommune har mange naturområder som benyttes av turister og lokalbefolkningen gjennom hele året. Det er store sosioøkonomiske forskjeller mellom befolkningen i Færder, noe som ikke er uten påvirkning på deres liv.

Kommunen har tre ungdomsskoler, Teigar og Borgheim ligger på Nøtterøy og Tjøme har en ungdomsskole ved tilsvarende navn. Både Nøtterøy og Færder videregående skole ligger på Nøtterøy, men kun Nøtterøy Vgs ligger innenfor kommunens grenser. Steinerskolen i Vestfold ligger også i Færder kommune. Alle de seks skolene i Færder kommune har en representant og en vara i ungdomsrådet. I tillegg har kulturskolen og Fritid Færder en egen representant. Andre foreninger for ungdom kan også sende en representant til ungdomsrådet, så lenge valget er demokratisk.

Fritid Færder er et mye brukt, gratis fritidstilbud i kommunen for ungdom mellom 12 og 18 år. De har tre arrangementer i uka. Vanligvis er det tilbud om opphold, spill og mat som står på agendaen, men de arrangerer også andre aktiviteter. Som regel er dette i ferier eller ved spesielle anledninger.

2.3 Vefsn kommune

Vefsn kommune er en liten kommune med en stor sjel. Kommunen er preget av store avstander med et dårlig kollektivtransport-tilbud. Det er ingen form for høyere utdanning og mange må flytte for å gå på videregående skole. Dette skaper høy fraflytting. For de ungdommene som er igjen i Vefsn under videregående opplæring er studiestedene spredt rundt om i byen. Det kommer en del nye etableringer i Vefsn kommune, disse nye arbeidsplassene gjør at de som var engasjerte ungdommer kommer tilbake.

Ordfører Berit (Sp) er ofte sett i ulike sammenhenger, og ingen er flinkere til å skryte av ungdommene som er lokalisert midt i Norge. Ved at ungdomsrådet har tale-, møte-, og forslagsrett inn i kommunestyret blir ungdommene ofte representert, og politikerne ønsker å ha med ungdommene i sine beslutninger. Ungdom på talerstolen er ikke et uvanlig syn i Vefsn. Det store engasjementet blant ungdommene har satt Vefsn kommune på kartet, med prisen Årets Ungdomskommune i 2021. Prisen blir gitt til kommunen som er best på ungdomsmedvirkning, og kommunen skal holde den nasjonale Ungdomskonferansen i 2023, med ungdom i spissen.

2.4 Tromsø kommune

Tromsø kommune er den yngste kommunen i Norge, med flest innbyggere under 35 år. Tromsø er en arktisk by med ca. 80 000 innbyggere, og preges av stort engasjement i befolkningen og et rikt kulturliv. Det er musikkfestivaler, filmfestivaler, matfestivaler, og masse mer. Tromsø kommune har også et sterkt ungdomsdemokrati med ungdomsråd, ungdomspartier og andre ungdomsorganisasjoner og studentorganisasjoner. Aktivitetshuset Tvibit har gratis aktivitetstilbud til unge, utlån av lokaler og støtte til egeninitierte prosjekter, samt helsestasjon. Tromsø har også flere ungdomsklubber, blant andre GRAB. Her har ungdom vært involvert i medvirkningsprosjekter fra starten av, og aktivitetene er svar på behov unge har kommet med. Kommunen har også en mentorordning gjennom prosjektet U16, som skal redusere utenforskap blant ungdom. Tromsø er et samlingspunkt i Nord-Norge, og har mange tilflyttere. UiT – Norges Arktiske universitet trekker til seg 12 000 studenter fra hele landet, og mange flytter også til kommunen for videregående utdanning.

I 2022 søkte Tromsø på tittelen «Europeisk ungdomshovedstad for 2025». Tittelen deles ut av European Youth Forum og er en «overskrift» som kommunen kan bruke til å utvikle seg til en bedre ungdomshovedstad.² Tromsø sitt fokus gjennom søknadsprosessen er å gjøre kommunen bedre for unge mennesker og unge voksne i alle aspekter som angår dem, med tre fokusområder: leve, bo og skape.

2.5 Fredrikstad kommune

Fredrikstad er Norges syvende største by med 83 885 innbyggere. Med over tusen store og små øyer strekker Fredrikstad seg over et stort areal med lange avstander mellom byens ulike deler. Behovet for bedret kollektivtilbud utenfor sentrum er stort, særlig i form av hyppigere avganger. Sentrum er kjernen for det meste av aktivitet som et resultat av et intensivt arbeid rettet mot å gjøre Fredrikstad til en mer attraktiv by. Sentrumstilbudene treffer mange aldersgrupper gjennom restauranter og uteliv, kulturtilbud og festivaler samt utdanningstilbud som Høgskolen i Østfold og Norwegian Theatre Academy. Særlig sistnevnte tiltrekker nye tilflyttere hvert år, i tillegg til at vi opplever en jevn utstrømming av «egne» innbyggere som studerer i andre byer før mange av dem returnerer tilbake for etablering av livets nye faser.

Det generelle utdanningsnivået i Fredrikstad er lavt, med størst andel av innbyggere med grunnskole og/eller videregående skole som sin høyeste utdanning, noe som gjenspeiler seg i den generelle sosioøkonomiske tilstanden i byen vår. I tillegg opplever kommunen en økende negativ trend blant ungdommer knyttet til vold, trusler og rus, noe som kan tenkes å ha en sammenheng med faktorene som nevnt over (kollektiv transport, manglende oppholdssteder og fritidstilbud, utdanningsnivå og sosioøkonomisk status). Ungdommene selv peker ut sosiale medier og TV-serier som en stor faktor her. Det finnes samtidig en stor omsorg for barn og unge fra kommunalt hold, men en stram kommuneøkonomi kan spille inn på ulike muligheter og ønsker.

2.6 Våler kommune i Solør

Våler er en liten kommune øst i Innlandet med litt over 3500 innbyggere. Kommunen er preget av en langvarig trend med utflytting, og har en stor andel eldre. De fleste unge flytter ut i forbindelse

² Lenke til sak om Europeisk ungdomshovedstad 2025: <https://tromso.kommune.no/nyheter/2022/11/ble-ikke-europeisk-ungdomshovedstad-soker-pa-nytt>

med høyere utdanning. Kommunen har en relativt ny barne- og ungdomsskole og fra 8.–10. trinn går det 87 elever. Våler har tross sitt lave innbyggertall et rikt fritidstilbud både innen idrett og kultur. Frivilligheten er en viktig driver for dette, med mange engasjerte sjeler. En god del av de unge har også en sterk bygdeidentitet og er stolte over plassen de er fra. For en del av denne identiteten er motorsport viktig, og Våler har et av Norges største motorsportsenter med Vålerbanen. I det siste har det kommet flere nye bygg og det er igangsatt solide satsinger i kommunen med offensiv innstilling. Dette gjør det mer sannsynlig at det vil komme flere arbeidsplasser til Våler i tiden framover.

Mulighetene for ungdommen til å engasjere seg har tradisjonelt vært lite til stede, og ungdomsrådet er relativt nytt. De fleste politisk aktive i kommunen er også eldre, samt at ordsiftet tidvis er svært hardt. Våler har vært kjent for tøffe offentlige debatter rundt for eksempel bygging av ny kirke og skole- og aktivitetshus. Dette har vært langvarige prosesser som har preget nyhetsbildet i Våler.

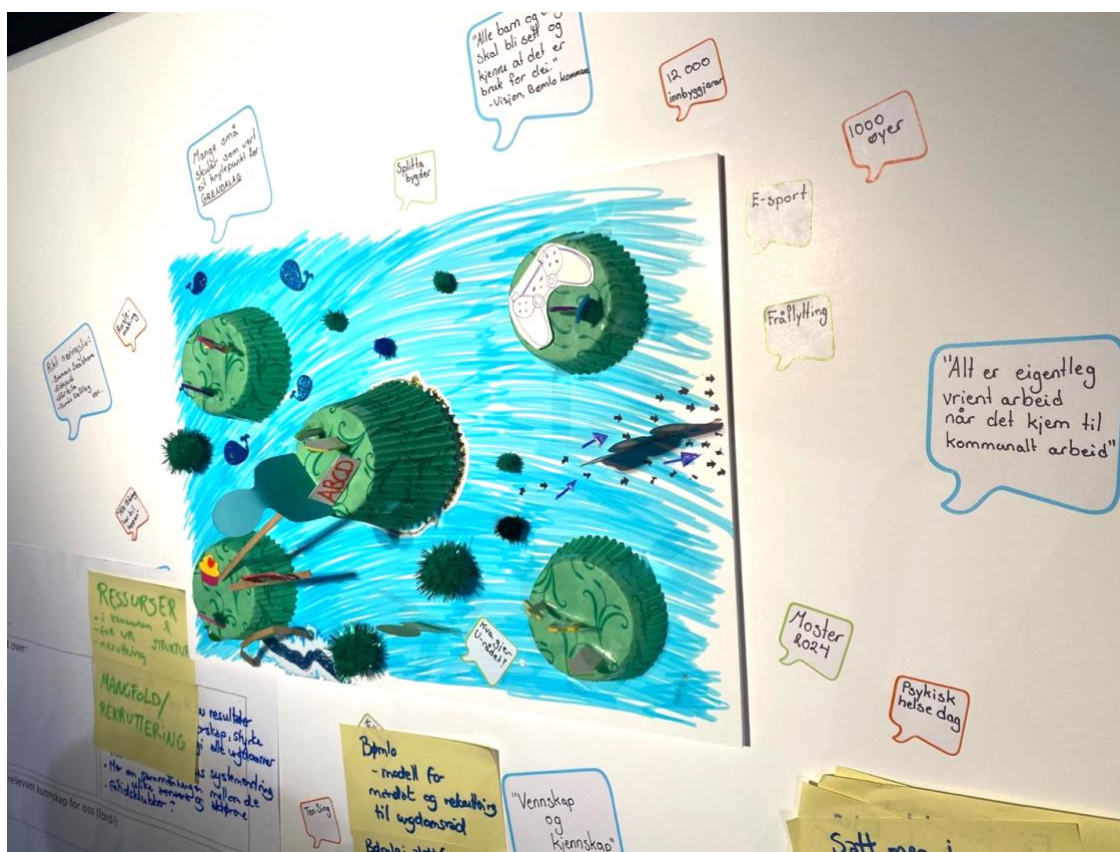
2.7 Bømlo kommune

Bømlo kommune er en liten øykommune vest i havet med omtrent 12 000 innbyggere. Bosetningen er delt inn i fem tettsteder med store avstander og et nærmest fraværende kollektivtransporttilbud. Hver bygd i kommunen knyttes sammen i grendelag hvor det arbeides for fellesskapets interesser. Tradisjonelt har bygdene vært splittet, dette kan se ut til å være i ferd med å viskes ut i nyere generasjoner.

Kristendommen står sterkt på Bømlo og mange aktiviteter for barn, ungdom og voksne bærer preg av dette. Samtidig har Bømlo engasjerte ildsjeler innen ulike felt som korsang, fotball, korps, skyting, turlag, dans og teater. I grendelagene og aktivitetstilbudene på øyen er dugnadsånden høy. Ten Sing Bømlo er ledet og styrt utelukkende av ungdom, med bistand fra såkalte voksenansvarlige.

De siste årene har ungdomsrådet fått en mer synlig rolle i kommunen. Det unge engasjementet berøres av at det bor færre ungdom mellom 19 og 25 år på øyene fordi man må reise ut av kommunen for å ta høyere utdanning. Bømlo er et familiesamfunn og mange flytter tilbake når de skal stifte familie. Sjølivet og naturen tett på er attraktivt for en bømbling.

Ungdomsrådet i kommunen har fått mye oppmerksomhet det siste året, mye på grunn av prosjektet «Ungdom ved roret». I fjor var hovedmålet til prosjektet å få aktivitet og engasjement rundt rådet, mens i år vil de prøve å bygge opp strukturer rundt ungdomsrådet slik at arbeidet ikke blir så personavhengig.



Figur 4 Modell av foreløpige funn fra Bømlo kommune, laget av medforskerne på samling 27-28.11.2022

2.8 Ås og Horten kommuner – sett med studentenes blikk

Ås kommune er et tettsted i Viken fylke med nærmere 22 000 innbyggere. Om lag 2500 av disse er mellom 10 til 19 år. Arealet strekker seg på en flate med store åkre og mye natur, mens butikker, skoler, togstasjon og andre sosiale møteplasser er sentrert i Ås sentrum (Birkelund et al. 2022). Kommunen har et samlingssted for unge, Midtgard ungdomshus, som ligger ved Nordbytn ungdomsskole. Ungdomsrådet arrangerer en årlig ungdomskonferanse. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) ligger i Ås og tiltrekker seg mange studenter, om lag 5000, i tillegg til 1500 ansatte - noe som preger lokalsamfunnet i Ås kommune.

Horten kommune i Vestfold og Telemark fylkeskommune har 27 000 innbyggere, hvor de fleste bor sentralt. Psykiske plager, ensomhet og mobbing er utfordringer blant unge i kommunen (Holter-Wilhelmsen, 2018). Et tverrfaglig folkehelse-prosjekt ble opprettet i 2018 for å forbedre nøkkelindikatorer fra Ungdata-undersøkelsen. Her inngikk støtte til prosjektet "Spill for helse", som går ut på å benytte gaming til å skape en sosial arena for ungdom (Aspesletten et al. 2022).

3 Hva har vi gjort av datainnsamling – og hvordan?

Ett av kunnskapsgapene i feltet ung medvirkning er metodisk utforskende og innovativ forskning. I denne delen av prosjektet, hvor seks kommuners erfaringer med ung medvirkning skulle kartlegges, valgte vi et metodisk utforskende grep ved å rekruttere og lære opp lokale, unge medforskere til å aktivt bidra til datainnsamling og påfølgende analyse. Dette gjorde vi nettopp for å sikre at de unge stemmene kommer tydelig fram, og ikke bare som informanter der voksne forskere formulerer hva de tenker. Selve datamaterialet er rikt og består av fokusgruppeintervjuer, individuelle intervjuer, deltagende observasjoner og dokumentstudier. Lokale kommunerepresentanter bidro med nettverk og støtte til rekruttering av både medforskere og informanter. Her har lokale «medvirknings-ildsjeler», politikere, kommunalt ansatte og ungdom blitt spurt ut om ung medvirkning, hva det er, hvordan det foregår, hva som fungerer bra og ikke, og hvordan det kan styrkes. Dette har gitt mange historier, eksempler og refleksjoner som vil bidra til å styrke kunnskapen om hvordan ung medvirkning gjøres i praksis i norske kommuner.

Prosjektet er gjennomført som tre komplementære deler, 1) en studie av hvordan ledere, politikere og ansatte i forvaltningen forholder seg til ung medvirkning, 2) en studie av hvordan Ungdata-resultatene blir brukt (eller ikke) som grunnlag eller motivator for medvirkning, og 3) en studie av ungdommer, lokale ildsjeler og kommunalt ansatte med erfaring fra medvirkning. Vi sammenstiller og presenterer funn fra de ulike studiene i en felles analyse. Under presenterer vi metodevalg og tilnærming i de tre delstudiene.

3.1 Forvaltningens perspektiv på medvirkning

Vi har sett på forvaltningens perspektiv på medvirkning. Formålet med denne delstudien har vært:

- å få en forståelse av den institusjonelle innrammingen av ungdomsmedvirkningen
- å få et ledelses- og forvaltningsperspektiv på ungdomsmedvirkning generelt og dets drivere og barrierer
- å kunne sammenligne forskjellige kommuners ulike praksiser og tilnærminger.

Gjennom å ha ulike innganger til de samme casene er det også en sentral ambisjon ved delstudien å kunne gi grunnlag for å kontrastere ulike perspektiv på ungdomsmedvirkning innenfor de samme kommunene.

Datainnsamlingen har bestått av dokumentstudier og personlige intervju. Studiene av den enkelte kommune har begynt med at vi har etterspurt dokumenter. Dokumentene har særlig vært viktige for å forstå: (1) hvilke formelle rammer og innretning er det for ungdomsmedvirkningen i kommunen, (2) hvilke ambisjoner, visjoner og mål som finnes for ungdomsmedvirkningen og (3) erfaringer med tidligere forsøk og refleksjoner rundt dette.

Vi har i de enkelte kommuner forsøkt å identifisere:

- a. Dokumenter som sier noe om ungdomsrådets rolle og funksjon. For eksempel om rådet disponerer egne midler, om det er formelle, lokale regler for hvilke saker rådet skal behandle, hvilke administrative ressurser rådet skal ha tilgang til, hva kommunen håper å oppnå med ungdomsrådet ut over å oppfylle lovkravet, etc. Ofte vil dette være vedtekter.

- b. Kommuneplanens samfunnsdel.
- c. Dokumenter om spesielle satsninger eller aktiviteter med ungdomsmedvirkning i de utvalgte kommunene. For eksempel evalueringer av gjennomførte prosjekter eller prosjektplaner for de som pågår (Tiltak i regi av Program for folkehelsearbeid i kommunen er et eksempel).
- d. Møte- og saksdokumenter knyttet til enkeltsaker det er relevant å studere videre.
- e. Eventuelle andre dokumenter som informanter oppgir at kan være relevante.

I alle kommuner har vi intervjuet administrativ og politisk ledelse samt administrativt ansvarlig for ungdomsråd i kommunen. Administrativ ledelse har enten vært kommunedirektør eller virksomhetsdirektør for oppvekst og utdanning, avhengig av kommunestørrelse (og tilgjengelighet). Vi har i de fleste tilfeller intervjuet ordfører, men ved et par anledninger var det lokale forhold (nylig skifte o.l.) som gjorde det naturlig å intervju andre politikere (f.eks. utvalgsleder). Vi har også intervjuet andre i kommunen der dette har vært relevant i den lokale konteksten.

De fleste intervjuene er gjennomført fysisk på kontorene til informantene, men et mindretall er også gjort via Zoom. Intervjuene varte fra ca. 25 til 75 minutter. Intervjuene var semistrukturerte og fulgte en intervjuguide. Temaene i guiden var knyttet til følgende:

- Hvor og når medvirkning skjer i de ulike faser av den kommunale beslutningsprosess.
- Beskrivelse av medvirkningsarbeidet i kommunen sett fra intervjupersonenes ståsted og hva de mener fungerer bra og dårlig med den lokale medvirkningen, herunder forhold knyttet til både den generelle tilgangen og konkrete lokale satsninger.
- Rollen til ungdomsrådet, herunder rekruttering/representativitet og rådets innflytelse.
- Ungdomsmedvirkningen som en ledelsesinitiert eller ungdomsinitiert prosess.
- Ungdomsmedvirkning som del av bredere trend i kommunen (Kommune 3.0, samskaping, etc.) og hva som er de viktigste argumentene for å ha medvirkning i det hele tatt.
- Avvik mellom hva som kommer frem i dokumenter og i intervju er av særlig interesse.

I analysene har vi vært særlig interessert i å avdekke suksessfaktorer og hindringer på tvers av kommuner. Herunder har vi også sett på likheter og forskjeller mellom ulike posisjoner i kommunen, f.eks. politikere og administrasjonen sine perspektiver, og mellom f.eks. større og mindre kommuner. En slik inngang mener vi kan bidra til å finne frem til noen prinsipper og konkrete modeller og for ungdomsmedvirkning i en videre kontekst.

3.2 Koblingen mellom Ungdata og medvirkning

Vi har lang erfaring med å innhente og analysere kunnskap om ungdomsbefolkningen på kommunalt nivå, gjennom de årlige Ungdata-undersøkelsene (Løvgren & Svagård 2019). Ungdata er en spørreundersøkelse til elever på ungdomsskolen og videregående skole, som spør om hvordan ungdom har det og hva de gjør. Det er også etablert Ungdata junior, som er rettet mot elever på mellomtrinnet.³

³ Lenke til nettsiden til Ungdata: [Ungdata.no](https://ungdata.no)

I dette prosjektet har vi undersøkt kommunenes arbeid med og bruk av Ungdata-resultater, for å bedre forstå hvordan disse kobles til eller brukes i forbindelse med medvirkning i norske kommuner (se kap. 4.7). Ansatte i kommunene som ble intervjuet om Ungdata-undersøkelsen og medvirkning, ble invitert fordi det var de i kommunen som hadde best kjennskap til Ungdata. I dette prosjektet er det ungdomsdelen av Ungdata som var tema.

Til sammen åtte ansatte fra fem forskjellige kommuner fortalte om Ungdata og medvirkning. Kjennskapen til Ungdata har de ansatte opparbeidet seg som koordinatorene for Ungdata-undersøkelsene i kommunen. Rollen som koordinator innebærer å organisere undersøkelsen i kommunen, og å ivareta kommunens kunnskapsbehov. Analysene er basert på syv av de åttes redegjørelser, ettersom den åttende ikke hadde direkte erfaring fra arbeid med Ungdata-undersøkelsen i kommunen.

Hvert år er det mange kommuner som gjennomfører Ungdata, selv om hver enkelt kommune kun gjennomfører Ungdata hvert tredje år. Resultatene fra undersøkelsen blir presentert i en egen rapport for hver enkelt deltakende kommune inneværende år, og samlet i en nasjonal rapport. Rapporten som den enkelte kommunen mottar, viser i tillegg til resultatene fra inneværende år også tidligere års resultater og resultater på nasjonalt nivå. Mens flertallet av koordinatorene som ble intervjuet hadde gjennomført flere Ungdata-undersøkelser, var det også enkelte som ikke hadde gjort det ennå. Disse siste hadde jobbet med resultatene fra seneste gjennomføring.

Identifisering, og i mange tilfeller rekruttering, av kommunalt ansatte ble gjort av forskere i prosjektet tidlig i datainnsamlingen, i andre intervjuer. Vi ønsket å snakke med personer som hadde erfaring med både Ungdata-undersøkelsen og medvirkning. Det er viktig å nevne at – som mange selv understreket – deres kjennskap til Ungdata var situert. De kjente til eget arbeid med Ungdata og medvirkning, og samarbeid med kollegaer, tjenester, ungdomsråd og diverse andre som de jobbet med. Intervjuene var ikke en helhetlig kartlegging av arbeidet med Ungdata og medvirkning i kommunen.

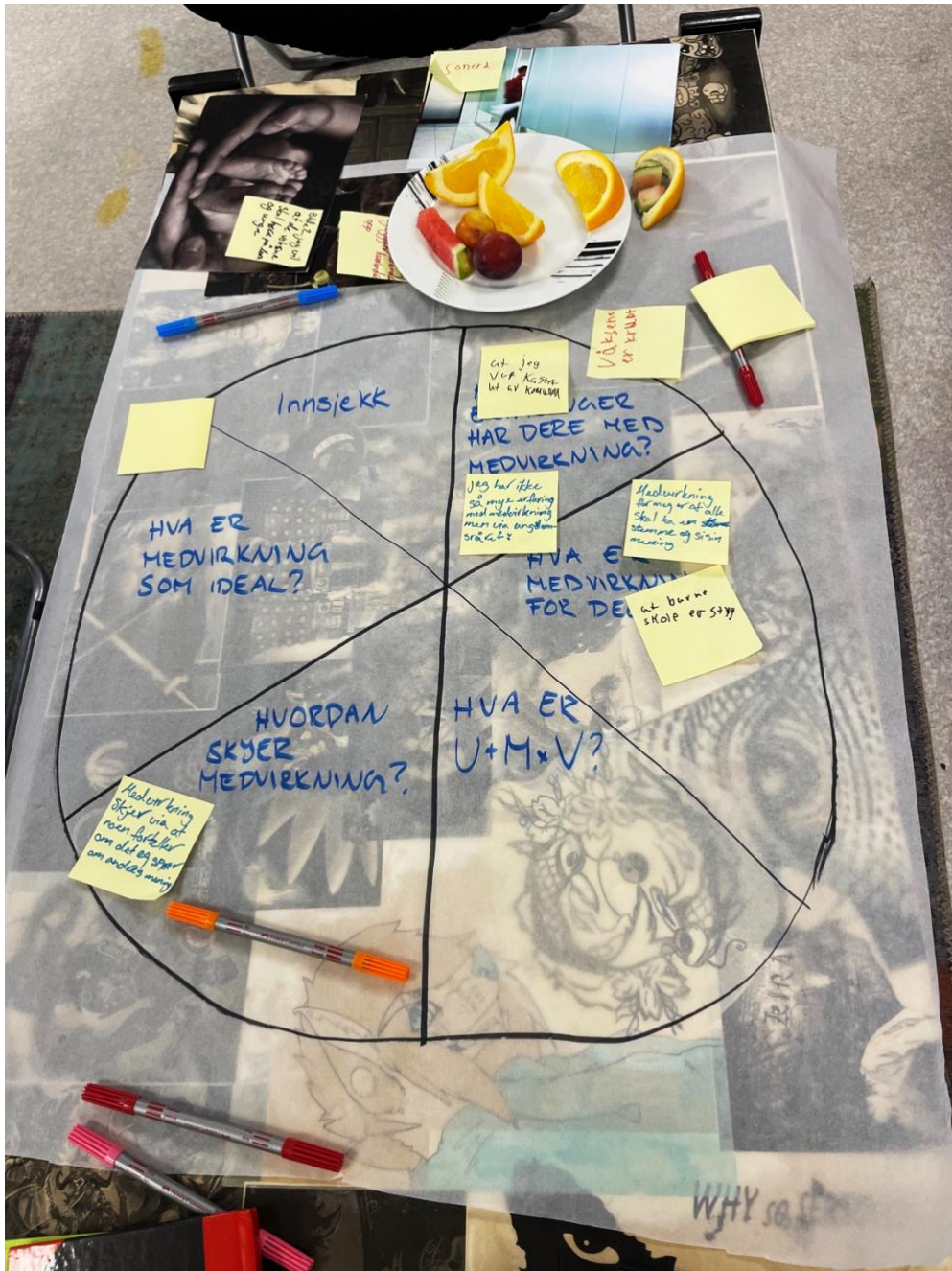
Informert og frivillig samtykke ble innhentet i forkant av hvert intervju. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt høsten 2022. Intervjuene varte mellom 40 og 65 minutter. Ungdata-undersøkelsen og medvirkning var noe informantene hadde god kjennskap til, og den forberedte intervjuguiden fungerte derfor som en huskeliste og som et verktøy for å fortsette samtalen i tilfeller hvor den stoppet opp.

3.3 Ildsjeler, kommuneansatte og ungdommer i fokusert samtale

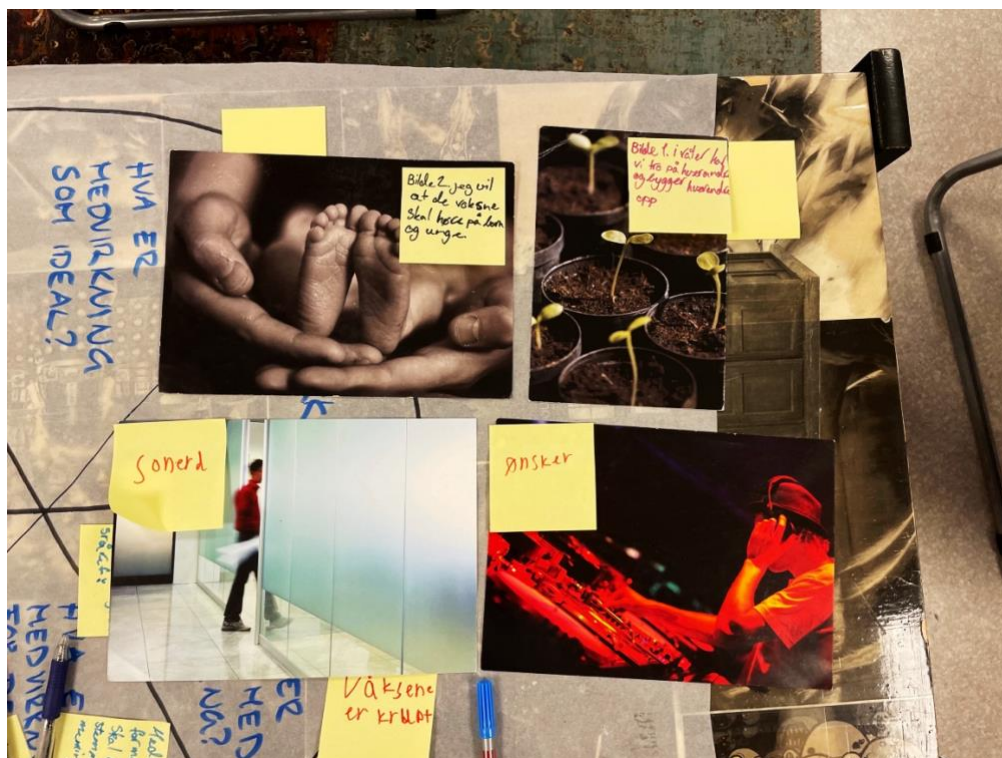
I hver av de seks case-kommunene gjennomførte forskergruppa fokusgruppeintervjuer med lokal ungdom, såkalte «ildsjeler» og kommunalt ansatte. Ildsjeler ble betegnelsen på voksne som har ulike roller lokalsamfunnet og som gjennom disse har erfaring med og er opptatt av ungdomsmedvirkning. Det kan være foreldre, styreledere i idrettsforeninger eller korps, lokale kunstnere som lager samlingsarenaer for unge, ansatte i foreninger eller interesseorganisasjoner. Felles for disse er at de ofte har mange hatter (både som foreldre til ungdom, ansatt i kommunen eller politisk aktiv) og at de derfor representerte et stort spenn av erfaringer.

De samme kriteriene gjaldt for ungdom og kommunalt ansatte, at det skulle være folk med noe eller mye erfaring fra medvirkning. Det var medforskerne, i samarbeid med kommunerepresentanten som organiserte fokusgruppene – de valgte ut hvem som skulle inviteres og hvor det skulle gjennomføres ut ifra rammene som var gitt. Medforskerne var aktivt deltagende på 21 av 25 gjennomførte fokusgruppeintervjuer i de seks case-kommunene.

I hver fokusgruppe var målet å tilrettelegge for en diskusjon rundt relevante temaer knyttet til medvirkning i kommunen. For å fasilitere for dette hadde vi med oss en duk der vi hadde skrevet ned fire spørsmål vi ønsket at deltagerne skulle diskutere: (1) Hvilke konkrete erfaringer har dere med medvirkning? (2) Hva er medvirkning for deg? (3) Hvordan skjer medvirkning? (4) Hva er medvirkning som ideal? Disse var skrevet i et kakediagram for at det ikke skulle være en åpenbar rekkefølge på spørsmålene. Vi hadde med oss post-its slik at deltagerne kunne notere på disse og plassere dem i kakediagrammet underveis i samtalen. Disse ble mindre brukt utover i datainnsamlingen. I alle fokusgruppe-intervjuene brukte vi en intervjuguide som hjelpemiddel.



Figur 5 Fokusgruppe-duken ble brukt under intervjuene.



Figur 6 Assosiasjonskort til bruk under intervju samtalen.

Vi startet hvert fokusgruppeintervju med en innsjekk der alle rundt bordet, inkludert forskere, introduserte seg selv og svarte på et enkelt spørsmål om seg selv som for eksempel “en gøy ting du gjorde i sommerferien”. Dette gjorde vi for at alle som var til stede skulle bli bedre kjent med hverandre, noe som bidrar til at rommet oppleves trygt. For å sette i gang diskusjonen brukte vi et verktøy vi kaller assosiasjonskort (Hagen & Lorenzen, 2021). Vi la en bunke A5-kort med bilder med ulikt motiv utover bordet og ba deltagerne velge ett bilde som sa noe om hvordan medvirkning fungerer i kommunen i dag, og ett som sa noe om hvordan det burde fungere i framtida. Da alle hadde valgt bilder og skrevet ned noen stikkord til hvert bilde, tok vi en runde rundt bordet der deltagerne fortalte hva de hadde valgt og hvorfor. Denne øvelsen ble introdusert for å gjøre det lettere for deltakerne å samtale på tvers og henvise til hverandre underveis, i tillegg til at det ga oss forskere noen relevante knagger å strukturere samtalen rundt i hver enkelt fokusgruppe.

Etter inspirasjon fra fokusgruppeintervjuet i Tromsø, da vi hadde gjennomført fokusgruppeintervjuer i tre av de seks kommunene, la vi til at deltagerne også fikk velge et bilde som representerte hvordan medvirkning i kommunen har vært gjort tidligere. Dette ga et interessant perspektiv på endring over tid, som vi gjerne vil forfølge i senere studier. Fokusgruppeintervjuene varte i gjennomsnitt 1,5 timer. Der det var flere enn fem deltagere, endte vi oftest opp med å dele gruppa i to. Da gjennomførte en forsker og en medforsker gruppeintervjuet sammen.

Totalt har vi i forskergruppa gjennomført 134 intervjuer, som tilsvarer ca. 70 timer med intervju. Av disse har 48 intervjuede vært ungdom eller unge voksne. Noen personer er intervjuet flere ganger i de ulike delstudiene. Under følger en oversikt over forskergruppas datamateriale (tabell 3.1.). I tillegg har medforskerne gjennomført individuelle intervjuer, gruppeintervjuer og deltagende observasjon på eget initiativ og ut ifra eget forskningsdesign (se beskrivelser under).

Unges mulighet til å medvirke:
En samskapt studie av ungdoms deltagelse og engasjement i norske kommuner

Tabell 1 Datainnsamling gjort av forskergruppa oppsummert.

	Type data-innsamling	Varighet/omfang	Unge (13-18 år)	Unge voksne (19-29 år)	Voksne (>30 år)	Kommentarer
Færder		10 timer	11	1	13	
	Samtale	ca. 1,5 time	8		1	Skoleklasse
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time		1	3	Kommuneansatt, fylkeskommuneansatt, representant ungdomsrådet
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	3			Ungdomsrådsmedlemmer
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			5	Skoleledere, barnevernsleder, faglærer
	Intervju	ca. 1 time			1	Politiker
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Diverse dokumenter	Rapportering «Mitt Færder»				
Bømlo		12,2 timer	6		18	
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			4	Politikere, kommuneansatte
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			3	Skoleleder, kommuneansatte
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			5	Ildsjeler
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	3			Ungdommer, representant ungdomsråd
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	3			Ungdommer, representant ungdomsråd
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneleder
	Intervju	ca. 40 min			1	Politiker
	Intervju	ca 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			2	Kommuneansatt
	Diverse dokumenter	Planer, retningslinjer, referat				
Tromsø		13,5 timer	7		21	
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	4			Ungdommer, representant ungdomsråd
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	3			Ungdommer, representant elevråd
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			5	Ildsjeler
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			4	Kommuneansatte
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			5	Kommuneansatte
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Politiker
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			2	Kommuneansatte
	Diverse dokumenter	Planer, retningslinjer, referat				

Unges mulighet til å medvirke:
En samskapt studie av ungdoms deltagelse og engasjement i norske kommuner

Vefsn		14,4 timer	7	2	10	
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	3			Ungdommer
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	4			Ungdommer, representant ungdomsråd
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			4	Politiker, kommuneleder, kommuneansatte
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time		2	1	Ildsjeler, kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 30 minutter			1	Politiker
	Intervju	ca. 40 minutter			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 40 minutter			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 30 minutter			1	Kommuneleder
	Diverse dokumenter	Regler for ungdomsråd, Mosjømodell				
Våler		9,2 timer	7		13	
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	3			Ungdommer, representant ungdomsråd
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	4			Ungdommer, representant ungdomsrådet
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			5	Kommuneansatte
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			4	Ildsjeler
	Intervju	ca. 40 minutter			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Politiker
	Intervju	ca. 30 minutter			1	Kommuneleder
	Div. dokumenter					
Fredrikstad		9,7 timer	7		11	
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	4			Ungdommer
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time	3			Unge ildsjeler
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			3	Kommuneansatte
	Fokusgruppe	ca. 1,5 time			4	Kommuneansatte
	Intervju	ca. 40 min			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneansatt
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneleder
	Intervju	ca. 1 time			1	Kommuneleder
	Div. dokumenter					

3.3.1 Færder – hva slags datainnsamling har medforskerne her gjort?

I Færder kommune har de to medforskerne hatt noe ulik tilnærming. Den ene har i hovedsak gjort deltakende observasjon, inkludert uformelle samtaler med de som har vært til stede. Hun har hatt uformelle intervjuer med ansatte og frivillige i Fritid Færder, elever ved Lindhøy barneskole, representanter i ungdomsrådet og 9.-klassinger som deltok på et arrangement for medvirkning. I tillegg deltok hun på et samarbeidsmøte mellom Fritid Færder og Ungdomsrådet, der hun fikk innsikt i hvordan samarbeidet deres utspiller seg. Denne medforskeren har også gjennomført et

intervju med koordinator for ungdomsrådet, for å få et overblikk over medvirkningsprosesser i kommunen, i tillegg til å delta aktivt i tre fokusgruppeintervjuer i samarbeid med forskergruppa.

Siden ungdomsrådet er en såpass sentral del av ungdomsmedvirkningen i kommunen, er det i hovedsak disse medforskerne i Færder har satt søkelys på. Men de har også kartlagt nettverket rundt ungdomsrådet i form av blant annet koordinatoren deres og Fritid Færder. Særlig samarbeidet mellom de ulike medvirkningsarenaene har vært gjennomgående i forskningen.

Den andre medforskeren har gjort syv lengre intervjuer, inkludert tre fokusgruppeintervjuer. Intervjuene hadde 2–6 deltakere og varte i 1–3 timer. De foregikk både fysisk og på Teams og var basert på intervjuguide. I tillegg har hun gjennomført flere uformelle samtaler med venner som bor i Færder kommune.

Medforskerne har til sammen snakket med barn og ungdommer fra forskjellige miljøer, fagfolk, ildsjeler, og folk med sentrale roller innen skole-, helse- og sosialsektoren. Disse hadde ulik kompetanse, historikk, synspunkter og erfaring – for å gi oss det mest helhetlige perspektivet på unges medvirkning i Færder kommune. Barn og ungdoms rolle innen medvirkning var hovedtemaet i samtalen: Hva de hadde observert og forskjellige synspunkter de hadde rundt dette. De gjorde også 20 korte surveyintervjuer med barn og ungdom fra alder 5⁴ til 18. Disse ble gjennomført på Tønsbergs Messafestivalen tivoli, da vi visste at flere fra Færder ville være der (Færder har ikke eget tivoli). Vi spurte først om de var fra eller bodde i Færder kommune og hvis ja, om de hadde noen minutter til å svare på noen få spørsmål: 1) Hva hindrer deg fra å ha det best mulig i Færder kommune, 2) Hvis du ble gitt 1 million kroner, hvor/hvem burde kommunen gi det til, 3) Hvem synes du er mest sviktet av kommunen, 4) Nevn et samfunnsproblem du synes må fikses (fortest), og 5) Hvordan blir barn og unges meninger tatt imot i kommunen? Deltagerne kunne krysse av på forhåndsgitte svar eller skrive utdypende om de ønsket det.

3.3.2 Vefsn – hva slags datainnsamling har medforskerne her gjort?

Innhenting av medforskerens datamateriale i Vefsn kommune ble for det meste gjennomført som intervjuer. Først ble det gjennomført to korte intervjuer, for å finne ut hva ungdommene og kommunalt ansatte syntes var viktig i kommunen. Intervjuobjektene i disse intervjuene var et medlem av Vefsn Ungdomsråd som også er ansatt i Team Ung Endring, som er ungdomsrådets sommerjobb. Det andre intervjuobjektet var prosjektkoordinator for et internasjonalt prosjekt med røtter i Vefsn Kommune. Disse har begge god kontakt med ungdom, og medforskerne fikk gjennom disse intervjuene et startgrunnlag for videre datainnsamling. Senere ble det gjennomført intervjuer med lokale og regionale ungdommer. Det ble totalt intervjuet fem ungdommer.

Ungdommene som ble intervjuet er eller har vært involvert i lokal ungdomspolitik, men med ulikt erfaringsgrunnlag. De siste intervjuene som ble gjennomført var av en prosjektmedarbeider i kommunen som jobber tett opp mot ungdomsrådet og fungerer som en koordinator, og den nye prosjektlederen for tidligere nevnte prosjekt. Disse sitter med ulik kunnskap om medvirkning i kommunen, men felles er at de jobber tett opp mot ungdomsrådet. I disse intervjuene ble det diskutert hvilke roller ungdommene har i kommunen, om det finnes en reell medvirkning og om det er et ungt engasjement i kommunen.

3.3.3 Tromsø – hva slags datainnsamling har medforskerne her gjort?

Medforskerne i Tromsø kommune begynte arbeidet med å lage problemstillingen «Har ungdom i Tromsø reell medvirkning?». Videre ønsket vi først å snakke med ungdommer i ulike miljøer om

⁴ Med foreldrenes tillatelse og tilstedeværelse.

hvordan de driver med medvirkning, og deretter ønsket vi å snakke med kommuneansatte, for å kunne sammenligne svarene. Er ungdom og kommunen enige, eller har de ulike forståelser av hvordan medvirkningen fungerer?

Vi har i stor grad gjennomført formelle intervjuer. Vi har hatt intervjuer med ungdomsrådet, både nåværende medlemmer og tidligere ledere. Vi har snakket med ungdomspartier og ungdommer som holder på med interesseorganisasjoner. Vi har også snakket med ungdomshuset Tvibit om hvilke tanker de har om ung medvirkning og vi har snakket med private aktører som har hatt store medvirkningsprosjekter for unge i regionen vår. Vi har observert møter i ungdomsrådet og den årlige ungdomskonferansen som ungdomsrådet arrangerer. Vi arrangerte allmøte på klubben GRAB for å snakke om ungdom i risikozonen og hvorvidt de føler de får medvirket i egen hverdag.

Vi har også observert under en workshop hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark om hvordan man kan få løftet ungdomsrådene i fylket, samt under workshopen «Medvirkning til den nye motorferdselloven». Vi har observert en skoleklasse på idrettslinja, for å finne ut om ungdom på spesielle linjer har mer innflytelse på sin hverdag enn andre og gjort et intervju med en kommunal leder om hvordan kommunen jobber med å inkludere utsatt ungdom i medvirkningsprosesser. Avslutningsvis har vi snakket med en ung politiker i kommunen, en ildsjel i kommunen og kommunedirektøren. Vi deltok i eller ledet totalt 5 fokusgruppeintervjuer sammen med forskerteamet fra Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet.

3.3.4 Fredrikstad – hva slags datainnsamling har medforskerne her gjort?

Medforskerne i Fredrikstad kommune har deltatt på cirka fem observasjoner. I etterkant av hver observasjon har vi gjennomført anslagsvis ett formelt intervju og 3–4 uformelle samtaler. Sammenlagt utgjør det (i underkant av) 5 formelle intervjuer og minst 15 uformelle samtaler. Dette i tillegg til to fokusgruppeintervjuer gjennomført med forskerne fra AFI. Intervjuer og samtaler har i all hovedsak blitt gjennomført i grupper, med unntak av noen få individuelle samtaler/intervjuer.

Intervjuobjektene har i stor grad vært ulike medlemmer i ungdomsrådet og ungdomsrådsleder, i tillegg til noen elevrådsrepresentanter fra ungdomsskole og videregående skole. Flere av ungdommene som ble rekruttert til fokusgruppeintervju hadde ikke et verv/tittel. I grove trekk har intervjuene og samtaler vi har gjennomført handlet om innsikten de har i kommunens tilrettelegging for ungdomsmedvirkning. Dette i form av spørsmål knyttet til hvilke medvirkningsplattformer de vet om, hvilke kommunale tilbud de har kjennskap til, samt lærere sin formidling om og ivaretagelse av medvirkning og informasjonsspredning av kommunale tilbud. Vi har i all hovedsak snakket med ungdommer som har vist et engasjement for ungdomsmedvirkning. Denne utvelgelsen ble gjort underveis grunnet at de besatt mer kunnskap om tematikken og hadde noen tanker om det. Ungdommer som ikke var fullt så engasjerte ga få utdypende svar og hadde flere digresjoner.

3.3.5 Våler i Solør – hva slags datainnsamling har medforskeren her gjort?

Datamaterialet som har blitt samlet inn av medforskeren i Våler kommune har vært materiale fra ett intervju, en uformell samtale/intervju samt 3–4 deltagende observasjoner, hovedsakelig på møte med ungdomsrådet, men også på ungdomspolitisk dag. Her ble det også gjort noen korte uformelle intervjuer. Medforskeren var med på tre fokusgruppeintervjuer i samarbeid med forskere, snakket med tidligere leder av ungdomsrådet, ungdomsrådsrepresentanter, sekretæren til ungdomsrådet (som også er frivillig-koordinator i kommunen), og noen tilfeldige ungdommer. Samtalen med sekretæren til ungdomsrådet handlet hovedsakelig om hva som har skjedd av

ungdomsmedvirkning i Våler frem til nå, og hvilke mangler som finns. Intervjuet med tidligere leder av ungdomsrådet dreide seg om forholdet mellom ungdom og voksne i kommunen, samt hva som fungerer og ikke fungerer av ungdomsmedvirkning. Samtalene med de andre både i og utenfor ungdomsrådet handlet om hvordan Våler er som sted, hva ungdomsrådet er mest fornøyd med å ha fått til og hvordan Våler burde utvikles fremover.

Sekretæren til ungdomsrådet viste seg å være den personen i Våler som har desidert mest kunnskap om ungdomsmedvirkning, så dette var en viktig person å snakke med for å få overblikk over situasjonen i kommunen. Observasjonene med ungdomsrådet har også vært vesentlige. I en liten kommune som Våler så skjer hovedsakelig medvirkning på et politisk nivå, nettopp gjennom ungdomsrådet. På disse møtene har medforskeren fått sett dynamikken i gruppa, hvordan de behandler politiske saker og hvilken rolleforståelse ungdommen som sitter der har. Det var også interessant å høre tankene til et par av ungdommene som ikke hadde noe forhold til medvirkning hverken gjennom ungdomsråd eller elevråd.

3.3.6 Bømlo – hva slags datainnsamling har medforskerne her gjort?

I seks måneder har medforskerne i Bømlo kommune samlet inn data gjennom fokusgruppeintervju, observasjoner av ulike aktiviteter og arrangement, og uformelle intervju for å finne ut hvordan ung medvirkning skjer i kommunen. Vi startet innsamlingen av datamaterialet på en ABCD-festival i regi av Bømlo kommune. Videre gjennomførte vi tre fokusgruppeintervju i samarbeid med forskergruppa fra AFI.

I tillegg har vi fått innsyn i utviklingen til ungdomsrådet ved å delta på ungdomsrådsmøter og observere oppstartssamlingen for ungdomsrådsarbeid. I oppstartssamlingen samlet ungdom fra Bømlo kommune seg for å finne ut hva ungdom på Bømlo engasjerer seg for og hva ungdomsrådet skulle arbeide med i kommende skoleår.⁵ I tillegg til å observere oppstartssamlingen gjennomførte vi et uformelt intervju med et av medlemmene i ungdomsrådet. I intervjuet snakket vi om hennes rolle i ungdomsrådet og hvordan hun har blitt ungdomsrepresentant i grendeutvalget i bygden sin.

Vi har også observert en Ten Sing-øving. Ten Sing startet som et lite kor, og har i løpet ti år utviklet seg til å bli kommunens største møteplass for ungdom. Under øvingen vi observert hadde vi også en uformell samtale med et av de unge medlemmene i styret.

3.3.7 Ås og Horten kommuner – hva har studentene gjort?

Totalt ni studenter fra NMBU har gjennomført studier i to norske kommuner. Den ene studentgruppa besto av fem studenter som hadde Ås kommune som case (Birkelund et al. 2022). Studentene gjennomførte et semistrukturert gruppeintervju med to medlemmer av ungdomsrådet i Ås kommune og tre gruppeintervjuer med fem unge brukere av det lokale ungdomshuset. I tillegg gjennomførte de et gruppeintervju med to kommuneansatte, folkehelserådgiver og koordinator for samordning av lokal rus- og kriminalitetsforebygging (SLT-koordinator), for å få et bredere innblikk i medvirkningsprosessen fra deres ståsted.

Studentene ønsket å danne seg en forståelse rundt hva ungdom i Ås kommune tenker om sin mulighet for medvirkning i kommunens planer, og undersøkte hvordan ungdom i Ås opplever muligheten for medvirkning i kommunen. For å underbygge problemstillingen og for å få en bredere forståelse av hvordan medvirkning blant ungdom i Ås kommune faktisk foregår, valgte

⁵ Lenke til Bømlo ungdomsråd: <https://www.bomlo.kommune.no/politikk/politisk-organisering/kontrollutval-eldre-og-ungdomsrad-m-fl/ungdomsrad/>

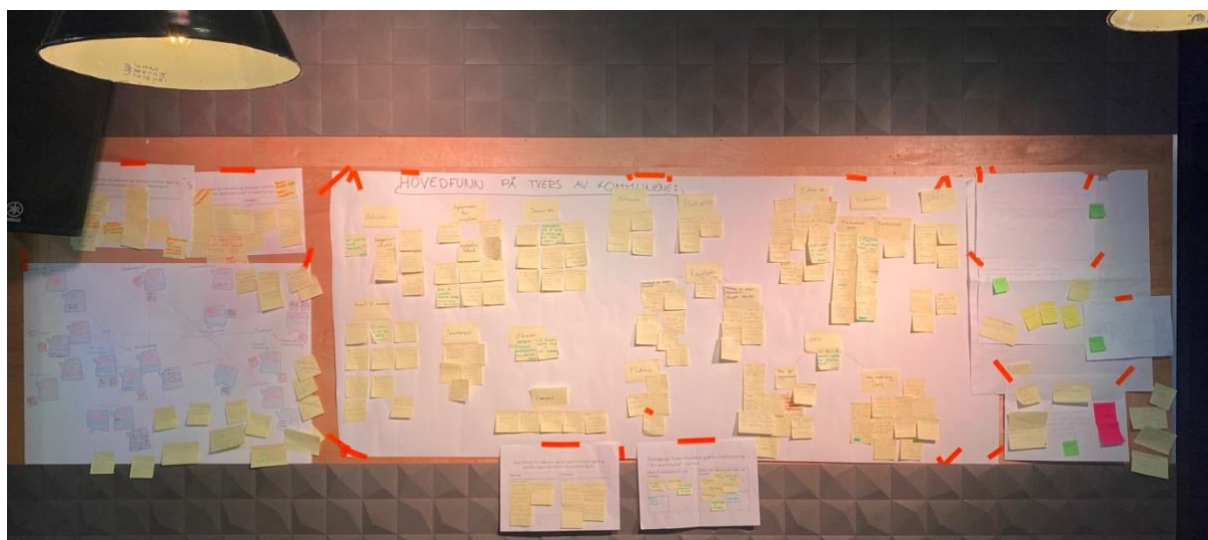
studentene å inkludere følgende forskningsspørsmål: Hvilken plattform anser ungdom i Ås som den mest effektive for medvirkning? Kan tilbakemelding etter medvirkning bidra til mer engasjement blant ungdom?

Den andre studentgruppa undersøkte erfaringer med ungdomsmedvirkning i Horten kommune (Aspesletten et al.2022). De så på hvordan kommunen tilrettelegger for ungdomsmedvirkning både på system- og tjenestenivå, og satte spesielt søkelys på erfaringer og opplevelser med medvirkning i prosjektet «Spill for helsa». Studentene gjorde tre individuelle dybdeintervjuer med en av de ansatte ved Spillrommet, en ansatt på plan- og strateginivå, og en ung representant fra ungdomsrådet. De to siste intervjuene ble gjennomført digitalt. De gjorde også et fokusgruppeintervju med to ungdommer fra medvirkningsgruppa på Spillrommet i alderen 18 år. Fire av studentene, to fra hver gruppe, deltok på analyseworkshop sammen med medforskerne og forskergruppa i slutten av oktober.

3.4 Vår analyseprosess

I analysen av datamaterialet har vi gjennomgående tatt utgangspunkt i en tilpasset versjon av matrisen til Richards-Schuster og Plachta Elliot (2019), der vi skiller mellom unge som konsulenter, samarbeidende, partnere eller ledere av medvirkningsprosesser (vedlegg 5). En annen viktig modell for analytisk tenking er Medvirkningspyramiden (Hagen 2021), som tar for seg innholdet i unges rettigheter i nærmiljøutvikling. Vi har også bygget på innsikter rundt «tykk medvirkning» (Rosten et al. 2021) og medvirkningsrommet (vedlegg 4). Til slutt har vi jobbet med en nyutviklet modell for å plassere medvirkningsarenaer og initiativer i skalaene uformell-formell medvirkning og individuell-kollektiv medvirkning (vedlegg 3).

Gjennom perioden med datainnsamling i kommunene har vi hatt gjentagende forskermøter hvor vi har diskutert funn på tvers av kommunene, og på tvers av de ulike metodene og forskningsstrategiene. Vi diskuterte foreløpige funn med medforskerne og studentene fra NMBU i analyseworkshopen i slutten av oktober 2022. Her fikk vi testet ut nye analyseverktøy som kunne gi oss innsikt i hvordan funn fra hver kommune også kunne tydeliggjøre mønstre og variasjon på tvers av datamaterialet. Medforskerne diskuterte også sine foreløpige funn med hverandre, og vi gjorde en felles analyseøvelse (se figur 7).



Figur 7 Bilde av plansje med foreløpige funn organisert i mønstre og variasjon på tvers av case-kommunene, fra samling 27-28.11.2022

I forkant av analyseworkshopen oppsummerte medforskerne, forskergruppa og studentene sin egen datainnsamling ved å bruke verktøyet «canvas for oppsummering av datainnsamling» (vedlegg 2). Verktøyet ble utformet av forskergruppa ved AFI før medforskerne testet det ut og kom med tilbakemeldinger på mulige forbedringer i en digital workshop.

Vi startet analyseworkshopen med å diskutere datamaterialet hver kommune hadde samlet inn i grupper. Medforskerne og studentene ble introdusert for «Medvirkningskartet» (vedlegg 3) og «Praksismatrise over ung medvirkning» (vedlegg 5) som de brukte aktivt inn i diskusjonen. Deretter skrev alle ned foreløpige funn fra hver kommune på post-its som de festet på en stor felles plansje. Medforskerne ble så fordelt i grupper på to og to kommuner. Her presenterte de sine foreløpige funn for hverandre, før de i fellesskap diskuterte og identifiserte mønstre og variasjon på tvers av de to kommunene.

Tre av medforskerne fikk så i oppdrag å identifisere hovedfunn på tvers av alle kommunene basert på dette materialet. Sammen med en fra forskerteamet ryddet de i post-it-ene med foreløpige funn som var festet på den store felles plansjen. Her så de at det var noen temaer som gikk igjen. De tre medforskerne tok så en ny runde på disse teamene, ga dem navn og valgte ut hvilke de anså som viktigst. Disse ble flyttet over til en ny plansje. De endte opp med 11 temaer/analytiske kategorier, der noen hadde undertemaer og noen temaer hang sammen med andre. Medforskerne visualiserte dette ved å sette streker mellom de temaene som hørte sammen. Deretter gikk de dypere inn i hvert tema de hadde identifisert og brukte datamaterialet til å svare på spørsmålene: Hvorfor er det sånn? Hva betyr dette/hva fører det til? Og, hvilke empiriske eksempler har vi på dette? De skrev svarene sine opp under hvert tema og brukte fargekoder til å visualisere det. Vi har beholdt de fleste kategoriene og organisert dem inn under de tre delene som følger.

Analysen er strukturert etter en operasjonalisering av en medvirkningsdefinisjon formulert av en gruppe av medforskere:

Medvirkning er en loop der man (1) innhenter innspill, (2) forankrer og tar innspillene på alvor og så (3) forteller tilbake til de som kom med innspill.

Til hver av fasene har vi formulert tre respektive hovedspørsmål; *Hvor(for) vil unge medvirke? Hvordan foregår ung medvirkning? Hva fører ung medvirkning til?*

Å innhente innspill (1) handler om hvilke *arenaer for medvirkning* som finnes og omfatter ungdomsrådet som formell medvirkningsarena, kultur- og fritidsaktiviteter som arenaer for uformell medvirkning, samt ad hoc-medvirkning som politiske debattmøter og arrangementer. Forankring og behandling av innspill (2) omhandler strukturer og prosesser for transparent og meningsfull medvirkning. Kommunene i vår undersøkelse har alle holdt på med medvirkningsinitiativer i flere år og har høstet mange verdifulle erfaringer. Derfor har det i kommunene vært et naturlig skifte fra å prøve ut ulike modeller til å jobbe mer systematisk med medvirkning på bakgrunn av egne erfaringer og den forskningen som eksisterer på feltet. I vårt materiale snakker flere om at oppgaven nå ikke handler om «enkeltprosjekter», men om å bygge en «medvirkningskultur» uavhengig av de ildsjelene som har bygd opp ungdomsmedvirkningen. Tilbakemelding (3) handler om å lukke medvirkningsloopen og å informere om hva som har skjedd med innspillene; ble de tatt til følge eller ikke? Hva ble resultatet? I enkelte av våre intervjuer både med unge og noen voksne antydes det at ungdomsmedvirkning i en del tilfeller bærer preg av skinnmedvirkning og noe som kommunene er pålagt å gjøre mer enn at de egentlig lytter til ungdommen. Vi ser at eierskap blant ungdom og forståelse blant voksne er avgjørende for at ung medvirkning skal være reell. Det er tre viktige tematikker som går igjen når vi snakker med unge og voksne om dette, 1) hva er ungdommenes hjertesaker og hva blir regnet

som «ungdomssaker» blant voksne? 2) mangel på tilbakemeldinger etter innspill, og til slutt 3) hva motiverer unge til å medvirke og voksne til å støtte oppunder unges medvirkning?

Et underliggende forhold som vi finner igjen på tvers av kommunene er at koronasituasjonen har hatt en negativ innvirkning på arbeidet med ungdomsmedvirkning, slik også rapporter fra koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge under Covid-19⁶, Koronakommisjonen rapport del 2 (NOU 2022:5) og Barneombudets høringsuttalelse⁷ viser. Datainnsamling om praksis de siste årene er dermed farget av at dette var en krevende periode å drive dette arbeidet, både for de unge selv og for fasilitatorene i kommunen. Vår forståelse er likevel at de sentrale faktorene som forklarer hvordan ungdomsmedvirkningen fungerer, har gyldighet også når arbeidet ikke er begrenset av tiltakene mot koronasmitte.

De seks kommunene ble valgt ut som case-kommuner fordi de på ulike vis har utmerket seg med sine medvirkningsprosesser overfor egen ungdomsbefolkning. Samtidig er de vi har intervjuet og samarbeidet med fra alle seks kommunene åpne om at det gjenstår en del arbeid før de kan hevde at de får til ung medvirkning i alle ledd. Dette gjenspeiles også i ungdommenes egne oppfatninger og i våre analyser av situasjonen: Ingen får til alt, men noen får til en god del.

⁶ Se lenker til rapportene her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utsatte-barn-og-unges-tjenestetilbud-under-covid-19-pandemien/id2831843/>, lastet ned 26.12.2022.

⁷ Se lenke til Barneombudets høringsuttalelse her: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/hoyringssvar/horingssvar-til-koronakommisjonens-andre-rapport>, lastet ned 26.12.2022.

Del 1

4 Hvor(for) vil ungdom medvirke?

«Vi må stå opp selv, men de må slippe oss til»

Intervjuet ungdom, Fredrikstad kommune

*Medvirkning er en loop der man (1) **innhenter innspill**, (2) forankrer og tar innspillene på alvor og så (3) forteller tilbake til de som kom med innspill.*

I dette kapittelet som behandler den første delen av «medvirkningsloopen»: Å innhente innspill, tar vi for oss ulike *arenaer for medvirkning* med gjennom å se på kultur- og fritidsaktiviteter som arenaer for uformell medvirkning, ungdomsrådet som formell medvirkningsarena og ad hoc-medvirkning som politiske debattmøter og arrangementer. Vi diskuterer autonomi, selvorganisering, representativitet og ser til slutt på Ungdatas rolle i kommunenes medvirkningsarbeid.

De kommuneansatte og lokalpolitikere vi har intervjuet peker på at unge generelt har to former for kanaler inn i kommunal politikk og tjenestelevering: en formell kanal i ungdomsrådene og en mer uformell kanal som kan inneholde mange ulike verktøyer som faste innbyggerpaneler, debattmøter om spesifikke tiltak/problemstillinger, eller medvirkningsinitiativer ute på stedene hvor unge møter offentlige tjenester, for eksempel i skolen, fritidsklubben eller biblioteket. Vi har gjennom intervjuer med kommunalt ansatte fått eksempler på ulike former for uformell, kollektiv medvirkning gjennom organiserte og uorganiserte aktiviteter hvor kommunen eier infrastrukturen. I tillegg til den medvirkningen som foregår i kommunal regi medvirker unge også i frivillige organisasjoner som idrettslag og andre interesseorganisasjoner som 4H og Ten Sing. Her påvirker de hovedsakelig gjennom deltagelse i styrer og innspill på aktivitetstilbud.

Vi har også fått innsikt i hvordan Ungdata-undersøkelsen er koblet (eller ikke) til medvirkning. Alle case-kommunene bruker Ungdata som en kilde til hvordan ungdom har det og hva de gjør på fritiden, men det er ikke nødvendigvis slik at de som er mest involvert i medvirkning i kommunene eller ungdommen har tilgang til eller bruker dette aktivt i sitt arbeid. Overlapping mellom medvirkning og Ungdata-resultater skjer når funn skal tolkes, presenteres for kommunestyret eller når kommunen ønsker å øke kvaliteten på gjennomføring av Ungdata-undersøkelsen. I disse tilfellene kobles ofte unge på, som regel representert ved ungdomsrådet.

I fokusgruppeintervjuer med kommuneansatte kommer det frem at de har ulike syn på hvor godt ung medvirkning fungerer i sin kommune. Når samtalen går fra kollektivtransport, ungdommer som faller utenfor, synligheten av ungdomsrådet, den politiske fadderordningen til ungdomsrådet, ungdomsrådet og grendelag, som i Bømlo, ser vi også at de ulike posisjonene de kommunalt ansatte har, påvirker hvordan de vurderer situasjonen.

4.1 Unges engasjement

Dersom unge skal kunne medvirke på saker i eget nærmiljø, må de først engasjere seg – eller engasjeres av andre. En av barrierene for medvirkning som blir nevnt av voksne, og som vi kjenner fra tidligere forskning (Hagen og Andersen 2021), er den tilsynelatende mangelen på engasjement hos unge. En voksen informant formulerte det slik: «De [voksne] er veldig på service-siden, legger veldig til rette hele tiden, så det er nok mange av de unge som blir litt passive når de får alt tilrettelagt hele tiden». Sett fra de unge sin side er ikke dette medvirkning: «Vi spurte ungdommen hvordan de ville ha det, også har de voksne fiksa alt, men det er ikke ungdomsmedvirkning fordi [ungdommen] ikke jobber med å utvikle det selv» (medlem ungdomsråd) og «[det] er alle sin oppgave at ungdom blir hørt, ikke bare de voksne. Vi må stå opp selv, men de må slippe oss til», sier en ungdom. En ungdomspolitiker som selv har erfaring med ungdomsråd, har gjort seg noen tanker om ungt kontra voksent engasjement:

På politisk plan tror jeg av og til det eksisterer en illusjon blant voksenpersoner om at ungdomspolitikere eller de som engasjerer seg politisk som ungdom er interessert i ungdomssaker og that's it. Fraværs grensa eller klubben eller idrettsaktiviteten man driver med. Mitt inntrykk er egentlig motsatt. Jeg har vært masse på videregående skoler og snakket med ungdom, holdt debatter. De tingene som slår best an blant ungdom er ofte de store tingene: klima, fattigdomsbekjempelse. De virkelig store samfunnsdebattene er ofte det som engasjerer mest blant ungdom. Hvis du går til vanlige voksne så er det ofte de tingene som er nært og kjært de er opptatt av: barnehageplass, bompenger og veien utenfor huset sitt. Jeg tror også at det er barn og unge som er idealister og har en idé om hvordan ting burde være. Vi er ikke det lengre. Det å bli kynisk er noe voksne blir.

Gjennom fokusgruppeintervjuer med ildsjeler og kommuneansatte som er tett på ungdom, trer et annet bilde frem – av unge som blir lett engasjert, dersom det er muligheter, tilbud og arenaer for det i eget nærmiljø og at de får gjennomslag for det de brenner for. En av medforskerne spør i et intervju, «hvem sitt ansvar er det å skape engasjement?» En av ungdommene svarer, «hele befolkningen. Men det må starte hos oss». Når unge blir engasjerte viser det seg flere steder at det kan oppstå en positiv utvikling der de unge gjennom sin deltakelse og ved å snakke om den inspirerer andre unge til å bli med å medvirke. Samtidig, frykten for stigmatisering blant unge ser ut til å være en større utfordring for medvirkning enn hvorvidt voksne tillater dem å delta, viser funn fra en av kommunene i utvalget. Unge deler gjerne skildringer fra sin nettbaserte hverdag, og stigma, press, mobbing og trender på sosiale medier spiller inn på deres selvtillit til å delta i ungdomsråd, ungdomspartier og lignende.

I alle kommunene vi studerte viser det seg at de aller fleste unge kommer tilfeldig til medvirkningsarenaene – hvis de ikke allerede er innlemmet i formelle organer som ungdomsråd og elevråd. «Du vert veldig attraktiv når du er engasjert», forteller en representant for ungdomsrådet og setter slik ord på ulikheten som oppstår mellom de unge som er aktivt deltagende i (formell) medvirkning og de som aldri får eller kjenner til muligheten. En tidligere leder av et ungdomsråd skal visstnok ha sagt at han hadde så mye makt at han var «redd for hva han kunne komme til å gjøre». «Jeg tror de fleste har en mulighet, men at det ikke er så mange som benytter seg av den eller skjønner at de har en reell mulighet [til medvirkning]. At de sitter bare på gjerdet og tenker 'det får de andre styre med', også mister de sjansen til å uttale seg», sier en kommuneansatt vi intervjuer. Vi oppfatter i vårt materiale at ungdommene vi snakker med fremstår som oppdaterte. Mange brenner derimot inne med et engasjement de er usikre på hvordan de skal få utløp for.

Ungdom fra Ås kommune forteller i intervjuer at de opplever at de har mulighet til å medvirke, men at det i stor grad er avhengig av deres eget initiativ og at de skulle ønske kommunen

inkluderte dem mer (Birkelund et al. 2022). Ansatte i kommunen påpeker at et initiativ som innbyggertorget kan benyttes til medvirkning, men at de ser at barn og unge sjelden oppsøker dette.

Suksesskriterium #1: Gi unge tilgang på arenaer og muligheter for å vise fram sitt engasjement til andre unge, på egne premisser.

4.2 Medvirkning gjennom fritids- og kulturaktiviteter

Fritids- og kulturaktiviteter for ungdom går igjen som en av de viktigste arenaene for uformell medvirkning i kommunene. Dette handler også om å sikre at ungdom finner sosiale arenaer der de kan diskutere seg imellom. Et eksempel på dette er «Fritid Færder», som samler ungdom med ulike bakgrunn og gir dem muligheten til å medvirke innad i fritidstilbudet, men også i kommunen generelt.

Mange ungdommer sitter i styret og er engasjert i slike møteplasser, som lokale fritids- og kulturaktiviteter utgjør. Et eksempel her er Ten Sing i Bømlo kommune. Tilbudet fungerer som en sosial møteplass og er et sted hvor ungdom får lov til å ta ansvar. «Ten Sing er verkeleg ein plass kvar det er sånn me bestemmer, me har ei mening, det går faktisk gjennom liksom», forteller en ungdom som er aktiv i den lokale Ten Sing-klubben i kommunen. De har også en representant i det lokale ungdomsrådet. Ten Sing Bømlo ble initiert av voksne ildsjeler, men i 2011 ble alt ansvaret overlatt til ungdom – seks jenter i åttende klasse – og har siden vært ledet og styrt utelukkende av ungdom. Det er ungdommene i styret som har ansvar for øvingene, planlegging av arrangement og den årlige konserten de arrangerer. «Ten Sing er ein god startplass for ulike ting. Ein får sleppa seg sjøl laus», forteller et medlem. Her er det plass til «både gamingentusiastar og fotballidiotar, både dei med snever interesse og breie interesser», som en annen ung Bømling sier det.

Ten Sing på Bømlo

Ten Sing Bømlo er et lavterskeltilbud for all ungdom mellom 13 og 19 år. De har samlinger hver onsdag med oppmøte på over 100 ungdommer nærmest hver gang. Ten Sing er et kristent konsept gjennom organisasjonen KFUK/KFUM.⁸ I tillegg til kor tilbyr de dans, gaming, podcast, band, teater/drama, teknikk, lyd og lys og mekking. Ten Sing har i dag et styre bestående av ca. 20 ungdommer og to voksen-ansvarlige. Slagordet deres er «ungt ansvar, voksent nærvær». Ten Sing Bømlo har ingen fast offentlig støtte, driften finansieres av/gjennom kontingent, søknader til ungdomsråd og frifond, billettsalg og støtte fra lokalt næringsliv. Antall medlemmer har vokst over årene og de er nå den største Ten Sing-klubben i Norge med et sted mellom 160 og 170 medlemmer (i en kommune med 12000 innbyggere).

«Eg starta jo på Ten Sing på grunn av mine andre venner. Men eg ser at folk kjem på Ten Sing utan å kjenne nokon. Det var fint å sjå at folk tørr og vil bli kjent med nye, sjølv om dei ikkje har nokre andre dei kjenner. Eg trur det kan vera fordi Ten Sing er snakka bra om, og at plassen er kjend for at det er plass til alle, du merkar det når du kjem på øvingane. Me i styret har ein regel om at du kvar øving skal snakka med ein ny person, at du blir litt tvinga til det. Eg trur me har eit godt rykte på oss på Bømlo. Me i styret har eit større ansvar for å snakka med nokon som står åleine» (styremedlem).

Samtidig forteller ungdom i Bømlo kommune at de mangler en plass der de kan utfolde sine egne interesser og være sosiale, og spesielt mangler de samlingsarenaer som ikke er religiøse. Kristne

⁸ Ten Sing betegner seg selv som et åpent, diakonalt ungdomstilbud tilknyttet KFUK/KFUM som er «uavhengig av kjønn, seksuell identitet, religiøs identitet, etnisitet og nasjonalitet», men som har en «kristen identitet». Lenke til nettsiden: www.tensing.no.

møteplasser ser vi igjen over hele kommunen, spesielt i de mindre bygdene. For ungdom som er interessert i idrett, ser vi at det på tvers av kommunene åpner seg muligheter for å engasjere seg frivillig, gjennom for eksempel å sitte i styret i idrettslagene. Samtidig ser vi gjennom fokusgruppe-samtaler også i andre kommuner at idrettsengasjert ungdom hovedsakelig holder seg innenfor sine interesseområder.

Det er ikke slik at ungdom nødvendigvis ønsker at alt av fritidstilbud skal være organisert. I Bømlo beskriver medforskerne at ungdommene «ønsker en plass å vera, ikkje nødvendigvis ein plass å gjera». Det viste også HKH-undersøkelsen fra 2017 «Ungdom og rus på Bømlo».⁹ Den inspirerte til opprettelsen av en «ungdomskjeller», som et åpent tilbud. En innflyttet kunstner har tatt initiativ til en uformell, lavterskel møteplass for unge i sin egen smie på Bremnes i Bømlo kommune. På tvers av kommunene er det mange unge som ønsker steder «å henge» og fasiliteter som er åpne og tilgjengelig for alle, og noen kommuner har åpne gymsaler eller lignende på et fast tidspunkt én dag i uka.

«BUA», et nasjonalt nettverk som jobber for at unge får prøve ulike aktiviteter og derigjennom låne utstyr gratis, er et viktig tilbud som også knyttes til medvirkning, både i Tromsø, Færder og Bømlo. Et annet eksempel på en lavterskel arena er Fritid Færder i Færder kommune. «Fritid Færder skal forhåpentligvis representere den delen av ungdom i Færder [som faller utenfor andre arenaer]. Det kommer mange til Fritid Færder som ellers ikke ville hatt noe sted å være», forteller en ungdomsrådsrepresentant i samtale om den viktigste medvirkningsarenaen i kommunen foruten ungdomsrådet. Fritid Færder har sitt eget medvirkningsprogram som kalles «fritidsstyret», her kan deltakende ungdommer være med på å bestemme hvordan Fritid Færder skal styres og hvilke aktiviteter som skal tilbys. I tillegg har Fritid Færder en egen representant i ungdomsrådet. Tilbudet er ment å være rusforebyggende, utviklende og motiverende. Det favner ungdom fra alle sosiale lag og har høye besøkstall. De oppgir at de har rundt 80–90 besøkende på vanlige arrangementer.

Mangel på aktivitetstilbud gir også færre muligheter for ung medvirkning. I alle kommunene som har vært studert er det et bra tilbud av aktiviteter for ungdom å bli med på, men det er gjennomgående at disse ikke er godt nok kjent blant ungdom. Dette gjelder både små og større steder. Det er dessuten ofte slik at store deler av tilbudet er lokalisert i eller rett i nærheten av kommunesentra slik at mange har noe reisevei for å kunne være med. Når de fleste organiserte aktivitetene finner sted på ettermiddag og kveld og kollektivtilbudet er begrenset, slik det har vist seg å være i mange kommuner, kan det være tidkrevende eller i det hele tatt vanskelig å få til å være med. I noen grad er det også slik at tilbudet består av de samme aktivitetene som det alltid har gjort, mens ungdommen ønsker å holde på med det som har vokst fram og blitt populært de senere år, slik som basketball, (sand)volleyball og e-sport. Dessuten har de ikke alltid tilgang på beslutningstakere eller kjenner til hvordan de kan påvirke slik at aktivitetstilbudet styrkes eller endres lokalt.

Gjennom intervjuene vi gjorde på Bømlo kommer det fram at det er færre samlingsplasser for unge enn før, spesielt for de som går på videregående skole. I Fredrikstad kommune forteller de noe lignende. Til tross for at byen treffer mange ulike aldersgrupper, treffer den ikke alle. Ungdommer opplever å mangle steder å oppholde seg etter skolen og i helger, noe som gjør at de blir hengende gatelangs i sentrum om kvelden. Eksempelvis finnes det ikke et egnet utelivstilbud for unge under 20 år eller et utbredt fritidstilbud for de mellom 9. klasse og vgs-alder. Det finnes ulike tilbud, både kommunalt og i privat regi, for barn opp til 8. klasse, men altså minimalt for de i alderstrinnene etter, og opp til 19 år. Ungdommer forteller at de ofte ikke vet om

⁹ «Hurtig kartlegging og handling» (HKH) er en kartleggingsmetodikk utviklet av Verdens helseorganisasjon.

de ulike tilbudene som finnes for ungdommer i Fredrikstad, og utelukker derfor ikke at det kan være et bredere tilbud som det ikke har blitt informert godt nok om.

For noen, spesielt i organiserte aktiviteter som fotball og håndball, kan det være vanskelig å begynne først når man går på ungdomsskolen når de andre har vært med i flere år og er på et høyere nivå ferdighetsmessig. Dette ble forsterket under pandemien i 2020 og 2021, da de fleste aktiviteter var stengt ned og ungdom som tidligere var aktive i idrett fikk et opphold som gjorde det vanskelig å komme tilbake. Her var vi i samtaler med ungdom som oppdaget den lokale ungdomsklubben og der ble inspirert til å begynne med helt nye aktiviteter, som musikk og sang. Slik kan unge bevege seg mellom ulike arenaer som gir mulighet for uformell medvirkning. Disse er i mer eller mindre grad initiert av kommunen – men hovedsakelig er de initiert av voksne.

Suksesskriterium #2: Sikre åpne kultur- og fritidstilbud og tilgjengelighet for unge, som gir muligheter for å bli med i styre og stell av organisasjoner eller kommunale tilbud.

4.3 Med lisens til dissens – medvirkning gjennom ungdomsråd

Den formaliserte kanalen for ung medvirkning, ungdomsrådene, er hjemlet i kommuneloven (2019). Alle kommuner er dermed pålagt å ha et ungdomsråd. Kommunene har imidlertid betydelig frihet i hvordan de velger å organisere ungdomsrådet med tanke på størrelse, sammensetning og innflytelse. Formelt sett er det kommunestyret som vedtar hvem som skal sitte i ungdomsrådet, men reelt sett vil dette være etter en prosess der ungdom har fått muligheten til å fremme sine kandidater gjennom skolene, frivillige organisasjoner eller på andre måter. Medlemmer i ungdomsrådet kan ikke være eldre enn 19 år når de blir valgt. Valgperioden kan være på inntil 2 år. Ungdomsrådet har «rett til å uttale seg i saker som gjelder [...] ungdom» (Kommuneloven § 5-12). Det betyr at ungdomsrådet skal foreligges saker som gjelder ungdom som er til behandling i kommunen, men at de også kan reise saker på eget initiativ. Loven gir ingen definisjon på hvilke saker som gjelder ungdom, og dette er dermed noe som må avgjøres lokalt. I praksis ser vi at det ofte er ansatte, og i noen tilfeller politikere, i kommunen som gjør vurderingen av hvilke saker som er relevante for ungdomsrådet. Ungdomsrådet er rådgivende, og det er dermed opp til kommunestyret hvilken reell innflytelse et ungdomsråd skal ha.

I vårt materiale ser vi at ungdomsrådet er den dominerende formen for medvirkning sett fra perspektivet til kommunens administrasjon og politikere. I intervjuer om medvirkning får dette den fremste plassen og i enkelte tilfeller ser informantene fra forvaltningen ut til å mene at kommunal ungdomsmedvirkning er ensbetydende med ungdomsrådet.

I de seks case-kommunene ser vi en stor variasjon i virkemåten til ungdomsrådet. Dette gjelder blant annet hvordan kommunene selv beskriver at ungdomsrådet fungerer – noen er svært fornøyde, mens andre mener de har et stykke igjen før de kommer dit de ønsker. Kriteriene for at ungdomsrådet oppfattes som vellykket er, ifølge kommunene selv, evne til å kunne løfte saker som angår ungdom, bred legitimitet og opplutning i ungdomsbefolkningen og å være en aktiv høringsinstans i kommunestyrets saksbehandling. Også vi finner stor variasjon mellom kommunene i hvordan ungdomsrådene fungerer langs disse dimensjonene.

Medforskerne fra Tromsø plasserte Ungdomsrådet i praksismatrisen (vedlegg 5) i alle deler av aksene fra medvirkning som konsulenter til ledere. Når rådet fremmer egne saker, tar initiativ til arrangementer eller gjør beslutninger, er de ledende i sin medvirkning. I samarbeid med elevråd og lokale ungdomsparti er de partnere, mens i prosjektgrupper hos kommunen og andre aktører kan de beskrives som samarbeidende. Når de gir innspill til pågående saker, fungerer de som konsulenter i sin medvirkning. I Våler ble ungdomsrådet plassert i både kategoriene konsulenter,

samarbeidende og partnere, men de har ingen ledende funksjon (ennå). Her oppfattes de også som konsulenter inn i politiske saker, mye fordi de kommer sent inn i prosessene. I diskusjoner mellom medforskerne fra Tromsø og Færder, kom det frem at de ser et mønster i hvordan ungdom opplever å bli spurt til råds *etter* at sakene er ferdig behandlet.

4.3.1 Koordinator/sekretær-funksjonen i ungdomsråd

Det er særlig ett forhold som samtlige informanter i alle kommuner fremhever som avgjørende for virkemåten til ungdomsrådet, nemlig den administrative støtten fra kommunen. Særlig viktig her er personen med hovedansvaret for ungdomsrådet (les mer om den nødvendige voksenrollen under). Denne rollen beskrives ofte som koordinator eller sekretær for ungdomsrådet og er den som i praksis følger opp ungdomsrådet og dets medlemmer i det løpende arbeidet. Vi ser ingen systematisk forskjell i virkemåten til denne rollen knyttet til benevnelsen. Det varierer imidlertid om rollen er plassert i staben til kommunedirektøren, i kulturavdeling, i oppvekstavdeling eller andre steder i den kommunale organisasjonen. Størrelsen på vårt utvalg gjør det vanskelig å konkludere når det gjelder betydningen av plasseringen til denne funksjonen, men ofte vil det være lettere å få gjennomslag i en organisasjon hvis man er tettere på ledelsen.

Flere av de involverte kommunene har sett positiv utvikling i arbeidet med ungdomsråd de senere årene, og dette tilskrives i alle tilfellene satsninger med administrative ressurser, og da særlig i form av en særlig engasjert og egnet ansatt. Det fremstår derfor avgjørende at administrativ støtte til ungdomsrådet er tilstrekkelig og at det er viktig at det er rett person i kommunen som har denne oppgaven. De mellommenneskelige relasjonene mellom ungdomsrådssekretæren og medlemmene er viktige for å skape et godt miljø rundt ungdomsrådet.

Et aspekt ved den administrative støtten er at arbeidsformen i rådet er lagt til rette for at det er unge mennesker som deltar. Dette innebærer å bruke tid på å la medlemmene bli trygge i sine roller, god opplæring i denne formen for demokratisk deltakelse og tilrettelegging av praktiske forhold som presentasjon av saker og pedagogisk innretning på saksframlegg. Dette betinger innsats fra administrativt ansvarlig for ungdomsrådet, men også at det i hele kommunen etableres en kultur for hvordan man møter ungdomsrådet:

Vi har et kommunestyre som er veldig på [med] å høre hva vi syntes om forskjellige saker. Vi er heller ikke redd for å si ifra til kommunestyret om det er noe. Vi har veldig god dialog med de forskjellige politikerne og administrasjonen i kommunen, som gjør det mye lettere å gjøre jobben vår. Det her er ikke noe som har kommet automatisk, vi har jobbet flere år for å få til å ha et så godt samarbeid med politikerne og administrasjonen i kommunen. Nå er vi på et sånn nivå at det stort sett er veldig lett å drive medvirkning her. (leder ungdomsråd)

4.3.2 Siling av saker

Vi ser noen positive effekter av å lovfeste at kommuner skal ha ungdomsråd. Som nevnt er det avgjørende at ungdomsrådet støttes med administrative ressurser. Disse koster penger, for eksempel i form av lønn til personen som skal følge opp ungdomsrådet. Når kommunen utvikler sitt driftsbudsjett, er det imidlertid mange viktige hensyn. Bevilgninger til ungdomsrådet må konkurrere med kjerneoppgaver som barnehager, helse og omsorg. Det at ungdomsråd er lovfestet gjør dermed at kommunen kan og må prioritere å bruke penger på å få ungdomsrådet til å fungere. Dette gjelder både i form av økonomiske bevilgninger, men også i form av oppmerksomhet og vilje til å bruke tid og innsats på ungdommers rom for medvirkning.

Et springende punkt for om ungdomsrådet er en arena for reell medvirkning, er hvilke saker som kommer til behandling og hvordan ungdomsrådets behandling inngår i den kommunale

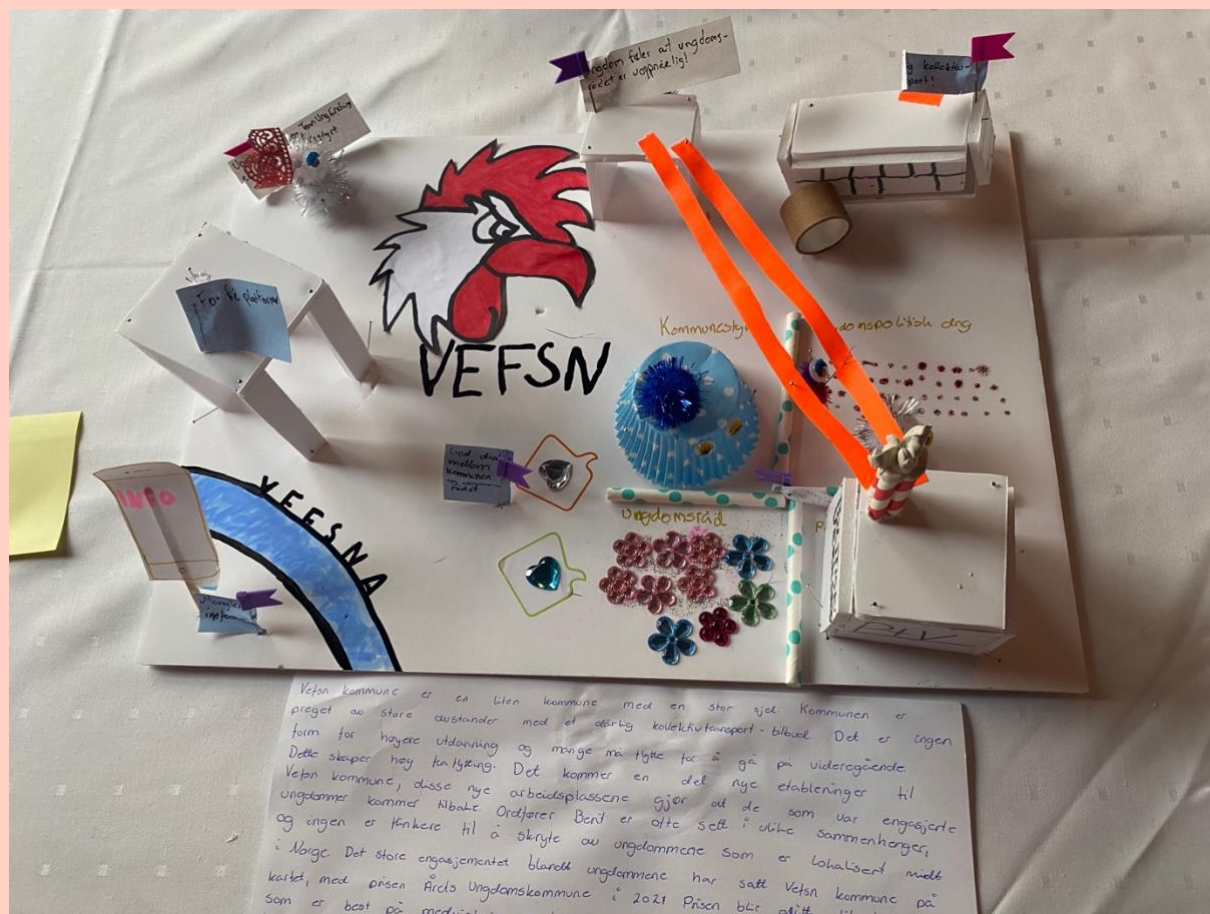
beslutningsprosessen. Det følger av kommuneloven at ungdomsrådet skal behandle saker som skal vedtas i kommunestyret og som angår ungdom. Hvordan dette defineres er i stor grad opp til administrasjonen i kommunen. Vårt inntrykk er at det er mer utfordrende å oppnå tilstrekkelig siling av saker slik at kun det mest relevante kommer til behandling i ungdomsrådet, da det kan være demotiverende å behandle mange saker som oppleves som lite relevante for ungdommene. En vi intervjuet forteller dette:

I Vefsn kommune har ungdomsrådet både forslags- og talerett i kommunestyret og formannskapet, og på den måten vil det være lettere å komme tidlig inn i prosesser. Når det skal opp en sak som handler om barn og unge, stiller administrasjonen veldig fort opp og kommer inn i ungdomsrådsmøter og forteller om saken, [forteller] om for og imot, og prøver ikke nødvendigvis å forme ungdomsrådets mening.

Hen sier samtidig at de likevel har en vei å gå, og at ungdom blir for sent inkludert i prosessene fortsatt. «Vi kan strekke oss enda lengre», blant annet ved å prøve å gjøre budsjettprosesser gøy for ungdom. «Jeg husker selv når jeg var ungdom, så visste jeg først ikke hva det betydde og så hørtes det gørr kjedelig ut. Men hvis politikere klarer å involvere ungdommer i budsjett- og planprosesser snakker vi faktisk reell medvirkning.»

Ut over å være høringsinstans for ungdom, kan ungdomsrådet også løfte egne saker. Her ser vi variasjon, fra at det praktisk talt ikke skjer, til at det skjer i betydelig utstrekning hvor majoriteten av sakene som behandles er egeninitiert. En betingelse for å lykkes med dette later til å være at ungdomsrådet i sitt arbeid har formelle kontaktflater ut mot de øvrige ungdommene i kommunen. Dette kan være i form av politiske verksteder eller i regi av skolen, men slik aktivitet fremstår nødvendig for å identifisere saker å løfte og at sakene har tilstrekkelig legitimitet til at de kan sendes videre i det kommunale beslutningssystemet.

Vefsn kommune



Figur 8 Modell av foreløpige funn fra Vefsn kommune, laget av medforskerne på samling 27-28.11.2022

Modellen som medforskerne fra Vefsn kommune bygde på analyseworkshopen var en representasjon av både kommunen, en samling av hovedfunnene, og en fysisk versjon av Mosjømodellen¹⁰ (se forklaring under, kap. 5.2.1). Vi bygde små modeller som representerte de forskjellige funnene.

Blant de hadde vi;

- **Det er for få plattformer for medvirkning i kommunen.** Der bygde vi en liten plattform med plass til kun én ungdom. Dette symboliserer at ungdom mener at det er for få tilgjengelige plattformer og for lite plass på de eksisterende plattformene.
- **Det er for lite informasjon for ungdom.** Der bygde vi en liten telefon med en infoskjerm på, men infodelen mangler. Dette symboliserer at ungdom i kommunen ikke har god nok tilgang på infoen de trenger om blant annet, psykisk og fysisk helse hjelp, kollektivtransport, fritidsaktiviteter og annen info som kan være viktig for ungdom å ha.
- **Dårlig kollektivtransporttilbud.** Der bygde vi en buss som står i ro fordi den er ødelagt. Det symboliserer at det er for få bussruter i kommunen, noe som er et stort problem. Vefsn er en relativt stor kommune med spredt bosetting, og det fører til at ungdom utenfor bysentrumet sliter med å komme seg til fritidsaktiviteter og medvirkningsmuligheter.

¹⁰ Video der ungdommer forteller om Mosjømodellen: <https://www.youtube.com/watch?v=eMSJeNccVyk>

- **Vefsn Ungdomsråd og Team Ung Endring er 100% ungdomsstyrt.** Der bygde vi en ungdom med en krone på hodet for å symbolisere at ungdommen selv har all makta når det kommer til medvirkning i kommunen, men med støtte fra de kommunalt ansatte og andre voksenpersoner. Dette er viktig for at ungdommen skal føle eierskap til arbeidet sitt og vil drive på med medvirkning.
- **Ungdom mener at ungdomsrådet er uoppnåelig.** Der bygde vi et altfor høyt platå som en liten figur forsøker å nå til, men som den akkurat ikke når. Dette symboliserer hvordan noen ungdommer i kommunen føler at de ikke kan delta i medvirkning i kommunen fordi at ungdomsrådet i Vefsn blir plassert så «høyt oppe». Ungdomsrådet er ofte i media og er veldig synlige. Dette får noen ungdommer til å føle at de ikke kan nå det nivået.

I spørsmålet om hvordan ungdomsrådet inngår i den kommunale beslutningsprosessen, så er det avgjørende å komme tidlig nok inn i prosessen. I saker som reises av ungdomsrådet så er det her premisene for debatten settes, og ungdomsrådets utspill vil ofte veie tungt i videre saksbehandling. Når ungdomsrådet tar stilling til saker som skal til behandling i kommunestyret er det en viktig forskjell om ungdomsrådet er «siste stopp» før behandling i kommunestyret eller om de har gitt sine innspill også tidligere i prosessen. Jo lenger ut i saksforberedelsene man kommer, jo vanskeligere er det å få store gjennomslag.

Når det gjelder planer spesielt, den vann- og avløpsplanen: jeg skjønner jo ikke hva det er – har ikke sett på den. Men skulle ungdomsrådet ment noe så måtte vi ha ment noe med det *med en gang*. Ikke når saken er ferdig formulert. Og det er jo det viktigste i ungdomsmedvirkning egentlig, at vi må inkluderes *tidlig*. (medlem ungdomsråd)

I de aktuelle casekommunene ser vi at det er stor oppmerksomhet på at ungdomsrådet skal behandle alle relevante saker, men at det gjerne skjer på et sent tidspunkt i prosessen. En arbeidsform der ungdomsrådet blir involvert tidligere, vil sannsynligvis kunne gi større reell innflytelse, men vil nok også avhenge av hvilke typer saker det er snakk om. For større planprosesser er det mange hensyn som skal tas og diskusjoner man skal gjennom, og det er ikke uvanlig at det er *representanter* for, og ikke barn og unge direkte, som involveres. Dette forklares med at det ikke alltid er så lett å vite hva man skal vite noe om i en tidlig fase og at de tingene som barn og unge er opptatt av, som lekeplasser og uteområder, kommer ganske sent inn i detaljeringsfasen.

Noen ganger er det også slik at det gjøres et ærlig forsøk på å oppsøke barn og unge på arenaer som er aktuelle, men så får ikke forslagsstiller eller plankonsulent alltid kontakt. Det finnes eksempler på forslagsstillere som har rettet henvendelser til skoler og spurt om de kan komme og ha et opplegg med elever eller elevråd og de får ikke svar fra skolen i det hele tatt, eller får til svar at skolen ikke har tid eller kapasitet eller at de må henvende seg til ungdomsrådet. (kommuneansatt)

Det å henvende seg til ungdomsrådet fører heller ikke nødvendigvis fram. På større steder er det ønskelig at sakene som ungdomsrådet skal behandle er allment relevante for mange ungdommer, og da er ikke saker som angår en liten båthavn eller noen boligblokker et sted aktuelt for ungdomsrådet å engasjere seg i.

4.3.3 Risiko og sikkerhet: Beredskap for kontroversielle saker

Vi har også sett at kommunene har ulike tilnærminger til hvordan ungdomsrådet skal håndtere betente og ofte kontroversielle saker. Et eksempel her er skolestruktur. Spørsmålet om nedleggelse av en skole er åpenbart relevant for ungdom og hører dermed hjemme til behandling i ungdomsrådet. Samtidig er det et spørsmål som kan skape betydelig konflikt og vanskelige

situasjoner i en kommune. I to kommuner har dette spørsmålet blitt satt på agendaen de siste årene. Kommunene valgte forskjellige strategier.

I en av kommunene ble ungdomsrådet bedt om å behandle saken på vanlig vis. Ungdomsrådet anbefalte nedleggelse av en grendeskole. Dette trekkes av flere informanter fram som en moden beslutning som viser at ungdomsrådet makter å tenke prinsipielt og samtidig vurdere saker individuelt. I den andre kommunen hadde kommunens ledelse en klar strategi om at ungdomsrådet ikke burde konkludere i saken om skolenedleggelse, men heller identifisere viktige momenter å vurdere når man skal beslutte en eventuell nedleggelse. Også her var kommunens ledelse svært fornøyd med konstruktive innspill fra ungdomsrådet, men også tilfreds med at ungdomsrådet verken sa ja eller nei til nedleggelse.

Grunnen til dette var at spørsmålet hadde skapt mye uro i kommunen og intervjuede politikere beskriver flere ubehagelige situasjoner som følge av saken. De mente dermed det var nødvendig å skjerme unge mennesker fra å måtte stå i en slik krevende situasjon. Kritikken kommer ofte til syne på Facebook-grupper til lokalavisen hvor det er godt voksne folk som ikke går av veien for å komme med usakligheter. I den type situasjoner hvor det blir medieoppslag er det vanlig at koordinator involverer seg:

Hver gang vi har sånne mediegreier, så er [koordinator] alltid med oss i intervjuer. Om det er NRK eller [lokalavis] så er [hen] med. Og det er veldig fint, for da – det styrker jo at vi ikke kan vris og vendes på. Så det er veldig sjeldent vi er steder uten [koordinator]. (ungdområdsleder)

Fra vårt ståsted er det ikke mulig å avgjøre hvordan slike saker skal håndteres – vi har ikke tilstrekkelig inngående kunnskaper om de to skolestruktursakene til å gjøre en selvstendig vurdering av kommunenes handlemåte. Eksemplet illustrerer imidlertid at reell innflytelse for et ungdomsråd kan medføre krevende situasjoner for ungdommene.

Suksesskriterium #3: Gi ungdomsråd mulighet til å være tidlig inne, løfte egne saker, bli inkludert i budsjett- og plansaker og etablere formelle kontaktflater mot unge generelt.

4.4 Ad hoc-medvirkning: Debatter, politikk- og tjenesteutvikling

Selv om ungdomsrådet representerer institusjonaliseringen av ungdomsmedvirkning, er det i tillegg mange uformelle veier til innflytelse i kommunen. Med uformelle mener vi verktøy som ikke er lovpålagte og derfor ofte har en mer midlertidig *ad hoc* karakter.

Et eksempel på dette kan være debattmøter eller innbyggerdialog, hvor forvaltningen og politikerne diskuterer kommunalpolitiske temaer med fremmøtte innbyggere, herunder unge. Flere steder arrangerer også ungdomsrådet egne ungdomspolitiske dager, men ikke alle har en systematikk rundt at dette er noe som gjøres på fast basis. De som imidlertid har det, bruker denne anledningen til å velge kandidater til ungdomsrådet.

Tiltak som ungdomspolitisk dag virker å fungere godt for å hente ut meningene til en stor andel ungdom i kommunen. Slike debattmøter kan tjene flere formål. For det første kan de fungere som et åpent forum der unge kan sette det som de selv mener er viktig på dagsordenen. Dette kan være problemstillinger som faller inn under oppvekst- og utdanningsområdet (hvor de unge kan sies å være de primære brukerne), men kan også angå bredere temaer som byutvikling eller klimatiltak. For det andre kan debattene være fokuserte og handle om helt konkrete tiltak eller problemstillinger, hvor kommunen trenger innspill fra de unge som mottakergruppe, for eksempel i forbindelse med skole- eller kulturbygg, eller utfordringer med unges psykiske helse. Under den

ungdomspolitiske dagen i Våler fikk alle deltagerne komme med anonyme innspill på post it-lapper, mange av disse var ideer for hvordan man kunne løse noen av problemene i kommunen. I Fredrikstad organiserte ungdom en egen Ungdomskonferanse, med tema som psykisk helse og skoleplanen for 2023.

Vårt materiale fra forvaltningen viser at både politikere og administrasjon ser disse debattene som sentrale verktøy for dels å få direkte innspill til politikikutvikling og driften av eksisterende tjenester og dels å gi innbyggere et talerør inn i den politiske prosessen. Sistnevnte anses som en viktig måte å sikre seg legitimitet i kommunens beslutninger, hvilket vi utdyper under. Et poeng vi hører fra flere av de kommuneansatte er at debattene med en konkret dagsorden er best egnet til faktisk å gjøre en forskjell i kommunens politikk. Det skyldes at beslutningstakerne i disse tilfellene har et reelt behov for innspill for å treffe gode og informerte beslutninger, og ikke minst at beslutningsprosessen ofte er igangsatt og derfor prioriteres i systemet. Med andre ord er det relativt sikkert at det vil komme en endelig beslutning – spørsmålet er bare hvordan beslutningen ser ut. I motsetning til dette er det ikke sikkert at innbyggernes innspill i de mer åpne debatter tas videre, fordi innspillene må konkurrere med mange andre saker og temaer om politikernes oppmerksomhet. I noen tilfeller vil de punkter som reises ganske enkelt også ligge utenfor kommunens handlingsrom (for eksempel når noe er fastlagt på nasjonalt nivå). I slike tilfeller tjener debattene mer til å informere beslutningstakere om hva som opptar innbyggere enn et egentlig verktøy til politikikutvikling.

4.4.1 Påvirke politikk vs å sikre gode tjenester

En ting som kjennetegner verktøyene for debatt- og innbyggerdialog er at de ofte sikter mot å kanalisere ungdommenes (eller andres) holdninger og erfaringer inn i kommunens politiske beslutningsprosess, dvs. i det politiske utvalgsarbeidet og i siste instans i kommunestyret. De fleste andre uformelle medvirkningsverktøy sikter mer mot implementeringsleddet. Da skjer altså medvirkningen ute i den såkalte «frontlinjen» der tjenestene leveres, for eksempel i regi av skole, fritidsklubb, bibliotek eller kulturhus.

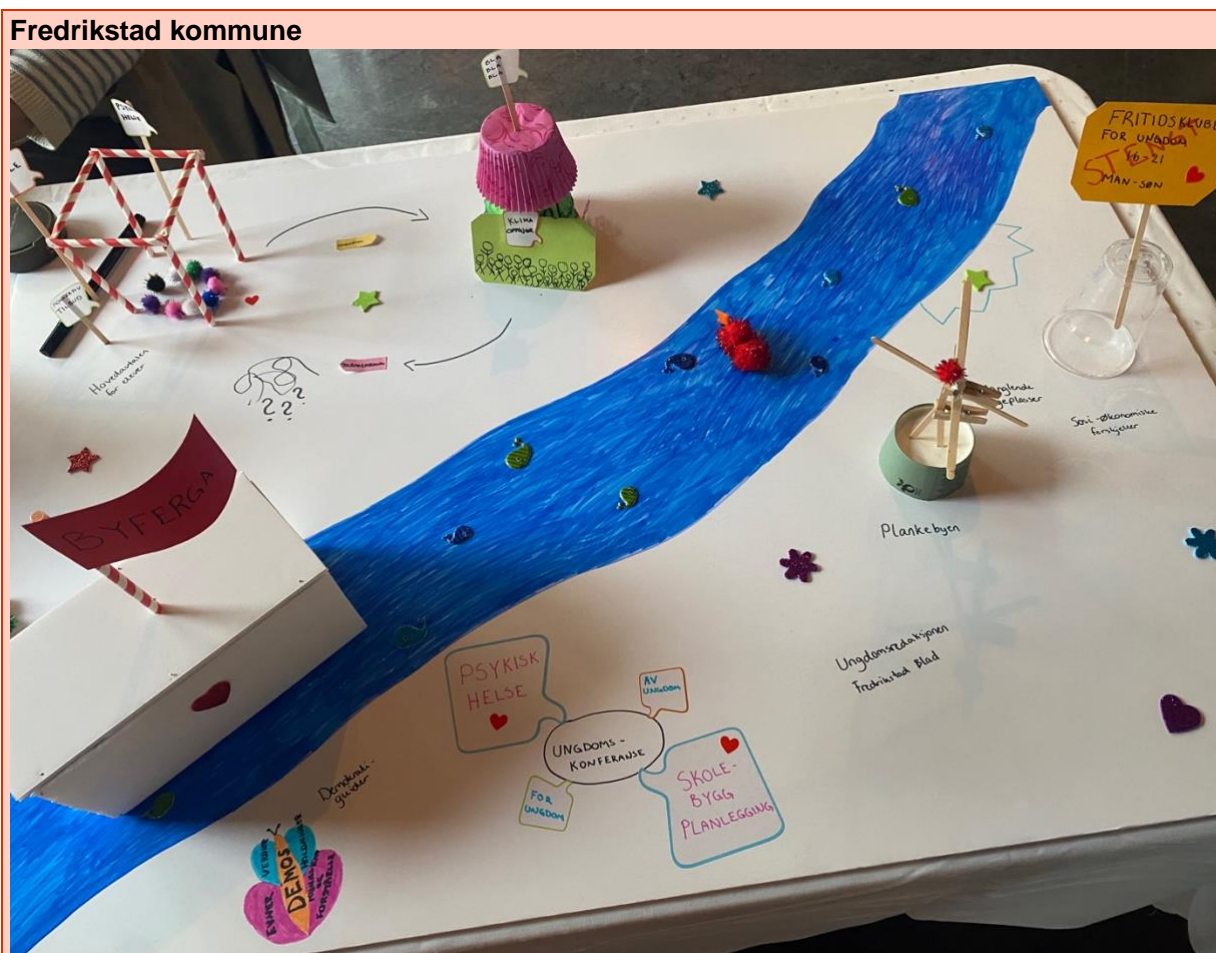
Formålet er dermed ikke å påvirke kommunens politiske retning, men å sikre brukeres innflytelse på den tjenesten man mottar. Dette omtales i flere intervju som medvirkning «på gulvet» og ses av de kommuneansatte i frontlinjen som en helt nødvendig forutsetning for å opprettholde et relevant tilbud. Ser vi bort fra den lovpålagte skoleundervisningen, så gjelder det for mange av de tjenestene som retter seg mot unge, at de er frivillige å delta på. Derfor er ansatte/ledere på for eksempel klubb eller SFO/aktivitetsskole ganske bevisste på at kursprogrammer må passe med ønskene til ungdommene, hvis de skal fastholdes. Selv om de ansatte har en faglig bakgrunn å trekke på med tanke på å utvikle relevant innhold, så jobbes det ganske målrettet med at også de unge selv kan påvirke hverdagen sin. I flere kommuner har man gode erfaringer med å profesjonalisere medvirkningsarbeidet ved å hente inn ekstern ekspertise til å avholde workshops eller til å lære opp ansatte i ulike medvirkningsteknikker. Selv om skole og undervisning ikke er hovedfokuset i denne rapporten, vil vi nevne at det er tydelig i vårt materiale at skolene også jobber ganske omfattende med medvirkning. Flere av intervjupersonene, særlig de på direktørnivå i kommunene (med ansvar for skoleområdet), er fullt bevisste om de nye retningslinjene i læreplanverket om medvirkning, og fremhever at slike formelle krav i undervisning også kan gi en slags «spill-over effekt» på statusen til medvirkning i andre sammenhenger. Elevråd er også en viktig rekrutteringsarena til ungdomsråd.

Gitt at ungdomsrådene på den ene siden retter seg mot den politiske prosessen og de uformaliserte medvirkningsaktivitetene på den andre siden retter seg mer mot tjenesteleveringen, kan man snakke om en slags demokratisk arbeidsdeling mellom dem. De to veiene til innflytelse er dermed ikke alternativer, men supplerer hverandre og gir unge mulighet for innflytelse ulike

steder i det kommunalpolitiske system. Dette påpekes av flere vi intervjuer. Likevel uttrykkes en viss bekymring for hvordan man sikrer seg at all den verdifulle informasjonen og erfaringen som kommuneansatte i frontlinjen oppnår ikke bare forblir på lokalt og desentralt nivå, men kan løftes opp til et høyere plan i kommunen. Generelt gis det ikke noen tydelige svar på dette. Og vi vurderer også at det ikke nødvendigvis finnes noen opplagt løsning, fordi en kommune grunnleggende er et byråkrati med en hierarkisk organisering hvor det kan være langt fra den politiske ledelsen til det utførende leddet.

4.4.2 Medvirkning som demokratiopplæring og forebygging

Et siste eksempel på en aktivitet som kan falle inn under den uformelle medvirkningstypen er tiltak som skal styrke det demokratiske engasjement hos ungdommene. Dette er kanskje ikke direkte medvirkning, fordi tiltakene ikke skal bidra til å få samlet innspill fra unge og kanalisere dette videre i en beslutningsprosess (for eksempel høringer) eller la ungdommene påvirke en tjenestes innhold (f.eks. diskusjon av kurstilbud i klubb). Effekten er mer indirekte. Målet er å lære opp og motivere unge til selv å søke innflytelse på kommunen gjennom de tilgjengelige kanaler eller utenom, via mediene eksempelvis.



Figur 9 Modell av foreløpige funn fra Fredrikstad kommune, laget av medforskerne på samling 27-28.11.2022

Modellen medforskerne fra Fredrikstad kommune valgte å bygge på analyseworkshopen var et forsøk på en geografisk modell av selve byen. Vi valgte det for å fysisk plassere funn ved ulike poster i byen. Glomma (også kalt «ælva» av lokale Fredrikstad-folk) gikk på tvers av platen og symboliserte hvordan byen deles i to: Gamle Fredrikstad med gamlebyen på en side og Fredrikstad på den andre, og en gratis byferge som tar deg over «ælva». Vi bygde ungdomsrådet

som skulle synliggjøre en godt forankret struktur innad i ungdomsrådet, med avklarte årsplaner og hjertesaker som følger ungdomsrådets agenda gjennom året. Ungdomskonferansen ble illustrert med et slags tankekart som viste at konferansen ble planlagt og arrangert av ungdommer for ungdommer. Hjertesaken psykisk helse sto på agendaen denne dagen, samt en pågående sak i kommunen om skolebyggplanlegging.

Videre laget vi kommuneadministrasjonen som en høy bygning separert fra befolkningen for å illustrere mangelen på kunnskap blant befolkningen knyttet til hva som foregår i kommunens bygning, altså mangel på innsikt i hva det arbeides med. Fritidsklubbene viste vi som en tom bygning for å henvise til mangel på informasjon knyttet til fritidstilbudene som finnes for ungdom, mangelen på fritidstilbud for ungdom i alderen 14–19 år og kommunens dårlige økonomi. Plankebæreren er en statue midt på Stortorvet i Fredrikstad som viser til Fredrikstad sin historie som arbeidernes by, plankebyen. Dette er også et symbol på den lave sosioøkonomiske statusen blant befolkningen. Demos ble tegnet i en sommerfugl med tanke på deres utgangspunkt i Europarådet sin «sommerfugl» om demokratisk kompetanse.

Et konkret eksempel er tiltak som Demokratiguidentene der unge i Fredrikstad blir ansatt av kommunen som ambassadører for lokaldemokratiet og får i oppgave å opplyse og snakke med andre unge om hvorfor det er viktig å stemme, hva en kommune egentlig beslutter og hvordan man kan søke innflytelse. Demos er et kommunalt prosjekt med mål om å bygge demokratisk kultur og mestringfølelse med ungdommer i Fredrikstad gjennom å lære bort demokratiske evner som refleksjonsevne, kritisk tenkning og konflikthåndtering, demokratiske verdier som menneskerettigheter, kulturelt mangfold og likestilling, holdninger som eksempelvis åpenhet for kulturell annerledeshet, religioner og medborgerskap, og kunnskaps- og kritisk forståelse som forståelse av seg selv, kommunikasjon og politikk.

På Bømlo har et initiativ som startet som rusforebygging, blitt til Ung MOTivator, et lederkurs der unge snakker med andre unge om psykisk helse og holdninger, å bry seg om hverandre. Mange av de som er med i elevråd og ungdomsråd, er også med som unge motivatorer. Initiativet er tett koblet på skolene, der yngre trinn får jevnlig besøk av eldre rollemodeller. Slike «ung-til-ung»-tiltak fremheves av kommunene selv som effektive, fordi de når ut til ungdommene på en annen måte enn «voksen-til-ung»-tiltak gjør. En særlig fordel som påpekes er tiltakenes evne til å skape kontakt med de unge som deltar minst på egen hånd og ofte ikke er representert i for eksempel ungdomsråd. Slike spørsmål om representativitet i ungdomsmedvirkning er en stor del av vårt materiale og tas grundigere opp under.

Suksesskriterium #4: Legge til rette for uformelle veier til ung innflytelse, der unge kan påvirke politikk og tjenester direkte, men også medvirke indirekte gjennom demokratiopplæring og forebyggingstiltak i kommunen.

4.5 Når de unge er eldst – autonomi og selvstyring

En interessant problemstilling med ung medvirkning utenfor ungdomsråd er hvordan motivasjon og engasjement for å involvere seg oppstår og utvikles. «Å endre kultur tar tid, men det hjelper veldig ofte å samle folk som er engasjerte og vil det samme», forteller en ungdomsråds-kordinator vi intervjuer. Noen få av de voksne vi snakket med var, som nevnt over, av den oppfatning at selv med god tilrettelegging er det vanskelig å få ungdom engasjert, de mener de unge har sine interesser og er lite interessert i å bruke tid på arbeid som oppleves kjedelig og lite givende. Dette står i sterk kontrast til de som har lykket med medvirkningsarbeidet over tid og hvor autonomi står sentralt.

Me har eit styre, og me har eit styremøte i ny og ne, då bestemmer me jo, det er kun ungdommen som bestemmer, me har vaksenleiarar, dei kan sei kva dei meiner, men dei har ikkje stemmerett då. Det er ein ting ungdommen set pris på. Det er me som bestemmer, det er me som skal seia korleis ting skal vera. (medlem av Ten Sing)

Her har typisk ungdommen fått det meste av ansvaret for medvirkningsarbeidet fra planlegging til gjennomføring. De voksne har ikke mulighet til å blande seg inn og overstyre valg de unge har gjort, som en kommunerepresentant kommenterer:

Den alle viktigste delen av ungdomsmedvirkning er at ungdommene har 100 prosent eierskap til [tiltaket/prosjektet/prosessen]. Alt fra ideer til planlegging. Da er det også lettere å rekruttere andre inn i [prosjektet].

Ungdomspolitisk dag i Vefsn er et annet eksempel på en arena der ungdom leder og arrangerer. Kommunen har også Team Ung Endring, der ungdomsrådet gir deltagerne oppdrag de selv ikke kan ta. Her styrer ungdommene arbeidet. I diskusjon med ungdommer i Tromsø, om utenforskap og unge i risikozonen, kom det fram at ungdom har lyst til å bli hørt, men at de ikke vet hvordan de skal gå frem for å komme i en medvirkningssituasjon. De vil ikke stikke seg ut, men har samtidig lyst til å bli hørt. Mange har ikke lyst til å være med i ungdomsråd, «fordi der er det bare tapere». Ungdommene vil heller ha flere møteplasser der de selv kan velge hva de vil gjøre og hvem de skal være med. De opplever at det mangler medvirkning på hva disse møteplassene kan være.

4H trekkes fram av mange som et godt eksempel på ungdomsmedvirkning i Våler kommune. Hvordan 4H i Våler styres og ledes av unge viser hvordan autonomi fører til engasjement. Det er veldig mange ungdommer fra Våler som har vært innom 4H og der lærer de struktur og møtekultur for hvordan man driver en organisasjon.

Sporty 4H i Våler

4H er en nasjonal organisasjon med over 11000 medlemmer i alderen 10-26 år fordelt på ca. 550 klubber. De fire H-ene representerer følgende kjerneverdier: klart hode, varmt hjerte, flinke hender og god helse. 4H ble etablert i Norge i 1936 og er livssynsnøytral og partipolitisk uavhengig og er en del av den internasjonale 4H-bevegelsen. 4H er en medlemsstyrt organisasjon hvor medlemmene selv bestemmer hva de vil utforske og tilegne seg kunnskap om. Styret består utelukkende av ungdommer og er en populær organisasjon i Våler. Alle medlemmene skal gjennomføre egne årlige prosjekter hvor de skal skrive prosjektplan med budsjett. Typiske prosjekt kan handle om baking, grønnsakshage, snekre olabil eller å ta jegerprøven. Årlige arrangeres det også sommerleir for medlemmene i tillegg til diverse andre turer og aktiviteter.

«4H i Våler er veldig stort. De har kjempemange medlemmer, og veldig mange ungdommer har vært innom der og sett, jeg vet ikke jeg, merker i politikken hvor de som har vært i 4H og vant til en møtekultur, og en struktur. De er jo litt sjokkert når de kommer i kommunestyret: 'Her skulle jammen meg alle vært i 4H'.» (kommuneansatt)

I en kommune hvor en stor andel av befolkningen er eldre, og man ikke er vant til å la ungdommen få være en avgjørende del av beslutningsgrunnlaget, forteller de unge at de møter på en del hindringer og fordommer. «Åpen hall» er et annet tilbud i Våler, der ungdom selv styrer aktivitetstilbudene. Det samme ser vi på tvers av kommunene, at tilbud som åpent hus eller åpen hall oppleves som inkluderende av ungdom og som en arena for medvirkning.

Arrangementer er en annen arena for medvirkning som gir unge mulighet til å være partnere eller ledere. «Løp for livet» ble startet opp på Bømlo etter at en medelev døde av kreft. Nå er det blitt

en årlig tradisjon der rusen samler inn penger, og hvor det er ungdom som sitter i styret og lager arrangementene hvert år.

4.5.1 Selvorganisering, støttet eller administrert av voksne

En gjennomgående faktor som henger sammen med vurderingen av hvor godt ungdomsrådet fungerer er knyttet til i hvilken grad ungdomsrådet er selvorganiserende. Her har vi spennet fra Vefsn kommune hvor ungdomsrådet selv lager sine sakslister, identifiserer saker som opptar ungdom i kommunen og inviterer kommunestyrepolitikere inn på sine egne arenaer. Her ser vi at kommunens administrasjon reelt sett opptrer som en administrasjon for rådet, på mange måter underlagt rådet, slik man også ser at et kommunestyre fungerer. Dette innebærer at det også er her vi ser at størst administrative ressurser brukes på å følge opp ungdomsrådet. På den ene siden kan det fremstå paradoksalt at selvorganiserte ungdomsråd trenger mer administrativ støtte, men dette bunner i at disse ungdomsrådene også er de som har mest aktivitet, noe som skaper behov for støtte.

I den andre enden ser vi ungdomsråd som kun behandler saker oversendt fra kommunestyret og der møtene beskrives som svært dominert av en voksen ansatt som leder møtene og utfordrer den enkelte ungdom om oppfatninger om de aktuelle sakene. I slike tilfeller er det mindre behov for administrativ støtte, da aktiviteten er begrenset. Samtidig er også medvirkningen begrenset.

Selv når de unge sitter i førersetet er det behov for støtte:

Jeg tror at veldig mye i politikken er uangripelig for unge mennesker. Jeg kom for eksempel inn i planutvalget selv, og jeg er jurist i bunn, og det tar en hel periode før du begynner å skjønne hva du egentlig driver med om man skal være såpass ærlig, så det er ikke lett hvis du skal sitte der som 16-åring og mene noe om de sakene som det jobbes med. Det tror jeg nok også preger politikken mer generelt at det blir et kunnskapsgap mellom de som er unge og de som er litt eldre og garvet, slik at det kanskje blir vanskelig å komme til. (ung politiker i kommunestyre)

Ungdomsrådet mottar de samme saker og sakspapirer på samme måte som andre råd og politikere, og må ta stilling til saker basert på det skriftlige materialet. Det er mange, både unge og voksne, som mener at det blir for mye sakspapirer med tørt og tungt språk (også for politikerne) som skremmer bort yngre mennesker. Enkelte steder er dette forsøkt løst ved at saksbehandler inviteres inn til møte for å presentere saken sin på en måte som er tilpasset målgruppen. En ungdomsrådsleder reflekterer:

Jeg tror det er litt sånn at man når kommer inn i dette språket som på en måte er ditt hverdagspråk, så gir det mening at det er sånn du skriver. For saksbehandlerne er dette det språket de omgås med hver dag. Men de må jo forstå at hvis en alminnelig borger i denne kommunen kommer til en åpen høring og skal si noe til det de skriver; hvordan skal de liksom forstå? Det er jo dritvanskelig. Hvis sakene hadde vært kortere og enklere og mer konsise kunne hvem som helst gitt en uttalelse! Ikke at det kanskje er målet, men har man lyst til å forstå så burde man jo få det til uten å sitte der og slite liksom.

Koordinatorerne hjelper ofte ungdomsrådet med å skille klinten fra hveten samtidig som de ikke skal påvirke, og det er flere av dem vi intervjuet som vektlegger at det tar tid å bygge tillit og gode relasjoner til ungdommen:

Det handler om å hjelpe og veilede ungdommene i å plukke ut de politiske sakene i som de ønsker å behandle. Ta eksempelet med budsjettsaken. Den er så stor [viser ca. 10 cm med hendene], og jeg sier: «Kanskje dere skal se på side 58? Der står det noen utfordringsdokumenter.» For det er noe de har mulighet til å påvirke. «Se nøye

på den», sier jeg. Altså sånn type hjelp kan jeg jo gi. Ting som de ikke ville skjønnet eller visst om naturlig, hvis de ikke hadde den erfaringen. Da lærte de kanskje det til neste år. (Ungdomsråds koordinatør)

Medlemmene av ungdomsrådet bekreftet koordinatørens uttalelse og et medlem legger til:

Det var så vanskelig, og jeg visste ikke hvor jeg skulle gjøre av meg. Det var den første saken og jeg var jo helt ny, det var i fjor [...] saken skal leses på fire dager og vi så at [navn på organisasjon] som tilbyr gratis fritidstilbud i kommunen hadde et altfor lavt tall, og vi sa at vi mente at dette burde prioriteres høyere – og det gikk gjennom. De ble høyere prioritert, og hele året så har de takket oss for at de da fikk mer penger. Vi visste ikke helt hva vi gjorde, men de har vært veldig fornøyde, så da ble det jo bra.

Gitt den store betydningen til nivået på den administrative støtten kommuneadministrasjonen gir ungdomsrådet, er det slående at i flere av casekommunene som selv oppfatter å satse på ungdomsmedvirkning, så er disse administrative ressursene finansiert av eksterne prosjektmidler. Dette kan for eksempel være midler kommunen får gjennom Program for Folkehelsearbeid i kommunene. Dette kan ha noen positive, kortsiktige virkninger ved at midlene er øremerket innenfor prosjektperioden, at kommunen er tvunget til å lage en plan for utvikling, rapportere på denne planen og evaluere hvordan arbeidet går.

Ulempen med å basere arbeidet med ungdomsråd på prosjektfinansiering er at det i mange tilfeller ikke finnes planer for hva man skal gjøre når prosjektperioden utløper. Dette kan være et problem da det er vanskelig å legge langsiktige planer når rammebetingelsene er uklare. At det trengs ekstern, midlertidig finansiering kan også sees som en manglende vilje til å prioritere egne ressurser til dette arbeidet. Dette ser ut til å være en iboende sårbarhet for mange av kommunene.

Suksesskriterium #5: Ungdomsmedvirkning synes å være mest motiverende og engasjerende når de unge gis autonomi og ansvar for planlegging og gjennomføring av aktiviteten. Det å jobbe på denne måten krever imidlertid god administrativ oppfølging.

4.6 Hvordan blir unge rekruttert til medvirkning?

Vi ser at ungdomsrådet er en svært sentral kanal for ung medvirkning i norske kommuner. I utgangspunktet skal dette være et demokratisk valgt og sammensatt råd, men i praksis er det stor variasjon i hvordan medlemmene blir rekruttert. Det kan omfatte alt fra at de pekes ut eller blir spurt av voksenpersoner på skolen, til ungdomspolitiske dager åpne for alle ungdommer, der samtlige kandidater må presentere seg selv og deretter blir det gjennomført en avstemning. Ofte velges representantene fra de som sitter i elevråd eller at det er elevrådet som bestemmer hvem som skal stille.

Nær alle kommuner har vedtatt retningslinjer for hvordan ungdomsrådet skal være sammensatt, med antall representanter fra ulike skoler, årstrinn og kjønn. Det er heller ikke uvanlig at de stedene hvor det er ungdommene som bestemmer gjennom valg, at frivillige og ideelle organisasjoner kan stille med egne representanter gitt at det har vært en demokratisk prosess internt i den aktuelle organisasjonen. Et ganske normalt antall medlemmer i et ungdomsråd er sju-åtte medlemmer der hvert medlem har én vara hver. Flere forskningsrapporter har påpekt at manglende representativitet og demokratisk valg er problematisk når ungdomsråd skal representere hele ungdomsbefolkningen inn i politisk saksbehandling (se Bygdås og Hagen 2022). Dette kan illustreres med følgende eksempel:

Tidligere var det et veldig stort problem at for eksempel på [navn] ungdomsskole da bare gikk rektor og fant en som han synes passet til rollen og spurte, og den sa «ja». Jeg skal ikke 100 prosent si at det ikke er sånn nå lenger, men for et par år siden – jeg tror det var to eller tre år siden – så lagde daværende leder og jeg, ordfører og koordinator for ungdomsrådet, en video hvor vi forteller hva ungdomsrådet er og at vi ønsker en demokratisk prosess. Og etter at den ble laget, og også etter at KS sin veileder kom ut, så er det litt enklere å på en måte formidle hva ungdomsrådet er. Jeg tror det var litt av problemet – alt folk på en måte ikke visste hva man gikk til. Men poenget er at rektor skal ikke gå og peke på hvem man synes passer, det er jo ikke riktig. (Leder, ungdomsråd)

Men det er også motstemmer blant de vi har intervjuet, som ikke kjenner seg igjen i kritikken: «For det er jo sånn at det [ungdomsrådet] skal være kjent for alle på en skole, og at de har muligheten til å melde seg. Og så skal det stemmes over de som har meldt seg og presentert seg. Alle skal stemme.» (koordinator). En ungdomspolitiker som sitter i kommunestyret, kommenterer:

Vi har et veldig godt fungerende ungdomsråd og har et luksusproblem med at mange vil være med enn det vi har plass til. Selv om ungdomsrådet selv føler at de ikke alltid blir hørt, så blir de hørt og brukt mye mer enn før, de blir jo nesten oppbrukt. Så vi har kommet veldig langt. Men det som er en utfordring er at kommunestyret ikke representerer befolkningen, vi har 140 ulike nasjonaliteter og 50 prosent av oss [i kommunen] er under 35 år.

Noen informanter peker på at det finnes ulike yrkesgrupper i kommunen, som gjennom stillingene sine er tett på ungdom og dermed kan rekruttere til medvirkning. Helsesykepleiere på skolene er en slik sentral gruppe, lærere er en annen. Men som en av de vi intervjuer sier: «Jeg tror ikke mange lærere vet om de ulike mulighetene for ungdom, og de som vet de velger ut noen få som de vet er engasjerte». Foreldre er en annen gruppe som blir trukket fram som medvirkende til unges engasjement – eller mangel på dette: «Det er helt sikkert noen som faller utenfor medvirkning, men jeg tror det er litt holdninger som kommer fra foreldrene. Hvis foreldrene ikke er vant til å engasjere seg så smitter det lett over til ungene.»

I flere av kommunene snakker de vi intervjuer om unge voksne rollemodeller som sentrale i å få yngre ungdommer med: «Jeg tror også det hadde hjulpet å ha flere unge som er ansvarlig for ungdom i Fredrikstad. Ikke ungdommer, men unge som for eksempel 25 år og opp til 30. Fordi de gamle gjør det på den gamle måten, og den gamle måten funker ikke lenger». Også på Bømlo ble dette trukket frem som avgjørende, at de unge voksne som har vært medvirkende som ungdom, kan trene opp de yngre i aktiv deltagelse og medbestemmelse.

4.6.1 Om representasjon: Får alle unge medvirke?

Et underliggende tema i all medvirkning er hvor representative de som deltar er sett i lys av befolkningen de representerer. Spørsmålet om ungdomsrådsmedlemmene er representative for gruppen de skal representere, går også igjen som en diskusjon i flere studier på ungdomsmedvirkning i norske kommuner (Bygdås & Hagen 2022). I medvirkningsformer for voksne balanseres dette gjennom at alle kan stemme ved valg og slik bli hørt gjennom valgkanalen, mens undergrupper som er særlig berørt kan involveres i medbestemmelsesprosesser som særlig angår dem. For ungdom finnes ikke valgkanalen, dermed er medvirkningen den eneste kanalen for påvirkning, og spørsmålet om representativitet blir viktigere. «Et av argumentene som er brukt her i [navn på kommune] er at ungdomsrådet ikke er representativt og ikke valgt demokratisk. Jeg er uenig i det. Valget til ungdomsrådet fungerer på samme måte som valget av det voksne kommunestyret. De som vil, melder seg og blir valgt.

Jeg tenker at det ikke er realistisk å få til et valg på lik linje med et kommunestyrevalg.» (kommuneansatt).

I litteraturen om politisk deltakelse kan man skille mellom deskriptiv representasjon og substansiell representasjon (Segaard og Rommetvedt 2021). Deskriptiv representasjon viser til ulike egenskaper eller sosiodemografiske kjennetegn ved representanter i forhold til dem som representeres. Dette kan være kjønn, alder, sosioøkonomisk bakgrunn og lignende. Substansiell representasjon handler om hvorvidt det er et sammenfall i synspunkter mellom representantene og de som representeres.

I denne studien har vi ikke noen empiriske mål på noen av disse formene for representasjon i norske ungdomsråd. Vi kan derfor ikke konkludere sikkert i vurderingene om den faktiske representasjonen. Fra casekommunene har vi imidlertid vurderingene til både utvalgte ungdommer og voksne i kommunen. Her vil vi fremstille perspektivet til de som jobber administrativt tettest på medvirkningen, samt perspektivene til administrativ og politisk ledelse.

Nå er det en selvfølge at unge skal være representert i politikken, da ved ungdomsrådet og i partier. Det er etablert noen strukturer for at dette skal ivaretas. Mye bra i [navn på kommune], noen er veldig gode (seksjoner og avdelinger og ildsjeler). Mangler dessverre mange, de som er med i medvirkningsarenaer er alminnelig ressurssterk, mens de ressursvake blir dessverre ikke hørt. Mange grupper som ikke er representert; etnisitet og sosiale lag. (Ung politiker)

I intervjumaterialet finner vi betydelig variasjon i vurderingene av ulike former for representasjon. Noen peker på det som en betydelig utfordring, mens andre mener dette ikke er noe problem: «Det er for meg uproblematisk at de [medlemmene i ungdomsrådet som ikke er demokratisk valgt] har talerett siden de har rett til å si sin mening, men det kan problematiseres hvordan elevrådet velger representanter, men det gjelder også for eldrerådet» (kommuneansatt). Det er heller ikke helt tydelige mønstre i hvilke grupper som har de ulike oppfatningene.

En interessant tendens er imidlertid at de som jobber nærmest på ungdomsmedvirkningen ser dette som et mindre problem enn den politiske og administrative ledelsen. Dette er ikke et entydig forhold, men en tendens som avspeiler seg. Vi kan ikke være sikre på hva som gjør at vi ser en slik tendens. Det kan handle om at de som er nærmere medvirkningen har bedre oversikt over deltakelse, mens ledere baserer seg på generelle oppfatninger om slike prosesser. Det kan imidlertid også handle om at de nærmest ungdommene gjerne vil forsvare medvirkningen og derfor, kanskje ubevisst, underspiller problematiske forhold. Vi ser også at der politikere mener at ungdomsråd hovedsakelig består av ressurssterk ungdom, gjenspeiler ikke dette hvordan ungdomsrådsmedlemmene oppfatter seg selv.

Spørsmålet om representasjon kan håndteres gjennom mekanismer som søker å oppnå sammenfall mellom representantene og de representerte knyttet til forhold som for eksempel kjønn, alder og kulturell bakgrunn. Flere av kommunene har for eksempel formelle regler som sikrer en viss representasjon av både gutter og jenter. En annen strategi er å skape møteplasser, kanaler og andre virkemidler for å involvere flere ungdommer enn representantene i arbeidet. Gjennom at ungdomsrådet får innspill fra en større andel av ungdommene i kommunen, kan i hvert fall den substansielle representasjonen bedres.

Ut ifra vårt materiale kan det se ut til at representasjonsspørsmålet fortoner seg ulikt på de forskjellige nivåene. Dette gjelder både normativt og deskriptivt. Normativt er representasjonsspørsmålet mest akutt for ungdomsråd da disse eksplisitt skal representere hele ungdomsbefolkningen. Vi ser også stor variasjon i om de har kontakt med andre ungdommer i kraft av å være ungdomsrådsrepresentanter: «Vi har veldig mange grupper som vi ikke snakker

på vegne av fordi vi ikke hører noe fra dem. Dette kan være ungdomsskoleelever, videregående elever, men også ungdommer som er i et utenforskap og som er vanskelig å nå for ungdommene» (ansatt i kommune).

Barnevernsproffene i Færder

Barnevernet i Færder har de siste årene vært opptatt av å få de unge stemmene fram i medvirkningsprosesser. Unge som har egen erfaring med barnevernet blir rekruttert som barnevernsproffer og møter jevnlig på møter for å gi råd, innspill og tilbakemeldinger til de som jobber i barnevernet. Barnevernsproffer har vært med på jobbintervju av nye ansatte og de har også kommet med ideer som «vaskelappen», hvordan nye barn tas imot og håndteres av barnevernet. Hensikten har vært å nå grupper som kan være vanskelig å nå og la de få jobbe med medvirkning på tjenestenivå hvor man kan gi innspill og se konkrete resultater av de innspill som gis. Ungdomsrådet i Færder har en representant som også er Barnevernsproff.

En kommuneansatt forteller at det er store forskjeller i hvor stor grad unge er med i medvirkningsprosesser, ut ifra hvor i byen de er oppvokst og under hvilke sosioøkonomiske vilkår. Jo svakere stilt en familie er, jo vanskeligere er det for barn å få være med i situasjoner eller arenaer der de får medvirket og brukt sin stemme: «Man blir forstummet, fordi man ikke er vant til å snakke». Hvis du først er utenfor er det svært vanskelig å bli en aktiv medvirker i eget lokalmiljø, som en kommuneansatt på Bømlo forteller da vi snakker om lokale tiltak rettet mot ungdom: «Dei som sliter med skulefråvær, er ikkje med i verken elevråd, MOT eller Løp for livet. Stemma deira kjem ikkje fram». I en annen kommune sier en ung mentor for en ungdomsklubb: «Utenforskap er viktig å bekjempe, vi har langt igjen å gå, men det skjer noe i samfunnet.»

I fokusgruppeintervjuet med ildsjeler i Bømlo kom det frem at det er utfordrende å få unge med en annen etnisk bakgrunn til å engasjere seg i lokalsamfunnet, samtidig som det ble argumentert for at engasjement er en god inngangsport om du er tilflytter til kommunen. Men det er også et spørsmål om hvem som har ansvaret for at alle grupper skal bli hørt, er det ungdomsrådet eller kommunen? «Jeg mener at kommunen gjør for lite for å inkludere de uengasjerte eller som ikke har de samme mulighetene som vi som har de vervene vi har. Jeg synes kommunen gjør en altfor dårlig jobb med å gjøre brukerundersøkelser blant ungdom, og finne ut hva brukerne av forskjellige tilbud faktisk synes om tilbudet de får» (ungdomsrådsleder).

For medvirkning som finner sted i mer uformelle sammenhenger som knyttet til ungdomsklubber eller lignende er det mer legitimt at ungdommene som medvirker kun skal representere brukerne av det aktuelle tilbudet. Deskriptivt beskriver kommunene en utfordring med at ungdommene i ungdomsrådet er dominert av en gruppe særlig ressurssterk ungdom som kan ha andre prioriteringer og interesser enn ungdommen ellers. I den mer «hverdagsnære» medvirkningen beskrives ikke et lignende «eliteutvalg» av ungdommer. Dette kan i seg selv være et argument for at kommuner bør ha et differensiert sett av medvirkningsformer.

Suksesskriterium #6: Sikre gode rutiner for å informere og rekruttere bredt til medvirkning, inkludert demokratisk valg av ungdomsrådsrepresentanter.

4.7 Er Ungdata viktig for ung medvirkning?

Hvilken plass har Ungdata i ungdomsmedvirkning? Å delta i Ungdata-undersøkelsen blir av de færreste regnet som medvirkning i seg selv. De fleste koordinatorene forteller at Ungdata er lite informerende eller førende for ungdomsrådets arbeid, og ungdomsrådene etterspør sjelden eller aldri Ungdata-resultater for sitt arbeid.

Vi får ut noen tall og så diskuterer vi dem med ungdommene og på et møte. Det er behandlingen av Ungdata i kommunen vår. Det er det som er. [...] Det er kurant å få sammenliknbare tall med andre kommuner, det er en grei øvelse. Får vi tall som er helt på jordet ville vi agert på en annen måte. Men for oss er det en ekstra informasjonskilde. (Ungdata-koordinator)

Det er verdt å bemerke at denne kommunen prioriterer ung medvirkning, og fortsetter med å fortelle om hvilke arenaer ungdomsrådet har for å innhente andre ungdoms meninger, behov og erfaringer. I denne kommunen har ungdomsrådet en sterk posisjon, også i kommunestyret. I andre kommuner og andre ungdomsråd er resultatene fra Ungdata-undersøkelsen prioritert høyere, men det generelle bildet er at ung medvirkning i liten grad er sentrert rundt Ungdata. Medvirkningen skjer i tolkning av resultatene, og når ungdom bruker resultater fra undersøkelsen for å jobbe med saker. For eksempel kan Ungdata-resultatene være nyttig dokumentasjon i søknader om prosjektmidler.

I enkelte kommuner blir deltakelse i Ungdata ansett som en arena for medvirkning:

Vi mener at Ungdata er viktig [...] i forhold til ungdomsmedvirkning og at det er et verktøy for å få fram ungdommens stemme. [...] Jeg tenker at Ungdata er en veldig god form for medvirkning. (Ungdata-koordinator)

Sitatet over er fra en redegjørelse for hvordan Ungdata ble oppfattet i kommunen som for dominerende, og at koordinatoren argumenterte for å fortsette å ha Ungdata som en egen sak i kommunestyret. Konteksten for utsagnet er altså at det internt i kommunen er uenighet om hvilken plass Ungdata skal ha som kunnskapsgrunnlag om ungdom, sammenliknet med andre datakilder. I den forbindelse sier koordinatoren at Ungdata er en form for ungdomsmedvirkning, og svarer bekræftende på oppfølgingsspørsmål om hvorvidt det å delta i Ungdata er medvirkning. I en annen kommune hvor deltakelse i Ungdata også blir ansett som ungdomsmedvirkning, er det mindre kontakt mellom ungdomsrådet og koordinatoren. Koordinator har lite kontakt med ungdomsrådet, og har kontakt med ungdom i form av presentasjoner på temakvelder for ungdom og foreldre på skolen. I denne kommunen er deltakelse i Ungdata likestilt med ung medvirkning.

Oppsummert fremtrer Ungdata og medvirkning som to distinkte oppgaver i kommunene, og koordinatorene som ble intervjuet om temaet Ungdata og medvirkning har ansvar for og kjennskap til Ungdata ettersom temaene i Ungdata går direkte inn i mange av arbeidsoppgavene til koordinatorene, og de har ansvar for å gjennomføre Ungdata-undersøkelsene i kommunen.

For å kvalitetssikre egen tolkning samt få ungdommers tolkninger, er ungdom viktige for koordinatorene og da som regel ungdomsrådet. Ungdomsrådet er i de fleste kommunene hovedkanal for ung medvirkning, fordi det er formalisert og lett tilgjengelig. Derfor henvender koordinatorene seg til ungdomsrådet for dialog om funn. I en kommune ble også elevrådene konsultert for å tolke og forstå resultatene.

Overlappet mellom Ungdata og medvirkning oppstår altså når koordinatorene skal 1) tolke funn (enten endringer eller faste bekymringsfulle trender), 2) presentere funn for kommunestyret, 3) øke kvaliteten på gjennomføring av undersøkelsen (flere deltakere, mer åpenhet om rus i svarene). Punkt 1 er langt mer fremtredende enn de to andre. «Ungdata kan sette agenda for ungdomsrådets arbeid, men trår ikke fram som en sentral kilde til kunnskap om ungdom for rådet (som redegjort for av koordinatorene)».

4.7.1 Ungdata og kommunens kunnskapsbehov

Ungdata-koordinatorenes rolle er å administrere undersøkelsen og å formidle resultatene i kommunen, og på den måte ivareta kommunens kunnskapsbehov som kan bli dekket gjennom

Ungdata-undersøkelsen. Vi ser at ivaretagelse av kommunens kunnskapsbehov rundt egen ungdomsbefolkning for det meste skjer i etterkant av Ungdata-undersøkelsen. Ungdata-undersøkelsen består av en grunnmodul og en rekke tilleggsmoduler. Det er også mulig å legge inn egendefinerte spørsmål. Det er imidlertid en øvre grense for hvor mange spørsmål undersøkelsen samlet kan inneholde, av hensyn til respondentene og dataenes kvalitet. Valg av tilleggsmoduler skjer i mange tilfeller regionalt og/eller på fylkesnivå, og den øvre grensen for totalt antall spørsmål i Ungdata-undersøkelsen blir fort nådd.

Flere uttrykte at regionale temaområder var viktig, for å kunne sammenlikne mellom kommuner i en region. Samtidig uttrykte flere at de ønsket større kommunalt handlingsrom for innholdet i undersøkelsen, både i valg av tilleggsmoduler og egendefinerte spørsmål.

«Vi får liksom lov å gi innspill, men det er jo egentlig ikke rom for så store endringer.»
(Ungdata-koordinator)

«Vi er av de kommunene som er grinete fordi vi synes det er for lite handlingsrom til å legge inn tilleggsting.» (Ungdata-koordinator)

For de fleste kommunene gjaldt det at det ekstra handlingsrommet i Ungdata-undersøkelsen for tilleggsmoduler og/eller egendefinerte spørsmål ble fylt. For vårt formål medfører dette at ung medvirkning i forbindelse med Ungdata i de fleste intervjuede kommunene skjer etter at undersøkelsen er gjennomført og når resultatene foreligger. For, som flere koordinatører påpekte, det gir ingen mening i å invitere ungdom til å spille inn hva de vil vite mer om når spørsmålene eller temaene uansett ikke vil bli inkludert i undersøkelsen:

Vi pleier ikke å gi medvirkning når det ikke er faktisk medvirkning. Så når handlingsrommet er så lite så valgte vi å ikke invitere innspill fra ungdommene. (Ungdata-koordinator)

Én kommune skiller seg ut:

Vi har jo – både i forkant, litt under gjennomføringen og i etterkant – veldig tett kontakt med ungdomsrådet. Både for å velge ut hvilke selvvalgte spørsmål vi skal ha og hva det skal være fokus på. Og i og med at vi samarbeider så tett med dem, så blir vi også stilt til veggs i forhold til tiltak. Så vi har liksom ungdomsrådet med oss hele veien i forhold til at det skal skje noe. Også når funnene skal presenteres, så har ungdomsrådet vært med i presentasjonen. Og det har jo ofte fungert veldig mye bedre enn at vi gamle byråkrater skal presentere det. Når det gjelder Ungdata, så er vi ganske gode på medvirkning. (Ungdata-koordinator)

I denne kommunen er ungdomsrådet med i hele gjennomføringen av Ungdata-undersøkelsen, og koordinatorene fortalte også at ungdomsrådet jobber for at flere ungdommer skal delta i Ungdata slik at tallene blir mer representative for ungdomspopulasjonen i kommunen. Dette er en relativt stor kommune, og ungdomsrådet har ingen arenaer for regelmessig kontakt med ungdomspopulasjonen utover sine umiddelbare omgangskretser på skolen og privat. Ungdata blir dermed en sentral kunnskapskilde for hvordan ungdom i kommunen har det, og hvilke behov de har. I sitatet fremkommer det også at koordinatorene har en instrumentell bruk av ungdomsrådet, hvor de lar ungdom presentere saker heller enn å gjøre det selv, fordi de mener det fungerer bedre enn “at vi gamle byråkrater” skal presentere det. Det er viktig å bemerke at ungdomsrådet jobber selvstendig, med saker de selv velger. Med unntak av denne kommunen, ivaretar altså mange koordinatører kommunens kunnskapsbehov for det meste i utvalg, tolkning og formidling av resultatene fra undersøkelsen. Det er hovedsakelig i dette arbeidet at ung medvirkning finner sted.

Ung medvirkning skjer når resultatene fra undersøkelsen foreligger og tar form av 1) tolkning, og 2) å identifisere arbeidsområder for ungdom, politikere og andre i kommunen. Dette er gjerne to aspekter som går hånd i hånd:

Selv om mobbetallene er på vei ned i forhold til tidligere undersøkelser, så var det det ungdomsråds-representantene løftet fram som det de mente var viktigst. De hadde et innlegg hos rektorgruppa og diskuterte dette. Dette var temaet som ble trukket mest fram fra ungdommens side. Dette kom opp igjen på kommunestyremøte forrige uke, dette med mobbetallene, via tilstandsrapporten for grunnskolen. Da var det en av våre kommunestyrerepresentanter som pekte på mobbetallene igjen. Så at ungdom får tolke hvilke data de mener det er viktig å trekke frem, tror jeg er viktig. (Ungdata-koordinator)

Selv om tallene var gått ned, mente ungdomsrådet at det fremdeles var for mange som ble utsatt for mobbing. På det tidspunktet da kommunestyremøtet ble gjennomført og en representant pekte på mobbetallene, var det gått over et år siden ungdomsrådet blant annet hadde møtt med rektorene om sin bekymring. Ungdomsrådets søkelys på mobbetallene hadde blitt stående.

Ungdommenes vurdering og tolkning av resultatene er viktig for koordinatorene, og blir innhentet med en gang resultatene fra undersøkelsen foreligger.

Ungdatamaterialet er jo en viktig del av veldig mye av det vi gjør nå. Men det blir mer som et grunnlagsmateriale. Men den umiddelbare oppfølginga der en identifiserer hva ungdommene peker på er viktig å følge opp, må skje med en gang. Nå er det [Ungdata] en del av vårt kunnskapsgrunnlag, vi skal jo for eksempel oppdatere folkehelseoversikten vår nå. Da er Ungdata et av kunnskapsgrunnlagene våre. Ikke bare tallene, men også innspillene. (Ungdata-koordinator)

Denne koordinatoren viser hvordan Ungdata-resultatene og ungdommenes tolkning av dem blir en del av kommunens kunnskapsgrunnlag også i perioden mellom hver undersøkelse, og at det er viktig at ungdommenes tolkninger blir innhentet raskt.

Et annet moment er at tolkning skjer ut fra bestemte perspektiver; en fagperson vil benytte eget fag for å forstå og tolke tallene, mens ungdom bruker egne og jevnaldrende sine erfaringer.

Jeg opplever det som mer potent å diskutere Ungdata med ungdomsrådet enn med kommunepsykologen. [...] Når vi får resultatene fra Ungdata, så er det første jeg gjør å diskutere dem med ungdomsrådet. Et eksempel var at vi hadde økning i 8. klasse på nettspilling. Og da sa mange at det var jo fordi Fortnite hadde kommet. Det var et populært nettspill. Det var ikke en plutselig sosial omveltning i kommunen, det hadde kommet et veldig bra spill. Det er et godt eksempel – hvis jeg hadde diskutert det med kommunepsykologen, kunne han blitt veldig bekymra [for økt spilling] men hvis du ikke spilte Fortnite på den tida, var du ute. (Ungdata-koordinator)

Suksesskriterium #7: Involvering av ungdomsrådet i forberedelse av Ungdata-undersøkelser, tidlig tolkning og presentasjon av resultatene styrker oppfølging av relevante tiltak.

Del 2

5 Hvordan foregår ung medvirkning?

«Det er et valg å lytte til ungdom.»

Intervjuet ungdom, Færder

Medvirkning er en loop der man (1) innhenter innspill, (2) forankrer og tar innspillene på alvor og så (3) forteller tilbake til de som kom med innspill.

Kommunene i vår undersøkelse har alle holdt på med medvirkningsinitiativer i flere år (dette var et utvelgelseskriterium) og har høstet mange verdifulle erfaringer. Derfor har det i kommunene vært et naturlig skifte fra å prøve ut ulike modeller mot å jobbe mer systematisk med medvirkning på bakgrunn av egne erfaringer og den forskningen som eksisterer på feltet. I vårt materiale snakker flere om at oppgaven nå ikke handler om «enkeltprosjekter», men om å bygge en «medvirkningskultur» uavhengig av de ildsjelene som har bygd opp ungdomsmedvirkningen. Denne kulturen har flere sentrale komponenter. Under tar vi for oss de viktigste, 1) voksenstøtten, 2) skriftliggjøring av praksiser, 3) opplæring og kompetanse, samt 4) plattformer for ung medvirkning.

5.1 Den nødvendige voksenstøtten

I våre undersøkelser har vi kommet over en rekke ulike voksenroller som er opprettet for å støtte ung medvirkning, hvorav de fleste er tilknyttet ungdomsrådet. Den viktigste støttefunksjonen for ungdomsrådet til kommunen er ungdomsrådskoordinatorer som typisk utgjør ca. 20 prosent av en stilling. Litteraturen om ungdomsråd viser det samme, at den faglige og administrative støtten rådene får fra kommunen spiller en svært vesentlig rolle (Bygdås & Hagen 2022). Koordinatorer er en voksenperson som mange trekker fram som helt vesentlig for at ungdomsrådet skal fungere. Vedkommende er politisk nøytral og bidrar til opplæring, tilrettelegging av arbeidet, i noen tilfeller hjelper hen til med å velge ut hvilke saker som skal opp i ungdomsrådet, kvalitetssikre uttalelser, invitere politikere og saksbehandlere inn til møtene, med mer.

Noen steder er denne stillingen begrenset til en sekretærrolle som skriver sakspapirer og tar referat for ungdomsrådet, men erfaringene viser at en slik rolle blir for knapp og ikke dekker behovene. Utdannings-/erfaringsbakgrunnen til koordinatorer varierer, og selv om en del har tidligere erfaring med arbeid med barn og unge, ser personlige egenskaper, engasjement og faglig bakgrunn ut til å være viktigere. Intervjuer med koordinatorer viser, noe overraskende, at enkelte av dem bruker mye tid på søknadsskriving for å hente inn penger til prosjekter for å finansiere egen og andre sine stillinger, samt bistår ungdom og voksne i søknadsarbeid for å sikre midler til aktiviteter unge ønsker seg.

Våler kommune



Figur 10 Modell av foreløpige funn fra Våler kommune, laget av medforsker på samling 27-28.11.2022

Modellen medforskeren fra Våler kommune laget under prosjektets analyseworkshop tar utgangspunkt i en baby som stirrer ut mot et tomt hav. Dette representerer ungdomsmedvirkning som relativt ferskt i Våler, og at man kanskje ikke helt vet hvor man vil eller hvordan man kommer dit. Litt lengre bak i modellen står det en voksen person, svært engasjert, som ønsker å bidra i størst mulig grad til at ungdommene får være med å bestemme. Denne personen har en avgjørende rolle for at ungdommene selv tar del i prosesser som påvirker deres liv, men mellom denne personen og babyen er det noen ulumskheter som det kan være fort gjort å stikke seg på. Disse ulumskhetene representerer Våler som et sted hvor det kan være vanskelig å komme med nye meninger fordi man alltid har gjort ting på samme måte, eller voksne som er redd for å gi fra seg reell makt til fordel for unge, en kamouflering ved å bruke ungdom til å fronte sine egne meninger eller en oppfatning fra andre ungdommer om at det man holder på med, gjennom for eksempel ungdomsrådet, er litt teit.

Rundt på modellen er det et par kule fancy ting som representerer at det er noe stadig på gang gjennom prosjekter som ungdomsrådet jobber med. De mange stjernene rundt på modellen representerer ungdom som har et potensial for å bidra med initiativ til lokalsamfunnet, men som ikke kommer helt frem. Når strukturene for medvirkning ikke er på plass, er det vanskelig å plukke opp nettopp disse stemmene. Disse stjernene har mulighet til å skinne enda tydeligere i fremtiden om man gjør ting riktig.

Totalt skal modellen forsøksvis presentere både store muligheter og utfordringer for Våler fremover. Mange av de unge har ikke noe forhold til medvirkning, eller hva det er, men når man

får brukt tid på å sette tankene og ideene i et system kan det bidra til at langt flere får ta del i hvordan Våler-samfunnet utvikler seg.

Én type voksenstøtte som derimot ikke ser ut til å fungere - og heller ikke er utbredt blant kommunene i vår undersøkelse - er voksne politikere, én fra opposisjon og én fra posisjon, som deltar på ungdomsrådsmøtene:

Dette synes jeg var litt problematisk i starten når [navn på kommune], som en av få kommuner, valgte å ta politikere inn i ungdomsrådet. Det har jo ikke du sett når du har vært på observasjon, men i delegasjonsreglementet så står det at det skal være to politikere med. En fra de som sitter og har ordfører, altså de som styrer, og en fra opposisjon. De har ikke stemmerett, men de har talerett. Og det syns jeg var veldig problematisk. Fordi de hadde ingen rolle eller funksjon i rådet, men de satt der. Og argumentet til politikerne var jo at de skulle bringe ungdommenes stemme videre til hovedutvalg og til kommunestyret. Og jeg så jo flere ganger at jeg måtte bli vaktbikkje for å passe på at ikke de påvirket ungdommene politisk. For det var jo kanskje litt sånn kule 25 åringer, ikke sant? Sånne som ungdommene ikke turte å si imot, Og så merket jeg kanskje at de prøvde å få igjennom partipolitikken sin eller påvirke de litt. Så det syns jeg var problematisk. (Kommuneansatt intervjuet av medforsker)

En variant av denne modellen er at ungdomsrådet har politiske faddere, også her typisk én fra opposisjon og én fra posisjon, som ikke deltar på ungdomsrådsmøtene, men som kan kontaktes hvis man trenger råd og veiledning for å navigere i det politiske systemet. Både ungdomsrådet og koordinatorene er enige i at en armlengdes avstand til politikerne er å foretrekke framfor at de deltar på møtene. I Vefsn forteller ungdomsrådet at administrasjonen i kommunene kommer innom ungdomsrådsmøtene og forteller om pågående prosesser.

Mange unge og voksne peker på at skolen og lærere har, eller kan ha hvis man ønsker mer ungdomsmedvirkning, stor betydning ved at de kan sette medvirkning på dagsorden og informere elevene om mulighetene for å medvirke gjennom elevråd og ungdomsråd. Elevråd er også en viktig kommunikasjonskanal fra ungdomsrådet til ungdommene:

Det skal være sånn at en tilfeldig person i klassen kan ta opp en sak med sin elevrådsrepresentant. Elevrådet kan også ta det opp med ungdomsrådsrepresentanten og forhåpentligvis skjer det da noe etter hvert. Det er flere steg. Lærerne burde snakke mer om mulighetene for å medvirke. (tidligere medlem av ungdomsråd)

5.1.1 Ildsjeler, enkeltpersoner og sårbarhet

Det er en sårbarhet knyttet til at det flere steder er én enkelt kommunalt ansatt koordinator som er helt avgjørende for hvordan ungdomsrådet virker. Dette handler om at det er denne personen som har kontakt med ungdommene, men også at det reelt sett ikke er flere i kommunen som har inngående kjennskap til hvordan ungdomsrådet fungerer:

[Navn på koordinator] er den som trekker i trådene og ordner det praktiske, hvordan vi skal skrive søknader, lage koblinger mellom oss og politikere og samarbeidspartnere – hvem vi må kontakte, hva slags budsjett vi trenger. Jeg har jobbet med [koordinator] i mange år og det er nok ingenting som hadde vært enkelt å få til uten [hen]. Alle våre ønsker, planer og ambisjoner har [hen] gitt en realitetssjekk på [...] Når vi snakker om suksesskriterier, [koordinatoren] må like å jobbe med ungdom, det er regel nummer én, hvis du ikke har det brennende engasjementet blir det ikke bra. (tidligere leder av ungdomsråd)

I en kommune forteller ungdommene at de ikke føler de får gjort noe reelt arbeid, hver gang den ene personen de er avhengig av ikke er på jobb eller ikke svarer på henvendelser. Vår

gjennomgang av litteraturen på feltet viser at det mangler kunnskap om hvordan kommuner kan skape og etablere prosesser som institusjonaliserer medvirkning og gjør dem mindre avhengig av de ildsjelene som ofte står bak vellykket medvirkning i en tidlig fase (Bygdås & Hagen 2022). Ungdomsrådet i Bømlo kommune har fått mye oppmerksomhet det siste året, men de opplever selv at dette er ildsjel-basert og kan falle tilbake om ungdomsrådet mister ressurspersonen sin. I en kommune trekkes helsesykepleier på skolen fram som en som både rekrutterer og tar imot innspill til medvirkning, mens i en annen kommune fremheves rollen til en voksen ildsjel i nabolaget i diskusjon rundt etablering av uformelle medvirkningsarenaer for unge som ikke ønsker å delta i organiserte aktiviteter.

Det er gjennomgående i alle kommunene, også der ungdomsrådet fungerer svært godt, at kjennskapen til ungdomsrådet synker jo lenger bort fra ungdomsrådet vi kommer. Vi ser at kommunedirektører og politikere gjennomgående har relativt overflatiske kunnskaper om ungdomsrådet. De er i alle tilfeller positive og entusiastiske på overordnet nivå, men mangler kunnskap og kan sjelden vise til tilfeller der virksomhet i ungdomsrådet har fått til reell påvirkning på kommunal politikk eller praksis. Dette kan være et tegn på mangelfull betydning av ungdomsrådet. Det kan også påvirke hvor stabile ressursene til slike nødvendige voksenstøtter er i den enkelte kommune. Ungdomsrådet i Bømlo sitt prosjekt «Ungdom ved roret», har tidligere hatt som hovedmål å få aktivitet og engasjement rundt rådet. I år vil de gå videre og prøve å bygge opp strukturer rundt ungdomsrådet slik at arbeidet ikke blir så personavhengig. Dette ved å eksempelvis ha ressurssterke voksne knyttet opp til de ulike gruppene og sakene rådet skal arbeide med.

Suksesskriterium #8: Sikre den kritiske rollen som koordinator for ungdomsrådet. De personlige egenskapene til voksenstøtten er vesentlige for unges muligheter til å medvirke.

5.2 Systemer, rammer og skriftliggjøring

En annen måte å håndtere ungdomsrådenes avhengighet av enkeltpersoner på er gjennom å institusjonalisere og skriftliggjøre praksiser. Vi ser at alle kommuner har vedtekter for ungdomsråd, men at det varierer om det finnes ytterligere formelle presiseringer av arbeid og praksis til ungdomsrådet. Å gi ungdomsrådet forutsigbare og kjente rammer og arbeidsformer er med på å redusere sårbarhet knyttet til avhengighet av enkeltpersoner. De fleste unge som deltar i ungdomsråd, er elever og har behov for å ta fri innimellom for å delta på seminarer og møter. På tross av at det finnes et regelverk for godkjent (politisk) fravær av denne type fant vi at dette praktiseres ulikt selv innad i en og samme kommune. På noen skoler kreves det søknad to uker i forkant for å delta på møter, mens andre steder er det greit at man kommer i ettertid med dokumentasjon av fraværet for å få godkjent fravær.

I kommuneloven av 2019 er ungdomsråd, eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse likestilt med tanke på rollen de skal spille på sine områder i det kommunale systemet. Dette er imidlertid ganske nytt, og mange kommuner har hatt praksis der ungdomsråd ikke har fått samme møtgodtgjørelse eller tilgang til kommunestyret som de andre rådene. I våre casekommuner beskriver flere hvordan det har vært en administrativ kamp å oppnå likebehandling av ungdomsrådet. I dag ser vi at de på de fleste steder har samme godtgjørelse for møtedeltakelse og tale og/eller forslagsrett i kommunestyret som de andre rådene. Samtidig er det også eksempler i vårt materiale på at så ikke er tilfelle. Manglende likebehandling av ungdomsråd på disse områdene er signal fra kommunen om at rådet ikke prioriteres.

Kommunene har typisk skrevet ungdomsmedvirkning (og brukermedvirkning generelt) inn i kommuneplanens samfunnsdel. Dette fremheves som en viktig forutsetning for å få til en mer systematisk bruk av medvirkning, fordi det sender et signal fra kommunens øverste politiske nivå, kommunestyret, til hele den kommunale forvaltningen om at medvirkning er vesentlig. Dette er ofte ledsaget av skriftlige veiledninger og *best practice*-eksempler på hva prinsippene i medvirkning skal være og hvordan prosessene kan tilrettelegges. Slike «håndbøker» kan for eksempel understreke at man kun bør invitere til medvirkning hvis deltakerne faktisk har mulighet til å påvirke noe. Eller tydeliggjøre behovet for at deltakerne mottar en tilbakemelding senere i prosessen. Begge deler er poenger som også påpekes i våre intervjuer og i litteraturen om medvirkning mer generelt. I den forstand kan håndbøkene være kilder til erfaringsbasert kunnskap om medvirkning. Vi har i liten grad data på om ungdom har vært deltagende i utvikling av og skriftliggjøring av slikt støttemateriale.

5.2.1 Mosjømodellen og etablering av medvirkningskultur

Det at medvirkning prioriteres i kommuneplanen eller i strategiske helhetsplaner på skole- og oppvekstområdet, kan man anse som et forsøk på å sette større søkelys på medvirkning «top-down». Men vårt materiale viser at man i kommunene er meget bevisste på at et slikt grep ikke automatisk skaper medvirkning i praksis.

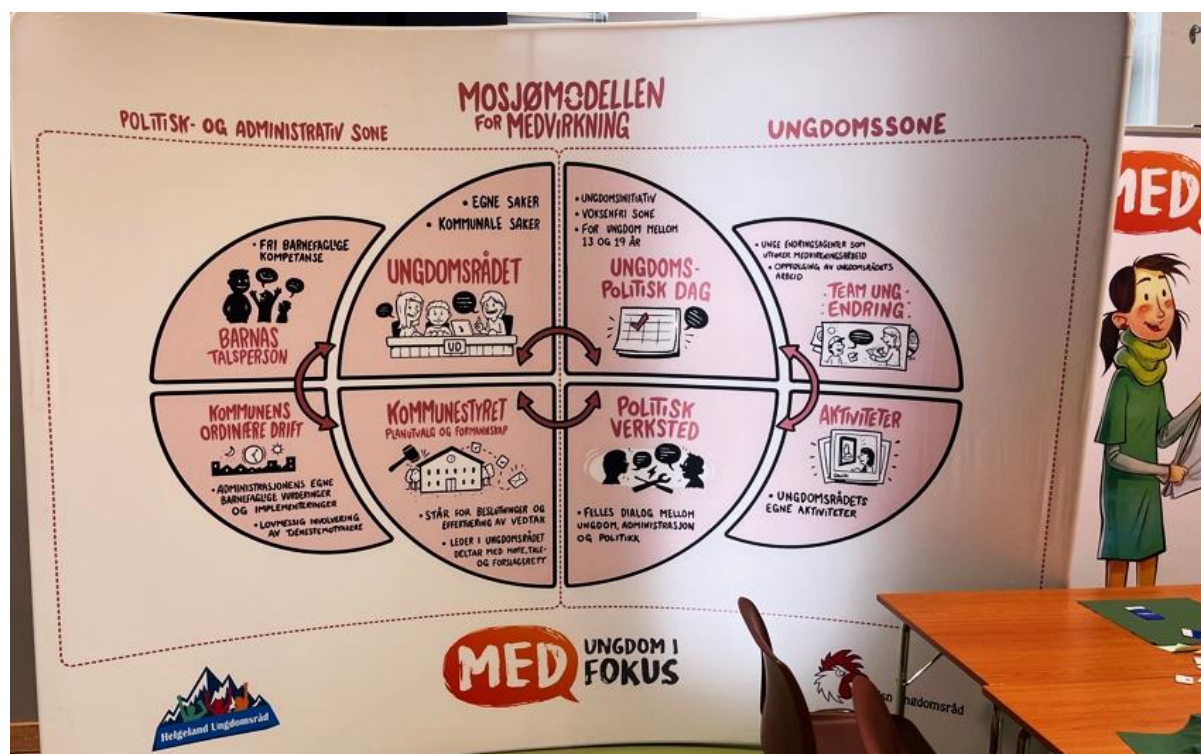
Flere intervjupersoner snakker derfor om behovet for – men også utfordringen med – å etablere en medvirkningskultur, som Mosjømodellen i Vefsn kommune er et eksempel på. For det første tar det tid å skape en kulturrendring hvor unges perspektiver aktivt og systematisk inkluderes i for eksempel det saksforberedende arbeidet i kommunenes ulike forvaltningsgrener. For det andre er det også noen mer grunnleggende avveininger som må tas, hvis ungdomsmedvirkning skal få en større plass i en kommunes beslutninger. Mosjømodellen for medvirkning består av én ungdomssone og én politisk- og administrativ sone som møtes. I hver sone finner en flere oppdelinger som skal synliggjøre hvilket ansvar og oppgaver de ulike aktørene i sonene har, som barnas talsperson eller Team Ung Endring.

Hva er Mosjømodellen?

Mosjømodellen er utviklet av ungdomsrådet i Vefsn og navnet er inspirert av byen Mosjøen i Vefsn kommune. Modellen tar utgangspunkt i de unge og viser hvordan de sammen med kommunen får til samarbeid. Mosjømodellen gir muligheten for større politisk medvirkning fra ungdommens side, ettersom deres synspunkter blir synlige i vedtak og prosesser. I januar 2021 ble Mosjømodellen vedtatt i kommunestyret. Kjernen i modellen er aktivitetene i ungdomspolitisk dag, politisk verksted, samt arbeidet i ungdomsrådet og kommunestyret. Spesielt viktig i modellen er arbeidet under ungdomspolitisk dag og hvordan ungdomsrådet samarbeider med ungdom og politikere for å bearbeide resultatene fra ungdomspolitisk dag i politisk verksted.

Modellen er en måte å følge kommunelovens §5-12 der hver kommune skal opprette et ungdomsråd eller et annet medvirkningsorgan. Alle saker som gjelder ungdom skal forelegges ungdomsrådet, men ungdomsrådet som organ kan også fremme saker på eget initiativ. Modellen skal også være et svar på plan- og bygningslovens § 3-3 der det er lovpålagt at kommunestyret skal etablere særskilte ordninger for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen. Loven er også klar på at hver kommune har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge, § 5-1. Modellen skal sikre at barn og unge blir hørt i saker som omhandler dem eller deres interesser, samt inkluderer unge i de kommunale prosessene.

Kilde: MED ungdom i fokus, <https://ungdom.com>



Figur 11 Mosjømodellen.

«Den [modellen] består av fire hoveddeler: Vi starter på høsten med en ungdomspolitisk dag hvor vi samler inn så mange elever som mulig på ungdomsskoler i Mosjøen og finner ut hvilke problemer de sliter med som de vil at vi tar med videre til politikerne. Etter det arrangerer vi politisk verksted. Vi samler de som var med på ungdomspolitisk dag sammen med politikerne i Mosjøen sånn at de sammen kan diskutere alt det vi har kommet opp med. Og finne ut om de må videre med sakene».

(kommuneansatt)

Medvirkningsinitiativer i Bømlo kommune ble i samtaler med både kommunalt ansatte og ungdom ofte knyttet til ABCD-metodikken, som kommunen begynte å ta i bruk i 2017. Dette er en tilnærming som både unge og voksne er blitt kurset i, der målet er å finne styrkene i sitt eget nærmiljø og sammen sikre at alle får bidra med sitt. Medforskerne gjorde deltagende observasjon på ABCD-festivalen sommeren 2022. Der ble alle som hadde vært med på å gjennomføre ulike aktiviteter gjennom å bruke ABCD-metodikken, feiret. Her deltok blant annet barneskoleelever som hadde fått bygda med på å bygge zipline, grendeutvalg som hadde arrangert dugnad for bygda, rektorer og lærere fra skoler som har brukt metodikken aktivt, ansatte fra en barnehage, ansatte i kommunen og representanter fra ungdomsrådet. Metodikken virker samlende, og er høyt opp i den kommunale bevisstheten. Men i samtale med representanter fra ungdomsrådet, kom det fram at de slet med å forklare hva ABCD-metodikken er, og at de trodde befolkningen hadde lav bevissthet rundt dette. «Alt er vrient arbeid når det kommer til kommunalt», kommenterte en av dem.

Tromsø kommune sin satsing på ung medvirkning gjennom søknaden om å bli en framtidig ungdomshovedstad i Europa, er et annet eksempel på en ekstern driver som kan bidra til å gjøre medvirkning til en omforent kultur i kommunen.

5.2.2 Avveining mellom medvirkning og byråkratiske normer

På spørsmålet om hvorvidt unge skal inn tidligere i policy-prosessen er svaret vi får både ja og nei. Det nevnes generelt at unge sitt perspektiv alltid må vektes, og det anerkjennes, som nevnt over om ungdomsrådene, at tidlig innflytelse ofte betyr større innflytelse. Men medlemmer i

ungdomsrådet (eller andre unge for den saks skyld) verken kan eller skal involveres i alle beslutninger, mener de vi har intervjuet i forvaltningen og kommunestyrene. Årsakene til dette er flere. Et hensyn er at saksfremstillingen vil ta mye lenger tid. Som flere kommuneansatte forklarer, vil administrasjonen derfor ikke kunne understøtte det politiske nivået på en effektiv måte. Et annet hensyn er at kommuneansatte i egenskap av å være byråkrater først og fremst skal sikre at politikere treffer lovlige beslutninger som er virksomme til lavest mulig pris, hvilket ikke alltid er i tråd med å gi ungdommene en privilegert innflytelse. I noen tilfeller vil de unge heller være en part med en særlig interesse i utfallet av en beslutning, enn uavhengige eksperter.

Derfor er den beste løsningen ifølge flere intervjupersoner at ungdomsmedvirkning utenom den faste høringsretten til ungdomsrådet skjer etter saksbehandlerens skjønn. Fra kommunes ståsted vil det altså i noen tilfeller gi mening å involvere unge tidlig i den politiske prosessen og andre ganger vil det ikke det (de unge kommer da fortsatt inn, men senere i prosessen). Vi ser en tendens i intervjumaterialet til at det særlig er direktørnivået i kommunene som er oppmerksomme på den mulige avveiningen mellom medvirkning og byråkratiske normer.

Noen intervjupersoner poengterer at kulturendringer nødvendigvis må komme «bottom-up» og fastholder at man ikke kan diktere de konkrete medvirkningsprosessene fra toppen av det kommunalpolitiske systemet. De ansatte må lære seg å tenke på å invitere ungdommer inn og prøve ut hvordan medvirkningen kan tilrettelegges. Dette gjøres best i små pilotprosjekter og på ad hoc-basis. Dermed inneholder systematiseringen av ungdomsmedvirkning tilsynelatende også et paradoks. På den ene side finns et ønske i kommunene om å sammenfatte erfaringene og utvikle felles kultur og normer i kommunen for hvordan det jobbes med ungdomsmedvirkning. På den annen side må de enkelte kommuneansatte gjøre seg sine erfaringer med hvordan ungdomsmedvirkning best tilrettelegges i den lokale og konkrete konteksten.

Suksesskriterium #9: Planer og strukturer for hvordan medvirkning skal foregå forplikter og er viktige byggesteiner i arbeidet med å skape en medvirkningskultur i praksis.

5.3 Opplæring og kompetanse

«Man må lære å bruke stemmen sin».

Intervjuet voksen, Færder

Det finnes litt ulike tilnærminger til opplæring i medvirkning. Opplæring av et nytt ungdomsråd går igjen som et tema i flere av intervjuene. Noen steder legger koordinatoren vekt på å gi opplæring i det politiske systemet: «Hva er en kommune? Hvordan fungerer de politiske prosessene? Hvordan er kommunen organisert? Hvordan kommer en politisk sak opp til behandling?». Andre steder vektlegges erfaringslæring der de mer erfarne medlemmene veileder og lærer opp de nye gjennom den aktiviteten som faktisk skjer i ungdomsrådet. Dette så vi også var vesentlig i de kultur- og fritidsaktivitetene der ungdom var med i styrer. Det er heller ikke uvanlig at det arrangeres et oppstartseminar for ungdomsråd, gjerne i form av en overnattingstur hvis det finnes midler til det, med team-building og bli-kjent-øvelser:

Vi hadde skikkelig stort opplegg på to dager med overnatting. Det er det som er optimalt, men det krever jo penger. Da hadde vi besøk av ordføreren og diverse kommuneansatte som snakket med oss om hvordan kommunen er satt opp. Det var et sånt «kart» som en av direktørene kom og viste frem som er litt sånn: «Dette er sånn kommunen fungerer». Noe av det er veldig tørt – noe av det er veldig

spennende. Det er på en måte litt «kommune-typiske» presentasjoner som man bare må igjennom, og noe som er veldig fint å lære. Så det var veldig bra. Jeg skulle egentlig ønske man visste mye av det der fra før. Så det er egentlig synd at det kommer så sent. (Medlem, ungdomsråd)

Vi ser hvor viktig det er å jobbe systematisk ved oppstarten og valg av nytt ungdomsråd. Ved å jobbe tett med en bred og stor ungdomsgruppe, får rådsmedlemmene en større stedsbevissthet og oppmerksomhet på rundt hva unge i kommunen synes er viktig. Bømlo er et godt eksempel på hvordan man løser en slik oppstart. Bømlo og Askøy bestemte seg for å arrangere en felles samling for de to ungdomsrådene på Flesland siste helga i september 2022. Her deltok totalt 76 representanter for elevråd og frivilligheten i de to kommunene. En ungdomsrådsdeltager fra Bømlo forteller om oppstartsamlingen hen var med på:

Då brukte me 'Open Space' som handlar om kva ein brenn for og korleis ein vil jobba med dette. Dei som ville jobba med vidare med ideen sin fekk moglegheit til å vera med i ungdomsrådet. Eg trur det var nøkkelen til eit veldig aktivt ungdomsråd, som me har vore dette året.

Formålet med samlingen var tredelt; at ungdommene skulle bli kjent, at de skulle få en innføring i ulike metoder og verktøy for å fremme medvirkning og at de skulle finne ut av hvilke saker de skulle jobbe med det neste året. Temaene som kom opp under runden med Open Space, og som flertallet var opptatt av, er i stor grad relatert til manglende busstilbud, bedre/enklere tilgang på helsepersonell, hvordan få en bedre skolehverdag og større tilbud av fritidsaktiviteter. Også andre kommuner har arrangert oppstartssamlinger for ungdomsrådet på lignende måte eller arrangert turer for å besøke andre ungdomsråd eller stortingspolitikere i Oslo. *MED ungdom i fokus* er en organisasjon underlagt Vefsn kommune, hvor ungdom tar på seg oppdrag fra ungdomsrådet, skoler eller andre.

Konseptet er at ungdom prater med ungdom. Noen holder ungdomsdag, kurser og medvirker. Vi medvirker som vi kaller det. Vi skal være på samme plan som de vi diskuterer med. Vi får et oppdrag fra oppdragsgiver de vil ha svar på. Kommunen kan for eksempel spørre «Hvordan er det å bo i Vefsn?». Da omformulerer vi spørsmålet, bryter det ned til mange små spørsmål og omformer det til fokusdag. Så kjører vi fokusdag der vi som tilretteleggere skriver rapport, vurderer hva vi har funnet ut og overrekker rapporten til oppdragsgiver. (Ung MEDarbeider)

MED ungdom i fokus i Vefsn

MED ungdom i fokus er en stiftelse som tilbyr kursing og opplæring for ungdomsråd med utgangspunkt hvordan Vefsn ungdomsråd har organisert sitt medvirkningsarbeid. MED står for Medvirkning, Endring og Dialog. Med ungdom i fokus tilbyr organisering og gjennomføring av fokusdager hvor unge brukere av tjenester og tilbud gis mulighet til å komme med innspill til forbedring og (videre)utvikling av disse. De som gjennomfører fokusdagene er unge MEDarbeidere som har erfaring med å delta på, og opplæring i å lede denne type dager. De voksne i *MED ungdom i fokus* skal fasilitere og formidle oppdrag, men det er de unge MEDarbeiderne som står for gjennomføringen.

Kilde: MED ungdom i fokus, <https://ungdom.com>

5.3.1 Opplæring av voksne

Et viktig punkt i spørsmålet om hvordan man etablerer en kultur for medvirkning i en kommune er utvikling av kompetanse rundt medvirkningsprosesser, samt opprettholdelse og fordeling av denne i kommunen som organisasjon. En del av kommunene har investert i å hente inn

ekspertise fra eksterne aktører (for eksempel Forandringsfabrikken). I noen tilfeller har de eksterne bidragene bestått av diverse medvirkningsworkshoper. I andre tilfeller har bidragene hatt søkelys på kompetanseutvikling og handlet om å lære opp frontlinjepersonale, for eksempel lærere, i velprøvde medvirkningsteknikker som de deretter selv kan anvende. I flere intervjuer fremheves dette som en mer strategisk og langsiktig bruk av ekstern ekspertise.

Flere kommuner jobber med å finne ut hvordan de kan opprettholde medvirkningskompetanse. Som vi har nevnt er ungdomsmedvirkning ofte knyttet til prosjekter med midlertidig finansiering. Det betyr også at ungdomsmedvirkning typisk er drevet frem av enkeltpersoner som er ansatt i et konkret prosjekt. Dette er åpenbart en sårbar situasjon, fordi den ansatte kan forsvinne når prosjektet slutter. Selv hvis kommunen har prioritert å ansette faste medarbeidere med kompetanse i ungdomsmedvirkning, vil dette typisk dreie seg om en enkeltperson eller to personer som også kan forsvinne hvis de for eksempel bytter jobb.

Særlig på direktørnivået ser vi i vårt materiale at man jobber aktivt med denne problematikken. Det at ungdomsmedvirkning ofte beror på midlertidig finansiering og er drevet frem av enkeltpersoner anses som et grunnvilkår og det er derfor en ledelsesoppgave å navigere i dette. Et grep er å få samlet skriftlige veiledninger og strategiske dokumenter basert på de enkelte prosjekter og kjerneansattes erfaringer. Men det er også gode erfaringer med å tilrettelegge arbeidet på en mer kollektiv måte. En kommune fremhever for eksempel hvordan man i økende grad jobber team-basert når unge skal medvirke slik at flere ansatte tar del i medvirkningsarbeidet. Flere kommuner har også lagt til rette for læringsfellesskap hvor ansatte med kontaktflate til de samme problematikene eller ungdomsgruppene kan ha erfaringsutveksling.

Det er også verdt å nevne at selv om det ligger en sårbarhet i at medvirkningsarbeidet er knyttet til enkeltpersoner, så kan ungdomsmedvirkning ikke lykkes uten å være drevet frem av ildsjeler. I vårt materiale er tydelig at det engasjementet som finnes hos dem som driver med medvirkning oppfattes som en forutsetning for å komme i kontakt med og motivere de unge. Ildsjelene i Færder kommune beskrev hvordan ungdomsmedvirkning først ble tatt på alvor da det ble en felles enighet om at det skulle belyses.

Et annet poeng rundt medvirkningskompetanse er at den ofte ikke bare er knyttet til enkelte personer, men også konsentrert på enkelte avdelinger eller tjenestegrener av den kommunale organisasjonen. Flere intervjupersoner påpeker det uheldige i dette, fordi de beslutningene en kommune treffer med relevans for unge ikke er isolert til ett utvalg og en forvaltningsgren. Det gjelder for eksempel psykisk helse, som åpenlyst går på tvers av de normale administrative oppdelinger (helse, skole), eller anleggsprosjekter der unge er kjernebrukere (plan- og bygningsaker, skole og kultur). Dermed kan det oppstå en «siloeffekt» i hvordan medvirkningskompetansen er fordelt.

En løsning på dette er å jobbe i tverrgående team, hvor ansatte fra én tjenestegren samarbeider med ansatte fra andre grener og dermed får «låne» medvirkningskompetanse i konkrete situasjoner. En annen løsning vi ser i vårt materiale er at enkelte medarbeidere med sterk medvirkningskompetanse virker som en slags «in-house»-konsulent, som kan hentes inn på tvers av kommunen når det er behov for det. Men det er altså ikke bare kommunen som har medvirkningskompetanse. De unge sitter også på en medvirkningskompetanse som kan brukes av kommunen for å sikre involvering, slik *MED ungdom i fokus* i Vefsn er et eksempel på.

Suksesskriterium #10: Sats på opplæring i medvirkning av både unge og voksne. Dette er med på å sikre kompetanseoverføring, eierskap og bevissthet rundt ung medvirkning.

5.4 Plattformer og informasjonskanaler

Mye av hverdagen til ungdommer utspiller seg på nett. Samtidig har de fleste ungdomsråd ingen lett tilgjengelige kanaler for å kommunisere med ungdomsbefolkningen, være seg digitale eller fysiske. Vi finner også at ungdom generelt forteller at de har mye engasjement og gode saker de vil fremme, men at de vet ikke hvor og hvordan de kan fremme sine saker. Ungdom generelt i kommunene er usikre på hvor de kan henvende seg.

Alle kommuner har kontoer på sosiale medier som Facebook og Instagram, men det er få ungdommer som kjenner til disse kontoene, og de brukes heller ikke aktivt til å innhente innspill eller kommunisere ut hva ungdomsrådet er opptatt av. I noen grad brukes elevrådene til å formidle hva som skjer i ungdomsrådet og hva de oppnår, men det er generelt lite systematikk å spore i hvordan ungdom blir informert om arbeidet og hvordan de kan komme med innspill til ungdomsrådet.

En ungdom vi intervjuer forteller at «det er gode tilbud for noen, men det er liksom veldig få som får være med på de tingene.» Mye av årsaken til at unge ikke får være med, knyttes til manglende informasjon om tilbud – det være seg fritidsaktiviteter, hengesteder eller formelle medvirkningsarenaer som ungdomsråd. Fredrikstad Blad startet i 2021 en egen ungdomsredaksjon, som ledes av en ung voksen og der ungdommer mellom 14-19 år møtes en gang i måneden for å jobbe med ideer til saker. I andre kommuner kommenteres det at lokalavisa ikke er et sted for ungdomsstemmer eller for å spre informasjon om ungdomsaktiviteter eller muligheter til å medvirke.

Det pågående prosjektet «Give me SoMe dialog» i Vefsn kommune har ambisjoner om å utvikle en digital plattform for ungdom, for å forbedre tilbudet og tjenestene kommunene gir til sine unge innbyggere. Ungdommene er partnere i prosjektet, som ledes av voksne. Målet er å utvikle en nettside eller app hvor man kan ha ung til ung-dialog, en e-helsetjeneste, kunne melde seg på ulike aktiviteter og få den informasjonen en ung innbygger trenger. Under innovasjonscampen på Mosjøen i august 2022 jobbet inviterte ungdommer og voksne med innholdet i den digitale plattformen.

Ungdommene i Ås legger også vekt på at det ikke finnes noen digital plattform som appellerer eller er gjenkjennelig i deres hverdagsliv når det kommer til medvirkning (Birkelund et al. 2022). På kommunen sin hjemmeside mangler det illustrasjoner og forklaringsvideoer som kunne gjort det lettere for ungdommen å engasjere seg. I intervjuer kommer det fram at ønsket om en digital plattform er gjentagende blant ungdommene. En antakelse studentene hadde i forkant av intervjuene var at ungdommene ville nevne sosiale medier som en god plattform for medvirkning. En av ungdommene de intervjuet virket derimot usikker på om de som enkeltpersoner på denne måten kunne bidra til økt medvirkning. Ungdomsrådet underbygger denne påstanden med uttalelsen om at facebook-siden og instagram-kontoen deres blir lite brukt til medvirkning (Birkelund et al. 2022).

Memer mot hatefulle ytringer i Færder

Ungdomsrådet inviterte til en workshop 9. september 2022: «Memer mot hatefulle ytringer». Arrangementet var i samarbeid med «Stopp Hatprat» som er en internasjonal organisasjon som i Norge er basert i Oslo. Alle 9.-klassene i kommunen var representert, altså 14 klasser. Totalt deltok 56 ungdommer, i tillegg til arrangørene og andre frivillige. Målet med dagen var å skape nye virkemidler for ungdom som skal forhindre hatprat i form av for eksempel mobbing mot enkeltpersoner, rasisme, homofobi og xenofobi. Workshopen ble organisert på bakgrunn av at dette var noe ungdom hadde sagt i fra at de ønsket å ha.

For å «løsne» stemninga og skape en trygg atmosfære, holdt arrangørene noen «bli kjent»-leker på starten. Her ble ungdommene fra de fire ulike skolene litt bedre kjent og samtalen kom lett i gang etter dette. Lekene ble holdt i grupper på 10 – 12 ungdommer, og etter hvert ble disse gruppene delt opp i grupper på 3 – 5 stykker

Ungdommene forteller om opplevelser de har hatt der de har opplevd hatefulle ytringer. En gutt forteller at han har opplevd å bli kalt «ape» og «terrorist», ei jente forteller at en i klassen lagde en vits om folk med samme hudfarge som henne selv og en annen forteller om hvordan det er vanlig at folk sier «hold kjeft» og «du er stygg».

Etter en pause ble det lagd «memes mot hatefulle ytringer». Her ble det opprettet en teams-kanal med alle deltakerne kunne legge ut memes de hadde laget. Det tok dermed litt tid før de første «memes'a» dukket opp i chatten, men etter hvert ble lagd en del. Disse ble senere lagt ut på Færder kommunes nettside og Facebook-siden til ungdomsrådet:

<https://faerder.kommune.no/aktuelle-saker/arbeid-mot-hatefulle-ytringer-hatprat.78341.aspx>

For å få et godt samarbeid mellom ungdommen og den voksne som har et verv i kommunen, påpekes det i intervju med ansatte i Horten kommune at felles kommunikasjon er essensielt (Aspesletten et al. 2022). Dette ble bekreftet i senere intervju med et medlem i ungdomsrådet. Et eksempel gikk på betydningen av at prosjektleder i Horten kommunes prosjekt «Spill for helsa» både kjente til og brukte sjargongen som brukes i de enkelte miljøer, spesielt overfor unge medvirkere som kun deltar i enkelte prosjekter på bakgrunn av interesser. Tilbudet, som også går under navnet Spillrommet, går ut på å benytte gaming til å skape en sosial arena for ungdom. Om lag 30–40 barn og unge er innom i åpningstiden, på kveldstid tre ganger i uken. I opprettelsen av en slik arena for gaming beskrives det behov for kommunikasjon med «mye kødd og tull», samtidig som store deler av kommunikasjonen foregikk på en digital plattform ungdom som gamer allerede bruker, som Discord (Aspesletten et al. 2022).

Suksesskriterium #11: Involvere unge i utvikling av ulike kommunikasjonsplattformer som åpner for medvirkning.

Del 3

6 Hva fører ung medvirkning til?

«Nok tid. Nok penger. Nok ressurser.»

Intervjuet voksen, Færder kommune

Medvirkning er en loop der man (1) innhenter innspill, (2) forankrer og tar innspillene på alvor og så (3) forteller tilbake til de som kom med innspill.

I enkelte av våre intervjuer både med unge og noen voksne antydes det at ungdomsmedvirkning i en del tilfeller bærer preg av skinnmedvirkning og noe som kommunene er pålagt å gjøre mer enn at de egentlig lytter til ungdommen. En av de største barrierene mot ung medvirkning er at de som sitter på makten stiller spørsmål ved ungdoms kompetanse og modenhet for å delta, og at mulighetene for å gjøre endringer kommer for sent når mye av grunnlaget allerede er lagt (Bygdås & Hagen 2022). Vi ser at eierskap blant ungdom og forståelse blant voksne er avgjørende for at ung medvirkning skal være reell. Det er tre viktige tematikker som går igjen når vi snakker med unge og voksne om dette, 1) hva er ungdommenes hjertesaker og hva blir regnet som «ungdomssaker» blant voksne, 2) behov for og mangel på tilbakemeldinger etter innspill, og 3) hva motiverer unge til å medvirke og voksne til å støtte oppunder unges medvirkning?

6.1 Unges hjertesaker

«Å ta det på alvor handler også om å argumentere imot og ha en diskusjon.»

Intervjuet voksen, Tromsø kommune

I alle kommunene vi studerte er det spesielt to saker som ungdom er opptatt av; kollektivtilbudet og psykisk helse. Samtidig er de fleste voksne, og da både ildsjeler, kommuneansatte og politikere, opptatt av utenforskap og fraflytting når vi diskuterer ung medvirkning med dem i intervjuer. I mange kommuner er det noe avstand mellom der folk bor, der de går på skole og der fritidsaktivitetene foregår. Kollektivtilbudet er gjerne lagt opp etter modell av et sykkelhjul der eikene representerer de ulike bygdene i kommunene og navet er sentrum i kommunen. Da blir det slik at for å reise fra et sted til et annet må unge først innom sentrum og bytte buss. Når det ikke er så mange avganger, bruker de mye tid på transport.

En ungdom forteller: «Det var en fra ungdomsrådet som går på ungdomsskolen her, men har hjemmet sitt ute på øyene. Han måtte reise fem timer for å komme seg hjem fordi han måtte vente i [kommunesentrum], med bil tar det to timer». Unge blir slik helt avhengige av engasjerte foreldre eller foresatte for å kunne delta på medvirkningsarenaer i egen kommune. I byer er kollektivtilbudet i og nær sentra ofte bedre utbygd, men med en gang man skal bevege seg ut i periferien er busstilbudet mye dårligere.

Dette er en sak som ungdomsrådene i kommunene er opptatt av, men utfordringen er at det er fylkeskommunen som gjennom føringer og bevilgninger bestemmer kollektivtilbudet. Selv om ungdomsrådet jobber for og får støtte i sin kommune, blir ikke busstilbudet bedre av den grunn. Et medlem av et ungdomsråd forteller, «Eg trur at dei vaksne synest det er viktig at me ungdommar blir høyrte på den psykisk helse-fronten. Eg skulle egentleg ønska me vart lika mykje høyrte i sånne samferdselssaker». På saker hvor det er aktuelt forsøkes det å samarbeide med andre:

Vi samarbeider jo internt i rådene [innad i kommunen] og så *prøver* vi jo å ha noe samarbeid inn mot det fylkeskommunale ungdomsrådet. For jeg sitter jo der, og vi sender to delegater til ungdomstinget hver høst hvor man kan være med og gi innspill. Og det er jo på en måte, hvis vi vil gjøre noe med buss på tvers av øya, så er det jo *dit* det må gå. Ikke at det er så enkelt å gjøre noe med akkurat det, men alle sånne ting som går på fylkeskommunen; videregående skoler, tannhelse, buss... alt sånt har vi muligheten til å påvirke. Så er det lengre møter og så drar man jo fra et veldig mye større geografisk område så det tar mye lengre tid. Annerledes betalt. Vi har møter midt på dagen så jeg går glipp av skolen. Hvilken politiker jeg snakker med i fylket vil svare meg ulikt hvis jeg sier noe. Fordi at noen er veldig «fan» av ungdomsrådet, og noen er ikke det. (Leder ungdomsråd)

Færder kommune



Figur 12 Modell av foreløpige funn fra Færder kommune, laget av medforsker på samling 27-28.11.2022

Modellen den ene medforskeren laget av Færder kommune under analyseworkshopen vi gjennomførte etter datainnsamling, symboliserer et kart over øyene som tilhører kommunen og

deres viktigste kjennetegn. Modellen består av elementer som skal vise Færders natur, og en gammel person med hendene full av penger, for å symbolisere hvordan det virker at kommunen støtter og tar mye bedre vare på de eldre/pensjonister enn den yngre populasjonen. Flere bilder og små gjenstander symboliserer at Tønsberg har mye mer enn Færder.

Hovedfokuset i den analytiske modellen er likefullt på det manglende kollektivtilbudet: Et stort bilkrasj symboliserer hvordan den eneste fastlandsforbindelsen ikke er nok for kommunens store befolkning, noe som leder til mye trafikk rundt rush-tiden. En buss ligger halvveis nede i vannet for å symbolisere hvor ille bussforbindelsen i Færder er. Hovedveiene i Færder kommune er med for å vise frem hvor lett trafikk kan bli dårlig, og hvor bussene kjører (og ikke kjører). Sammenhengen mellom manglende kollektivtilbud og ulik prioritering av befolkningen vises også fram: Modellen viser mange mennesker på fastlands-området (Tønsberg), som smiler og skal virke som at de har det mye bedre enn menneskene på øyene som har triste ansikter; dette skal symbolisere hvor avhengig befolkningen er av fastlandstilbudene som ikke finnes i Færder, og hvordan det kan ha direkte påvirkning på den mentale helsen.¹¹

Når det gjelder psykisk helse er dette en sak alle ungdomsråds-representantene vi intervjuet er opptatt av. Dette handler blant annet om et økende behov for tilgang på helsesykepleier blant unge. I en av kommunene er nettopp helsesøster den som kjenner til og rekrutterer ungdommer til uformelle medvirkningsarenaer, også de som er i en mer sårbar posisjon og som ikke ellers deltar i organiserte aktiviteter. Vefsn har satset på en psykisk helsetjeneste for ungdom mellom 13 og 23 år. Dette kom som et resultat av innspill fra ungdom over tid og de ungdomspolitiske dagene. Noen av ungdommene sa at rus- og psykiatritjenesten var vanskelig å oppsøke fordi det hørtes ut som om det var slitne narkomane som gikk der og da ville ikke de gå dit, og da ble navnet endret til avdeling psykisk helse som de heter i dag.

En av ungdommene vi intervjuet i Bømlo kommune, startet på eget initiativ en organisasjon han kalte «Ung i psyken». Han holder foredrag i klasserommene, og snakker om å være ungdom, å være en venn og hvilken påvirkning unge har på hverandre. Dette initiativet har blant annet gitt ham en plass i barn og unge-komiteen til det lokale Moster2024-arrangementet som er knyttet opp mot verdensdagen for psykisk helse. «Jeg opplever at vi har blitt veldig hørt», sier han. «Men jeg skulle ønske vi blir hørt i andre temaer, for eksempel samferdsel».

Fraflytting er et tema først og fremst de voksne er opptatt av, og som knyttes til behovet for å styrke medvirkning blant unge lokalt. Tanken er at økt engasjement og deltagelse i beslutningsprosesser vil gi sterkere tilknytning til kommunen. Bekymringen for en generelt aldrende befolkning, mangel på arbeidsplasser for høyt utdannede og for at unge ikke ønsker eller finner relevant arbeid som gjør at de ønsker å komme tilbake, knyttes til strukturer for medvirkning. Som en ungdom sier, «man må ha tid for å trene seg på det». Når «opptrent» ungdom flytter fra kommunen, mister man også mye lokal spisskompetanse på hvordan ung medvirkning fungerer akkurat på dette stedet.

Suksesskriterium #12: Ikke undervurder ungdom, de er typisk opptatt av krevende saker som ikke nødvendigvis har noen enkle løsninger.

6.2 Tilbakemelding & gjennomslag

Ungdomsrådene i våre case-kommuner er generelt usikre på hva som gjøres videre med forslagene og meningene de sender videre. De beskriver også mangel på oppdatering og

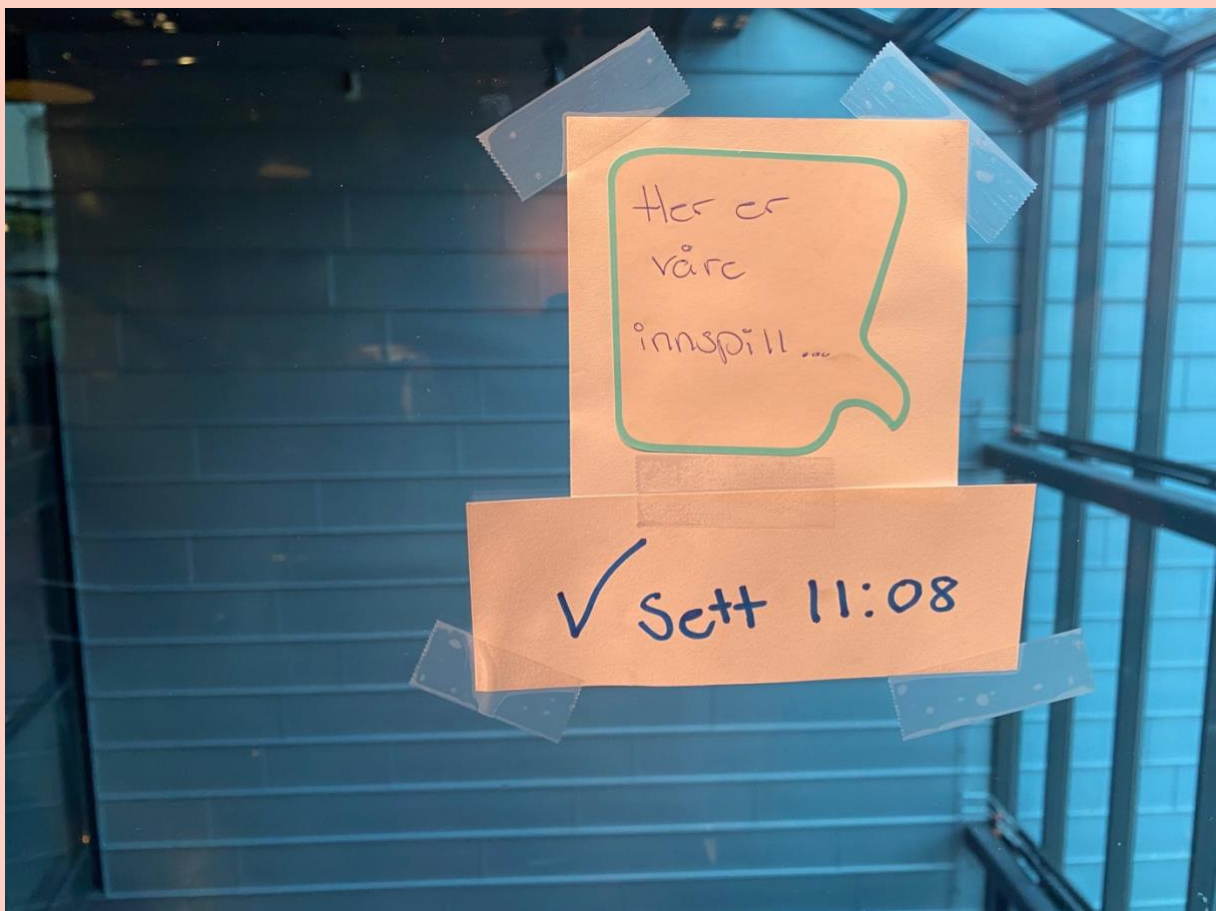
¹¹ Les mer her: <https://www.apa.org/monitor/2019/05/ce-corner-isolation>

tilbakemelding i saker de har uttalt seg om. Vårt inntrykk er at ungdommene i noen kommuner også opplever en avstand mellom ungdommer og kommuneadministrasjon (voksne) som påvirker hvorvidt de føler seg hørt eller om det er grunn til å forsøke å medvirke ettersom de i utgangspunktet ikke opplever å bli tatt på alvor.

Vi finner i litteraturen en del refleksjoner og drøftinger som er preget av grunnleggende positive holdninger til ung medvirkning heller enn å diskutere faktiske resultater og effekter av medvirkning (Bygdås & Hagen 2022). Vi ser i vårt materiale fra seks norske kommuner en tendens til at de som har hatt god ungdomsmedvirkning over lang tid er flinke til å inkludere innspill og uttalelser fra ungdom, for eksempel at skriftlige uttalelser fra ungdomsrådet blir tatt inn i sakspapirene og følger den videre saksbehandlingen. Det betyr ikke nødvendigvis at ungdomsrådet får tilbakemelding på hva som skjer eller blir kjent med utfallet av en sak de har engasjert seg i. Både dette og i hvilken grad ungdomsrådet får gjennomslag for sine synspunkter er tema som mange mener mye om:

Når man får ungdom til å medvirke må man ta det på alvor, men betyr ikke at de alltid får gjennomslag – det betyr ikke at ungdomsmedvirkning blir glasur eller ikke tas på alvor. Den tydeligste anbefalingen når det gjelder ungdomsmedvirkning er at de gjennomskuer det hvis man ikke gjør det på ordentlig, og da blir det verre enn å ikke gjøre noe, da er det kontraproduktivt. (Ungdomsrådskoordinator)

Tromsø kommune



Figur 13 Modell av foreløpige funn fra Tromsø kommune, laget av medforskerne på samling 27-28.11.2022

Medforskerne fra Tromsø kommune presenterte funnene sine som en bildevegg med modeller under prosjektets ressursgruppesamling. Blant hovedbudskapene de la frem var hvordan medvirkning ofte er avhengig av enkeltpersoner og at ungdom forteller at de ofte ikke får

tilbakemelding på de innspillene de kommer med – og da vet de ikke om det de sa hadde noe å si. Medvirkning er ofte et sjekkpunkt på slutten av en sak. Unge får da ikke være med på å sette agendaen, de får bare mulighet til å bry seg om det noen andre har satt på agendaen.

«Hvis man er ute og spør og ikke bruker det, er det verre enn å ikke ha medvirkning», sier en ildsjel i et gruppeintervju.

Nå i år så har jo diverse politikere kontaktet meg direkte og sagt: «Hei, jeg vil snakke med deg om dette» og så sier jeg til [koordinator]: 'jeg vil ikke snakke direkte med politikere' – for det skal vi ikke. Det er ikke greit, det vil vi ikke. Vi er politisk nøytrale og skal ikke ha politisk påvirkning. De kan godt komme i et møte med alle eller noe, men da vil vi avtale de. (Leder, ungdomsråd)

Underveis i våre undersøkelser dukket det opp spørsmål om hvor reell medvirkningen til ungdomsrådet er. I Våler kommune har ungdomsrådet gjennomført ungdomspolitisk dag og fått gjennomslag for sine initiativ til volleyballbane og discgolfbane. Ungdomsrådet i Færder har i løpet av det siste året hatt to kampsaker: møte- og talerett i formannskapet og kommunestyret og forlenget saksbehandlingstid. Begge disse sakene har de jobbet opp selv, og har fått innvilget møte- og talerett. Saksbehandlingstiden er fortsatt under behandling.

Manglende tilbakemelding fra Skysst på forespørsel fra Ungdomsrådet i Bømlo

Skyss er en virksomhet underlagt Vestland fylke og har ansvar for planlegging og tildeling av kontrakter for blant annet buss. Ungdomsrådet i Bømlo har i lengre tid vært misfornøyd med busstilbudet, men har ikke lyktes med å få til endring. I denne saken gjelder det en henvendelse Ungdomsrådet sendte til ruteplanleggingen i Skyss, for å få en bedre koordinering mellom to bussavganger. Skyss spurte om å få innspill, men svarte dem aldri. Ungdomsrådet reiste til Oslo og besøkte Stortinget, for å legge fram saken sin. De fikk høre at det var «fint at de var engasjerte» (intervju ungdom, Bømlo).



Figur 14 Faksimile av Bømlo-nytt 6. september 2022.

I intervju med et medlem fra ungdomsrådet i Horten kommune forteller hen at dette er en trygg arena – og hen opplever at det er enkelt å ytre sine meninger, spesielt når det er saker som angår ungdommen (Aspesletten et al. 2022). Ungdomsrådet har i senere tid prioritert å medvirke i fire saker, med videre uttalelse til barne-, ungdom- og familierådet. I to av sakene fikk de gehør, blant annet ekstra ressurser til skolehelsetjenesten. De forteller at det oppleves engasjerende å se resultatene av egen medvirkning:

Det har økt med en sykepleier, sånn at de kan holde åpent en eller to dager ekstra på helsestasjonen for ungdom. [...] Vi har faktisk også en uttalelse, eller vi ble invitert til å holde en uttalelse for kommunestyret også, så da ble vi skikkelig hørt da også.
(intervju, medlem fra ungdomsrådet)

Ungdommene viser forståelse for at ungdomsrådets ønsker ikke alltid får gjennomslag, og vedgår samtidig at de sjelden tar seg bryet med å spørre hvorfor saken fikk avslag – som det ikke er en automatikk i at de får (Birkelund et al. 2022).

6.2.1 Tilgjengelighet og mangel på ungdomsvennlige rutiner

For alle ungdommene i ungdomsrådene er det slik at møtene kommer i tillegg til skolegang. Møtene, som vanligvis foregår en gang per måned, foregår på ettermiddag eller kveld og varer gjerne i typisk tre timer. I en av kommunene opplever ungdomsrådet at de har altfor kort tid til å lese gjennom sakspapirene: «Sakene kommer på en torsdag og på mandag er det kommunestyremøte. Altså, da har de bare helgen til å lese igjennom, og det er ganske knapt med tid», forteller koordinatoren. Ungdomsrådslederen sier at de har meldt inn forslag til endring, men at dette på grunn av lovverk først kan endres neste valgperiode. Hen forklarer hvordan arbeidet foregår:

Jeg, [navn] og [navn] velger ut saker torsdag ettermiddag. Da går vi inn på kommunen sin hjemmeside, og så trykker vi oss inn på alle hovedutvalgene, og ser gjennom: «Hva av dette kan være relevant for oss?» Og så må vi jo vurdere det og informere ungdomsrådet og sende inn til kommunen hvilke (saker) vi da vil komme med innspill til. Og så gir vi det ut til ungdomsrådet enten torsdag kveld eller fredag morgen, litt avhengig av når kommunen legger ut disse sakene, for det er ikke en selvfølge at de er der på torsdag. Og da har jo ungdomsrådet ikke fredag på dagen, for da har man jo skole, så i prinsippet: fredag kveld, lørdag, søndag ... og det er det. For mandag har man skole, og mandag klokka 6 om kvelden, da begynner møtet. Vi skrev en uttalelse i går hvor vi ordrett skrev: «Vi kan ikke lese 112 sider om vann og avløp for de neste ti årene på fire dager». Man kan jo ikke det. Du kan ikke lese og forstå dette språket som vi *ikke* er vant til. Ja, og det er dårlig skrevet for at ungdom skal forstå. Det kan vi si: «Det er dårlig skrevet, vi sliter med å forstå.» Så vi kan godt komme i et møte og så sier alle sånn: «Ja, men jeg forsto heller ikke alt.

Situasjonen for fylkesungdomsrådet i samme region er derimot annerledes. Dette består typisk av medlemmer fra de kommunale ungdomsrådene, og der får de gjerne sakene over en uke på forhånd, så de rekker å ha et forberedende møte og mulighet til å sende inn spørsmål før sakene skal opp i fylkestinget. Når det gjelder samarbeid med de to andre lovpålagte rådene, eldrerådet og rådet for de med nedsatt funksjonsevne, skjer dette til en viss grad når de har sammenfallende interesser.

Jeg er også i ungdomsrådet i fylket. Vi får sakene over en uke på forhånd, så vi rekker å ha et forberedende møte *før* møtet vårt. Hvor vi snakker med hverandre og vi kan stille hverandre spørsmål som vi kan sende inn til fylket *før* møtet. På den måten så er det ingen spørsmål som «hva betyr det her egentlig?» Vi hadde en sak om statutter for en stund siden, og statutter/statuer - det er ikke alle som så den.

En av ungdomsrådsmedlemmene i Horten kommune kommenterer: «De sakene vi får tildelt er ofte ganske tunge. De er lagd for voksne, utdannede mennesker liksom, så det.. så det kan være litt tungt stoff i det til perioder.»

Suksesskriterium #13: Tilbakemelding på innspill eller saker skaper nærhet til kommunen, både administrativt og politisk, og gjør at medvirkende unge opplever å bli tatt på alvor.

6.3 Motivasjon, anerkjennelse & ressurser

Oppslutningen om ungdomsråd som medvirkningskanal blant ungdom er varierende mellom de ulike kommunene. De stedene der ungdomsrådene fungerer best og har en posisjon i lokalsamfunnet og kommunen, har ofte langt flere kandidater enn plasser i rådet. Andre steder er ungdomsrådet lite kjent og prosessen med å rekruttere medlemmer mer tilfeldig og noen steder vanskelig.

Medlemmer velges de fleste steder for to år og får, etter hvert som de får erfaring, også mer ansvar for arbeidet som for eksempel å velge ut saker til behandling, skrive uttalelser eller bli leder. Det er vanlig at det serveres mat eller snacks og deltakelsen honoreres i likhet med elderrådet og rådet for de med nedsatt funksjonsevne, men i våre studier viser det seg at én kommune – av ukjente grunner – betaler medlemmene i ungdomsrådet 1/10 av det de to andre rådene får. Ungdomsrådene synes generelt det er vanskelig å få frem stemmene til resten av ungdommene i sin kommune. I Bømlo kommune engasjerer ungdom fra de mindre bygdene seg ikke i like stor grad og er derfor vanskelige å få med. Ungdommene i rådet tror selv at det hadde vært enklere å få gjennom saker om de hadde hatt hele ungdommen i ryggen. De forteller også at det er utfordrende å få med de yngste ungdommene.

6.3.1 Hva er attraktivt med ungdomsmedvirkning?

Det er interessant å se på hva politikere og administrasjon egentlig tenker om det normative grunnlaget for ungdomsmedvirkning. Hva er det attraktive ved ungdomsmedvirkning? Det som oftest pekes på er at kommunens politiske beslutninger blir bedre og at kvaliteten på tjenestene økes, hvilket i siste ende gir bedre oppvekstvilkår. Logikken her er enkel: tjenester og beslutninger som berører unge vil treffe de unge bedre hvis de har blitt spurt om hva de trenger eller hva en problematikk består i. I dette tilfellet er ikke rasjonale bak ungdomsmedvirkning annerledes enn andre former for brukermedvirkning. Både politikere, ansatte og ledere i kommunen peker på dette aspektet ved medvirkning som viktig.

Det er mange voksne som framhever at unge kommer med andre typer innspill og ser ting annerledes enn voksne: «[Ungdomsrådet] er utrolig godt involvert i saker som angår dem. Det er aldri forutsigbart, vi må aldri ta for gitt hva ungdommen tror, for ofte er det helt annerledes. Det overrasker oss og gjør at du får større respekt for ungdomsrådet fordi de har sine meninger og kommer ikke med det du forventer. I mange saker er de mer modige enn voksne, de har ikke noen underliggende greier, de ser både de voksne og eldre.» (kommunepolitiker)

Et annet argument for ungdomsmedvirkning er å skape eierskap og legitimitet rundt kommunens politikk. Dette har åpenlyst en egenverdi i et demokratisk perspektiv. Men noen kommuner fremhever også en mer instrumentell verdi. For eksempel ses ungdomsmedvirkning som en måte som kan bidra til at de unge skal få lyst til å bli boende i kommunen eller få unge som er fraflyttet til å flytte hjem igjen på et senere tidspunkt. Dette perspektivet finner vi hos alle, men primært i de små kommunene i undersøkelsen. Det er også enkelte tilfeller hvor politikere beskriver medvirkning som en måte å skape et delt ansvar for beslutningene. Hvis de unge har vært

involvert i en beslutning er det også mer opplagt at de tar en del av ansvaret for at beslutningen kan iverksettes best mulig.

Mange kommuner har en aldrende befolkning og det er flere som peker på at uten en aktiv ungdomsmedvirkning vil det lett kunne bli et ensidig søkelys på de eldre og deres behov for tjenester på bekostning av de unge. «Faglig er det ingen tvil om at tiltakene blir bedre rettet mot ungdomsbefolkningen når ungdom har vært med på hele prosessen», forteller en kommuneansatt. Det er også mange, både unge og voksne, som er av den oppfatning at hvis de unge får lov til å medvirke så vil man kunne få mindre fraflytting, bedre oppvekstmiljø med mindre rusproblemer og bedre tjenester for psykisk helse, men dette er effekter som er knyttet mer til håp enn noe som kan sannsynliggjøres eller dokumenteres. Det er på langt nær alle kommuner som har videregående skoletilbud, ei heller høyere utdanningsmuligheter, og mange unge flytter dermed ut av kommunen for å utdanne seg. Ved å gi unge positive medvirkningsopplevelser er det mange som mener at de som har flyttet ut vil komme tilbake når de er klare for å slå seg til ro og etablere familie. Med unntak av noen anekdoter på at dette har skjedd, er ikke dette noe vi kan dokumentere gjennom våre data.

En siste god grunn til at unge skal medvirke er at det trener de deltagende unge i å bli gode demokratiske borgere. Et aspekt som nevnes av flere kommuner, er for eksempel at medvirkning kan gi en såkalt effektivitetsfølelse (etter det engelske begrepet self-efficacy), dvs. en tro på at man selv har evnene til å søke å påvirke politiske beslutninger og at dette faktisk gjør en forskjell. Denne tanken om dannelse uttrykkes i forbindelse med mange typer medvirkning, men er særlig fremtredende når det gjelder ungdomsrådene. Noen beskriver til og med ungdomsrådet som en rugekasse for fremtidens lokalpolitikere.

6.3.2 Prioritering og ressurser til medvirkning

Alle vi har intervjuet i forvaltningen er i prinsippet positive til ungdomsmedvirkning. Likevel ser vi variasjon i hvordan ungdomsmedvirkning prioriteres, både i form av bevilgninger og oppmerksomhet. Samtidig rapporterer alle kommuner om at ungdomsmedvirkning er politisk ukontroversielt, det er ingen uenighet mellom ulike politikere eller politiske partier. Dette kan handle om bred enighet, som det jo er på noen politikkområder i Norge. Samtidig kan det også være uttrykk for at det er ufarlig, i den forstand at det ikke står mye på spill i ungdomsmedvirkningen. Dette kan være uttrykk for at den reelle innflytelsen som finner sted gjennom ungdomsmedvirkning er begrenset.

Samtidig finner vi eksempler på at politikere og administrasjon bruker betydelige ressurser på å involvere ungdom i spørsmål av stor betydning for kommunen. Et eksempel her er ungdommens rentefond i Våler kommune. Dette fondet stammer fra kommunens salg av energiaksjer på 1990-tallet. Da ble 1 million kroner øremerket ungdom i kommunen. Når kommunen nå er i en svært vanskelig økonomisk situasjon, har bruk av disse midlene til drift av kommunen blitt aktualisert. Her har ungdomsrådets protester blitt hørt, og kommunen ønsker nå å bruke midlene til investeringer i tråd med ungdommens interesser slik disse uttrykkes av ungdomsrådet. Ungdomsmedvirkningen er derfor ikke begrenset til spørsmål av lav betydning, selv om det er vanskelig å dokumentere viktige gjennomslag i store saker.

Som nevnt kan det være grunn til bekymring for at midlertidig satsning på ungdomsmedvirkning, for eksempel knyttet til folkehelsemidler, kan gi en organisatorisk sårbarhet. Samtidig gir denne organiseringen noen fordeler. Selv om prosjektene er midlertidige kan de vare over flere år, og sånn sett gi mer forutsigbarhet enn årlige budsjettprosesser. De kan dermed utgjøre en ramme for medvirkning som gir mulighet til å planlegge innsatser mer langsiktig. Særlig kan det være rom for ikke bare utførelsen, men også en utviklingsfase og en evalueringsfase (Færder,

Tromsø). Dessuten kan eksterne bevilgninger disiplinere til at man har en klar prosjektbeskrivelse med mål og gjennomføringsplan – og ikke minst at det ofte er krav til evaluering, så det blir mulighet for læring.

Flere av kommunene i utvalget er i en utviklingsfase der de er på utkikk etter impulser og læringspunkter utenfra. De eksterne midlene bringer ofte medvirkningssatsningen inn under en interkommunal eller fylkeskommunal paraply der det er arenaer for læring og erfaringsutveksling mellom kommuner. Dette virker å være nyttig for å bygge kompetanse på ungdomsmedvirkning i kommunene og er dermed et verktøy for å utvikle dette feltet.

Vi ser at flere av kommunene har høstet erfaringer fra det de oppfatter som «best case»-kommuner, og «Mosjømodellen» (forklart i kap. 5.2.1) har kommet opp i flere intervju. Det å la seg inspirere av en slik modell kan være fruktbart for kommunene, men samtidig er kommunene ulike og må tilpasse arbeidsformen til sin kommune. Det kan derfor være et behov for at kommunene får tilgang på mer dynamiske modeller.

Vi ser også at små kommuner kan ha særlig nytte av å samarbeide med nabokommuner. Dette kan gi et større faglig felleskap for ansatte som driver med ungdomsmedvirkning, men det kan også være nyttig å bringe ungdommer sammen på tvers av kommunegrenser: «Vi har invitert til felles møter hvor vi har samarbeidet om å arrangere ungdomspolitisk dag, og nå er planen at det etter hvert skal bli helt ungdomsstyrt» (medlem ungdomsråd). På den måten kan de lære av hverandre og bli inspirert av hva som har vært mulig å få til andre steder.

6.3.3 Risiko, mening og anerkjennelse

Et viktig poeng med tanke på medvirkningens potensial for å skape demokratisk kompetanse og selvtilit, er at det også finnes en risiko for direkte motsatte effekter. Som beskrevet over varierer det hvor mye reell innflytelse de medvirkende ungdommer har. Ofte er de overordnede problemer og løsninger allerede på bordet når medvirkningen skjer (for eksempel ved ungdomsrådets høringsrett). Hvis de unge har en forventning om at de kan endre på vedtaksklare beslutninger eller sette dagsorden for hva som i det hele tatt tas opp, men opplever at deres innspill ikke får noen merkbar konsekvens, så kan resultatet bli unge som er demotiverte og mister interessen for politikk.

Alle kommuner nevner dette som en risiko ved medvirkningsprosesser. Derfor er det ifølge kommunene selv helt sentralt dels å ha en forventningsavklaring i forkant, om hvilken rolle de medvirkende unge skal spille i en gitt prosess, og dels at det senere følges opp hva beslutningen ble og hvorfor. Dette må kommuniseres til de unge, så ikke de opplever medvirkningsprosessene som rent symbolske. Her spiller ungdomsrådssekretæren en avgjørende rolle, men vi hører også om gode erfaringer med at politikerne i det relevante utvalg – ofte oppvekst og utdanning (i noen tilfeller kultur) – møter de unge og forklarer hvorfor en beslutning ble som den ble.

Selv om vi finner igjen alle tre argumenter for ungdomsmedvirkning – tjenesteforbedring, økt legitimitet og demokratisk dannelse – i alle kommunene vi har studert, antyder vårt materiale at politikere og administrative ledere prioriterer kvaliteten i tjenestene høyest, mens kommuneansatte tett på ungdomsrådene og de konkrete medvirkningstiltakene oftest nevner punktet om demokratisk dannelse av de deltakende som det viktigste.

Hva motiverer ungdom til å engasjere seg? Et tidligere ungdomsrådsmedlem argumenterer med at motivasjon kan endre seg over tid, og at det henger sammen med mulighetene for å få gjennomslag for saker:

Unges mulighet til å medvirke:
En samskapt studie av ungdoms deltagelse og engasjement i norske kommuner

Jeg synes det har endret seg litt. Da jeg var med, fikk man 500 kr per møte og pizza og det gjorde det veldig attraktivt. Men da var det kanskje ikke så mye saker som man fikk og som gikk gjennom. Men samtidig hadde vi engasjerte ungdom, men det har endret seg de siste årene. Det tror jeg har å gjøre med at de får gjennomslag for ting og det gir dem motivasjon.

Vi ser i vårt materiale at mange ungdom bruker tid, energi og evner til å arbeide med saker som engasjerer, med et ønske om å forandre noe for seg selv og/eller kommende unge generasjoner. For å ta vare på motivasjonen, gi en opplevelse av mestring og dra nytte av ungdommen som en ressurs, er det formålstjenlig og verdifullt å gi tilbakemelding på innspill fra ungdommene.

Medvirkning innebærer også *ansvar* ved at man bidrar inn i en prosess som angår andre. En ungdom vi har intervjuet sier det slik: «Det å bli hørt, trodd, å ikke bli avvist, føles som medvirkning.» Det er slik ikke bare *retten* til å medvirke som må være sentral i en definisjon av medvirkning, men også opplevelsen og mulighetsrommet til å kunne medvirke om man ønsker det. På spørsmål om *hvorfor* det er viktig at ungdom engasjerer seg, svarer en ungdomsrådsleder slik:

Det er viktig for å styrke demokratiet, rett og slett. Uten ungdommene sine meninger så glemmer vi av en hel generasjon og verden blir ikke bedre, verden [for]blir det samme. Vi trenger forandring og vi trenger å vite hva alle mener. (Ungdomsrådsleder)

Et aspekt ved medvirkning som kom fram i våre intervjuer er at medvirkning handler om å få *synliggjort sin kompetanse*, det vil si at man ikke bare gis mulighet til å påvirke, men at det å være involvert i seg selv er en *anerkjennelse* og en måte å bli sett på som individ og samfunnsborger. Framover ser vi at det blir viktig å samle inn data på hvilke situasjonsbetingelser som er gjentakende for at ungdom kommer med gode ideer og går inn i kreative prosesser. Det er i dette mulighetsrommet at nyskaping rundt medvirkning kan skje ute i kommunene. Men for å få i gang disse prosessene ser vi verdien at å tørre å tenke nytt og ikke minst, å ta med ungdommene på laget.

Suksesskriterium #14: Utforsk hva unge selv synes er attraktivt og meningsfullt ved å få muligheter til å medvirke i sin kommune.

7 Fra praksis til modeller for ung medvirkning

«Me vaksne 'jattar' mykje med.»

Voksen, Bømlo kommune

«De voksne er korrump.»

Ungdom, Våler kommune

I analysene våre har vi vært særlig interessert i å avdekke suksessfaktorer og hindringer på tvers av kommuner. Hvordan ser ungdomsmedvirkning ut i praksis når det fungerer skikkelig bra? Hvem får definere hva som er bra eller godt nok, unge eller ansvarlige voksne? Herunder har vi også sett på likheter og forskjeller mellom ulike posisjoner i kommunen, f.eks. politikere og administrasjonen sine perspektiver, og mellom f.eks. større og mindre kommuner. En slik inngang mener vi kan bidra til å finne frem til noen prinsipper og konkrete modeller og for ungdomsmedvirkning i en videre kontekst.

Ifølge kommentarene til Barnekonvensjonen skal prosesser som sikrer barns deltagelse i samfunnet være åpne og informative, frivillige og basert på respekt, de skal være relevante, barnevennlige og inkluderende, støttet av opplæring, sikre og sensitive med hensyn til risiko og de skal være ansvarlige (FN 2009). Dette siste punktet innebærer at «man er forpliktet til å følge opp og evaluere prosessen (...)» Barn og unge har også «krav på å få klare tilbakemeldinger om hvordan deres medvirkning har påvirket utfallet av prosessen.» Til slutt skal de, når det er hensiktsmessig, «gis anledning til å delta i oppfølgingsprosesser eller oppfølgingsaktiviteter.» (FN 2009, s. 31).

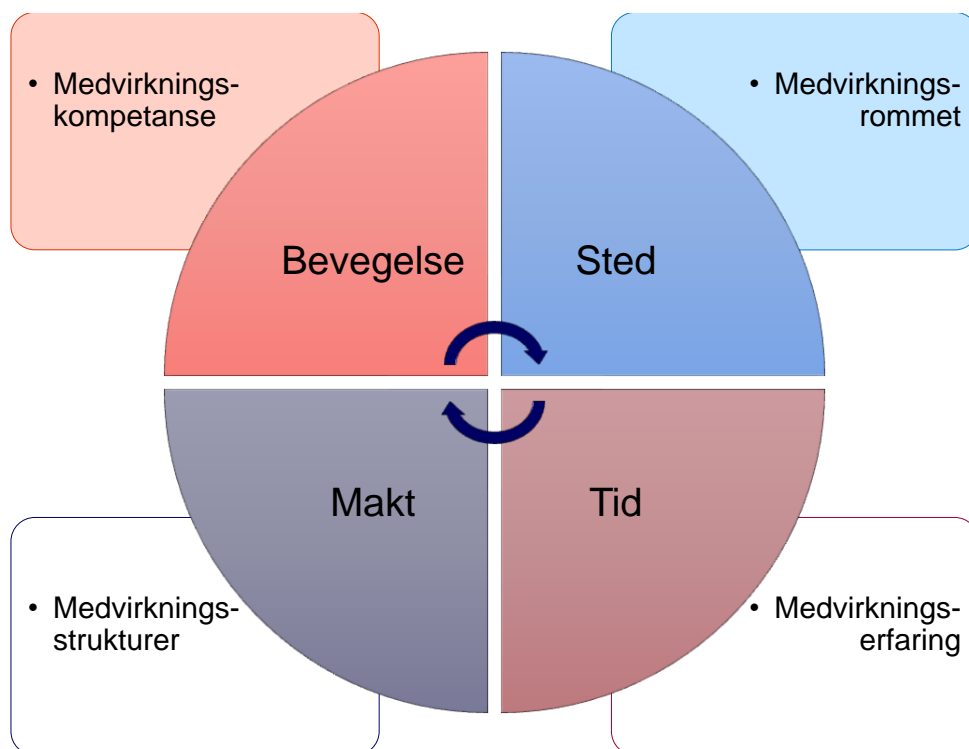
Våre funn fra casestudier i seks norske kommuner som av ulike grunner regnes som sterke på ung medvirkning, viser at disse forpliktelsene ikke oppfylles i dag – til tross for mange gode eksempler, praksiser og initiativer. Ungdommene melder selv, både de som er involvert i ungdomsråd og i uformelle medvirkningsarenaer, at de ikke opplever at de får tilbakemelding om hvorvidt og/eller hvordan deres innspill har påvirket prosesser. Dette gjelder også de «flinkeste i klassen», kommuner som Vefsn i Nordland, der Mosjømodellen strukturerer ungdomsmedvirkningen og engasjerte kommuneledere gir ungdommene spillerom.

Medvirkningsloopen som ble skissert av medforskerne i analysen av datamaterialet fra U+MxV illustrerer de enkle prinsippene som ligger til grunn for Barnekonvensjonen, Grunnloven og derav også barn og unges rettigheter som borgere og brukere av tjenester i norske kommuner:

Medvirkning er en loop der man (1) innhenter innspill, (2) forankrer og tar innspillene på alvor og så (3) forteller tilbake til de som kom med innspill. Hva gjorde vi? Hvorfor/hvorfor ikke?

Denne modellen er vårt forsøk på å «operasjonalisere» en medvirkningsdefinisjon slik at den kan anvendes i praksis. Vi ønsker avslutningsvis å utdype modellen, ved å bringe fram delene som må på plass for å få dette til, uavhengig av lokal kontekst.

Disse komponentene, som må ses i sammenheng, er medvirkningskompetanse, medvirkningsrommet, medvirkningsstrukturer og medvirkningserfaring. Drivere som sted, tid, bevegelse og makt påvirker utfallet av medvirkningsinitiativ og -prosesser.



Figur 15 Analytisk modell over komponenter i ung medvirkning.

7.1 Medvirkningskompetanse (bevegelse)

Vi finner at kompetanse på medvirkningsdeltagelse akkumuleres hos en mindre gruppe, (ut)valgte ungdommer i kommunen. Denne gruppen rekrutteres på ulike måter og i ulike stadier av ungdomstiden, men har alle til felles at de selv ser og anerkjenner at de har en privilegert posisjon, som de gjerne skulle delt med flere unge i egen kommune.

Kompetanse på medvirkningsfasilitering ligger hos enkeltpersoner og ildsjeler i kommunen, om de er ansatte eller innbyggere med egen motivasjon for å sikre at ungdommer har muligheter til å delta i beslutningsprosesser som vanligvis er forbeholdt voksne.

Kompetanse kan knyttes til opplevelsen av anerkjennelse, men denne ser ut til å variere avhengig av omgivelsene. Unge, engasjerte rådsmedlemmer opplever ikke alltid å få anerkjennelse, status eller forståelse fra sine jevngamle, men derimot kan de få det samme fra voksne personer nær dem. Ildsjeler og kommunalt ansatte som er tett på unge opplever å få anerkjennelse fra disse, men ikke nødvendigvis fra politiske eller administrative ledere i kommunen. Vi ser at anerkjennelse av kompetanse er tett knyttet til forståelse og kunnskap om medvirkning, unges rettigheter og prosessene de er en del av. Opplæring og synliggjøring virker her som helt essensielle rutiner som må på plass.

Rutiner for saksbehandling i kommunene, med tanke på omfang og språk i dokumenter, og gjerne også tiden unge gis for å sette seg inn i saker før de skal opp til behandling, viser oss at ungdom ikke er en gruppe som regnes som medvirkere på linje med de voksne aktørene.

7.2 Medvirkningsrommet (sted)

Mulighetene unge har til å medvirke i saker som angår dem, virker å være svært ujevnt fordelt. Hvor unge bor har uforholdsmessig stor innflytelse på deres (manglende) muligheter til å delta på arenaer som gir medvirkningsmuligheter. Det virker også som at rommet til medvirkning begrenses av hva som defineres som ungdomssaker og hvem som definerer disse. Er det ungdommene selv, gjennom ungdomspolitisk dag, eller en mindre gruppe ungdommer, som benytter seg av ungdomsrådenes forslagsrett – eller er det voksne politikere og administrative ansatte som definerer hva som er «ungdomssaker»?

Det kan se ut til at bevisstheten rundt betydningen av unges psykiske helse, gjør at rommet for medvirkning her blir større. Et avgjørende tema knyttet til mobilitet og tilgjengelighet, nemlig kollektivtilbudet i kommunen, virker å ligge utenfor lokale beslutningstagers bevissthet eller mulighetsrom – nemlig i fylkeskommunen. Unge opplevelse av og erfaringer med å ha påvirket og endret beslutninger, er avhengig av graden av tilbakemelding. Hva har skjedd med innspillene deres? Denne delen av den kommunale beslutningsprosessen blir i overveiende grad tilbakeholdt eller usynliggjort for unge i dag. Deres erfaringer med å ha kontroll over eget liv og sine omgivelser minskes dermed, trass i gjentagende initiering av medvirkningsprosesser.

De unge forventes også å tre inn på de voksnes arena – kommunestyresalen – og «spille en rolle som voksen» for å ha innvirkning på de beslutningene som blir tatt. Samtidig regnes de ikke i den konteksten som legitime voksne da de, men noen få unntak, ikke har forslagsrett slik som resten av kommunestyret.

7.3 Medvirkningsstrukturer (makt)

Arenaer for medvirkning finnes både på formelt nivå, gjennom elevråd og ungdomsråd, og på uformelt nivå, gjennom voksen-organiserte og egen-organiserte fritidsaktiviteter i eget nærmiljø. Hvordan medvirkningen er tilrettelagt og foregår i praksis, virker i stor grad avhengig av strukturene som er lagt av voksne ildsjeler eller «nærværende». Slik blir etablering og tilgjengeliggjøring av systemer for medvirkning nødvendig for å sikre at unge har det som trengs for å handle. Lovfesting av ungdomsråd er et eksempel på en slik avgjørende struktur for at unge skal få en plass i kommunale beslutningsprosesser, selv om de ikke er en naturlig del av disse.

I hvilken grad unge selv opplever at de har agens og handlekraft til å kunne delta og medvirke der de ønsker, virker i stor grad å være avhengig av voksne, være seg ildsjeler, enkelte ansatte i kommunen eller en engasjert ordfører.

Gjennom våre funn ser vi at den unge medvirkningen fungerer best når autonomien og dermed makten til å bestemme er høy. Her er det også høy grad av læring og overføring av kunnskap mellom unge som rollemodeller for hverandre. Strukturer som tillater tungt byråkratisk språk i mengder av dokumenter som skal gjennomgås i løpet av kort tid viser at det fortsatt er potensial for å gjøre medvirkningen mer ungdomsvennlig.

Strukturer som ikke lar ungdom få lov til selv å komme med forslag, men at de må gå gjennom kommunedirektør eller et politisk parti for å reise en sak viser også at ungdomsmedvirkningen har en vei å gå før den blir tatt på alvor.

7.4 Medvirkningserfaring (tid)

Hvem som får erfaring og mestring knyttet til medvirkning, virker å være avhengig av nettverk og tilfeldigheter, heller enn at det er spredt bredt og jevnt utover ungdomsbefolkningen. Det gjør også at de som står utenfor slike beslutningsarenaer, ei heller får bygge slik verdifull kompetanse. Medvirkningserfaring er en ressurs som vokser over tid, ettersom unge får økt innsikt i kommunale og politiske beslutningsprosesser. Ungdomstiden er samtidig relativt kort (7-10 år), spesielt i en kommunal plan-sammenheng, mens den relative tidsopplevelsen til unge kan være lang(dryg). Vi ser at disse ulike tidsforståelsene og -logikkene kan gi unge en ufordelaktig posisjon, der de kjemper for endringer og forbedringer i eget (ungdoms)liv, men får ikke selv ta del i disse fordi de kommunale prosessene går over lengre tidsspenn. Her blir igjen lukking av prosesser gjennom klar tilbakemelding og oppfølging en avgjørende del av unges mestringsopplevelse.

I vårt materiale ser vi for eksempel at initiativ for å få et bedre kollektivtilbud gjerne har en lang historie der flere ungdomsråd over flere år har jobbet med saken uten å få gjennomslag. Dette kan bety at ungdom lever i nåtid med en kort framtidshorison hvor fortid og lang sikt betyr lite for hvordan de tenker og handler. Eventuelt at man ikke kan ta for gitt at ungdom og voksne har en lik opplevelse av tid og at en prosess for å fremme en sak for kommunestyret baserer seg på en forståelse av tid og rytme som er tilpasset livet de voksne lever.

Barnekonvensjonens kommentarer til artikkel 12, sier at for at barn og unges medvirkning «skal kunne gjennomføres på en meningsfylt måte, må man fjerne alle juridiske, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle hindringer som står i veien for at barn skal få anledning til å bli hørt og tilgang til medvirkning i alle saker som angår dem» (FN 2009, s. 31). Vår samskapte studie om ung medvirkning i norske kommuner har vist fram noen av disse hindrene, også i kommuner som regnes som gode på ungdomsmedvirkning.

Kommentarene sier videre at dette «krever at man er beredt til å utfordre gamle forestillinger om barns evner og kapasitet, og oppmuntre til utvikling av et miljø der barn kan utvikle og bruke sine evner. Det krever også at man sørger for ressurser og opplæring» (FN 2009, s. 31). I våre studier har vi sett hvordan det ikke bare er unge som trenger opplæring, også voksne som ønsker eller har som jobb å støtte ung medvirkning lokalt i egen kommune, trenger økt kompetanse, kunnskap og forståelse. Modeller for medvirkning, som Mosjømodellen eller andre rammeverk, ser ut til å være et steg på veien til en slik omforent forståelse.

Kommentarene innrømmer at det vil være en utfordring for partene å oppfylle disse forpliktelsene. Men det argumenteres for at målet er oppnåelig dersom strategiene som er skissert «blir systematisk gjennomført, og det blir utviklet en kultur basert på respekt for barn og deres synspunkter» (FN 2009, s. 31). Vi har kalt det medvirkningskultur i denne rapporten, og vil avslutte med et sett av anbefalinger fra oss forskere og medforskere til dere lesere.

8 Anbefalinger: Hvordan styrke unges mulighet til å medvirke?

«Jeg tror det ligger noe godt å vente på oss når det gjelder ungdomsmedvirkning, men vi må jobbe for å få det fram.»

Intervju, Våler kommune

Hva gjør vi så med det vi har funnet ut gjennom empiriske studier i åtte norske kommuner? Medforskerne presenterte foreløpige funn for ressursgruppa for prosjektet på en halvdags-samling 28. oktober 2022, og sammen diskuterte vi hvordan resultatene vi har kommet fram til kan brukes i en lokal og en regional/nasjonal sammenheng. Vi var også nysgjerrige på hvordan resultatene kan og bør formidles for å få betydning og til slutt hvordan modeller for ung medvirkning kan brukes i praksis. Det var stor oppslutning i ressursgruppa om behovet for å få satt medvirkning inn i rutiner, planer og prosesser i kommunene og nytten av å få til større grad av erfaringsoverføring mellom kommuner, slik at de kan lære av og krysskoble hverandres «modeller», for eksempel ved å bruke elementer fra Mosjømodellen på ungdomsrådets oppstartssamling i Bømlo. Flexibilitet ble trukket fram som viktig.

I diskusjonen om hvordan denne kunnskapen kan brukes i en regional eller nasjonal sammenheng, ble lovfesting trukket fram som et virkemiddel. Både for å sikre at medvirkning ikke bare blir et sjekkpunkt og for å sikre alle ungdomsråd forslagsrett i sine kommunestyre. I tillegg ble viktigheten av å gi ungdom mulighet til å delta på prososiale aktiviteter trukket fram. Kunnskapen om ung medvirkning bør formidles til «de som har makten til å gjøre noe» og samtidig sikre at minstekravet til medvirkning ikke blir standarden. Et siste poeng var å støtte oppunder ung til ung-formidling og å få med utsatt ungdom i større grad. Det var også stor oppslutning rundt forslaget om å igangsette et oppfølgingsprosjekt hvor det utforskes flere modeller for medvirkning.

Vi spurte medforskerne i etterkant av analyseworkshopen om de kunne skrive kort om hvilke anbefalinger de selv har, basert på datamaterialet og funnene sine. Under har vi samlet de mest sentrale anbefalingene på tvers av kommunene, og integrert disse i forskergruppas egne anbefalinger. Slik vil både oppdragsgiver og lesere av denne rapporten ha et godt utgangspunkt for å jobbe videre med å styrke ung medvirkning i norske kommuner, i samarbeid med unge selv. Vi har også, basert på drøftinger av funn på tvers av case-kommunene, oppsummert en del sentrale suksesskriterier underveis for hvordan lykkes med ungdomsmedvirkning.

8.1 Mangfold av arenaer for medvirkning

- Det er viktig å sikre at ungdom finner sosiale arenaer der de kan diskutere seg imellom.
- Medvirkning kan foregå på mange arenaer og i ulike former. Det er viktig å ikke lage låsende rammer, slik at alle kan drive med medvirkning på sin måte og på sine arenaer.
- Det er et tydelig behov for bedre informasjonsspredning knyttet til ulike ungdomstilbud og arrangementer, samt at ungdom bør få uttale seg om hva som er et godt fritidstilbud for dem.

8.2 Autonomi og selvstyring med voksenstøtte

- Ungdommer ønsker å ta initiativ og ta ansvar for prosjekter. Gi unge spillerom med trygg veiledning og støtte! Et sentralt element her er å ikke prøve å påvirke ungdommene i prosessen.
- Ungdom kjenner ungdom best! Ungdommene bør i størst mulig grad styre arbeidet sitt selv, med god veiledning fra støttende voksenpersoner. Det bør være ungdommene som legger premissene for hva og hvem de skal arbeide med og hvordan de skal arbeide med dette framover, innenfor et system hvor man har voksent nærvær som gir råd og støtte.
- Å ha politikere fra kommunestyret som politisk fadder for ungdomsrådet er positivt og fungerer godt. En politisk fadder skal være aktiv og synlig for ungdommene i ungdomsrådet slik at de vet hvem de kan ta kontakt med om de har et forslag eller trenger hjelp.

8.3 Opplæring i skolen og av ungdomsråd

- En politisk fadder kan også lære opp ungdomsrådet om hvordan prosesser, kommunen og politikken fungerer. Det er ellers lurt å trene ungdommer opp, gjerne gjennom skolefag, til å aktivt delta i lokalmiljøet og benytte seg av mulighetene til å delta.
- Det er viktig å jobbe systematisk ved oppstarten og valg av nytt ungdomsråd, hvor de jobber tett med en bred og stor ungdomsgruppe, så de får en større stedsbevissthet på hva unge i kommunen synes er viktig. Dette vil også gjøre at flere unge føler eierskap og bevissthet rundt ung medvirkning. Det er viktig å gi god opplæring i hvordan man kan ta saker videre og hvordan man skal navigere i det politiske systemet.
- Vi ser mye positivt ved å arrangere oppstartssamling for ungdomsrådsarbeid. Oppstartssamling gir mulighet for ungdommene til å bli kjent med og trygge på hverandre, man får oversikt over hva ungdommene ønsker å arbeide med i det kommende året og ungdommene får kunnskap om metoder og ressurser de kan dra nytte av i arbeidet. De bør få tilgang på ressurssterke voksne fra kommunen og andre relevante organisasjoner og bedrifter.
- Det er formålstjenlig at de unge får ansvar for slike samlinger ved å legge planen, styre aktiviteter og formidle erfaringer fra ungdomsråd og annet arbeid hvor de har hatt ansvar. Oppstartssamlingen kan gjerne være i en nabokommune med overnatting for å gjøre samlingen formell og spennende. Ungdom verdsetter gruppearbeid og varierte aktiviteter, gode pauser og rom for uorganisert sosialisering.
- Reell innflytelse for et ungdomsråd kan medføre krevende situasjoner for ungdommene. Dette er noe alle kommuner og ungdomsråd bør ha en beredskap på at kan oppstå slik at det kan håndteres best mulig innenfor den lokale konteksten.

8.4 Tilgjengelighet og lave terskler

- I møte med mennesker, uansett alder eller morsmål, bør det alltid spørres om det som blir sagt er forstått. Det hjelper om man tilrettelegger språket etter publikumet.

- Det må være en lav terskel for å delta i medvirkningsprosesser. Ungdom må kunne forstå sakene de jobber med for at de effektivt skal kunne delta. Unødvendig lange, byråkratiske saker med «voksenspråk» demotiverer ungdommer til å jobbe med dem og det bør tilrettelegges for at sakene som ungdomsrådet jobber med er forståelige for dem.
- I tillegg til at sakene må være forståelige er det viktig at all / mest mulig ungdom får mulighet til å delta i deler av arbeidet. Det bør arbeides for å styrke kommunikasjonen mellom ungdom som sitter i ungdomsrådet og resten av ungdommene i kommunen. Gjensidig kommunikasjon mellom ungdommene kan være berikende for alle parter.
- Det må være en tydelig og åpen dialog mellom ungdomsrådet og politikere, samt administrasjon. Dette handler om at ungdommen må få bedre tilbakemelding på sine innspill og saker de jobber med, både så de kan få bredere kunnskap om argumentene som ligger til grunn og at de kan forstå mer av beslutningsprosessen i egen kommune. Dette vil også skape mer tillit blant politikerne, som forhåpentligvis vil få mer tiltro til at ungdommen kan tillegges mer ansvar i beslutningsprosesser.

8.5 Eierskap og unges premisser

- Ungdom bør føle et eierskap til arbeidet de gjør, jo mer ungdom selv er med i arbeidet som omhandler dem jo bedre vil de jobbe. Dette er for at ungdommen skal ha et arbeid de kan være stolte av å gjøre, og dermed alltid ville forbedre det videre. Selvstyre fører fort til følelsen av eierskap.
- Fremfor å forhøre seg med organisasjoner som jobber med barn og unge bør kommuneadministrasjonen aktivt sette av tid til å forhøre seg med ungdommer der sakene gjør det aktuelt.
- Ung medvirkning må skje på de unges premisser.

8.6 Systemer, ressurser og prinsipper

- Medvirkningen er i dag skjør og avhengig av enkeltpersoner. Vår anbefaling er at medvirkningsprosessene må inn i kommunens systemer og prosedyrer, kanskje til og med inn i ansattes stillingsbeskrivelser. Medvirkning må bli en helt naturlig del av kommunedriften.
- Demokrati krever ressurser - også når det er for ungdom. Kommunen må sette av tilstrekkelig med administrative ressurser til medvirkning. Det er ikke bare form og innhold på innsatsen som er avgjørende, også mengde innsats er viktig.
- Det å ha noen systemer for medvirkning rettferdiggjør ikke at man mangler medvirkning på andre områder. Man bør hele tiden ha en høy målsetning, for eksempel «inkludering i beslutningsprosesser» eller «inkludering i demokratiet» som hele tiden kan være noe å strekke seg etter.
- Ungdomsråd bør systematiseres i større grad, eksempelvis gjennom at ungdomsrådsleder bør få delta i bystyremøter og ha talerett. Få ungdomsrådsarbeid inn i et system som fungerer år etter år uavhengig av hvilke voksne som arbeider tett på ungdommen. Kommunen bør arbeide for at ungdomsrådet blir forutsigbart og engasjerende, til fordel for alle involverte.

- Ungdommene har reell medvirkning når de får mulighet til å si sin mening, blir tatt på alvor og får tilbakemelding på hvorfor/hvorfor ikke innspillet blir gjennomført. Vi råder kommunene til å ha som prinsipp om å gi tilbakemelding på innspillene som kommer fra ungdommene.

8.7 Kunnskap & felles forståelse

- Det må også være en forståelse av hva medvirkning faktisk er. Det er behov for en begrepsavklaring, slik at både unge og kommunalt ansatte har den samme forståelsen av hva medvirkning er.
- Sentralt for å fremme ung medvirkning er å sette søkelys på det. Å kalle inn lærere til seminarer, foredrag og andre arrangementer med søkelys på medvirkning kan være et velfungerende virkemiddel om man ønsker å fremme elevmedvirkning på skolene.
- Man må aktivisere en større andel av ungdomsgruppa, for eksempel gjennom workshops på skolen, og legge til rette for at unge bidrar konstruktivt inn mot sitt lokalsamfunn. På dette området kan også kommuner som har vært bakpå med ung medvirkning ta lærdom av hva som har fungert i andre kommuner.
- Til sist: Ungdom ønsker et sted å være sammen, og ikke nødvendigvis flere steder å gjøre noe som krever ferdigheter og særinteresser.

8.8 Oppsummering av suksesskriterier

Vi har underveis i diskusjonen rundt våre funn reflektert over hva eller hvilke forhold som bidrar til å sikre en velfungerende ungdomsmedvirkning. Disse suksesskriteriene oppsummeres her:

#1: Gi unge tilgang på arenaer og muligheter for å vise fram sitt engasjement til andre unge, på egne premisser.

#2: Sikre åpne kultur- og fritidstilbud og tilgjengelighet for unge, som gir muligheter for å bli med i styre og stell av organisasjoner eller kommunale tilbud.

#3: Gi ungdomsråd mulighet til å være tidlig inne, løfte egne saker, bli inkludert i budsjett- og plansaker og etablere formelle kontaktflater mot unge generelt.

#4: Legge til rette for uformelle veier til ung innflytelse, der unge kan påvirke politikk og tjenester direkte, men også medvirke indirekte gjennom demokratiopplæring og forebyggingstiltak i kommunen.

#5: Ungdomsmedvirkning synes å være mest motiverende og engasjerende når de unge gis autonomi og ansvar for planlegging og gjennomføring av aktiviteten. Det å jobbe på denne måten krever imidlertid god administrativ oppfølging.

#6: Sikre gode rutiner for å informere og rekruttere bredt til medvirkning, inkludert demokratisk valg av ungdomsrådsrepresentanter.

#7: Involvering av ungdomsrådet i forberedelse av Ungdata-undersøkelser, tidlig tolkning og presentasjon av resultatene styrker oppfølging av relevante tiltak.

#8: Sikre den kritiske rollen som koordinator for ungdomsrådet. De personlige egenskapene til voksenstøtten er vesentlige for unges muligheter til å medvirke.

#9: Planer og strukturer for hvordan medvirkning skal foregå forplikter og er viktige byggesteiner i arbeidet med å skape en medvirkningskultur i praksis.

#10: Sats på opplæring i medvirkning av både unge og voksne. Dette er med på å sikre kompetanseoverføring, eierskap og bevissthet rundt ung medvirkning.

#11: Involvere unge i utvikling av ulike kommunikasjonsplattformer som åpner for medvirkning.

#12: Ikke undervurder ungdom, de er typisk opptatt av krevende saker som ikke nødvendigvis har noen enkle løsninger.

#13: Tilbakemelding på innspill eller saker skaper nærhet til kommunen, både administrativt og politisk, og gjør at medvirkende unge opplever å bli tatt på alvor.

#14: Utforsk hva unge selv synes er attraktivt og meningsfullt ved å få muligheter til å medvirke i sin kommune.

9 Referanser

- Andersen, Bengt, & Røe, Per Gunnar. (2017). The social context and politics of large scale urban architecture: Investigating the design of Barcode, Oslo. *European Urban and Regional Studies*, 24(3), 304-317. doi:10.1177/0969776416643751
- Andersen, B. & Lorenzen, S. B. (2021). Ballens uforutsigbare vei mot mål: Medvirkning som maktspill. I A. L. Hagen & B. Andersen (Red.), *Ung medvirkning: Kreativitet og konflikt i planlegging* (Kap. 10, s. 223–246). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.150.ch10>
- Andersen, B. & Skrede, J. (2021). Medvirkningsideologiens inntog i byplanleggingen – en invitasjon til grubling. *Kart og plan*, 114(1–2), 7–21. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2021-01-02-02>
- Aspesletten, J., Bokma Mørch, M.L., Næss, M. & Tsesmetsis, C. (2022) Ungdom og medvirkning i Horten kommune, studentoppgave FHV310 - deltakerorienterte metoder i folkehelsearbeid, NMBU, høst 2022
- Birkelund, J.E., Nisja, L., Hafsås, S., Christensen, I.A. & Hjetland, T.C. (2022) “Jeg tror ikke dette her bygget hadde fantes hvis ikke ungdommen hadde kommet med forslag”, studentoppgave FHV310 - deltakerorienterte metoder i folkehelsearbeid, NMBU, høst 2022
- Bygdås, A. & Hagen, A.L. (2022) Ung medvirkning i norske kommuner: En kunnskapsoppsummering. AFI-rapport 2022:07.
- Cele, S., & van der Burgt, D. (2015). Participation, consultation, confusion: Professionals' understandings of children's participation in physical planning. *Children's Geographies*, 13(1), 14–29.
- FN (2009) *Generell kommentar nr. 12 (2009): Barnets rett til å bli hørt*. Komiteen for barns rettigheter (CRC), FN.
- Hagen, Aina Landsverk; Andersen, Bengt (2021). *Ung medvirkning: Kreativitet og konflikt i planlegging*. ISBN: 9788202748821. 311 s. Cappelen Damm Akademisk.
- Hagen A.L., Andersen, B., Brattbakk, I., Ascher, B. og Dahlgren, K (2016) *Ungdomstråkk. Ungdoms bruk av uterom, parker og plasser – forprosjekt*. FoU-resultat 1:2016, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hegna, K. (2018). Endringer i samfunnspolitisk engasjement og deltagelse blant ungdom 2009 - 2016: Økte sosiale forskjeller og polarisering?. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 18(1).
- Hernes, T. (2007). *Understanding organization as process: Theory for a tangled world*. Routledge.
- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Sandkjær Hanssen, G., Winsvold, M., & Aars, J. (2013). Medvirkning med virkning?: innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Klodawski, F. (2007). Choosing participatory research: Partnerships in space-time. *Environment and Planning A*, 39(12), 2845–2860.
- Kommuneloven. (2019). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-1992-09-25-107). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107>
- Langley, A., & Tsoukas, H. (2010). Introducing perspectives on process organization studies. *Process, sensemaking, and organizing*, 1(9), 1-27.
- Lind, C. (2008). Knowledge development with adolescents in a PAR process. *Educational Action Research*, 16(2), 221-233. <https://doi.org/10.1080/09650790802011874>.
- Løvgren, M. & Svagård, V. (2019). Ungdata junior 2017–2018. Resultater fra en spørreundersøkelse blant elever i alderen 10 til 12 år. ISBN: 978-82-7894-703-6. 105 p.
- Maitlis, S., & Hernes, T. (2010). Process, sensemaking, and organizing. *Perspectives on process organization studies*, 1.
- Monkerud, L. C., Indset, M., Stokstad, S., & Klausen, J. E. (2016). Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase.

NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven — Planlovutvalgets første delutredning*. Miljøverndepartementet.

NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2 — Rapport fra Koronakommisjonen*. Statsministerens kontor.

Plan- og bygningsloven. (2009). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>

Prop. 113 S (2018 –2019). Kommuneproposisjonen 2020. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Trætteberg, Håkon Solbu (2016). Does welfare mix matter? Active citizenship in public, for-profit and nonprofit schools and nursing homes in Scandinavia. Doktoravhandling, Universitetet i Oslo. 609.

Trætteberg, HS, Fladmoe, A. Does educational inequality predict exercise of users' choice? Survey evidence from domiciliary care services among elderly in Oslo, Norway. *Soc Policy Adm.* 2020; 54: 1123– 1140. <https://doi.org/10.1111/spol.12589>

Tue Pedersen, R., & Thau, M. (2021). Det politiske arbeide i de stående utvalg. I U. Kjær, & L. B. Andersen (red.), *Kommunalpolitisk lederskab: Tæt på borgeren i de lokale fællesskaber* (s. 103). Hans Reitzel.

Segaard, S. B., & Rommetvedt, H. (2021). Hvem skal bestemme for oss? Velgernes syn på lokalpolitisk representasjon. In J. Saglie & D. A. Christensen (Eds.), *Lokalvalget 2019. nye kommuner - nye valg?* (s. 171-200). Cappelen Damm Akademisk.

Stigen, I.M., Kolltveit, K. og Marte Slagsvold Winsvold. *Fra valg til velferd*. Cappelen Damm Akademisk

Weick, K.E.(1979) *The Social Psychology of Organizing*, 2nd ed. New York: Random House.

Winsvold, Marte Slagsvold; Rose, Lawrence E & Klausen, Jan Erling (2017). Politisk deltakelse mellom valg. I Saglie, Jo & Christensen, Dag Arne (Red.), «Lokalvalget 2015 - et valg i kommunereformens tegn?». Abstrakt forlag. s. 147–167.

Winsvold, M. S., & Torfing, J. (2020). Demokratiparadokset. Hvordan styre et folk som skal styre seg selv? In A. Røiseland & S. I. Vabo (Eds.), *Folkevalg og politisk leder* (pp. 120-140). Cappelen Damm Akademisk.
https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/39904/Folkevalgt_PDF.pdf?sequence=1

10 Vedlegg

Vedlegg 1 Hvordan er det å være medforsker?

Denne studien er gjort som samskapt medforskning. Vi har vært opptatt av å få raske tilbakemeldinger, slik at vi har kunnet justere planene sammen med medforskerne. I samtaler med medforskerne i etterkant av datainnsamlingen kom det fram at oppfølging underveis har vært viktig. Flere uttrykte også et ønske om mer oppfølging, noe som er viktig lærdom å ta med seg inn i lignende prosjekter der medforskere er involvert. Under følger medforskernes refleksjoner rundt sin egen rolle, som ble skrevet mot slutten av prosjektperioden:

Færder – medforskerrefleksjoner

Sara Cambell Sandvand: Medforskerrollen gir et godt innblikk i hvordan man driver med forskning, samt hva som skal til for å kunne produsere et ferdig produkt. I starten var det vanskelig å vite hva man skulle fokusere på, noe som ble lettere ettersom man kom i kontakt med flere fra kommunen og ble kjent med miljøet rundt ungdomsmedvirkning. Det hjalp mye å ha en kontaktperson i kommunen som kunne vise til hvem man burde kontakte for å finne informasjon. Under deltakende observasjon har det vært personer jeg har kjent eller kjent til fra før av, allikevel tror jeg ikke dette har påvirket resultatet noe særlig. I ettertid har jeg også møtt flere fra blant annet ungdomsrådet i sammenheng med elevrådsarbeid.

Under forskningsperioden har jeg lært mye om hva det vil si å forske og at det i stor grad handler om å være aktiv og initiativrik, samt å gripe de mulighetene man får. I løpet av intervjuer og deltakende observasjoner blir man ofte ledet til nye tråder. Det å følge disse trådene videre er sentralt for å kunne kartlegge ungdomsmedvirkningen videre.

Noe av problematikken vi har stått overfor i Færder har vært knyttet til at den andre medforskeren flyttet ut av kommunen og dermed ikke fikk vært til stede fysisk i like stor grad. Vi har dermed ikke fått ha like tett samarbeid som i andre kommuner.

Dessverre har jeg ikke fått mulighet til å delta på noen av samlingene i Oslo, da skole har kommet i veien. Men samtaler med de andre kommunene over Teams har bidratt til å opprettholde en viss mengde kontinuitet. Disse samtalene ga et innblikk i hva de andre kommunene fokuserte på og var kilde til inspirasjon.

Keira Screeche-Powell: Jeg og medforsker-partneren min jobbet hovedsakelig hver for oss siden jeg nå bor på Gjøvik, men vi har allikevel klart å samarbeide der det trengs, takket være moderne teknologi. Det var litt vanskelig for meg å fordele tiden da det føltes alltid som om det ikke skulle være nok. Selvfølgelig er det også helt forståelig at det kan være vanskelig å være like opptatt av prosjektet når man har skole ved siden av, men jeg synes samarbeidspartneren min var tøff som klarer begge med null stress. Jeg er svært imponert over begge arbeid og funn, og gleder meg til å se sluttresultatene.

Mange av funnene anerkjente tanker, hypoteser og teorier jeg hadde fra før, da jeg har brukt seks år av livet mitt til å leve i eller nær Færder kommune, og har lagt merke til en del da jeg også har studert og jobbet på flere skoler og barnehager i kommunen. De fleste jeg kjenner, gikk på skolen med eller spilte i band med var fra kommunen eller hadde bodd der i flere år; nok til at de kunne ha et helhetlig bilde gjennom sin oppfatning av kommunens ivaretagelse av befolkningen, deres sosiale kretser inkludert.

Jeg opplever at gjennom prosjektets intervjuer, lytting, spørring og skriving, har jeg blitt flinkere til å både være i og lede formelle intervjuer, som har forsterket mine sosiale evner i møte med mennesker i formelle settinger. Jeg har blitt flinkere til å analysere informasjonen jeg hører, og fordype meg i tankene rundt hvorfor ting er som de er. Jeg føler at kunnskapene og erfaringer jeg har fått gjennom årets prosjekt kommer til å være av nytte for mine fremtidige konsultasjoner og (forhåpentligvis) mitt arbeid innen den psykososiale sektoren. Erfaringer jeg har fått vil gjøre at jeg har lært og forbedret meg selv og kan gjøre slikt arbeid bedre i fremtiden.

Det viktigste jeg har lært er absolutt det å ta alle sjanser man får, og være modig. Jeg var litt usikker på denne jobben i starten, men med hvert eneste møte, intervju, gode erfaring eller minne som ble skapt, ble jeg mer og mer sikker på at dette var noe viktig å være med på; dette er en del av framtiden.

Vefsn – medforskerrefleksjoner

Mia Lundestad Haugen, Tjibbe Heijnis og Adrian Slåttrem: I starten av medforsker-rollen var det veldig mye å sette seg inn i og oppgaven var veldig åpen, det var ikke en konkret problemstilling å jobbe ut fra. Dette førte til en periode uten intervjuer der hovedfokuset bare var å forstå vår rolle som medforskere. I løpet av perioden var det en bratt læringskurve, ved å gå fra å ikke ha gjennomført noen intervjuer av denne typen til å skulle hente ut viktig kommunal informasjon fra intervjuene som er selvskrevet og gjennomført på egenhånd. Heldigvis var prosjektdeltakerne veldig hjelpsomme gjennom hele prosessen.

Ved å selv være medlemmer i ungdomsrådet var det til tider vanskelig å skille mellom innhentet informasjon og egne erfaringer som ungdomsråds-medlem. Dette bygde også på de uformelle observasjonene vi gjennomførte. Ungdommene i ungdomsrådet var vant til å se og diskutere saker med oss (spesielt Mia) til stede, og dette skapte en lav terskel der alle sa sin mening. Samtidig var det litt vanskelig å skille mellom egne meninger og hva medlemmene i ungdomsrådet faktisk mente.

Tromsø – medforskerrefleksjoner

Hedda Ottarsen Nøstvik: Medforskerrollen har vært en svært spennende, men også en utfordrende rolle. Jeg har lært mye om å være nysgjerrig og har måtte øve på å være åpen for at samtaler sannsynligvis ikke kommer til å utarte i den retningen jeg ønsker.

Jeg synes det har vært utfordrende å spørre om ting jeg allerede vet svaret på og jeg har i mange tilfeller hatt flere roller samtidig. Eksempelvis jobber jeg som sekretær for ungdomsrådet og veileder dem, samtidig som jeg har intervjuet flere av dem om hvordan ungdomsrådet medvirker. Det har noen ganger føltes litt rart både for meg og de jeg intervjuer. Jeg synes også det har vært utfordrende å intervjuer mennesker jeg kjenner godt fra før av, men samtidig har det også vært lett å få i gang fine samtaler.

Fredrikstad – medforskerrefleksjoner

Emil Mathieu Røgeberg og Safia Simpson: Medforskerrollen har vært en «learning by doing»-erfaring. Lite informasjon og veiledning om hva som forventes og ønskes av oss gjorde at vi brukte litt tid på å knekke koden i forhold til hva vi skulle gjøre. Hadde vi fått mer veiledning innledningsvis i prosjektet hadde de frie tøyene vi ble gitt kommet enda bedre til gode. Det har vært noe utfordrende å vite hvor grensen går mellom å være medforskere og forsker med tanke på hvor mye vi kunne ta initiativ til å gjennomføre og hva vi har lov til å begi oss ut på som

medforskere. Helhetlig har arbeidet med prosjektet vært enormt lærerikt. Muligheten til å komme i samtale med nye mennesker, utvide perspektivet og utfordre seg selv er gode erfaringer å ha med seg videre. Vi er veldig takknemlige for muligheten!

Våler i Solør – medforskerrefleksjoner

Karsten Østberg: Rollen som medforsker har vært en svært lærerik prosess fra tidlig denne våren uten spesielle kunnskaper om hverken hva et ungdomsråd var eller hvordan de jobber, til å ha fått dykket dypere inn i ungdomsmedvirkningsprosessene i Våler, samt sammenlignet funn på tvers av flere kommuner. Det å ha kommet helt «utenfra» når man skal arbeide med ungdomsrådet er noe jeg ser på som en fordel, fordi jeg har sluppet rolleblanding. Det har til tross for dette vært litt vondt å sitte helt stille og observere når de har diskutert politiske saker jeg selv engasjerer meg for.

Det viktigste jeg tar med meg fra erfaringene som medforsker er det betydelige bidraget ungdommen ønsker å komme med. Jeg hadde en forventning om at selv de ivrigste kanskje ikke brydde seg så mye om de fikk være med å medvirke eller ikke, og at det mer var en oppgave de var pålagt. Det engasjementet og den frustrasjonen som en del av de unge har vist underveis i prosessen tyder på at ungdommen i kommunen definitivt har lyst til å spille en rolle, og det er også noe jeg kommer til å ta med meg personlig i mitt videre politiske liv i kommunen.

Bømlo – medforskerrefleksjoner

Karina Kallevåg og Tuva Lodden: Å være medforskere har vært en spennende og lærerik prosess. På opptreningssamling i mai ble vi nærmest kastet ut i medforskerrollen hvor vi fikk utfordret oss selv. Vi har begge vært langt utenfor komfortsonen, samtidig som vi har lært mye om forskning og kommunen vår. Å forske på egen kommune har gitt oss et unikt innblikk i hvordan kommunen arbeider og hva både voksne og ungdommer tenker om ung medvirkning. Som både medforsker og representant fra ungdomsrådet har jeg fått en større forståelse for hvordan vi som ungdomsråd arbeider og hva som kan bli forbedret. Det har vært en fordel for oss medforskere at jeg hadde en fot innenfor systemet når det gjaldt arrangement, møter og informanter i kommunen.

Vi føler oss privilegerte som har fått kjennskap til ulike sider av ung medvirkning i kommunen vår. Dette har vært spesielt interessant som ung voksen i kommunen selv. Som medforskere har vi fått stort ansvar og frihet til å forme innsamlingen av data slik vi ønsket, dette har sannsynligvis bidratt til å gi andre perspektiver og data til forskningen. Videre har samarbeid på tvers av kommunene og de andre medforskerne gitt oss inspirerende innblikk i hvordan deres kommuner arbeider. Omfanget av alle opplysningene vi har fått, sammen med tiden til å analysere og rapportere har vist seg å være utfordrende. Det er mye vi ville utforsket og analysert videre og prosjektet har gjort oss brennende engasjert i ung medvirkning.

Vedlegg 2 Canvas for oppsummering av datamaterialet

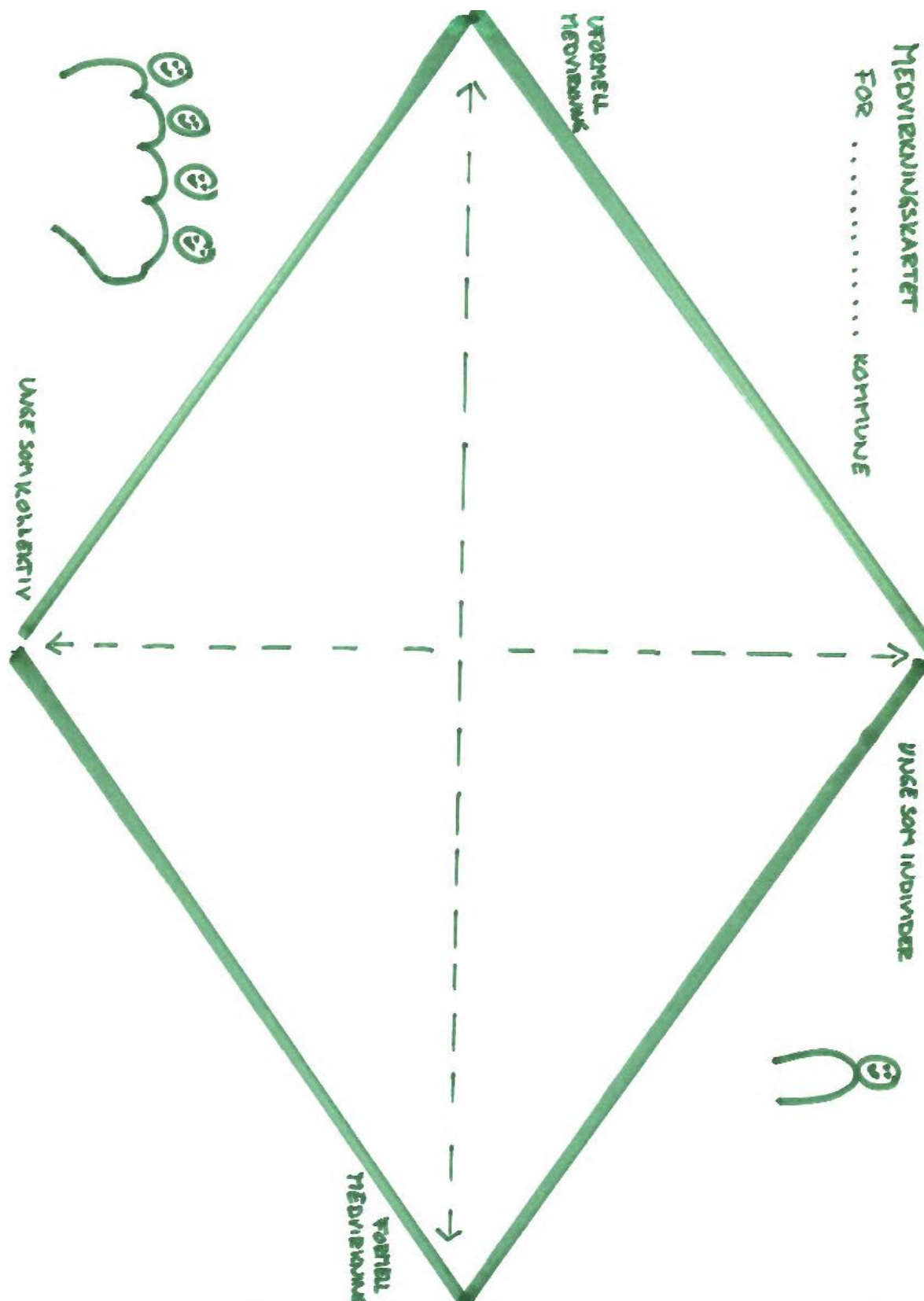
Oppsummering av datainnsamling del 1

Titel (kategorisering):	Type datainnsamling:	Fremgangsmåte: - Hvordan gikk du/dere fram for å få tak i informantene? - Hvorfor ville dere gjennomføre datainnsamlingen?
Når og hvor:	Dokumentasjon: - Hvordan dokumenterte dere datainnsamlingen?	
Deltagende informanter:	Deltagende medforskere:	Planlagte aktiviteter og mål: - Hva hadde du/dere planlagt i forkant? - Hvilke mål hadde dere for datainnsamlingen?

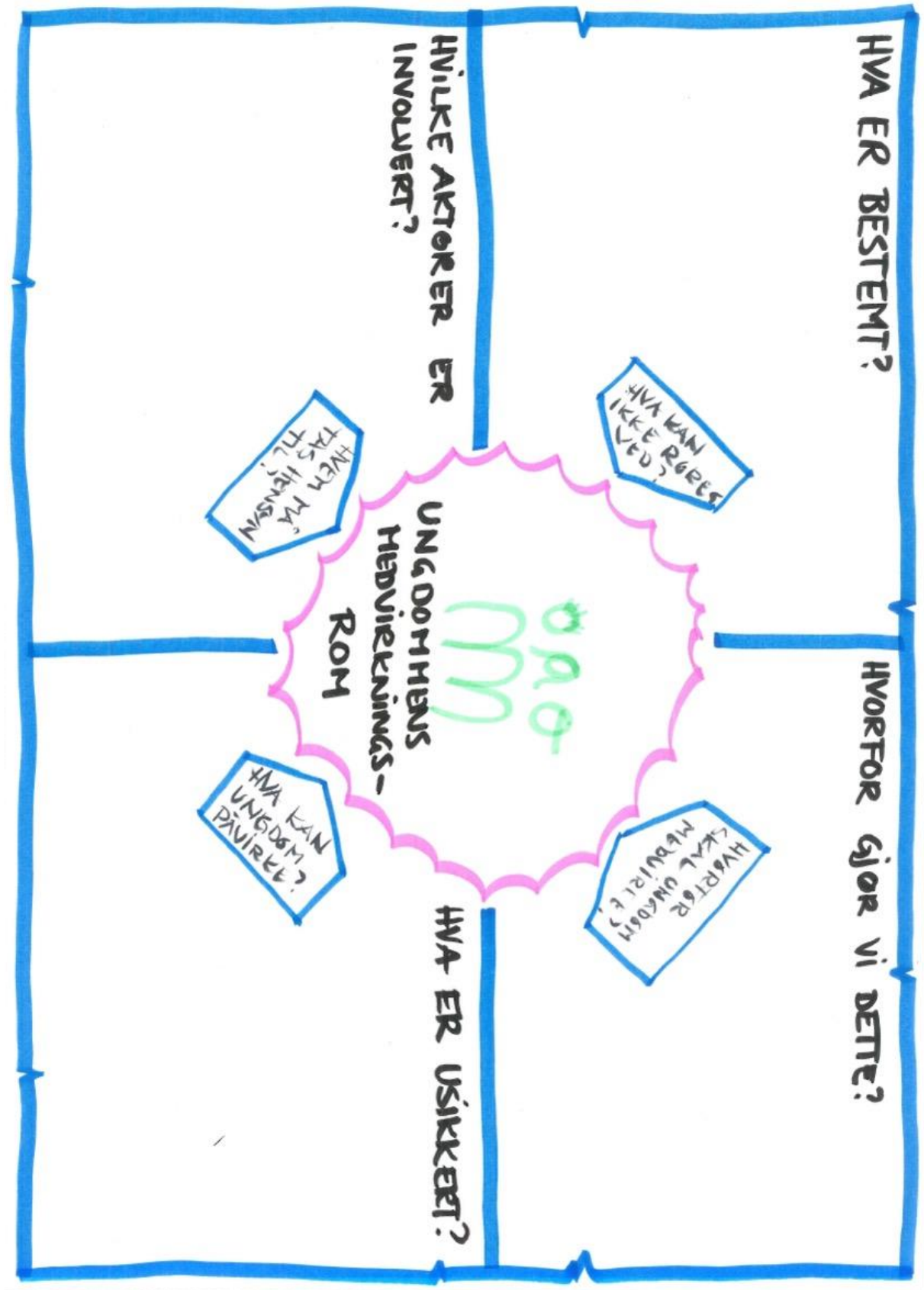
Bruk canvaset til å brette ut dataene dere har samlet inn

Ta utgangspunkt i en aktivitet (for intervju, deltagende observasjon o.l.) og fyll rutene.

Vedlegg 3 Kommunenes medvirkningskart



Vedlegg 4 Unge medvirkningsrom



Vedlegg 5 Praksismatrise over ung medvirkning

	Unge som KONSULENTER	Unge som SAMARBEIDENDE	Unge som PARTNERE	Unge som LEDERE
Beskrivelse	Ungdom gir tilbakemelding og råd på spesifikke områder basert på sin rolle/posisjon som ung	Ungdom samarbeider med andre i prosjektet rundt spesifikke deler av gjennomføring, evaluering	Ungdom er partnere i prosjekt-teamet på lik linje med ansatte/studenter	Ungdom tar selv initiativ og organiserer prosjektarbeidet
Rolle	Tidsbegrenset engasjement. Gir kun innspill og er ikke med på implementering eller beslutninger	Tidvis engasjert	Veldig engasjert. Ungdom er også med på beslutningsprosesser	Ungdom gjør alle beslutninger og er ansvarlig for gjennomføring
Typiske aktiviteter	Brukertestning Konsulterer utviklingsarbeid Tilbakemeldinger på verktøy Gir råd og anbefalinger	Utvikler Assisterer Samarbeider	Er aktivt med i alle faser av prosjektet fra idegenerering til avslutning	Initierer prosjektet Skriver søknad Gjennomfører Evaluerer
Kunnskap- og ferdighetsnivå hos de unge	Begrenset kunnskapsnivå kreves. Ingen opplæring kreves	Middels Begrenset opplæring er nødvendig	Høyt Opplæring er nødvendig	Høyt nivå Erfaring er nødvendig
Roller til voksne som engasjerer unge	Gir oppgaver	Er åpne for nye ideer	Deler kunnskap og metoder	Blir spurt om støtte og råd
Ressurser som kreves	Lite Ikke-bindende engasjement	Middels Koordinerende kapasitet	Høyt Fasiliterende kapasitet	Trenger støtte fra voksne og ressurser for gjennomføring

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

NETTSIDE:

oslomet.no/om/afi

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no