

Rapport 2016:18

Fra medvirkning til makt

Organisering og gjennomføring
av forsøket med stemmerett for
16-åringer i 2015

Marte Winsvold og Guro Ødegård

Institutt for samfunnsforskning
Rapport 2016:18

Fra medvirkning til makt

Organisering og gjennomføring
av forsøket med stemmerett for
16-åringer i 2015

Marte Winsvold og Guro Ødegård



© Institutt for samfunnsforskning 2016
Rapport 2016:18

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (print): 978-82-7763-535-4
ISBN (online): 978-82-7763-536-1
ISSN (print): 0333-3671
ISSN (online): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
English summary	10
1 Innledning	11
Resultater fra 2011-evalueringen	12
Data og metode	13
Rapportens oppbygging	14
2 Valgdeltakelse 2015 – en oversikt	16
3 Intern organisering av forsøket	21
Intern organisering og administrering	21
Kommunens informasjons- og mobiliseringstiltak	27
Sosiale medier, musikkvideo og andre tiltak	28
Informasjon om <i>hvordan</i> stemme – og <i>hvorfor</i>	30
4 Skolens innsats	33
Demokrati og stemmerettsforsøket i undervisningen	34
Samarbeidet mellom skole og prosjektledelse	38
5 Andre samarbeidspartnere	42
6 Oppsummerende diskusjon – hvordan fungerte forsøket?	45
Case Kristiansund: Et samspill mellom flere faktorer	48
Forutsetninger for økt demokratikompetanse hos unge	50
Avslutning	54
Litteratur	56

Forord

Denne rapporten er en del av prosjektet Evaluering av stemmerett for 16-åringer ved kommunestyrevalgene 2015.

Tema for rapporten er hvordan de 20 kommunene som deltok i forsøket med stemmerett for 16- og 17-åringer ved kommunevalget 2015, organiserte, administrerte og gjennomførte forsøket. Hensikten med studien er å komme på sporet av faktorer som kan bidra til å øke vår kunnskap om hva som skal til for å 1) *informere* unge velgere om stemmeretten og de politiske valgalternativene og 2) få økt forståelse om hvilke *tiltak* som bør iverksettes lokalt for å mobilisere unge til å engasjere seg i politikken generelt og til å bruke stemmeretten spesielt.

Denne delen av evalueringen bygger på spørreskjemaundersøkelser til samtlige prosjektledere i de 20 forsøkskommunene. I tillegg har vi gjort et dypdykk i fire kommuner: Mandal, Oppegård, Gausdal og Kristiansund. Vi vil takke samtlige prosjektledere for tålmodig å ha besvart spørreskjemaet og for ellers å ha bidratt med relevant informasjon til evalueringen. En særlig takk til de fire case-kommunene: til prosjektleder i hver kommune som har tilrettelagt for våre feltbesøk, og til lærere og rektorer på utvalgte videregående skoler som har delt sine erfaringer med forsøket med stemmerett for sine elever med oss.

Takk også til våre gode prosjektkolleger Johannes Bergh og Jo Saglie ved Institutt for samfunnsforskning for berikende kommentarer og godt samarbeid gjennom hele prosjektet.

Denne studien er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Oktober 2016

Marte T. Winsvold og Guro L. Ødegård

Sammendrag

Forfattere Marte Winsvold og Guro Ødegård

Tittel Fra medvirkning til makt. Organisering og gjennomføring av forsøket med stemmerett for 16-åringer i 2015

Sammendrag Ved kommunevalget i 2015 deltok 20 kommuner i et forsøk med stemmerett for 16- og 17-åringer. Et tilsvarende forsøk ble gjennomført i 2011. Tema for denne rapporten er hvordan de 20 kommunene organiserte, administrerte og gjennomførte forsøket. Hensikten med studien er å komme på sporet av faktorer som kan bidra til å øke vår kunnskap om hva som skal til både for å *informere* unge velgere om stemmeretten og de politiske valgalternativene, og for å få økt forståelse om hvilke *tiltak* som bør iverksettes lokalt for å mobilisere unge til å engasjere seg i politikken generelt og bruke stemmeretten spesielt.

Utgangspunktet for rapporten er slik sett todelt:

- å øke kunnskapen om hvordan kommuner kan styrke informasjonsarbeidet om demokrati og politikk generelt
- å komme med anbefalinger om virksomme informasjonstiltak og mobiliserende tiltak som kan tas i bruk dersom Stortinget skulle velge å senke stemmerettsalderen til 16 år ved kommunevalg

Studien viser at det er vanskelig å spore en entydig sammenheng mellom de unges oppslutning om valget, altså valgdeltakelsen, og hvordan forsøket var organisert i forsøkskommunene. Dette er ikke overaskende. For det første er 20 kommuner såpass få enheter at det ikke er mulig å foreta en generalisering. Forsøkskommunene er dessuten valgt ut på bakgrunn av forskjellighet i størrelse, politisk styresett og geografi – det kan dermed være mange faktorer som påvirker stemmegivningen, og det er vanskelig å isolere betydningen av organisering. For det andre påvirkes valgdeltakelse generelt – også deltakelsen til forsøksvelgerne i 2015 – av faktorer som utdanningsressurser i familien, elevsammensetning i kommunen, andel unge med innvandrerbakgrunn og andre individuelle og kontekstuelle forhold. Så til tross for at mange forsøkskommuner rangerer høy valgdeltakelse som et viktig kriterium for å ha lyktes med forsøket, påvirkes valgdeltakelsen i stor grad av forhold som kommuneadministrasjonen ikke rår over. I denne rapporten vurderer vi derfor ikke hvorvidt organiseringen av stemmerettsforsøket var vellykket, ut fra hvilken valgdeltakelse forsøksvelgerne hadde. Ambisjonen med denne rapporten er å beskrive hvordan ulike organiseringsmåter og tiltak oppleves å ha fungert.

Analysene bygger på en spørreskjemaundersøkelse til prosjektlederne i de 20 forsøkskommunene og casestudier i fire forsøkskommuner. I case-studien er både prosjektledelsen i kommunen og lærere/rektorer på videregående skoler blitt intervjuet. Det vi er interessert i her, er altså hva

disse informantene løfter fram som avgjørende for å lykkes godt – eller mindre godt – med å informere og kvalifisere unge til å delta i demokratiet generelt og ved valg spesielt. Kort oppsummert løftes følgende betingelser fram:

Hovedfunn

Prosjektorganisering

- En bredt sammensatt prosjektgruppe som involverer flere kommunale enheter, sikrer god intern informasjonsflyt og styrker eierskapet til satsingen og dens nedslagsfelt.
- En sårbar prosjektorganisering kjennetegnes av få personer, manglende prosjektledererfaring, fravær av relevante kommunale enheter i prosjektgruppen og svake økonomiske ressurser til å gjennomføre informasjonstiltak.

Involvering av ungdom

- Dersom ungdommen involveres gjennom ungdomsråd eller andre representative ungdomsgrupper, øker sjansen for at kommunen treffer med sine informasjonstiltak overfor ungdommen.
- Manglende administrativ oppfølging av ungdomsgruppen og svak kompetanse på medvirkningsmetoder øker risikoen for at unges involvering svekkes i prosjektet.

Skolesamarbeid

- Samarbeid mellom prosjektledelsen og skolene i kommunen – både på ungdomstrinnet og på videregående skoler – blir ansett som avgjørende for å informere og kvalifisere unge til å delta i politiske prosesser. Det er viktig at samarbeidet starter i god tid.
- Manglende møteplasser mellom kommunal prosjektledelse og skole hindrer informasjonsflyt og rollefordeling og skaper grobunn for mistillit.

Politikerinvolvering

- Bred politisk støtte, engasjerte politikere og en ordfører som promoterer forsøket, er viktig for prosjektets legitimitet.
- Svakt engasjement fra lokalpolitikere og liten vilje til å legge valgkampen til rette for unge velgere, svekker prosjektledelsens muligheter til å kvalifisere unge til å ta et godt gjennomtenkt valg.

Nasjonale aktører

- Nasjonale kunnskapstreff for prosjektledelsen i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet er viktig som erfaringsutveksling.
- En svakhet med 2015-forsøket, sammenlignet med 2011-valget, var at nasjonale kompetansemiljøer på ungdom, deltakelse og stemmerett – som Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Barneombudet – ikke var like tilgjengelige som de var i 2011. Dette synliggjør prosjektledelsens behov for kunnskap, for drahjelp fra aktører som kan bidra i mobiliseringen av unge og for bidragsytelse på store arrangementer som for eksempel valgdebatter.

Det er gode grunner til å styrke unges kunnskap om politikk og demokrati. I tillegg til at de skal kunne bruke stemmeretten sin dersom stemmerettsalderen senkes til 16 år, er det viktig å gi alle unge – uavhengig av familiens ressurser – de samme forutsetningene til å si sin mening og delta i lokaldemokratiet. Fordi valgdeltakelsen er langt høyere blant de unge forsøksvelgerne, som bor hjemme og går på skole, enn den er blant ordinære førstegangselgere, kan tidlig stemmerett gi både kunnskap om hvordan man deltar i valg, og *faktisk erfaring* med å delta, til en relativt større andel av førstegangselgerne. Anbefalingene ovenfor kan ses på som innspill til kommunene for å styrke ungdoms makt og innflytelse i lokaldemokratiet.

Emneord

Valgdeltakelse, stemmerettsalder, ungdom, demokratiskolering

English summary

Authors	Marte Winsvold and Guro Ødegård
Title	From participation to political power. Experiences from a Norwegian pilot scheme of giving 16 year-olds voting rights at the local elections in 2015.
Summary	In the 2015 Norwegian local elections, 20 municipalities participated in a trial lowering the voting age to 16. Through case studies in four of these municipalities and a survey-questionnaire to all 20 of them, we have mapped how the municipalities organized and conducted the trial. Moreover, we have tried to identify factors that helped or hampered the municipalities in their endeavor to inform young voters about their voting right and to mobilize them to vote. Three factors are particularly important. First, the voting age trial should involve a broad range of municipal departments, as this allows the trial to draw on resources from various parts of the municipal organization. The contribution of the information department is considered as especially important. It is also considered important that the elected councilors focus on policy issues relevant to young voters, and that they make a special effort to communicate with this voter group. Second, young people should be consulted on how to inform the young voters. When youth are not involved in shaping information campaigns, the information often misses the target and is perceived as irrelevant. Third, the municipalities should cooperate with schools, as the schools are probably the most important source of information about politics and elections for this young age group. The cooperation should start well in advance of the election so that the schools have the opportunity to include the voting trial in their curriculum.
Index terms	Turnout, voting age, youth, political education

1 Innledning

Tema for rapporten er hvordan de 20 kommunene som deltok i forsøket med stemmerett for 16- og 17-åringer ved kommunevalget 2015, organiserte, administrerte og gjennomførte forsøket. Hensikten med studien er å øke vår kunnskap om hva som skal til for å *informere* unge velgere om stemmeretten og de politiske valgalternativene, samt å få økt forståelse om hvilke *tiltak* som bør iverksettes lokalt for å mobilisere unge til å engasjere seg i politikken generelt og bruke stemmeretten spesielt.

Utgangspunktet for rapporten er todelt:

- å komme med anbefalinger om virksomme informasjonstiltak og mobiliserende tiltak som kan tas i bruk dersom Stortinget skulle velge å senke stemmerettsalderen til 16 år ved kommunevalg
- å øke kunnskapen om hvordan kommuner kan styrke informasjonsarbeidet om demokrati og politikk generelt

Totalt 124 kommuner søkte om å bli med i stemmerettsforsøket i 2015, i tillegg til Longyearbyen lokalstyre. 10 av kommunene som ble plukket ut til å være med (i tillegg til Longyearbyen) var også forsøkskommuner i 2011, og 10 kommuner var nye. I 2011 var det 143 kommuner som søkte om å bli forsøkskommune. Søknadsmassen forteller oss om en stor interesse fra norske kommuner om å delta i forsøk som har til hensikt å se på mulige metoder for å involvere unge borgere i demokratiet. I 2011 argumenterte kommunene i sine søknader med det som kalles «demokratiske begrunnelser». Mer konkret handlet dette om (1) at søknadene var forankret i ungdomsrådet, (2) at det var et ønske om å videreføre allerede etablerte deltakelsesprosesser, og (3) å styrke unges bånd til kommunen og lokaldemokratiet (Ødegård, 2013). Det er grunn til å tro at de samme begrunnelsene ble benyttet for søkerne til 2015-forsøket.

Begrunnelsen for forsøket fra regjeringens side er gitt i *Forskrift om forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved kommunestyrevalget i 2015*. Her heter det at «Formålet med forsøket er å prøve ut hvordan nedsatt stemmerettsalder til 16 år påvirker ungdoms politiske deltakelse og engasjement i lokalsamfunnet» (§ 2). Denne begrunnelsen er nokså overordnet, og det har derfor vært rom for lokale fortolkninger av hva man har ønsket å oppnå med forsøket. Ønsket om å påvirke ungdoms politiske deltakelse i positiv retning er likevel felles for alle

kommunene, og denne rapportens ambisjon er å belyse hvordan organiseringen av forsøket bidro til å nå dette målet. Er det mulig å komme på sporet av spesifikke eller kontekstuelle faktorer som i særlig grad kan ha bidratt til å øke unge velgeres engasjement og mobilisere dem til politisk deltakelse generelt og til å bruke stemmeretten spesielt?

I evalueringen fra 2011-forsøket ble det foretatt en analyse av de planene og tiltakene forsøkskommunene satte i gang i forbindelse med forsøket. Disse erfaringene ligger som et grunnlag for denne rapporten, som er en av flere delstudier i en bred evaluering av forsøket (se Bergh, red., 2016).

Resultater fra 2011-evalueringen

Studier fra 2011-forsøket viste blant annet at for de fleste forsøkskommunene innebar det å delta i forsøket et økonomisk løft, ettersom det ikke fulgte penger med til å organisere forsøket. For de fleste kommuner var kostnadene først og fremst knyttet til ansettelse av en person som skulle lede prosjektet. Alle kommuner hadde en prosjektleder som var ansvarlig for framdriften og gjennomføringen av forsøket. I tillegg var det flere kommunestyrer som bevilget penger til ulike informasjonstiltak overfor forsøksvelgere, som reklameeffekter til utdeling, informasjonskampanjer på busser, kinoreklamer o.l. Evalueringen fra 2011-forsøket konkluderte med at kommunenes innsats på dette området varierte etter kommunestørrelse og antall forsøksvelgere, men også ut fra i hvilken grad politikerne prioriterte forsøket (Ødegård & Saglie, 2013).

Videre var det i 2011-evalueringen viktig å få kartlagt hvilke aktører som var involvert i arbeidet rundt stemmerettsforsøket. Man kunne tenke seg at skolen eller andre arenaer der 16-åringer bruker store deler av sin tid, ble brukt for å mobilisere og informere. Analysene viser stor variasjon mellom kommunene, men peker i retning av at det var de kommunene som involverte flere aktører, som skole, frivillige og flere kommunale enheter, som hadde høyest valgdeltakelse blant forsøksvelgerne. Som Ødegård og Saglie (2013) påpeker, handlet dette om at det ble utviklet en kompetanse knyttet til informasjon og mobilisering av nye velgergrupper. Prosjektleders oppgave var i stor grad å samle ulike aktører gjennom å bygge broer mellom strukturelt adskilte aktører som besatt ulike typer kompetanse. Dette bidro til å målrette informasjonsarbeidet overfor de nye og unge velgerne.

I evalueringen av 2015-forsøket ønsker vi å utvide kunnskapen om den lokale kontekstens betydning for mobilisering av unge velgere. Nærmere bestemt

ønsker vi å få kunnskap om hvilke samarbeidsrelasjoner som oppstod i lys av stemmerettsforsøket, og kommunens arbeid for å etablere denne typen relasjoner. Fordi samarbeid mellom skole og kommune så ut til å være svært viktig for å mobilisere unge ved 2011-forsøket, har 2015-evalueringen vært særlig opptatt av denne relasjonen.

Hovedspørsmålet som reises, er hvilke forhold prosjektledelsen i kommunen og lærere/rektorer på videregående skoler løfter fram som avgjørende for å lykkes godt – eller mindre godt – for å informere og kvalifisere unge til å delta i demokratiet generelt og ved valg spesielt.

Data og metode

Studien som vi skal beskrive her, er del av en større evaluering (se Bergh, red. 2016). I denne delstudien har vi benyttet to typer data: (1) en spørreskjema-basert undersøkelse til alle de 20 forsøkskommunene og (2) kvalitative intervjuer med kommune- og skoleinformanter i fire utvalgte casekommuner: Mandal, Kristiansund, Oppegård og Gausdal.

Spørreskjemaundersøkelsen

I etterkant av valget i 2015 ble det sendt ut en internettbasert spørreundersøkelse til forsøkskommunene. Undersøkelsen var stilet til den personen i kommunen som var administrativt ansvarlig for forsøket, altså prosjektleder. Målsettingen var å innhente standardisert informasjon om forsøket som kunne sammenliknes på tvers av de 20 forsøkskommunene. I tillegg inneholdt spørreundersøkelsen åpne svaralternativer der informantene kunne skrive utfyllende svar. Samtlige forsøkskommuner besvarte undersøkelsen. Skjemaene ble sendt ut 23. september 2015, og siste svar ble avgitt og undersøkelsen avsluttet 1. desember 2015.

Casestudien

I tillegg til å kartlegge hvordan forsøket var organisert i de 20 forsøkskommunene, ønsket vi å forstå hvilke prosesser og mekanismer som påvirket organiseringen, administreringen og gjennomføringen av forsøket. Det ble derfor gjennomført dybdestudier i fire utvalgte enkeltkommuner: Oppegård, Gausdal, Kristiansund og Mandal.

Fordi vi ønsket å fokusere på samarbeidet mellom skole og kommuneadministrasjon, valgte vi bare kommuner med egen videregående skole. Utover

det ble de fire kommunene valgt ut fra ulike hensyn: Mandal var også case-kommune i 2011 og ble valgt fordi vi ønsket å undersøke effekten av erfaring og mulig selvrefleksjon, læring og institusjonalisering. Kristiansund ble valgt ut fordi det var den kommunen som hadde lavest deltakelse blant forsøksvelgerne, og vi håpet her å identifisere faktorer som kunne forklare den lave deltakelsen. Oppegård og Gausdal ble valgt ut for å kunne sammenlikne hvordan forsøket ble organisert, gjennomført og mottatt i henholdsvis en stor og en mindre kommune.

Hensikten med casestudiene var å komme tettere på enkeltkommuners arbeid med forsøket. Av særlig interesse var å belyse om skolen bør ha en rolle dersom stemmerettsalderen senkes, og å studere hvilke betingelser som i så fall før ligge til grunn for samarbeidet mellom kommunen og skolen. Dermed ble to informant-grupper intervjuet. Den ene gruppen var prosjektledere og andre relevante personer i kommunen. I Gausdal og Kristiansund deltok både prosjektleder og valgansvarlig på intervjuet, mens i Mandal og Oppegård deltok bare prosjektleder. Til sammen intervjuet vi altså 6 informanter fra kommunene.

Den andre gruppen av informanter var rektorer og lærere i videregående skole. Tema for intervjuene var demokratiopplæring i skolen, i hvilken grad skolen var involvert i forsøket, og hvordan de opplevde samarbeidet med kommunen.

Det ble gjennomført intervjuer med i alt 14 informanter: 6 informanter fra kommuneadministrasjonen og 8 informanter fra skolen (5 samfunnsfaglærere, hvorav 4 var emneansvarlige for samfunnsfag, 1 rektor og 2 assisterende rektorer). Intervjuene varte mellom 1 og 2 timer, og det ble utarbeidet en semi-strukturert intervjuguide som skulle sikre at alle informanter ble spurt om de samme temaene, men som samtidig åpnet for å gripe det lokale variasjonene.

Rapportens oppbygging

Rapporten er bygd opp som følger: I kapittel 2 gir vi en oversikt over valgdeltakelsen i 2015 blant forsøksvelgere og andre aldersgrupper i forsøkskommunene, og ser dette i sammenheng med generell valgdeltakelse i landet for øvrig. Dette tjener som et bakteppe for analysene – og valgdeltakelse drøftes også i det avsluttende kapitlet. I kapittel 3 beskriver vi hvordan kommunene organiserte og gjennomførte forsøket. Kapittel 4 handler om skolens innsats og samarbeidet mellom skole og kommune. Kapittel 5 beskriver hvordan kommunene samarbeidet med andre aktører på både lokalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. I kapittel 6 ser vi nærmere på de 10 kommunene som deltok i

stemmerettsforsøket i både 2011 og 2015, og forsøker å finne forklaringer på variasjon i valgdeltakelsen. I kapittel 7 gjør vi rede for hvordan kommunene selv vurderte at forsøket fungerte. Videre drøfter vi hva ved den interne organiseringen og samarbeidet med andre aktører som kan sies å ha bidratt til at forsøket fungerte etter hensikten.

2 Valgdeltakelse 2015 – en oversikt

I 2015 var det, som i 2011, knyttet stor spenning til valgdeltakelsen blant forsøksvelgerne. 10 av kommunene som var med i 2015, hadde deltatt i forsøket også i 2011 og målte seg dermed naturlig nok mot resultatet fra forrige gang. Selv om ikke målsettingen med forsøket som sådan var å oppnå høy valgdeltakelse i forsøksgruppen, opplevde de som arbeidet med forsøket at valgdeltakelsen var et slags bevis på om de hadde lyktes med informasjons- og motivasjonsarbeidet i forkant av valget. En av de intervjuede prosjektlederne uttrykker det slik:

Min målsetting har vært å få opp engasjementet. Jeg var litt spent, for jeg følte at fasiten var hvor mange som stemte. Det måler om man har nådd ut.

Det er naturligvis forhold utenfor kommunens kontroll som i stor grad påvirker stemmegivningen blant de yngste velgerne, som kjønn, studieretning og foreldrenes stemmegivning (Bhatti, Hansen & Wass, 2012; Bergh 2016). En prosjektleder i kommunen kan slik sett verken roses eller klandres for valgresultatet, men sitatet peker på både den prestisjen forsøket har hatt i kommunene ved at man ønsket en høy deltakelse, og den innsatsen som er lagt i forsøket fra prosjektledere og andre. Selv om målet med forsøket ikke primært har vært høy deltakelse, har dette tjent som et barometer for om kommunen har lyktes eller ikke med mobiliseringen og informasjonen.

I gjennomsnitt var valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringer omtrent den samme i 2015 som i 2011 (ned fra 57,8 til 57,0 prosent). Hovedtendensen er altså at det er liten endring. I tabell 2.1 er valgdeltakelsen blant forsøksvelgere oppgitt for den enkelte forsøkskommune. Vi ser en relativt stor variasjon i valgdeltakelsen mellom kommunene. Aller lavest var valgdeltakelsen i en av de nye forsøkskommunene, Kristiansund, der 37 prosent av forsøksvelgerne deltok. Som beskrevet i innledningskapitlet ble Kristiansund derfor valgt som forsøkskommune, og i de påfølgende kapitlene skal vi presentere ulike mulige forklaringer på hvorfor så få forsøksvelgere gikk til stemmeurnene i denne kommunen. Til sammenligning deltok 77 prosent av forsøksvelgerne i Austevoll.

Tabell 2.1. Valgdeltakelse blant 16- og 17-åringene i forsøkskommunene i 2015. I prosent

	Valgdeltakelse	Antall stemmeberettigede
Marker	56,8	111
Hamar	61,3	679
Porsgrunn	58,6	865
Mandal	60,5	440
Stavanger	57,5	3136
Austevoll	77,0	135
Luster	68,4	133
Namdalseid	52,4	42
Tysfjord	65,1	43
Kautokeino	53,8	65
Oppegård	63,9	698
Gausdal	56,1	157
Horten	54,3	670
Lillesand	57,2	285
Hå	56,0	518
Eid	60,6	188
Kristiansund	37,2	607
Klæbu	56,9	195
Målselv	52,2	178
Vadsø	48,4	184
Totalt	57,0	9329

I tabell 2.2 har vi sett på variasjon mellom forsøksvelgere og elektoratet (alle stemmeberettigede fra 18 år og oppover) for øvrig. Når stemmegivningen blant forsøksvelgerne sammenliknes med stemmegivningen i elektoratet som helhet, ser vi at forskjellen for de fleste kommuner er nokså små (tabell 2.2).

Tabell 2.2. Valgdeltakelse blant 16- og 17-åringer og hele elektoratet ved kommunevalget 2015 i forsøkskommuner. I prosent

	16- og 17-åringer	Hele elektoratet
Marker	56,8	62,8
Hamar	61,3	63,8
Porsgrunn	58,6	56,3
Mandal	60,5	60,5
Stavanger	57,5	58,2
Austevoll	77,0	67,3
Luster	68,4	73,4
Namdalseid	52,4	62,9
Kautokeino	53,9	67,2
Oppegård	56,8	67,7
Gausdal	56,1	55,6
Horten	54,3	59,1
Lillesand	57,2	64,2
Hå	56,0	64,0
Eid	60,6	66,8
Kristiansund	37,2	56,1
Klæbu	57,0	58,7
Tysfjord	65,1	77,8
Målselv	52,3	55,5
Vadsø	48,4	63,0
Totalt	57,0	63,0
Lands-gjennomsnitt		60,2

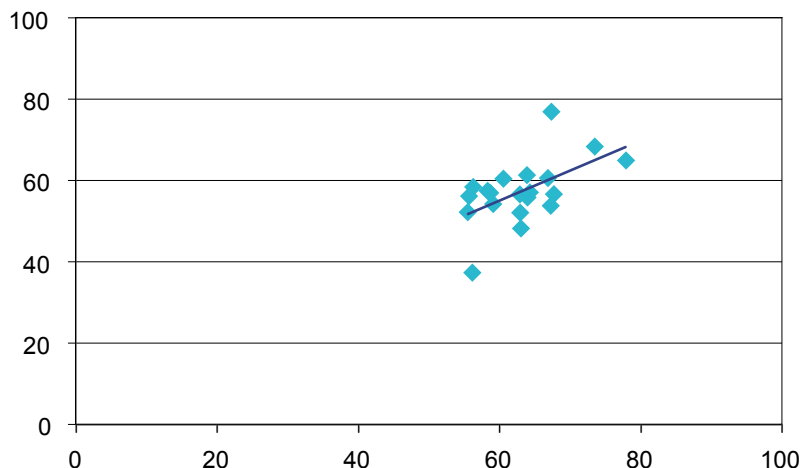
I gjennomsnitt ligger forsøksvelgerne 6 prosentpoeng under elektoratet som helhet. De ligger imidlertid betydelig høyere enn de ordinære førstegangsvelgerne, det vil si 18- og 19-åringene (ikke vist i tabellen). Blant de ordinære førstegangsvelgerne deltok 48 prosent, altså hele 9 prosentpoeng færre enn i forsøksvelgergruppen. Det er 19-åringene som trekker valgprosenten ned: 18-åringene stemmer i like stor grad som 16- og 17-åringer. I studier av de tre forsøkskommunene som hadde elektronisk manntall i 2015 (Mandal, Porsgrunn

og Stavanger), viser analyser at fallet i stemmegivning mellom 18-åringer og 19-åringer er på henholdsvis 17,5, 16,5 og 11,5 prosentpoeng. Dette indikerer at livssituasjon og skolens rolle er viktig for stemmegivning. Mens de fleste 18-åringer bor i hjemkommunen og går på videregående skole, er mange 19-åringer flyttet hjemmefra, kanskje til en annen kommune, og har ikke lenger tilknytning til skolen (for nærmere drøftelse, se Ødegård, Bergh & Saglie, 2016).

I gjennomsnitt er valgdeltakelsen i hele elektoratet samlet (alle aldersgrupper) noe høyere i forsøkskommunene enn ellers i landet (63 prosent mot 60 i landet for øvrig). Hva denne forskjellen skyldes, kan ikke denne undersøkelsen si noe om. Forsøket kan ha bidratt til å høyne valgdeltakelsen, men mest sannsynlig er forskjellen tilfeldig. Som vi ser, varierer også valgdeltakelsen betraktelig i forsøkskommunene, mellom 78 og 56 prosent, altså med 22 prosentpoeng. Blant 16- og 17-åringene er kommunevariasjonen i valgdeltakelse enda større. Det er hele 40 prosentpoeng forskjell mellom kommunen med høyest valgdeltakelse (Austevoll, 77 prosent) og kommunen med lavest valgdeltakelse (Kristiansund, 37 prosent) blant forsøksvelgere. Kristiansund skiller seg ekstremt ut med hele 11 prosentpoeng lavere deltakelse blant forsøksvelgere enn neste kommune på lista, Vadsø, der 48 prosent av 16- og 17-åringene avga stemme. I Kristiansund er dessuten gapet mellom forsøksvelgere og elektoratet på hele 19 prosentpoeng. Mandal, Stavanger og Gausdal hadde omtrent like høy deltakelse blant forsøksvelgerne som blant elektoratet for øvrig, mens Austevoll og Porsgrunn hadde høyere valgdeltakelse blant forsøksvelgere enn i elektoratet som helhet.

Ellers er det en viss tendens til at valgdeltakelsen til forsøksvelgerne følger valgdeltakelsen til det øvrige elektoratet i kommunen. I kommuner hvor det er høy deltakelse generelt, er den også høy blant forsøksvelgere. Dette er illustrert i figur 2.1, hvor hvert punkt representerer en kommune. Prosentverdien kommunen har langs den horisontale akse (X-aksen), viser hvor stor andel av elektoratet som stemte ved kommunevalg. Prosentverdien kommunen har langs den vertikale akse (Y-aksen), viser hvor stor andel av 16- og 17-åringene som stemte. Som vi ser, er det en positiv sammenheng mellom de to variablene, men i Bergh (red. 2016) framgår det at denne sammenhengen forsvinner når man kontrollerer for individuelle egenskaper hos forsøksvelgerne. Trolig er andre faktorer enn det totale deltakelsesnivået i kommunen viktige for å forklare deltakelsen til 16- og 17-åringene.

Figur 2.1. Valgdeltakelse blant 16- og 17-åringer (Y-aksen) og hele elektoratet (X-aksen) ved kommunevalget 2015 i forsøkskommunene. I prosent



Det er ingen tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og valgdeltakelse hos forsøksvelgerne i forsøkskommunene. På landsbasis er det en tendens til at valgdeltakelsen synker med økende kommunestørrelse, men det er ingen slik tydelig tendens blant forsøkskommunene.

Hovedtendensen er altså at valgdeltakelsen blant forsøksvelgerne er relativt høy, og betydelig høyere enn for ordinære førstegangsvølgere. Videre følger valgdeltakelsen til 16- og 17-åringene i all hovedsak den samme trenden som valgdeltakelsen til det øvrige elektoratet i hver enkelt kommune. Forklaringer på variasjoner i valgdeltakelse mellom forsøkskommunene vil derfor med stor sannsynlighet også gjelde det øvrige elektoratet. Det er antakeligvis slik at unge og voksne velger å stemme eller velger å la være å stemme av de samme grunnene. Noen kommuner skiller seg imidlertid ut: I Austevoll gikk valgdeltakelsen blant forsøksvelgerne opp, samtidig med at de unge hadde høyere valgdeltakelse enn det øvrige elektoratet. I Kristiansund, som gjennomførte forsøket for første gang, var valgdeltakelsen blant førstegangsvølgere svært lav, og gapet mellom disse og det øvrige elektoratet var mye større enn for de andre kommunene.

Forskjeller i valgdeltakelse mellom kommunene kan ha mange årsaker. Med utgangspunkt i data fra casestudier i de fire kommunene og spørreundersøkelsen til alle prosjektlederne vil vi i de følgende kapitlene komme inn på noen slike mulige årsaker.

3 Intern organisering av forsøket

Å delta i stemmerettsforsøket var frivillig. Kommunene måtte selv søke om å være med, og ut fra visse kriterier knyttet til størrelse, geografi og ordførerens parti var det Kommunal- og moderniseringsdepartementet som besluttet hvilke 20 kommuner som ble med. Dette betyr at ressursene som ble satt av i den enkelte kommune, og tiltakene som ble satt i verk, var forventet å variere betydelig. I dette kapitlet beskriver vi hvordan kommunene organiserte og gjennomførte forsøket i 2015. Vi ser først på hvordan prosjektledelsen var organisert, og bruken av referansegrupper rundt ledelsen. Deretter ser vi på hvordan kommunen tilrettela for sitt informasjonsarbeid og mobiliseringstiltak gjennom media og involvering av ungdom. Til slutt ser vi på hvilken informasjon som ble gitt om hvordan unge kan bruke stemmeretten og hvorfor. Vi skal også se på politikerinvolvering – eller fravær av slik involvering.

Halvparten av de 20 kommunene som deltok i 2015-forsøket, var også med i 2011-forsøket. Disse kunne naturlig nok trekke på erfaringen fra forrige gang, mens de som gjennomførte forsøket for første gang, måtte utvikle et opplegg fra bunnen av. For å bidra til informasjonsutveksling og gjensidig læring inviterte Kommunaldepartementet alle kommunene til et oppstartseminar i begynnelsen av desember 2014, altså trekvart år før valget. På seminaret kunne kommunene utveksle erfaringer og tips til hvordan de skulle organisere og gjennomføre forsøket.

Intern organisering og administrering

Hvordan kommunene organiserte forsøket internt, var påvirket av hvilke erfaringer de trakk på – sine egne og andres – og hvilke ressurser de hadde tilgjengelig. I denne delen vil vi presentere data fra spørreskjemaundersøkelsen som prosjektlederne besvarte. I tillegg vil vi beskrive innsikter fra intervjuer med sentrale aktører i de fire casekommunene.

Prosjektledelse

Evalueringen fra 2011 viste at samtlige forsøkskommuner ansatte en prosjektleder. Hovedregelen var at denne posisjonen ble fylt av en som allerede var ansatt i administrasjonen, men som fikk et administrativt og praktisk ansvar for gjennomføringen av forsøket. Hvilke rammebetingelser prosjektleder opererte med, og i hvilken grad det var knyttet en større prosjektledergruppe til forsøket, varierte mellom kommunene. Mye av det samme bildet avtegner seg for forsøket i 2015. Samtlige av prosjektlederne i 2015 var ansatt i kommunen fra før, men det var ingen systematikk i hvilken stilling eller posisjon de hadde. I to av kommunene ble forsøket ledet av valgansvarlig i kommunen, og i to andre kommuner var det leder for kommunens servicekontor som inntok prosjektlederrollen. I ytterligere to kommuner kom prosjektlederne fra stillinger i kommunens oppvekstavdeling. De øvrige var ansatt i kultur og fritid, som kommunikasjonsrådgiver, som ungdomssekretær o.l. Det var flere kommuner der prosjektlederansvaret var delt mellom to eller flere personer. Denne variasjonsbredden er antakelig først og fremst en konsekvens av at kommunene er ulikt organisert, og at den kompetansen som opplevdes som relevant for forsøket, dermed befinner seg ulike steder i kommuneadministrasjonen. Mer interessant er det derfor hvilke ressurser prosjektlederne disponerte, og også her var det store variasjoner. Overordnet så det ut til at forsøksprosjektet fikk noe mindre ressurser i 2015 enn i 2011. Kun i to kommuner, Hamar og Vadsø, var prosjektlederne frikjøpt. I de øvrige 18 kommunene inngikk prosjektlederjobben i personens ordinære stilling. Informantene i de fire casekommunene ytret alle ønske om at mer bemanningsressurser skulle vært satt av, og dette ble sett på som viktigere enn driftsbudsjettet. En av prosjektlederne uttrykker det slik:

Det var ikke kroner og ører, det var føtter og hender som manglet, å få folk til å ta ansvar for oppgaven.

Gjennom intervjuene i casekommunene kom det også tydelig fram at prosjektleders erfaring og hvilke ressurser prosjektleder kunne trekke på, betydde mye. I Kristiansund, som var kommunen med lavest valgdeltakelse, og som også selv vurderte gjennomføringen av forsøket som minst vellykket, var prosjektleder nyansatt i kommunen. Videre måtte personen som var valgansvarlig i kommunen, som også var med i prosjektgruppen, gjøre jobben både som valgansvarlig og som prosjektleder – i tillegg til sin ordinære stilling som byrådssekretær. Vedkommende ytret ønske om at jobben som et slikt forsøk innebærer, burde prioriteres og anerkjennes av politikerne i større grad.

Kontrasten var stor til de tre andre casekommunene, som alle hadde prosjektledere med bred erfaring fra arbeid med ungdomsinvolvering og som, kanskje like viktig, i større grad lyktes i å stille krav til kommuneorganisasjonen med hensyn til å prioritere forsøket. Prosjektleder i Mandal, for eksempel, var tidligere politiker og hadde derfor god tilgang på og lyktes i å mobilisere politikerne. Prosjektleder i Oppegård hadde flere ressurser å ta av fordi kommunen allerede arbeidet særskilt med demokrati og medvirkning. Kanskje fordi prosjektlederen var erfaren, så hun også at gjennomføringen av forsøket ville kreve ressurser, og hun hadde lang nok fartstid i kommunen til å kreve de nødvendige ressursene. Hvem som sitter i stillingen – hva slags posisjon og erfaring vedkommende har – synes med andre ord å bety mye for avviklingen av forsøket.

I alle casekommunene var det satt av noen midler til drift av prosjektet, men flere av prosjektlederne kunne ønske at budsjettet var romsligere. I Mandal, for eksempel, hadde prosjektgruppen mindre å rutte med enn de hadde i 2011. Dette gjorde blant annet at de ikke hadde midler til å ta med seg ungdommene som var involvert i prosjektet, på studietur, slik de gjorde ved forrige forsøk. Den gangen besøkte de – sammen med ungdommer fra Stavanger – Østerrike, som nettopp hadde innført allmenn stemmerett for 16-åringer. På den måten ble kunnskap om bakgrunnen for forsøket og informasjon om hvordan dette gjennomføres i andre land, forankret i den yngste velgergruppen, som også var svært aktive i å promotere forsøket (Ødegård & Saglie, 2013).

Referansegruppe

I 14 av de 20 forsøkskommunene ble det satt sammen en egen prosjektgruppe eller referansegruppe for forsøket. Det var stor variasjon med hensyn til hvem som satt i denne prosjektgruppen. Som for prosjektledervervet gjenspeiler variasjonen antakelig hvordan kommunene er organisert, og hvor de relevante ressursene finnes. I Hå kommune besto for eksempel prosjektgruppen av leder for politisk sekretariat, en representant fra Hå kulturtorg, digitalt medieansvarlig i kommunen, plansjefen og to representanter fra ungdomsrådet. Representanter fra ungdomsråd eller tilsvarende deltok i flertallet av prosjektgruppene. Ellers var politikere representert i en del av prosjektgruppene, det samme var valgansvarlig og kommunikasjonsansvarlig i kommunen. I flere kommuner var også representanter fra skolene involvert i prosjektgruppen: rektor, lærere eller elevrådsleder. Flere av informantene fra casekommunene argumenterte for viktigheten av å ha politikere i gruppen, fordi det ga politikerne eierskap til forsøket og førte til at de «snakket det frem» i ulike sammenhenger. Det å ha politikere i gruppen opplevdes som å få drahjelp til prosjektet. Et flertall av prosjektlederne

oppgir at de samarbeidet både med partiene i kommunen (18 kommuner) og med ordfører (17 kommuner), uavhengig av om disse satt i prosjektgruppen. Vi skal senere se at erfaringene med politikersamarbeidet varierte noe.

Generelt understreker flere av informantene at det er en fordel å ha en bredt sammensatt prosjektgruppe. En slik gruppe bidrar til å forankre forsøket hos relevante aktører, og det bidrar til å oppmarsjere ressurser som de ulike aktørene sitter på. Stavanger kommune organiserte sitt forsøk slik, med en bred prosjektgruppe, i 2011, og blant annet Oppegård kommune viser til at de har organisert seg basert på Stavangers positive erfaring med denne organisasjonsformen. Et håndfast resultat i Oppegård av en slik bredt sammensatt organisering var at de fikk til et samarbeid med skolen der elevene blant annet lagde en reklamefilm om forsøket, som viste seg å bli en stor hit. Ved å inkludere ulike etater i kommunen, kobler man ressursene som finnes i disse etatene, på forsøksprosjektet. I Kristiansunds egenvurdering av hva som ikke fungerte, var det at nettverket og samarbeidet mellom de ulike faglige etatene i kommunen ikke var godt nok, og at de dermed ikke fikk tatt ut den kapasiteten som fantes. Resultatet, slik prosjektleder i Kristiansund så det, var at prosjektet endte opp med færre ressurser til å drive et utstrakt informasjonsarbeid enn det kunne ha fått.

Det er kanskje én overordnet lærdom å trekke når det gjelder intern organisering av forsøket med nedsatt stemmerettsalder, og det er at forsøket fungerte best i de kommunene der det ble prioritert. Dette er ikke så overraskende. Det viktige poenget er imidlertid at *prioritering* fra kommuneorganisasjonens side – fra både administrasjonen og politikerne – opplevdes å bety mer for gjennomføringen enn akkurat hvordan forsøket var organisert internt. Hvor i kommuneorganisasjonen prosjektleder satt plassert, hvilken bakgrunn vedkommende hadde, og hvem som var involvert i prosjektgruppen, varierte mye, og det er ikke mulig å trekke ut én god måte å organisere forsøket internt på. Det som tydelig kommer fram gjennom casestudiene, er imidlertid at hvorvidt denne prosjektlederen opplevde å bli prioritert av kommuneorganisasjonen, og i hvilken grad prosjektlederen selv prioriterte å bruke tid på stemmerettsforsøket, betydde mye for i hvilken grad forsøket ble vurdert som en suksess.

Ungdomsinvolvering

I 2011 var erfaringene fra kommunene at det å involvere unge i forberedelsene og i promoteringen av forsøket var verdifullt, og den erfaringen later det til at mange av forsøkskommunene i 2015 har tatt til seg.

17 kommuner har samarbeidet med ungdomsråd, mens 10 av kommunene også oppgir å ha samarbeidet med skoleklasser. 6 har samarbeidet med arenaer for «uorganisert ungdom», som kulturhus, fritidsklubb o.l. Bare 6 kommuner har samarbeidet med politiske ungdomspartier. En årsak til dette kan være at det i flere forsøkskommuner faktisk ikke fantes ungdomspartier, og der de fantes, var det kanskje bare én politisk retning som var representert. Prosjektleder i Mandal var klar på at forsøksprosjektet og ledelsen av det skulle være politisk nøytral. Blant ungdommene som var involvert i forsøket gjennom «16-årsgruppen» (beskrevet nedenfor), var flere medlem av ungdomspartier. Disse ble oppfordret til å legge sin partipolitiske preferanse til side når de arbeidet med forsøket. Prosjektleder uttrykker det slik:

Avveiningen mellom partipolitikk og interessepolitikk, da måtte vi ha noen runder. Når du har vært i det, så vet du noe om disse hattene.

Kommunene involverte ungdom i prosjektet for litt ulike formål, men det viktigste var for å kommunisere med og formidle kunnskap om forsøket til andre ungdommer. Det var også viktig å få råd om hvilke måter det var lurt å kommunisere med ungdom på.

Spørreskjemaundersøkelsen viser at ungdommen ble organisert inn i forsøket på ulike måter. I flere kommuner fungerte ungdomsrådet som en slags utvidet prosjekt- eller referansegruppe, mens andre kommuner for eksempel rekrutterte folk fra de videregående skolene i kommunen til prosjektgruppen.

For svært mange kommuner er imidlertid ungdomsrådene i kommunene «omdreiningspunktet» for ungdomsinvolveringen. Dette kan være en sårbar strategi, fordi ungdomsrådene erfaringsmessig fungerer forskjellig avhengig av hvilke ungdommer som sitter der, og hvor mye kommunen har satset på ungdomsråd og medvirkningsarbeid. Både gjennom spørreskjemaet og gjennom intervjumaterialet kommer det tydelig fram at dersom et ungdomsråd hadde lav aktivitet fra før, har ikke stemmerettsforsøket bidratt til at de har vært pådriver for å mobilisere og informere 16- og 17 åringer om stemmeretten.

En av dem som ikke trakk inn ungdom, er Gausdal. Prosjektleder forteller at de forsøkte å involvere ungdomsrådet i kommunen i prosjektet, uten å lykkes. Når det ikke fungerte, lot de være å kontakte andre ungdomsgrupperinger, men de vurderer i ettertid at det kunne vært greit å ha med ungdom, spesielt for å vurdere hvordan forsøket skulle kommuniseres til unge:

Vi må prøve å få ungdommen inn og si oss hva slags informasjonskanaler som er viktig for dem. Nå blir det bestemor som sitter her og tipper.

Intervjuene i casekommunene indikerte at det betydde mye hvorvidt forsøket kom som en naturlig forlengelse av allerede bred satsing på medvirkning og deltakelse blant ungdom. Her var det også forskjell på kommunene. I Mandal og Oppegård hadde man jobbet bredt og systematisk med medvirkning blant ungdom i flere år. I disse kommunene var naturlig nok politikerne og hele kommuneadministrasjonen mer interessert og involvert i forsøket enn i de to andre casekommunene. Som prosjektleder i Oppegård uttrykte det:

Oppegård kommune har jobbet med medvirkning og deltakelse. Ordføreren har sagt at dette er eksamen.

Oppegård kommune hadde en hel stilling som jobbet med demokratitiltak, mens Mandal hadde en hel stilling viet til å jobbe med involvering av ungdom gjennom blant annet Mandal barne- og ungdomsråd. I Mandal ble det – som det også ble gjort i 2011 – nedsatt en egen «16-årsgruppe». Denne gruppen besto av ungdommer som var rekruttert fra skolene, fra ungdomspartiene og fra barne- og ungdomsrådet. 16-årsgruppen jobbet bredt ut mot ungdom i kommunen for å motivere dem til å bruke stemmeretten; de laget informasjonsmaterieell, var aktive på sosiale medier, laget film om hvordan en skulle stemme, laget kino-reklame, arrangerte ordførerkandidatdebatt, deltok på valgtorg på skolene og sørget for medieoppslag i lokale medier – både i avis og på TV. Videre ga gruppen politikerne råd, blant annet om hvordan de skulle kommunisere med ungdom.

Å ha erfaring med og kompetanse på medvirkning og inkludering av unges stemmer synes å være en fordel for at samarbeidet lykkes. I Mandal var prosjektleders rolle i 16-årsgruppen å fungere som sekretær, samt å sikre at gruppen holdt koken. Utover det gjorde ungdommene det meste selv. Dette ble vurdert som en vellykket strategi. Prosjektleder beskriver det slik:

Oppgaven min var å sørge for at de var i aktivitet, så når de ble litt slappe, kom jeg med forslag. Men på selve utføringen og gjennomføringen var jeg ikke med.

Det at ungdommen selv skulle gjøre jobben, var en strategi Mandal hadde gode erfaringer med også fra 2011, og som var blitt formidlet til flere av de andre forsøkskommunene. Intervjuer med prosjektleder i Kristiansund viser imidlertid at det å slippe ungdommen fri ikke alene er oppskriften på suksess, og at det krever tett oppfølging. Delvis etter mal fra Mandal opprettet de i Kristiansund en referansegruppe med ungdom og lot ungdommen selv ta ballen. Det fungerte ikke helt som forventet, slik prosjektleder så det:

Det å få tips om å la ungdommen styre selv, det kjentes veldig riktig [...] Det er greit at de lærte det fra 2011, men ... når jeg overlot dette til dem, så gjorde de ikke en eneste ting rettet mot ungdom, det funka ikke.

Det skal sies at ungdomsrådet i Kristiansund faktisk fikk gjort en del: De produserte blant annet en reklame som ble vist fast på kinoen i Kristiansund fram til valget. Lærdommen Kristiansund trakk av slipp-løs-strategien, var likevel at frislipp krever stram oppfølging. Eksempelet illustrerer poenget til prosjektleder i Mandal, som sier det slik: «Medvirkning er et fag – ikke noe man bare gjør.» Det handler om å være en støttespiller som kan veilede, tilrettelegge, motivere og kvalifisere unge til å delta i beslutningsprosesser. I andre kommuner har ungdomsrådet fungert på samme måte som 16-årsgruppene. Prosjektleder i Hå kommune rapporterer for eksempel:

To representanter fra ungdomsrådet har vært med i prosjektgruppen, og de har gjennomført mye av det vi har planlagt. Vi har lagt til rette og ordnet praktisk, mens de har vært i felten og snakket med ungdom og vært ansiktet utad. Ungdomsrådet har i etterkant av forsøket fått mye positive tilbakemeldinger på at de har vært veldig synlige.

I Lillesand bidro elever på videregående skole til å gjennomføre en spørreundersøkelse blant ungdom på ungdomsskolene, med sikte på å finne ut hvilke medier som blir mest brukt. På bakgrunn av dette laget de en Facebook-side for prosjektet. Her ble også filmsnutter av lokale ungdomspolitikere, som elevene hadde laget, lagt ut. Politikerne fikk her ett minutt til å fortelle om de viktigste sakene i partiene de representerte.

Kommunens informasjons- og mobiliseringstiltak

Det er grunn til å anta at kommunens informasjons- og kommunikasjonsstrategi var av betydning både for gjennomføringen av forsøket, for valgdeltakelsen og for unges holdning til stemmegivning. Forskning viser at sannsynligheten for å stemme er større blant dem som er godt informert (Lassen 2005). Informasjon kan også bidra til å motvirke sosial ulikhet i forbindelse med stemmegivning. Hjemmesitting går delvis i arv på den måten at barn av hjemmesittende foreldre har større sjanse for å bli hjemmesittere selv (Bhatti & Hansen, 2010). Hjemmesitting er også knyttet til utdanningsnivå (Christensen mfl., 2013).

Stemmegivningskampanjer og målrettet informasjon kan delvis motvirke effekten av utdanningsnivå (Tolbert & Smith, 2005; Tolbert mfl., 2009) – men bare delvis, fordi evnen til å ta til seg informasjon også er knyttet til utdanning

(Borgonovi mfl., 2010). En ikke-målrettet informasjonsstrategi vil dermed stå i fare for å nå dem som trenger slik informasjon minst. For kommunene vil det derfor være viktig å forsøke å nå ikke bare dem som har politisk aktive foreldre, som antakelig ville stemt uansett, men også dem som tilhører sosiale grupper der stemmegivningen tradisjonelt har vært lavere. Som Bergh (red. 2016) har vist fra denne evalueringen, er det forskjell i stemmegivning avhengig av hvilken studieretning forsøksvelgerne går på. Dette indikerer at sosial ulikhet i valgdeltakelse strekker seg langt nedover i alder.

Selv om kommunene er oppmerksomme på denne utfordringen, er det ingen av kommunene som oppgir å ha tenkt på differensierte tiltak for ulike målgrupper. De ser på demokratiopplæringen og informasjonen som blir gitt gjennom skolen, som et utjevnende tiltak, men er oppmerksomme på at den gruppen av førstegangsvelgere som ikke går på skolen, ikke vil få med seg dette. Skolens informasjonsinnsats kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Sosiale medier, musikkvideo og andre tiltak

Det å informere om forsøket var den viktigste oppgaven for prosjektlederne, og i alle de 20 kommunene ble det informert om forsøket gjennom flere kanaler. Samtlige annonserte på egne hjemmesider, og alle med unntak av én informerte på kommunens egen Facebook-side, eller de opprettet egne Facebook-sider for dette tiltaket. Informantene i casekommunene er samstemte når det gjelder hvilke kanaler man best når de unge gjennom: sosiale medier. Prosjektlederne i tre av fire casekommuner har imidlertid fanget opp at Facebook oppleves å være «de voksnes arena». Prosjektleder i Mandal uttrykker det slik:

Så vi opprettet en FB-side som het «Stem Mandal», men ungdommene var veldig sånn: «Det er jo dere voksne som er der.»

I tre av casekommunene rapporterer de at de unge brukte Facebook lite, men at Facebook ga voksne velgere informasjon om forsøket. Prosjektleder i Gausdal mener Facebook var en viktig informasjonskanal for foreldre, og at det er viktig at foreldre er informert, fordi de er blant de viktige motivasjonsagentene for stemmerettsforsøket. Dette underbygger hun med observasjonen av at mange ungdommer på valgdagen gikk i stemmelokalet med foreldrene sine. I Mandal rapporterer de at også de politiske partiene koblet seg på Facebook. Ungdom selv, derimot, brukte andre plattformer. Etter forslag fra ungdommen opprettet Mandal en Snapchat- og en Instagramkonto, som ble administrert av tre i den såkalte 16-årsgruppen. Det var en prosjektgruppe bestående av ungdom, som

ble opprettet for å bidra til gjennomføringen av forsøket. 16-åringene tok bilde og snappet om hva som foregikk. De lagde også små filmsnutter om førstegangsvelgere som fortalte hvorfor de skulle stemme. Her brukte de nøkkelpersoner som de visste hadde en sterk posisjon i ungdomsmiljøet, altså potensielle opinionsledere.

Ikke-digitalt materiell var det mindre interesse for. En del kommuner oppgir å ha informert med plakater. I Mandal var vurderingen til ungdommen selv at plakater var lite effektivt:

Plakater var litt sånn: «Hæ? Er det noen som egentlig ser på det?» De ville kun prioritere sosiale medier. De var veldig klare på hva de kunne få oppmerksomhet med. Jeg tror de vurderte riktig.

De lagde imidlertid små visittkort hvor det sto: Skal andre velge for deg? Også Gausdal lagde slike visittkort. Flere kommuner sendte personlig brev, postkort eller SMS til alle forsøksvelgerne med informasjon om at de kunne stemme, og oppfordring til å bruke stemmeretten. De fleste kommunene hadde også dialog med lokalmediene. Noen lyktes i å få lokalmediene til å dekke forsøket relativt bredt, mens andre kommuner først og fremst fikk publisert en annonse med opplysning om forsøket og om valglokaler og åpningstider.

13 av kommunene oppgir å ha informert via film. Noen av disse filmene ble først og fremst lagt ut på YouTube eller andre sosiale medier, mens noen også gikk på kino. Mange av filmene ble laget i samarbeid med eller av ungdom. I Oppegård opplevde de at en film som var laget av en medieklasse på videregående, spredde seg av seg selv på nettet. Prosjektleder tror den ble sett av så å si samtlige førstegangsvelgere. Det er en egen del av evalueringen som tar for seg tradisjonelle mediers omtale av forsøket med stemmerett for 16-åringer, henholdsvis lokalmedier i utvalgte casekommuner og nasjonale medier. For ytterligere informasjon, se Winsvold 2016.

For øvrig er det flere kommuner som har gjennomført tiltak via skolene. Blant annet er det 6 kommuner som oppgir at det har vært større arrangementer på 10. klassetrinn – i skoletiden – på våren 2015 – altså før 16-åringene begynte på videregående skole. Dette for å informere dem om stemmeretten. Mange av disse arrangementene har hatt karakter av «happeninger» eller «kick-off».

Informasjon om *hvordan* stemme – og *hvorfor*

Informasjonstiltakene som gjennomføres av kommunene, kan grovt sett plasseres i to kategorier: informasjon om stemmegivning (*hvordan*) og informasjon som skal motivere ungdom til å stemme (*hvorfor*), eller «informasjon og inspirasjon», som prosjektleder i Stavanger beskriver formålet med informasjonstiltakene. I spørreundersøkelsen har mange kommuner oppgitt nettopp disse to målsettingene med informasjonsvirksomheten knyttet til forsøksprosjektet.

Gjennomføring av valget

Å vite hvordan man skal stemme, er en forutsetning for å kunne avgi stemme, og å gi informasjon om selve valghandlingen ses derfor på som en form for basisinformasjon. Alle kommunene har gitt slik basisinformasjon. Spørreundersøkelsen til prosjektlederne viser at samtlige kommuner har informert 16- og 17-åringene særskilt om hvordan stemmegivningen foregår i valglokalet. 18 kommuner har gitt informasjon om forhåndsstemmegivning til forsøksvelgerne, og like mange har gitt informasjon om personstemme til enkelte kandidater.

Halvparten av kommunene har tilrettelagt spesielle tiltak for forhåndsstemmegivning for 16- og 17-åringer, og flere har tilrettelagt for forhåndsstemming på skolen. En av disse var Gausdal, men det var svært få elever som benyttet seg av muligheten til å forhåndsstemme på skolen:

Vi hadde forhåndsstemming på videregående på dagtid etter at det hadde vært skolevalg. Det var ingen stor suksess. Vi hadde håpet vi skulle nå dem der de var, men der det var størst oppslutning, var på selve valgdagen, det var da de kom. Vi hadde seksten forhåndsstemmer.

Noe av grunnen til at ungdommen i liten grad forhåndsstemte, kan være det som kom fram i evaluering av internettvalg (Ødegård, 2012), nemlig at selve valghandlingen framstår som symbolsk viktig for ungdommen, og at det dermed er mange som foretrekker å gå til valglokalet på selve valgdagen.

I Porsgrunn tilrettela de for forhåndsstemming på den videregående skolen. I to dager kunne elevene forhåndsstemme. «Klassene ble delt opp, og læreren fulgte elevene opp. Det ble med andre ord brukt undervisningstid», rapporteres det fra prosjektledelsen. Tilsvarende tiltak ble diskutert også i noen av casekommunene, blant annet Kristiansund, men de lot det være fordi det kunne oppleves som stemmepress. I Norge er det, og skal det være, frivillig å avgi

stemme. Det kan derfor være problematisk om skolene gjør det vanskelig for elevene å benytte den demokratiske rettigheten de har til *ikke* å stemme.

I en av casekommunene opplevde de at selve valgavviklingen ikke gikk som den skulle: I Kristiansund ble det veldig lange køer foran stemmelokalet, og lokalavisen rapporterte at mange unge velgere snudde da de så køen. En lærer mente dette var en medvirkende årsak til den lave valgdeltakelsen:

Ungdommene kan jo ikke stå i kø, hvis det ikke er umiddelbar respons, så gidder de ikke.

For øvrig rapporteres det ingen problemer knyttet til gjennomføringen av selve valgbehandlingen for 16- og 17-åringer.

Politikerinvolvering

Når det gjelder tiltak for å motivere forsøksvelgere til å stemme, er disse mer mangslungne. Det vanligste tiltaket som faller i denne kategorien, er informasjonstiltak som handler om hva de ulike politiske partiene står for. Slik informasjon gjør det mulig for de unge å fatte et informert og begrunnet valg. Spørreundersøkelsen viser at 9 av kommunene har informert særskilt til ungdom om de ulike partienes politikk. Gausdal kommune laget informasjonsavis i samarbeid med alle de politiske partiene. Denne ble sendt ut til alle husstander før valget. I flere kommuner lenket de til NRKs valgomat og opplevde at denne var veldig populær og ble brukt av de unge. Også lærerne som ble intervjuet i prosjektet, oppga at mange unge bestemte seg for hva de skulle stemme, på bakgrunn av resultatet fra valgomaten.

Både blant prosjektledere i casekommunene og blant øvrige prosjektledere som har besvart spørreundersøkelsen, er det flere som påpeker at det å motivere ungdom – noe som oppleves som den vanskeligste jobben – bør være en jobb politikerne i større grad tar ansvar for. En av prosjektlederne sier det slik:

«Det er nå dere må begynne å jobbe», har vi sagt til ordføreren. Det må være noen saker som engasjerer de unge. Det står ikke på informasjonen om selve valgbehandlingen, det er heller: «Hvorfor skal vi stemme? Hvorfor skal jeg engasjere meg?» Det må politikerne begynne å tenke på nå.

I alle casekommunene hadde det vært bred politisk enighet om at forsøket skulle søkes om og gjennomføres, men det var stor forskjell på i hvilken grad politikerne faktisk involverte seg i forsøket når det kom til stykket. I Oppegård og Mandal opplevde prosjektleder at både ordfører og deler av politikerne i

kommunestyret stilte opp og var engasjert. I Gausdal og Kristiansund kunne prosjektlederne ønsket seg mer politisk engasjement. I Kristiansund var det ordførerskifte rett før valget og en ustabil politisk ledelse. Det førte, ifølge prosjektleder, til at ingen politikere følte eierskap til forsøket:

Vi manglet en som snakket frem prosjektet. Ordføreren kunne vært en gallionsfigur. Vår opprinnelige ordfører var den som benyttet anledningen når han hadde media på kontoret, til å fortelle om dette.

I alle de fire casekommunene ba prosjektlederne politikerne om å ta opp saker de antok ungdom var opptatt av. De politikerne som deltok i skoledebattene knyttet til skolevalget, bestrebet seg ofte på å snakke om saker de mente berørte ungdom. Det var likevel ikke alltid de traff, og i noen tilfeller var det fordi ungdom viste seg å være opptatt av andre ting enn de voksne politikerne antok. Det varierer i hvilken grad kommunene opplevde at partiene jobbet opp mot ungdom som velgergruppe. I Gausdal mente de innsatsen hadde vært så liten at «de stemmene de [politikernes] har fått, har de fått på bakgrunn av andre ting, ikke den jobben de har gjort». I Mandal jobbet prosjektleder, i samarbeid med 16-årsgruppen, direkte inn mot partiene og opplevde at det bar frukter.

Når det gjaldt kommunepolitikere generelt, så er helhetsinntrykket at de ikke bestrebet seg spesielt på å nå ungdom ved å fokusere på bestemte temaer. Det finnes unntak, og blant våre informanter er det unison enighet om at politikerne burde anstrenge seg for å gjøre politikken forståelig og kommunisere på en måte som gjør ungdom engasjert. Det var også en forventning på forhånd om at typiske ungdomssaker skulle bli bedre representert når unge velgere kom til. Dette ser i liten grad ut til å ha skjedd i casekommunene.

4 Skolens innsats

En av konklusjonene fra evalueringen av 2011-forsøket var at skolenes innsats så ut til å bety noe for de unges engasjement (Ødegård & Saglie, 2013). Som et ledd i evalueringen av dette forsøket ønsket vi derfor å undersøke nærmere hvordan skolene jobbet opp mot forsøket, og hvordan innsatsen deres så ut til å påvirke oppslutningen om forsøket med nedsatt stemmerettsalder. I tillegg ønsket vi å undersøke hvordan samarbeidet mellom kommune og skole fungerte, og hva som fikk dette samarbeidet til å fungere godt eller mindre godt. En av skolens oppgaver er å styrke demokratiet. Gjennom opplæringen skal elevene forberedes for demokratisk deltakelse. Vi har undersøkt hvorvidt og hvordan skolene i forsøkskommunene har brukt stemmerettsforsøket til å gi elevene ferdigheter, kompetanser, kunnskap, holdninger, verdier og erfaringer som gjør dem i stand til å delta i valgdemokratiet.

I spørreundersøkelsen til prosjektlederne i kommunen ble det stilt spørsmål om hvilke tiltak skolen gjennomførte, og hvordan samarbeidet opplevdes å fungere. Den viktigste kilden til innsikt spesielt når det gjelder vurderingen av samarbeidet, av de ulike tiltakene, og av skolens demokratiopplæring, er likevel intervjuene som ble gjennomført med skolene og de kommunale prosjektlederne i de fire kommunene.

I 5 av forsøkskommunene finnes det ikke videregående skoler. Dette er Namdalseid, Luster, Klæbu, Marker og Tysfjord. Med unntak av Tysfjord kan alle elevene fra disse kommunene som går på videregående skole i annen kommune, bo hjemme. I tillegg er det en kommune, Austevoll, som har videregående skole, men der mindre enn 50 prosent av elevene går – de øvrige ungdommene går på skoler i andre kommuner. Elevene som går på skole et annet sted, kan likevel bo hjemme.

Det er naturligvis vanskeligere for disse forsøkskommunene å nå sine forsøksvelgere gjennom videregående skoler. Samtidig er disse kommunene så små at antallet forsøksvelgere relativt sett er lavt, og det er dermed mulig å nå dem med informasjon på andre måter. For øvrig oppgir de nevnte fem kommunene å ha samarbeidet med ungdomsskolen. Én oppgir å ha samarbeidet med den videregående skolen der store deler av forsøksvelgerne går. I Klæbu kommune, som ikke har noen videregående skole, kom ansatte i kommunen i kontakt med

elevene ved å bli med skolebussene noen morgener før valget, for å snakke med elevene og dele ut informasjon om forsøket. I 2011 ble dette gjort i Marker kommune.

Skolene jobbet opp mot forsøket på to måter: De tok opp demokrati og stemmerettsforsøket i undervisningen, og de gjennomførte større skolearrangementer i anledning stemmerettsforsøket.

Vi skal i det følgende se på disse to tiltakene adskilt.

Demokrati og stemmerettsforsøket i undervisningen

Innføring i demokratiske grunnprinsipper og demokratisk medborgerskap ligger i læreplanen for samfunnsfag i første klasse på videregående skole. I tillegg er det en generell forventning om at skolen skal bidra til å utdanne samfunnsbevisste medborgere. Etter første trinn på videregående, vg1, er imidlertid ikke demokratiopplæringen knyttet til noe bestemt fag, annet enn for de elevene som velger ulike typer samfunnsfag som fordypning. Erfaringer fra 2011-valget viste at de som informerte om stemmerettsforsøket i skolen, først og fremst var samfunnsfagslærere som underviste elever på første klassetrinn på videregående skole (Ødegård & Saglie, 2013). Det samme var tilfellet i 2015: Samfunnsfagslærerne på første trinn var både de som, i tråd med læreplanen, underviste i demokratikunnskap, og de som informerte om forsøket med nedsatt stemmerettsalder. Blant samfunnsfagslærerne i de skolene vi intervjuet, ble stemmerettsforsøket sett på som en gylden mulighet til å engasjere elevene i faget og til å illustrere hva politisk deltakelse betød i praksis. Våre samfunnsfagslærerinformanter la om undervisningen slik at demokrati, valg og partier ble undervist rett over sommeren i forkant av valget. Ved flere av skolene var dette noe de alltid gjorde i valgår, også når det ikke var forsøk. En lærer i Mandal sier det slik:

Sånn som vi tenker, er det en helt naturlig del av samfunnsfagsopplæringen. Vi trenger ikke anstrenge oss veldig for å legge til rette for at det blir en del av undervisningen, det er bare til vår fordel. Det er en opplagt del av samfunnsoppdraget vårt.

Vi har ikke intervjuet ungdomsskolelærere, men både kommuneinformanter og informanter fra de videregående skolene kunne fortelle at valg og demokrati også hadde fått oppmerksomhet blant avgangselevene før sommeren i forkant av valget.

Ved de skolene vi har intervjuet, har skoleledelsen i all hovedsak vært positive til at forsøksvalget har vært prioritert, og til at lærerne har ryddet tid til å arbeide med det. Rektor ved en av de videregående skolene i Kristiansund sa for eksempel:

Vi prøvde å snakke om valget i tide og utide, det var eget tema når vi tok imot alle elevene. Vi brukte infotavlene, skjermene, prøvde å legge ut så mye informasjon som mulig.

Ved et par av skolene ble det likevel uttrykt at det kunne være problematisk å få forsøket til å passe inn i en travel timeplan, og at enkelte lærere kunne oppleve valgforsøket som en belastning. Fordi kravene til de ulike fagene er nokså strengt presisert i læreplanen, blir enkelte lærere bekymret dersom mange timer faller bort, slik det gjør når prosjekter som dette forsøket skal ha oppmerksomhet. En av informantene uttrykker bekymring over at man prioriterer de undervisningsmålene der elevene får karakter, og demokratiforståelse og samfunnsbevissthet er ikke et av disse:

Det er en logisk brist, men den generelle delen av læreplanen som skal gi samfunnsbevisste mennesker og så videre, det er ikke satt av noen timer til det. Det skal inn i alle fag. Men det er algebra de får standpunkt karakter i, det er ikke karakter i samfunnsbevissthet.

Dette er først og fremst et problem for elever på andre og tredje trinn som ikke har valgt samfunnsfag som fordypning. Ved flere av skolene opplever de at de to øverste trinnene, med 17- og 18-åringene, derfor har fått betydelig dårligere undervisning og mindre informasjon om valg og forsøksvalg enn førstearseleven. Implisitt i denne bekymringen ligger et ønske om at det i valgår skal gjøres plass for å gi hele skolen informasjon om valg. I så fall ville holdningen til hva som er nyttig, og hvilke krav skolene måles på, måtte endres.

Skolevalg, valgtorg og skoledebatt

En av de tingene som mange videregående skoler landet rundt gjør som et ledd i demokratiopplæringen, er å arrangere skolevalg. I 2015 var det i alt 395 videregående skoler som deltok. Fra prosjektledelsens side opplyses det om at i 19 av de 20 forsøkskommunene ble det arrangert skolevalg på den eller de videregående skolene forsøksvelgerne gikk på. I en av kommunene har ikke prosjektleder informasjon om dette. Dette er en av de kommunene som ikke har egen videregående skole.

Selve skolevalgene ble, ifølge skoleinformantene, avvirket uten at det bød på store problemer. I flere av kommunene var de opptatt av å gjøre årets skolevalg

så autentisk som mulig, fordi skolelevelgerne senere skulle stemme ved kommunevalget. I enda større grad enn tidligere ble det derfor lagt vekt på at skolevalget skulle være en opplæring i stemmegivning. Dette resulterte i at noen av elevene var usikre på om de hadde stemt ved kommunevalg, etter at de hadde avlagt stemme på skolen. To kommuner, deriblant Kristiansund, rapporterer om en slik forvirring:

Tidligere har vi hatt skolevalget elektronisk, men i år hadde vi det på en annen måte for å forberede så godt som mulig, så vi arrangerte et valg eksakt likt et vanlig. Avlukker laget vi selv. Faktum er at skolevalget ble så autentisk at noen trodde det var det ordentlige valget. Vi fikk telefon fra en far som lurte på om det var forhåndsvalg ved skolen, fordi det ble bedt om legitimasjon. Sønnen hans hadde trodd at han hadde stemt.

Kristiansund kommune hadde den klart laveste valgdeltakelsen blant sine forsøksvelgere. Det er tenkelig at denne typen forvirring kan ha bidratt til at noen elever som hadde stemt ved skolevalget, ble sittende hjemme på valgdagen. Dessverre er det ikke mulig å måle hvor utbredt dette fenomenet er.

I 9 av 20 kommuner ble det arrangert valgtorg i forbindelse med skolevalget. Valgtorg innebærer at lokalpolitikere eller ungdomspolitikere fra de ulike partiene i kommunen (eller fylket), samt for eksempel representanter fra kommuneadministrasjonen, møter opp og deler ut informasjonsmaterieell og diskuterer med elevene. Ved disse valgtorgene (i 8 av de 9 kommunene) ble det også gitt informasjon om forsøksvalget.

I 2011 ble skoledebattene avlyst på grunn av terroraksjonen 22. juli. Mange skoler arrangerte da isteden valgtorg og hadde gode erfaringer med det. I 2015 var skoledebatten tilbake igjen ved mange skoler, og i 6 av de 20 forsøkskommunene ble det arrangert skoledebatt i forkant av valget. 4 av disse var casekommunene der vi gjennomførte intervjuer. I 2 av kommunene var elever møteledere, og i alle kommunene hadde elevene på forhånd forberedt spørsmål. Ved samtlige skoler hadde likevel lærerstaben en hånd på roret. I Gausdal, for eksempel, sendte elevene inn spørsmål til debatten på forhånd, og sosiologiklassen valgte i samarbeid med lærer ut de beste og mest seriøse spørsmålene.

Erfaringene både med skoledebatter og med valgtorg var gjennomgående gode, sett fra skoleinformantenes side. Skoledebatten opplevdes som veldig viktig for å skape engasjement, elevene opplevdes som engasjerte, og saklighetsnivået var høyere enn lærerne hadde fryktet. Flere, både av skole- og av kommuneinformantene, mente at de ungdomspolitikere som reiser rundt og deltar i skoledebatter, later til å være bedre skolert enn de var tidligere. Det er «mindre

show og mer seriøs debatt». Dette ble sett på som ekstra viktig fordi 16- og 17-åringene faktisk skulle stemme. I flere av kommunene opplever de også at elevene har blitt mer aktive enn de var før. Dette kan ha å gjøre med politikernes debattform, mener en lærer i Mandal:

Det kan jo ha med at disse ungdomspolitikere er bedre skolert eller skolert på en annen måte. Det er jo forskjell på dem, noen driver med ablegøyer.

Skoledebattene gjennomføres i samarbeid med fylkeskommunen, og noen pekte på problemer knyttet til dette. Blant annet snakket de omreisende ungdomspolitikere gjerne om fylkespolitiske spørsmål, og fordi det samme opplegget ble kjørt i alle kommuner i fylket, var ikke temaene i debatten alltid lokale nok. Dessuten hadde de i noen tilfeller en forutinntatt holdning når det gjaldt hva ungdommen var opptatt av. Mange av ungdomspolitikere snakket for eksempel, ifølge informantene, veldig mye om skolepolitikk, men elevene var ikke nødvendigvis opptatt av dette; de kunne være mer opptatt av andre temaer, som hvordan kommunene kunne bidra til å løse flyktningkrisen, kollektivtransport og rusomsorg.

I Kristiansund inviterte skolen lokalpolitikere og utfordret dem til å prioritere lokale spørsmål. Dette hadde de gode erfaringer med. I Mandal arrangerte skolen – i samarbeid med 16-årsgruppen – en ekstra ordførerduell på den videregående skolen, etter den tradisjonelle skoledebatten med fylkespolitikere. Dette ble opplevd som en stor suksess, med engasjerte politikere og elever.

Lokalvalget gjennomføres i andre uke i september. Dette er få uker etter at videregående skole har startet opp sin aktivitet og tatt imot nye elever, med andre ord er dette en svært travel tid på den videregående skolen. 6 kommuner har tatt hensyn til dette ved å involvere ungdomsskolene i kommunen gjennom å forberede 10. klassingene på at de har stemmerett ved høstens valg. Et eksempel er Stavanger, som både i 2011 og i 2015 hadde en egen demokratidag for samtlige 10.-klassinger. Da fikk de servert boller og saft, og det ble gitt informasjon om stemmeretten og hvorfor de burde stemme. På dette arrangementet hentet de inn kjente, nasjonale politikere som «trekkplaster» til å formidle betydningen av å bruke stemmeretten sin.

Informantene er samstemte når det gjelder skolens betydning for å få opp engasjementet hos elevene. Skolen beskrives som den suverent viktigste arenaen både for å informere om og for å motivere for stemmegivning. Noe av forklaringen på at denne yngste velgergruppen stemmer i større grad enn ordinære førstegangsvelgere, kan da også nettopp antas å være at 16- og

17-åringene fremdeles går på skolen og dermed får demokratiundervisning gjennom ulike skolefag, deltar i skolevalg og omgås jevnaldrende som er i samme situasjon som førstegangssvelgere.

Samarbeidet mellom skole og prosjektledelse

Fra 2011-evalueringen synes en av erfaringene å være at samarbeid med skolen var viktig for å mobilisere forsøksvelgerne. I hvilken grad har kommunene tatt hensyn til dette ved 2015-prosjektet? Det korte svaret på dette spørsmålet er at kommunene har fått med seg viktigheten av å samarbeide med skolen, og at de har forsøkt å få til et samarbeid, men at forsøkene på samarbeid i varierende grad har vært vellykket. Med utgangspunkt i henholdsvis svar fra spørreundersøkelsen som gikk til alle forsøkskommuner, og casestudiene i de fire utvalgte kommunene, skal vi i det følgende si litt om hva samarbeidet besto i, hvordan det ble organisert, og hvilke faktorer som ser ut til å borge for et godt samarbeid.

Hvordan foregikk samarbeidet?

Fordi skolen ble pekt ut som en viktig aktør når det gjaldt å informere og motivere førstegangssvelgere, var kommunene opptatt av å opprette kontakt og samarbeid med skolene i forbindelse med forsøket. Skolene på sin side, i hvert fall i casekommunene, ønsket også samarbeid med kommunene, men lot likevel til å være mindre opptatt av dette samarbeidet enn kommunene var. Det var flere grunner til dette. For det første var valgavviklingen og forsøket kommunenes og ikke skolenes ansvar. For det andre hadde skolene allerede et opplegg for demokratiopplæring og skolevalg. I de tilfellene der samarbeidet med kommunen ikke fungerte, kjørte de uansett sitt eget opplegg. I casekommunenes skoler var dette opplegget, om enn i varierende grad, mer omfattende enn i vanlige valgår, men det var likevel bygget på erfaringer fra tidligere valgår og gjerne over samme lest.

I nesten alle kommunene – 17 av 20 – var det samarbeid mellom kommune og skole. I 7 av kommunene ble det inngått formelle avtaler mellom skolen, fylkeskommunen og kommunen. I de resterende 10 var samarbeidet av mer uformell art. Alle disse 17 hadde samarbeid med ungdomsskolen, og 13 av dem også med videregående. De kommunene som ikke hadde samarbeid med videregående, hadde, med ett unntak, ikke dette fordi det ikke fantes en videregående skole i kommunen, eller fordi under 50 prosent av elevene ved skolen var stemmeberettigede i kommunen.

I en av kommunene besto kontakten bare i at kommunen sendte brev til skolen og informerte om forsøket. I alle de andre kommunene var kontakten og samarbeidet mer omfattende, men det ble organisert på flere ulike måter. Spørreundersøkelsen viser at mange kommuner hadde møter med rektorene ved ungdomsskoler og videregående skoler i fylket. Etter den første kontakten med ledelsen var det gjerne samfunnsfagslærerne eller tilsvarende som overtok kontakten med kommunen. Flere av informantene i casekommunene betonte viktigheten av å forankre et samarbeid på ledelsesnivå i skolen, slik at rektorene kunne gi de relevante lærerne ressurser eller fri for å jobbe med forsøket. I en av kommunene reflekterte de over at lærerne i videregående skole syntes å ha en friere og mer selvstendig posisjon enn lærerne i ungdomsskolen, som var mer avhengig av å få klarsignal og få avsatt ressurser fra rektor. I en god del kommuner var representanter fra skolen, enten fra ledelsen eller fra lærerstaben, med i kommunens prosjektgruppe, og gjennom dette ble skolene tett involvert i kommunens gjennomføring av forsøket.

I noen kommuner tjente møtene med skoleledelsen først og fremst til å gi gjensidig informasjon og eventuelt til å koordinere planer. Enkelte prosjektledere trakk også fram at de i disse møtene kunne forsikre seg om at skolen satte valg og demokrati på timeplanen i forbindelse med valget. Dette gjaldt først og fremst i ungdomsskolene. I andre tilfeller var samarbeidet mer omfattende, og skolen og kommunen samarbeidet om ulike prosjekter knyttet til forsøket: om valgtorg, skoledebatt, produksjon og utdeling av informasjonsmaterieil, osv. I mange av kommunene kom representanter for kommunen til skolen og informerte elevene om stemmerettsforsøket, og i flere kommuner deltok prosjektleder eller kommunepolitikere i skoledebatten knyttet til skolevalget.

I spørreundersøkelsen ble prosjektlederne bedt om å vurdere skolens interesse og innsats for å integrere forsøket i skolens demokratiundervisning. 18 av 20 prosjektledere svarte på dette spørsmålet, og litt over halvparten av dem vurderte skolens innsats og interesse som svært god. En prosjektleder beskriver det slik:

Skolen og rektor har støttet prosjektet fullt og helt, og de har absolutt framsnakket prosjektet i sin undervisning.

Andre prosjektledere er mer kritiske til skolens engasjement. Flere peker på at skolehverdagen er travel, og at skoleledelsen og lærerne signaliserer at det er vanskelig å gjøre noe ekstra utover den vanlige undervisningen. En prosjektleder svarer for eksempel slik på spørsmålet om skolens engasjement:

Før ferien ble det sagt at det var utfordrende fordi det snart var ferie. Etter ferien ble det sagt at elevene i vgs. var nye og mye annet skulle gjøres fra oppstart.

Andre påpeker at det personlige engasjementet hos enkeltlærere var avgjørende. I en av casekommunene som ikke var fornøyd med skolens innsats, var imidlertid også skolen misfornøyd med kommunens innsats. Det indikerer at vurdering av skolens interesse kan handle vel så mye om hvorvidt kommune og skole har klart å kommunisere ordentlig med hverandre, som om skolens faktiske engasjement.

Hva borger for et godt samarbeid?

Det framkommer ikke noe tydelig mønster fra casekommunene når det gjelder hva som borger for et godt samarbeid, men det er noen trekk som går igjen. Når prosjektlederne i spørreundersøkelsen ble spurt om hvilke tiltak skolene gjennomførte knyttet til forsøket, var det svært sprikende svar som ble gitt. Mens noen av de kommunale informantene svarer utfyllende og presist på spørsmålet om hva skolene gjorde, svarer andre at de ikke vet. Hvor utfyllende svarene er, sier noe om hvor god kommunikasjonen mellom kommune og skole har vært: Der prosjektleder ikke vet, har kommunikasjonen åpenbart vært mangelfull.

Vi stilte også spørsmål om hvem som tok initiativ til samarbeidet, og samtlige prosjektledere svarer at det var en i kommunen, gjerne prosjektleder selv, valgansvarlig, Barne- og ungdomskoordinator eller liknende. Skoleinformantene i casekommunene svarer imidlertid annerledes på dette: Noen av dem opplever at det var skolen som tok det første initiativet, og at det til dels var vanskelig å få kommunen i tale. Her kan det altså tyde på at det har vært noen kommunikasjonsutfordringer.

Kjennskap og vennskap lot, ikke overraskende, til å bety noe for det samarbeidet som utviklet seg mellom kommunene og skolene. I de to kommunene der samarbeidet fungerte godt, peker kommuneledelsen delvis på som årsak at prosjektleder eller andre i kommunen kjente sentralt plasserte personer i skolen. I den kommunen der samarbeidet fungerte dårligst, var det slik at prosjektleder både var nyansatt, kom sent i gang og var usikker på hva skolesamarbeidet skulle innebære, og hva kommunen skulle bidra med i skolens egne arrangementer, slik som i skolevalgene. I denne kommunen fikk for eksempel ikke skolene låne stemmeavlukker og valgurner av kommunen til skolevalgene. Kommunen begrunnet dette med at de var redd for at avlukker eller urner ikke skulle komme tilbake til stemmelokalene i tide til valget, eller at de skulle bli

ødelagt. Skolen oppfattet dette som rigid og usjenerøst, selv om de forsto innvendingen. Feilen lå imidlertid ikke bare hos kommunen. Ved en av skolene i den samme kommunen hadde for eksempel den ansvarlige læreren permisjon fram til sommeren og svarte derfor ikke på henvendelsen som kom fra kommunen.

Ved alle skolene var det ett forhold som ble pekt på som viktig for samarbeid, og det var at planlegging av tiltak måtte starte tidlig, slik at skolene kunne legge forsøket inn i undervisningsplanen. For eksempel ønsket lærerne å legge det som handlet om valg, inn i samfunnsfag på vårparten for vg1 (de som kom til å gå i andreklasser når valget ble avholdt) og rett over sommeren for de nye videregåendeelevne. Ideelt sett skulle da lærerne ha beskjed over et år i forveien, når planene for skoleåret ble lagt. Dette var viktig også for å sikre at for eksempel skoledebattene som ble avviklet i ungdomsskolene på våren, ikke kolliderte med eksamener og tentamener.

Casestudiene gir inntrykk av at kommunikasjonen mellom skolene og kommunen ikke har fungert optimalt i alle tilfeller, men hva som har gått feil, opplever de to institusjonene forskjellig. Mens noen av skolene gir uttrykk for at kommunen har tatt sent kontakt og ikke har svart på henvendelser, opplever et par av kommunene at skolen ikke har fulgt opp når kommunen har tatt kontakt. Hovedproblemet later til å være at det ikke finnes etablerte kontaktpunkter mellom skole og kommune. Dette gjelder spesielt for de videregående skolene, som er fylkeskommunale. I de kommunene som hadde forsøket for første gang, det vil si tre av fire av casekommunene, måtte derfor samarbeid innledes, organiseres og gjennomføres i upløyd mark. I Mandal, der de høstet erfaring med skolesamarbeid ved forrige forsøk og alle parter var mer forberedt på hva som skulle skje, gikk samarbeidet mye lettere. I de tre førstegangs-kommunene gjorde både kommune og skole seg mange tanker om hva som kunne ha vært gjort annerledes, spesielt ble det påpekt at man burde ha opprettet kontakt tidligere. Gitt denne selvrefleksjonen hos alle involverte aktører er det grunn til å tro at samarbeidet kunne ha fungert bedre en gang nummer to.

5 Andre samarbeidspartnere

Evalueringen fra forsøket i 2011 tydet på at de kommunene som involverte flere aktører, hadde høyest valgdeltakelse blant forsøksvelgerne. Dette handlet, ifølge Ødegård og Saglie (2013), om å utvikle «mellomromskompetanse» knyttet til informasjon og mobilisering av nye velgergruppe. Mellomromskompetanse handler slik sett om å bygge broer mellom strukturelt adskilte aktører som besitter ulike typer kompetanse, slik at behov og tilbud kan møtes.

I spørreundersøkelsen har prosjektlederne oppgitt hvilke aktører de samarbeidet med utover dem som fantes internt i kommunen, og i intervjuene i case-kommunene spurte vi også nærmere om dette og om hvilken betydning et slikt samarbeid hadde for selve forsøket og for å skape engasjement blant ungdom.

Hovedbildet er at samarbeid med eksterne aktører ikke var spesielt utbredt. I 5 kommuner oppga de å ha hatt et samarbeid med fylkeskommunen. I case-kommunene våre var dette samarbeidet først og fremst knyttet til avvikling av skolevalget, og informantene hadde lite å si om det. I 5 av kommunene hadde prosjektgruppen samarbeid med arenaer for uorganisert ungdom, slik som fritidsklubber, i forbindelse med forsøket, og i 7 kommuner hadde de samarbeid med kommersielle aktører. Videre var det kommuner som samarbeidet med lokale medier – lokalavis og lokalradio –, flere samarbeidet med den lokale kinoen, og noen samarbeidet med reklamebyråer.

Av nasjonale aktører er det først og fremst samarbeid med Landsforeningen for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) som løftes fram. 11 kommuner samarbeidet med LNU, og tre av disse var casekommuner i evalueringen. Intervjuer med disse tre indikerer imidlertid at de delvis var kritiske til LNUs bidrag. De hadde ventet større innsats, tatt i betraktning LNUs rolle ved 2011-forsøket. LNU's begrensede innsats ved 2015-forsøket kan forklares med at organisasjonen fikk langt mindre midler til å drive informasjonsarbeid da enn de fikk ved 2011-valget. Da utdannet de «demokratiagenter» i samtlige forsøkskommuner, laget felles samlinger for disse unge lokale stemmerettsambassadørene og reiste rundt på arrangementer til stort sett de kommunene som ønsket det. I kommunene hadde man forventet at LNU også i 2015 skulle ta initiativ, og da de ikke gjorde det, kontaktet kommunene selv LNU, men med varierende hell. I en av 2015-kommunene som lå i nærheten av Oslo, Oppegård, deltok

LNU på de to debattene som ble arrangert, og snakket om hvorfor det er viktig at ungdom bruker stemmeretten. Den innsatsen ble vurdert som veldig verdifull.

De to debattene før sommeren inviterte vi LNU til å snakke om hvorfor folk må bruke stemmeretten sin. Det var helt gull, de fikk ut utrolig mye informasjon på 20 min., veldig gode foredrag.

I to andre casekommuner, som lå lenger unna Oslo, opplevde de at LNU var vanskelig å få i tale. Når de så endelig fikk kontakt, prioriterte LNU ikke å komme til disse kommunene, slik de ble invitert til. De mottok noe materiell fra LNU, men det kom så tett opptil valget at det ble vurdert som for sent. Begge disse kommunene ble invitert til en konferanse LNU holdt i Oslo, men fordi de var presset på tid og reisen var lang, hadde de ikke mulighet. De ønsket at LNU skulle komme til dem.

Noe av skuffelsen handlet om at LNU selv, ifølge informantene, hadde «gått høyt på banen» og lovet at de skulle være aktive. En av kommunene oppfattet også at det fra departementets side var blitt sagt at det var LNU som skulle følge dem opp.

7 av kommunene oppgir i spørreundersøkelsen at de har samarbeidet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet underveis i valgavviklingen. Vi vet lite om hva dette samarbeidet innebar. For en av casekommunenes del besto det i at departementet lagde en informasjonsfilm. Denne ble imidlertid vurdert som å være for lang. Generelt opplevde de i denne kommunen at informasjon fra sentralt hold kom for sent, og at den delvis var irrelevant. Prosjektansvarlig i Mandal gjør seg noen refleksjoner rundt samarbeid med nasjonale myndigheter og rundt produksjon av informasjonsmateriell:

Så er det spørsmål om det er så lurt å ha nasjonalt materiell. Arbeid med ungdom er ferskvare, det som funker for noen, funker ikke for andre, eller blir utdatert. Kanskje det er bedre å lage materiellet lokalt.

I 4 av de 20 forsøkskommunene hadde de hatt kontakt med Barneombudet. Blant våre casekommuner var det spesielt én som prøvde å få kontakt med Barneombudet, men uten å lykkes. Det tok lang tid før de fikk svar, og da de først fikk det, var det med beskjed om at Barneombudet ikke prioriterte å sende noen til kommunen i forbindelse med forsøket. Dette står i stor kontrast til forsøket i 2011, da Barneombudet både hadde utviklet en egen stemmeretts-brosjyre og deltok sammen med LNU på stemmerettsarrangementer i mange forsøkskommuner (Ødegård & Saglie, 2013).

Alt i alt ble nasjonale myndigheters og nasjonale aktørers (som LNU og Barneombudet) innsats i forbindelse med valget vurdert som laber. Det skal sies at informantene i casekommunene ikke viet dette noe særlig oppmerksomhet. Det overordnede inntrykket var at de anså forsøket som noe de først og fremst skulle håndtere med lokale ressurser. De kunne imidlertid tenkt seg noe mer drahjelp fra nasjonalt hold, og deres opplevelse var at nasjonale aktører ikke prioriterte forsøket på samme måte som de hadde gjort i forrige runde. Forventningene til nasjonale myndigheter og aktører var basert på egne og andres erfaringer med forsøket i 2011, og disse forventningene ble ikke innfridd. Mandal, som var den av casekommunene som deltok i forsøksvalget for annen gang, savnet spesielt ressurser til å sende ungdommen på samling, slik at de kunne treffe andre ungdommer fra andre forsøkskommuner:

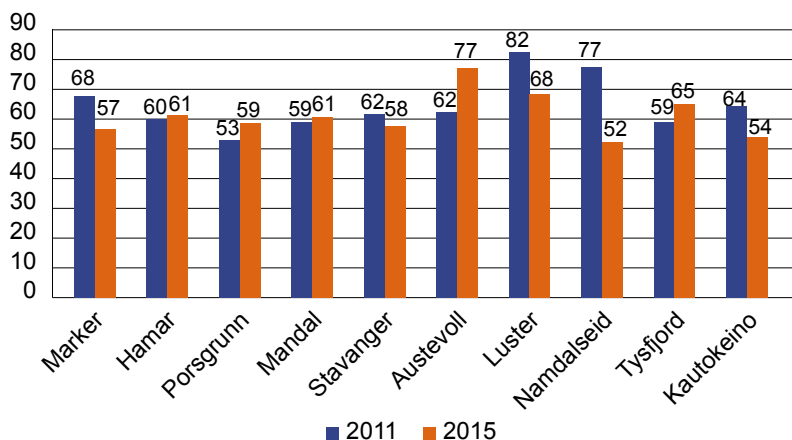
Disse ungdommene skulle ha fått møttes på en nasjonal samling, for jeg tror de har mye å lære av hverandre, og det ville vært inspirerende. De beste til å formidle om dette er ungdommene selv. De kunne møtt noen andre som ga dem nye ideer. Det er valgsamlinger for voksne. Det burde ungdommene hatt mulighet til også, de som er valgambassadører.

Ut fra en forventning om at partiene nasjonalt kunne være en mulig aktør i utviklingen av forsøket, spurte vi i undersøkelsen om noen av prosjektlederene hadde hatt kontakt med nasjonale partier. Bare én kommune oppga at de hadde hatt det, og ingen kommuner oppga å ha hatt kontakt med nasjonale ungdomspartier. Det tyder på at det ligger svake forventninger til at partiene skal bidra med å informere og motivere unge velgere – i alle fall på nasjonalt nivå. Forventningene ligger på lokalpolitikerne.

6 Oppsummerende diskusjon – hvordan fungerte forsøket?

Kommunal- og moderniseringsdepartementets mål med forsøket var å engasjere unge førstegangselgere i lokalpolitiske spørsmål. En målbar konsekvens av et slikt engasjement er selvfølgelig valgdeltakelsen i denne gruppen, og naturlig nok har de som jobbet med forsøket, brukt valgdeltakelsen som en slags fasit på om de gjennom jobben de har gjort, har lyktes i å øke engasjementet blant ungdom i sine egne kommuner. To hovedtendenser framkommer når man ser på valgdeltakelsen blant forsøksvelgerne. For det første var deltakelsen i denne gruppen samlet sett så å si uforandret fra 2011 til 2015. Dette er overraskende, i og med at valgdeltakelsen i elektoratet for øvrig gikk ned med 4 prosentpoeng. Er det slik at unge i mindre grad enn voksne er «vare» for lokalpolitiske svingninger, og dermed er mer stabile velgere? En slik hypotese er det vanskelig å gi sin støtte til ut fra to stemmerettsforsøk, med et begrenset utvalg av kommuner og antall forsøksvelgere, men det er et interessant tema for forskning å følge framover. For det andre ser vi en relativt stor variasjon i deltakelsen blant forsøksvelgere i de ulike kommunene. Det var også relativt store endringer i valgdeltakelse i en del av de kommunene som deltok i forsøket både i 2011 og i 2015. Denne endringen i valgdeltakelse blant forsøksvelgerne i «annengangs-kommunene» er illustrert i figur 6.1.

Figur 6.1. Valgdeltakelse blant 16- og 17-åringer i forsøkskommuner, 2011 og 2015. I prosent



Figuren viser relativt store endringer i valgdeltakelsen i fem av forsøkskommunene. I Marker (111 velgere), Luster (133 velgere), Namdalseid (42 velgere) og Kautokeino (65 velgere) gikk valgdeltakelsen ned, i Austevoll (135 velgere) gikk den betydelig opp. Disse kommunene har få forsøksvelgere, og noen individer fra eller til vil derfor endre valgdeltakelsen betydelig. Det er ikke sikkert en skal legge så mye i denne variasjonen. Endringene kan skyldes tilfeldige svingninger når det gjelder sammensetningen av ungdomsgruppen i disse kommunene. Mer interessant er de litt større kommunene, der det også har vært endring av en viss størrelse, slik som i Porsgrunn, hvor valgdeltakelsen har gått opp. I Porsgrunn rapporteres det om at involveringen fra skolene var større i 2015 enn i 2011, men det var også i Porsgrunn kommune at man fulgte skoleklassene til forhåndsstemmelokalene, noe som kan ha påvirket valgdeltakelsen.

Verken casestudien eller spørreundersøkelsen gir noe fullgodt svar på hvorfor valgdeltakelsen har endret seg slik den har gjort i de ulike kommunene. Blant de større kommunene, som Stavanger og Mandal, der valgdeltakelsen har ligget stille, har man stort sett gjennomført tiltak som i 2011, men med et mindre budsjett, og man har luket ut aktiviteter som ikke fungerte i 2011. Hamar oppgir at flere ting ved organiseringen og valgavviklingen fungerte bedre enn i 2011: Ungdomsinvolveringen og samarbeidet med skolene ble styrket, og kick-off-arrangementet for 10. klassinger på vårparten ble flyttet fra mars til juni. Ikke i noen av disse tre kommunene steg imidlertid valgdeltakelsen nevneverdig. I den kommunen der valgdeltakelsen steg mest, Austevoll, opplevde prosjektleder at politikerne var mindre engasjert i 2015 enn i 2011. Gitt at politikernes engasjement var viktig, burde deltakelsen gått ned.

Svarene fra spørreundersøkelsen kan si oss noe om hva ved organiseringen og avviklingen som opplevdes å fungere henholdsvis bedre eller dårligere enn forrige gang, uavhengig av hvordan dette påvirket stemmegivningen. En forskjell fra forrige forsøk, som flere påpeker, gjelder oppmerksomheten fra media. Forsøket hadde ikke samme nyhetsverdi når det ble arrangert for andre gang, i 2015, som det hadde i 2011. Lokalmediene i flere kommuner var ikke like opptatt av selve forsøket gang nummer to, og flere kommuner rapporterer at det var vanskeligere å få mediedekning. I en av kommunene, Porsgrunn, mente de imidlertid at det ikke bare var negativt at nyhetsverdien av forsøket hadde forlatt seg. Medienes oppmerksomhet rundt unge velgere har ikke nødvendigvis falt, ifølge prosjektleder i Porsgrunn, men oppslagene var denne gangen mer rettet mot ungdommer og deres engasjement enn mot selve forsøket. En analyse av medieoppslagene i de fire casekommunene, rapportert i Winsvold 2016, indikerer også at ungdoms saksengasjement ble løftet fram.

Både i Stavanger og i Mandal fikk forsøket mindre ressurser enn i 2011, og prosjektleder i Stavanger betegner 2015-forsøket som en «billigversjon av 2011-prosjektet». De oppgir at midlene de hadde til rådighet, ble prioritert ganske strengt til de tiltakene de hadde erfaring med fungerte. I Mandal var også noe av forklaringen på at forsøket ble oppfattet som vellykket tross knappere ressurser, at de hadde lært fra forrige forsøk. Prosjektleder opplevde at alle involverte var tryggere i egne roller og sikrere på hvilke oppgaver som skulle gjøres, og hvordan de skulle løses. Videre ble det opplevd som en styrke at Mandal kommune hadde kommet til å se på seg selv som en kommune som involverer ungdom, og at stemmerettsalderen ikke lenger var tema i den offentlige debatten:

Sist var stemmerettsalder tema i den offentlige debatten, det har vi ikke sett nå. Vi opplever det som en akseptert «sannhet» at i Mandal, der har 16- og 17-åringer stemmerett til kommunevalget. Vi har opplevd at det har vært mye lettere å nå fram med informasjon denne gangen.

Generelt ser det ut til at kommunene har lært av egne og andres erfaringer fra forrige forsøk. Dette inntrykket fikk vi gjennom intervjuer i casekommunene, som viste til hva andre kommuner (og egen kommune, for Mandals del) hadde opplevd fungerte og ikke fungerte forrige gang. Også i spørreundersøkelsen rapporteres det om slik læring. Prosjektleder i Stavanger sier for eksempel:

Prosjektet har gjort innsats på områdene vi visste var de viktige, jf. erfaringer fra 2011, og ikke gjort det som ikke fungerte.

Oppsummert kan vi si at vi ikke finner noen klare, systematiske forskjeller mellom kommuner med henholdsvis høy og lav valgdeltakelse, verken når det gjelder den interne organiseringen av forsøket, skolens innsats, samarbeidet mellom skole og kommune eller samarbeid med eksterne aktører. Det kan være mange årsaker til dette.

For det første er 20 kommuner så få enheter at det ikke er mulig å gjøre noen generalisering når det gjelder sammenhengen mellom valgdeltakelse og organisering. Også utvalget av forsøkskommuner er problematisk med tanke på sammenligning, siden disse er satt sammen på bakgrunn av forskjellighet i størrelse, politisk styresett og geografi – ikke homogenitet.

For det andre påvirkes valgdeltakelse generelt – også deltakelsen til de unge forsøksvelgerne i 2015 – av faktorer som utdanningsressurser i familien, elevsammensetning i kommunen, andel unge med innvandrerbakgrunn, om de unge bor i kommunen de har stemmerett i, osv. Med andre ord: Mange forsøkskommuner rangerer høy valgdeltakelse som et viktig kriterium for å ha lyktes

med forsøket, men deltakelsen påvirkes i stor grad av forhold som kommuneadministrasjonen ikke rår over.

For det tredje er valgdeltakelse et for avgrenset og snevert mål på ungdoms engasjement. Kommunens og skolens arbeid kan ha bidratt til at unge i kommunen har blitt mer engasjert, uten at det nødvendigvis har materialisert seg i spesielt høy valgdeltakelse. Engasjement kan ytres på andre måter, som vi ikke har studert i dette forsøket.

Vår ambisjon har vært å peke på hvilke måter å jobbe på, og hvilke måter å organisere forsøket på, som blir løftet fram som avgjørende viktig for å lykkes godt med å informere og kvalifisere unge til å delta i demokratiet generelt og valg spesielt.

For å illustrere dette ønsker vi i neste avsnitt å ta et dypdykk i en av case-kommunene, Kristiansund, som hadde en svært lav valgdeltakelse blant sine forsøksvelgere. Avslutningsvis vil vi oppsummere de betingelsene som prosjektledelsen og skoleinformantene anser som viktigst for å lykkes med god informasjon i den hensikt å øke unges kunnskapsnivå om lokalpolitikk og deltakelse.

Case Kristiansund: Et samspill mellom flere faktorer

I denne studien har vi ikke analysert hvilke politiske saker som endte opp med å bli viktige i valgkampen i de ulike kommunene, og i hvilken grad dette var saker som appellerte til ungdom. Dette er kontekstuelle faktorer som ligger utenfor prosjektledelsens muligheter å påvirke. Det er likevel verdt å kaste et blikk på hvilke saker som var viktige i valgkampen når vi forsøker å forklare hvorfor bare 37 prosent av 16- og 17-åringer i Kristiansund brukte stemmeretten sin ved kommunevalget i 2015 – 19 prosent under gjennomsnittsdeltakelsen. Lav valgdeltakelse kan skyldes en kombinasjon av mange faktorer: en valgkamp preget av sykehussaken (se nedenfor), personutskiftninger i politisk ledelse i løpet av valgkampen, svak forankring av forsøket lokalt, uklar rollefordeling mellom kommune og skole, forvirring rundt forskjellen mellom skolevalget og det ordentlige valget, lange køer for å stemme – og svak involvering av unge i stemmerettsforsøket.

Blant informantene, både i skolen og i kommunen, ble spesielt valgkampinnholdet brukt som forklaring på den lave valgdeltakelsen blant ungdom. Sykehussaken, som handlet om hvorvidt det nye regionsykehuset skulle lokaliseres i Kristiansund eller i Molde, var den saken som fikk mest oppmerk-

somhet i valgkampen. Ved fylkestingsvalget stemte mange på Nordmørelista, som jobbet for at sykehuset skulle lokaliseres i Kristiansund. Denne lista stilte imidlertid ikke i kommunevalget. Sykehusene er ikke et kommunalt ansvar, og dermed vil ikke en stemme til et lokalt parti i et lokalvalg påvirke lokaliseringen i nevneverdig grad. Dessuten var alle de lokale partiene enige. De som var engasjert i sykehussaken, kunne altså ikke stemme på bakgrunn av sitt standpunkt i denne saken ved lokalvalget. Forsøksvelgerne, som bare stemte ved lokalvalget, var derfor avskåret fra å si sin mening om den saken som dominerte den politiske debatten i tiden før valget. Informantene både i skolen og på rådhuset mente at samtidig som sykehussaken skapte engasjement, ga den folk en avmaktsfølelse. Dette var en sak de følte sterkt om, men hadde liten mulighet til å påvirke. Prosjektleder oppsummerer slik:

Sykehussaken har gjort det komplisert for unge å stemme. En føler en avmakt. Greier heller ikke helt å forstå hva som er skjedd. Du får en exit-holdning. Noen greier ikke å finne noe parti, hva i all verden skal en stemme på? Så kunne de ikke stemme ved fylkestingsvalg. Der stemte mange på protestlista for Nordmøre, de som talte Kristiansund sin sak i sykehussaken. Så fylkestingsvalget ble viktig for velgere i Kristiansund, nesten viktigere, og der kunne ikke ungdommen stemme.

Den ustabile politiske ledelsen førte også, ifølge prosjektleder, til at det var vanskelig for ungdommen å få oversikt over det politiske landskapet.

For førstegangsvelgerne å forstå, når ordførerkandidaten byttes ut, og det hele tiden er forskjellige navn, det påvirker både de som følger godt med, og de som ikke følger så godt med, det blir forvirrende. Mange voksne sa «for første gang vet jeg ikke hvem jeg skal stemme på».

I tillegg til at det politiske landskapet var uoversiktlig og endret seg raskt, var ikke kommunikasjonen mellom kommunen og skolen optimal. Vi vet også at prosjektleder var nytilsatt og hadde andre oppgaver som presset på. I tillegg var det for få stemmeavlukker på valgdagen. Det førte til at det ble lange køer utenfor valglokalet, og en del ungdom snudde da de så køen. Det rapporteres også om forvirring rundt skolevalg og offentlig valg: Noen elever trodde de hadde avlagt stemme ved kommunevalg etter å ha stemt i skolevalget. I tillegg var ungdomsrådet og andre ungdomsgrupper svakt forankret i planleggingen og gjennomføringen av forsøket.

Til tross for det ovennevnte var det mye som fungerte bra i Kristiansund. Ungdomsgruppen som ble etablert rundt forsøket, fikk gjort en del, forsøket fikk relativt bred omtale i lokalmediene, og skolevalg og skoledebatt fungerte bra på begge de to videregående skolene. Det er derfor ikke godt å si hva som førte til

den lave valgdeltakelsen i Kristiansund. Mest sannsynlig var det et sammenfall av flere faktorer, og kanskje var det særlig all oppmerksomheten rundt en fylkeskommunal politisk sak som bidro til å skape forvirring og avmaktsfølelse hos de nye velgerne.

Forutsetninger for økt demokratikompetanse hos unge

Det er gode grunner for å styrke unges kunnskap om politikk og demokrati – ikke bare for at de skal kunne bruke stemmeretten sin dersom stemmerettsalderen senkes til 16 år, men også for å gi alle unge – uavhengig av familiens ressurser – de samme forutsetningene til å si sin mening og delta i lokaldemokratiet. Alle trenger både kunnskap om hvordan man deltar i valg, og faktisk erfaring med å delta. I et slikt perspektiv kan noen klare anbefalinger fra denne studien gi innspill til hvordan kommunene kan tilrettelegge sitt arbeid for å styrke lokaldemokratiet – ikke bare for å «lære opp» unge til å bli gode medborgere, men for å gi dem kunnskap til å kunne delta for å oppnå makt og innflytelse i det samfunnet de er en del av.

Fra våre informanter – både prosjektledelsene og skoleinformanter – pekes det på tre betingelser som må være til stede for å lykkes med et målrettet informasjonsarbeid.

1. *Skolen må aktivt være med på å informere unge om politikk og demokrati.*
2. *Ungdom må involveres i informasjonsarbeidet – de er de beste ambassadører for å mobilisere unge til å delta i demokratiet og bruke stemmeretten sin.*
3. *Kommunen må organisere seg internt på en slik måte at relevante etater deltar i prosjekter som har til hensikt å styrke ungdoms deltakelse og innflytelse i lokalpolitikken.*

Stemmerettsforsøket som grunnlag for demokratiskolering i skolen

Den første faktoren som pekes på som viktig, er at *skolen aktivt må være med på å informere og motivere førstegangsvelgere*. Skolen løftes fram som en viktig arena for å informere og mobilisere forsøksvelgere og andre unge velgere til å bruke stemmeretten sin. Å kommunisere med velgergruppen utenom skole har vist seg å være vanskelig for de fleste kommuner, og med unntak av et par kommuner har slike tiltak ikke lyktes i særlig grad. Det opplyses også om at

stemmerettsarrangementer utenom skoletiden er dårlig besøkt, særlig i de små kommunene. De aller fleste 16- og 17-åringer går på skole, det er her de tilbringer tid, og det er her det er lettest å komme i kontakt med dem. Spesielt framstår det som positivt når skolen klarer å integrere informasjon om valg og stemmegivning i det øvrige undervisningsopplegget, slik mange skoler har gjort særlig i 10.-klassene før sommeren og i førsteklasse på videregående. Andre- og tredjeklassingene på videregående kan det være vanskeligere å nå på skolen, fordi de ikke lenger har obligatoriske fag der det er åpenbart naturlig at informasjon om valg og stemmegivning skal inngå. På alle trinn, men kanskje særlig på disse trinnene, blir dermed skoledebatter og valgtorg viktige. Informantene rapporterer om stort oppmøte, mye engasjement og høy temperatur på disse arrangementene.

Skolen løftes fram som en viktig samarbeidspartner for samtlige kommuner. Men det er svært varierende hvor tett samarbeidet mellom prosjektledelsen og skolene har vært, og hva som har kommet ut av det. God kontakt mellom prosjektledelse og skole, med gjensidig informasjonsutveksling og samarbeid om tiltak, synes å være avgjørende for at planene har blitt fulgt opp og samarbeidet har lyktes. Evalueringen viser at de kommunene som oppgir å ha hatt en formell samarbeidsavtale med skolene, er de som er mest fornøyd med samarbeidet.

Evalueringen viser også at skolens innstilling – både fra rektorer og fra faglærere – har betydning for samarbeidet med kommunen. Engasjerte lærere som mener at forsøket er en naturlig del av samfunnsfagsopplæringen, synes å ha et bedre utgangspunkt for samarbeid med prosjektlederne enn lærere som mener at forsøket bare øker arbeidsmengden de fra før er pålagt. Generelt synes det å være en positiv holdning fra skolene og fra rektor om at lærerne rydder tid til å delta i forsøket. En klar anbefaling er at kommunen må sørge for at skolens ledelse er engasjert i samarbeidet. Det er også viktig å legge undervisningen til flere faglinjer. Dialogbasert samarbeid mellom skole og kommune – hvor man sammen utvikler en plan for informasjon – og en klar arbeidsplan og ansvarsfordeling, synes å være viktig for at dette samarbeidet skal fungere.

Oppsummert kan vi si at samarbeid mellom prosjektledelsen og skolene i kommunen – både på ungdomstrinnet og på videregående skoler – blir ansett som avgjørende for å informere og kvalifisere unge til å delta i politiske prosesser. Samarbeidet må starte i god tid. Dersom det mangler møteplasser mellom kommunal prosjektledelse og skole, blir informasjonsflyten og rollefordelingen dem imellom sårbar. Dette skaper grobunn for mistillit.

Ungdomsinvolvering

Den andre faktoren som framstår som viktig, er at *ungdom involveres i å informere om forsøket*. I alle kommuner har de fått tilbakemelding fra ungdom om at informasjonsmateriell som ikke har blitt kvalitetssikret av ungdom, oppleves som irrelevant og lite motiverende. Der ungdom har fått være involvert, har de hatt helt klare meninger om hvordan de effektivt kan kommunisere med annen ungdom. Å legge opp til tidlig og bred involvering av ungdom i prosjektdesign og gjennomføring, samt å sette av ressurser til slik involvering, ser ut til å være godt anvendt bruk av tid og penger.

Det er primært det kommunale ungdomsrådet som kommunene har involvert i forsøket. Ungdomspartiene har i liten grad vært en sentral samarbeidspartner, noe som blant annet skyldes at det i flere av forsøkskommunene ikke finnes så mange ungdomspartier. Der ungdomspartiene har vært med, har det primært vært gjennom representasjon i ungdomsrådet, og da i de store kommunene.

Det er stor variasjon i hvilken posisjon og rolle ungdomsrådet har hatt i de ulike forsøkskommunene. Generelt synes det som om ungdomsrådets primære oppgaver har vært å gi råd til kommunene om hvilke tiltak som bør iverksettes, drive informasjonsarbeid blant forsøksvelgere og mobilisere unge til å bruke stemmeretten sin.

Gjennomgående synes det som at de kommunene som har jobbet systematisk og lenge med medvirkningsarbeid, også er de kommunene som i størst grad har koblet ungdomsrådet på forsøket. I disse kommunene synes ungdomsinvolveringen å være mer profesjonalisert: Prosjektleder inngår i en «assistentrolle» til de aktivitetene ungdomsrådet har bestemt seg for å gjennomføre – og faktisk gjennomfører. «Medvirkning er et fag – ikke noe man bare gjør», sier en av prosjektlederne, for å illustrere at man ikke bare kan overlate ansvaret til ungdomsrådet og forvente at de skal gjennomføre informasjons- og mobiliserings tiltak. For kommunene som i lengre tid har vært opptatt av medvirkning, framstår stemmerettsforsøket som en forlengelse av arbeidet med å involvere unge i kommunale beslutningsprosesser. I de kommunene hvor det har vært et aktivt ungdomsråd fra før, har ungdomsrådet vært en viktig bidragsyter i å promotere forsøket på skolene samt å ta initiativ til arrangementer og informasjonstiltak for de nye velgerne. I kommuner som rapporterer om svak ungdomsinvolvering, forklares dette med at ungdomsrådet ikke fungerer. Stemmerettsforsøket har altså ikke bidratt til å revitalisere disse rådene.

Oppsummert kan vi si at ungdomsinvolvering gjennom ungdomsråd eller andre representative ungdomsgrupper øker sjansen for at kommunen treffer med sine informasjonstiltak. Manglende administrativ oppfølging av ungdomsgruppen og svak kompetanse på medvirkningsmetoder øker risikoen for at unges involvering svekkes i prosjektet.

Intern organisering av forsøket

En siste faktor flere peker på, er *den interne organiseringen av forsøket*. Gjennomføring av stemmerettsforsøk oppleves som krevende, spesielt for de kommunene som ikke har gjort det før. I kommuner som fra før har vært opptatt av å involvere ungdom, som har dette som ryggmargsrefleks, ser det imidlertid ut til å gå lettere, fordi alle er innstilt på at ungdomsinvolvering er en del av kommunens ansvarsområde. Dette resulterer i at det er lettere for prosjektledelsen å be om tjenester fra andre etater i kommunen, og at politikerne mer naturlig kobler seg på. I fravær av en slik kultur for involvering kan en alternativ strategi være å tydeliggjøre hvem som forventes å ta ansvar i gjennomføringen av forsøket, slik at ikke prosjektlederen blir stående alene, men får hjelp til oppgaver som for eksempel utarbeidelse av informasjonsmateriell og kontakt med skolen.

Samtlige kommuner har gitt en administrativt ansatt i kommunen ansvaret for å gjennomføre forsøket. Det er imidlertid stor variasjon i hvem i administrasjonen som har fått dette ansvaret, og hvor mye tid vedkommende har. Bare i to kommuner var prosjektleder frikjøpt fra annet arbeid. I små kommuner oppgir prosjektleder å bruke relativt lite tid på forsøket og anslår tidsbruken til rundt 5 prosent gjennom det siste året, mens i større kommuner er opptil 30 prosent av en stilling gått med til å gjennomføre forsøket. Det er også stor variasjon i hvem som innehar stillingen som prosjektleder. I noen kommuner er dette valgansvarlig, i andre kommuner er det leder for servicekontoret. Noen kommer fra stillinger i oppvekst, kultur og fritid, eller er sekretærer for ungdomsrådet. I noen få kommuner var prosjektlederansvaret delt mellom to eller flere personer.

I 14 av kommunene ble det etablert en referansegruppe rundt prosjektleder. Også her er det stor variasjon mellom kommunene når det gjaldt sammenstillingen av denne, men både leder i politisk sekretariat, representanter fra Kulturtorget, digitalt medieansvarlig, plansjef, representanter for ungdomsrådene, valgansvarlig i kommunen, kommunikasjonsansvarlig og representanter fra skolene – som rektor eller involverte lærere og elevrådsleder – oppgis å være med i slike referansegrupper.

Det er få kommuner som har satt av ekstra midler til forsøket. Løpende driftskostnader har blitt belastet ordinære valgbudsjetter eller andre budsjettposter. I noen av de største kommunene er det satt av øremerkede midler til å gjennomføre større stemmerettsarrangementer, reklame på kino o.l.

Oppsummert viser evalueringen at en bredt sammensatt prosjektgruppe som involverer flere kommunale enheter, sikrer god intern informasjonsflyt og styrker eierskapet til satsingen og dermed dets nedslagsfelt. En sårbar prosjektorganisering kjennetegnes av få personer, manglende prosjektledererfaring, fravær av relevante enheter og svake økonomiske ressurser til å gjennomføre informasjonstiltak.

Fraværet av politikere og nasjonale aktører

Det er et uttalt ønske og behov fra prosjektledelsene at interessegrupper som kan skape engasjement og bidra til å øke det politiske kunnskapsnivået hos ungdom, involveres i større grad. Større engasjement fra lokalpolitikere og nasjonale aktører som tidligere har argumentert for at stemmerettsalderen bør senkes til 16 år – som LNU (Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner) og Barneombudet, som var viktige ressursmiljøer for kommunene ved 2011-valget – har blitt etterlyst etter 2015-valget.

Oppsummert viser studien at bred politisk støtte, engasjerte politikere og en ordfører som promoterer forsøket, er viktige for prosjektets legitimitet. Svakt engasjement fra lokalpolitikere og liten vilje til å tilrettelegge valgkampen for unge velgere svekker prosjektledelsens muligheter til å kvalifisere unge til å ta et godt gjennomtenkt valg.

Manglende involvering fra nasjonale kompetansemiljøer illustrerer prosjektledelsens behov for aktører som kan gi kunnskap om stemmerett for 16-åringer, bidra med materiell og være bidragsyttere på store arrangementer.

Avslutning

Ifølge våre informanter, som har sittet tett på forsøket og hatt ansvar for framdriften og gjennomføringen, spiller det en rolle at unge velgere får god nok informasjon om hva det innebærer å ha stemmerett – og betydningen av å delta. Det er vanskelig å måle hvilken effekt slike tiltak har på valgdeltakelsen, men tidligere forskning viser at informasjon og kunnskap er en viktig betingelse for om man deltar i demokratiet eller ikke. Derfor er det gode grunner for å styrke

unges kunnskap om politikk og demokrati – ikke bare for at de skal kunne bruke stemmeretten sin dersom stemmerettsalderen senkes til 16 år, men for å gi alle unge – uavhengig av familiens ressurser – de samme forutsetningene til å si sin mening. De unge må både ha kunnskap om hvordan de kan delta, og faktisk erfaring med å delta. Dette vil gi de unge selvtillit til å bidra med sin stemme inn i demokratiet.

I så måte er det verdt å merke seg at samtlige informanter i de fire case-kommunene mener at stemmeretten bør senkes til 16 år – forutsatt at det gjennomføres koordinert og målrettet undervisning både på 10. klassetrinn og på videregående skole i uken før valget.

Litteratur

- Bergh, J. (red.) (2016). *Hva skjer når 16-åringer får lov til å stemme? Resultater fra evalueringene av to forsøk med nedsatt stemmerettsalder*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning (rapport 2016).
- Bhatti, Y. & Hansen, K.M. (2010). *Valgdeltagelsen blandt danske unge*. (Arbejdsrapport 2010/05). København: Københavns Universitet, Institut for Statskundskab.
- Bhatti, Y., Hansen, K.M. & Wass, H. (2012). «The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride». *Electoral Studies*, 31(3), 588–593.
- Borgonovi, F., d'Hombres, B. & Hoskins, B. (2010). «Voter Turnout, Information Acquisition and Education: Evidence from 15 European Countries». *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 10(1).
- Dag Arne Christensen, Sveinung Arnesen, Guro Ødegård og Johannes Bergh (2013). *Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011*. ISF-rapport 2013:01.
- Lassen, David Dreyer (2005). The Effect of Information on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment. *American Journal of Political Science*. 49(1): 103–118.
- Tolbert, C.J., Bowen, D.C., Donovan, T. (2009). «Initiative Campaigns Direct Democracy and Voter Mobilization». *American Politics Research*, 37(1): 155–192.
- Tolbert, C.J. & Smith, D.A. (2005). «The educative effects of ballot initiatives on voter turnout». *American Politics Research*, 33(2): 283–309.
- Ødegård, G. (2012). «Tradisjonister med teknologitillit. En casestudie av unge velgeres holdninger til stemmegivning på Internett». I S.B. Seegaard & J. Saglie (red.), *Evaluering av forsøket med e-valg 2011* (vol. 3, s. 265–281). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ødegård, G. (2013). «Forsøkets ringvirkninger. En oppfølgingsstudie av casekommunene to år etter». I J. Bergh (red.), *Stemmerett for 16-åringer. Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011* (s. 267–302). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ødegård, G., Bergh, J. & Saglie, J. (2016). *Why did they vote? Explaining the political mobilization of young Norwegians since 2011*. Paper presented at the Youth Political Participation: the Diverse Roads to Democracy, McGill University, Montreal June 16th – 17th, 2016.
- Ødegård, G. & Saglie, J. (2013). «Stemmerett for 16-åringer: Forsøk som flernivåinnovasjon». I T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (red.), *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Fra medvirkning til makt

Organisering og gjennomføring av forsøket med stemmerett for 16-åringer i 2015

Ved kommunevalget i 2015 deltok 20 kommuner i et forsøk med stemmerett for 16- og 17-åringer. Tema for rapporten er hvordan kommunene organiserte, administrerte og gjennomførte forsøket. Hensikten med rapporten er å øke kunnskapen om hvordan kommuner kan styrke informasjonsarbeidet om demokrati og politikk generelt, samt gi anbefalinger om virksomme informasjonstiltak og mobiliserende tiltak som kan tas i bruk dersom Stortinget skulle velge å senke stemmerettsalderen til 16 år ved kommunevalg.

Det er vanskelig å spore en entydig sammenheng mellom de unges valgdeltakelse og hvordan forsøket var organisert i forsøkskommunene. Likevel peker studien på enkeltfaktorer som kan bidra til en styrking av unges demokratiskolering generelt. Dette handler blant annet om:

- Kommunens interne organisering med å informere unge velgere om valg og demokrati.
- Ungdomsinvolvering i arbeidet med valginformasjon og spesifikke stemmerettsarrangementer.
- Skolen som en viktig samarbeidspartner for kommunen – særlig knyttet til rollen som demokratiskolerende arena.
- Lokalpolitikernes involvering i å informere unge velgere om de politiske alternativene.