

**BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET
NIBR**

Virkning av ungdomsmedvirkning

**En studie av ungdomsråd, politikk og plansaker
i norske kommuner og fylkeskommuner**

Sveinung Legard, Leif Kårtvedt, Ruth Kjærsti Raanaas, Yuri Kasahara og
Gro Sandkjær Hanssen

STORBYUNIVERSITETET
BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

NIBR-RAPPORT 2026:14



Sveinung Legard
Leif Kårtvedt
Ruth Kjærsti Raanaas
Yuri Kasahara
Gro Sandkjær Hanssen

Virkning av ungdomsmedvirkning

En studie av ungdomsråd, politikk og plansaker
i norske kommuner og fylkeskommuner

NIBR-rapport 2026:14

Tittel: Virkning av ungdomsmedvirkning: En studie av ungdomsråd, politikk og plansaker i norske kommuner og fylkeskommuner

Forfatter: Sveinung Legard, Leif Kårtvedt, Ruth Kjærsti Raanaas, Yuri Kasahara og Gro Sandkjær Hanssen

NIBR-rapport: 2026:14

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-468-8 (PDF)

Prosjektnummer: 203660

Prosjektnavn: Virkning av ungdomsmedvirkning

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

Prosjektleder: Sveinung Legard

Referat: Rapporten undersøker unges medvirkning i kommunale og fylkeskommunale prosesser og hvilken virkning den har. Hovedfunnet er at ordningene er utbygde, men at dokumenterbar virkning er lav og ujevnt fordelt. Politisk kobling og tydelige tilbakemeldinger henger mest sammen med virkning. Studien bruker en blanding av maskinlærings- og KI-assistert tekstanalyse, casestudier og sakssporing, samt kvantitative analyser av sammenhenger på tvers av kommuner og fylkeskommuner.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2026

Antall sider: 160

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2026

Forord

Forskningsprosjektet «Virkning av ungdomsmedvirkning» har vært finansiert av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og pågått fra i perioden august 2024 til juni 2026. Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvilke muligheter unge har til å medvirke i beslutningsprosesser i kommuner og fylkeskommuner, og hvilken virkning unges medvirkning har på politikk og planer i (fylkes)kommunene.

Prosjektet har vært ledet av By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) ved OsloMet, i samarbeid med Norges miljø- og biovitenskapelige universitetet (NMBU). Sveinung Legard (NIBR) har vært prosjektleder. Leif Kårtvedt (NIBR), Yuri Kasahara (NIBR), Gro Sandkjær Hanssen (NIBR), Anders Eika (NIBR), Ruth Kjærsti Raanaas (NMBU) og Elin Børrud (NMBU) har vært prosjektdeltakere.

Prosjektet har i tillegg hatt flere dyktige studentassistenter som har bidratt med intervjuer, spørreundersøkelse og innsamling av dokumenter. Disse er Helena Mørch (OsloMet), Abdirahman Ahmed (OsloMet), Noah Petersen Vos (NMBU) og Sofie Ringdal (NMBU). Ringdal og Mørch har i tillegg skrevet masteroppgaver med utgangspunkt i data fra prosjektet.

Vi retter en spesiell takk til medforskerne som har deltatt i sporing og analyse av enkeltsaker: Lydia Berg, Hannah Sofia Børdahl, Isak Gregers Eriksen, Elias Børve Figenschou, Anders Kvakkestad Flaten, Heidar Bergum Jahr, Hedvig Kjeldahl, Thea Moldstad, Olav Rom, Jo Magnus Solvang, Live Runningen Sætre og Bertine Tønder-Nilsskog. Deres bidrag har vært særdeles verdifulle i datainnsamling- og analyse, og i å presentere funn tilbake til case- (fylkes)kommunene. Vi vil også rette en takk til ungdomsrådskoordinatorerne og andre i case- (fylkes)kommunene som har hjulpet til med å sette oss i kontakt med relevante intervjupersoner og lete fram dokumenter.

Prosjektet har hatt en bredt sammensatt referansegruppe som har kommet med verdifulle innspill på foreløpige analyser og funn underveis. Denne har bestått av Ida Husom Bakke (KS), Gro Davidsen (Statsforvalteren i Troms og Finnmark), Maria Eintveit (Fremsam), Ole Grov (Barnetråkk/UiB), Silje Steinardotter Hasle (Barneombudet), Christian Hellevang (KS), Julie Hillesland (Folkehelseforeningen Ung), Tuva Kavli (Lørenskog kommune), Shimron Mohd (LFB), Benjamin Myrstad (LNU), Hilde Therese Normo (Troms fylkeskommune), Frederick Reiersen (Redd Barna), Grete Vandvik (Redd Barna) og Ragnhild Bjørkum Vassbotn (LNU). En spesiell takk til Bakke, Vandvik, Kavli og Reiersen som tok seg tid til å gi detaljerte tilbakemeldinger på rapportutkastet.

Kvalitetssikring har foregått i flere omganger, inkludert av prosjektets ekspertgruppe som har bestått av Sissel Hovik (OsloMet), Guri Mette Vestby (NIBR), Rolf Baltzersen (OsloMet), Karin Fossheim (UiA) og Einar Braathen (NIBR).

Sist, men ikke minst, vil vi rette en takk til ungdomsrådsmedlemmer, koordinatorene, politikere, saksbehandlere og planansvarlige i alle de utvalgte (fylkes)kommunene for å ha tatt seg tid til å la seg intervju eller svare på våre spørreundersøkelser.

Oslo, 19.06.2026

Tone Huse
Forskningssjef, NIBR

Innhold

Forord	1
Innhold	2
Tabelliste	5
Figurliste	6
Sammendrag.....	8
Summary	11
1 Innledning	13
1.1 Hvorfor studere virkning av medvirkning?.....	13
1.2 Studie av dokumenterbare virkninger i et representativt utvalg kommuner	16
1.3 Forskningsspørsmål	17
1.4 Oppbyggingen av rapporten	18
2 Teori, analytisk rammeverk og tidligere forskning	20
2.1 Hva er virkning av medvirkning?.....	20
2.2 Ulike typer av virkning	20
2.3 Beslutningsprosessens ulike faser	21
2.4 Kongruens og preferanseoppnåelse.....	22
2.5 Forskjell på subjektiv og 'objektiv' virkning	23
2.6 Rammebetingelser og mekanismer	23
2.7 Tidligere forskning på ungdomsmedvirkning.....	24
3 Data, metode og fremgangsmåte	29
3.1 Operasjonalisering av virkning	29
3.2 Datagrunnlag.....	30
3.3 Metoder	32
3.4 Forskningsetiske vurderinger	36
3.5 Styrker og svakheter ved fremgangsmåten	38
4 Hvordan jobber kommunene og fylkene med ungdomsmedvirkning?	42
4.1 Organisering av ungdomsrådene	42
4.2 Rammebetingelser for ungdomsmedvirkning i planprosesser.....	49
4.3 Tidspunkt for involvering og rutiner for tilbakemelding	50
4.4 Oppsummering.....	52
5 Ungdomsrådenes aktivitet, uttalelser og virkning.....	54
5.1 Typer av saker som ungdomsrådene behandler.....	55
5.2 Uttalelse som forutsetning for virkning.....	55
5.3 Temaer ungdomsrådene uttaler seg om	58
5.4 Ungdomsrådsuttalelser i politiske saker	59
5.5 Hvilke typer uttalelser kommer ungdomsrådene med?	61
5.6 Virkning i politiske saker	62
5.7 Oppsummering.....	64
6 Dokumenterbar virkning i planprosesser	65
6.1 Datagrunnlag.....	65
6.2 Kun et fåtall planer med ungdomsmedvirkning	66
6.3 Hva slags temaer tas opp?	67
6.4 Er det forskjell mellom overordnede planer og detalj/områdereguleringer?	67
6.5 Virkning beskrevet i svært få plansaker	69

6.6	Oppsummering.....	70
7	Ungdomsrådsmedlemmenes egenopplevde innflytelse	71
7.1	Hvem er ungdommene som har svart?.....	71
7.2	Temaer som opptar ungdomsrådsmedlemmene	73
7.3	Ungdomsrådsmedlemmene er svært fornøyde.....	74
7.4	Opplevelse av sakene – grunnlaget for å uttale seg	74
7.5	Opplever de å bli lyttet til – og å ha innflytelse?.....	75
7.6	Tilbakemeldinger på innspill	76
7.7	Oppsummering.....	76
8	«Usynlige» virkninger	78
8.1	Medvirkning som en innbakt del av saksarbeidet	78
8.2	Indirekte formidling	79
8.3	Interne politiske diskusjoner	79
8.4	Ikke-politiske saker.....	80
8.5	Bruk av talerett.....	80
8.6	Oppsummering.....	81
9	Hva kjennetegner saker hvor ungdom har og ikke har virkning?.....	82
9.1	Sakene i prosess-sporingen	82
9.2	Fra ingen til forandrende virkning	82
9.3	Mekanismer og betingelser knyttet til virkning	86
9.4	Oppsummering.....	89
10	Strukturer og relasjoner som potensielt gir virkning	90
10.1	Organisering og ressurser	90
10.2	Den politiske koblingen i praksis.....	92
10.3	Rekruttering og representativitet.....	93
10.4	Når strukturer og relasjoner spiller sammen	94
10.5	Oppsummering.....	96
11	Sammenhengen mellom rammebetingelser, aktivitet og virkning	97
11.1	Nøkkelfaktorer: virkning, aktivitet og rammebetingelser	97
11.2	Hvilke andre faktorer og rammebetingelser ser vi på?	98
11.3	Subjektive mål på virkning	99
11.4	Når uttaler ungdomsrådene seg? Sakstyper og rammebetingelser	102
11.5	Når har ungdomsrådene virkning i politiske saker?	104
11.6	Kombinasjoner av rammebetingelser på (fylkes)kommunenivå: QCA-analysene	105
11.7	Hva slags planer omtaler ungdomsmedvirkning?	111
11.8	Oppsummering.....	112
12	Oppsummering, drøfting og avsluttende konklusjon	114
12.1	Likeverdige muligheter til medvirkning.....	114
12.2	Virkning på politikk og planer.....	116
12.3	Rammebetingelser som forklarer variasjon	117
12.4	Sammenlikning med tidligere forskning	119
12.5	Hva kan vi – og kan vi ikke – si om virkning?.....	121
12.6	Hvorfor stemmer ikke subjektiv og objektiv virkning overens?	122
12.7	Hva sier funnene om lovoppfyllelsen i (fylkes)kommunene?.....	122
12.8	Hva kan bidra til å bedre ungdomsmedvirkningen?	123
	Litteraturliste	125

Vedlegg 1:	Oversikt over (fylkes)kommuneutvalget.....	130
Vedlegg 2:	Oversikt data fra casestudiene	133
Vedlegg 3:	Eksempel på intervjuguide med med ansatte i politisk sekretariat i kommunen	134
Vedlegg 4:	«Stjerne» brukt i fokusgruppeintervjuer med ungdomsråd.....	137
Vedlegg 5:	Skjema til sakssporing.....	138
Vedlegg 6:	Eksempel på digitalt analyseverksted med unge medforskere	139
Vedlegg 7:	Spørreskjema til ungdomsrådsmedlemmer	140
Vedlegg 8:	Spørreskjema til ungdomsrådskoordinatører	144
Vedlegg 9:	Spørreskjema til planansvarlige	148
Vedlegg 10:	Regresjonsmodell egenopplevd virkning	154
Vedlegg 11:	Regresjonsanalyse av kjennetegn ved saker hvor ungdomsrådene har uttalt seg	155
Vedlegg 12:	Regresjonsanalyse av kjennetegn ved saker hvor ungdomsrådet har hatt virkning.....	156
Vedlegg 13:	QCA-analyser.....	157

Tabelliste

Tabell 1:	Omtale av virkning av medvirkning i sentrale rettslige instrument.....	14
Tabell 2:	Hvor i rapporten den enkelte problemstillingen besvares	19
Tabell 3:	Oppsummering av operasjonalisering av virkning, metoder og datagrunnlag	29
Tabell 4:	Fordeling av planer etter plantype	65
Tabell 5:	Sammenlikning av sosioøkonomisk status mellom ungdomsrådsmedlemmer i vår undersøkelse, og ungdomsbefolkningen ellers. Kilde for Ungdata: Bakken m.fl. (2024).....	72
Tabell 6:	Mekanismer og betingelser som kjennetegner saker med og uten virkning	88
Tabell 7:	Beskrivelse av de fire casene i studien	90
Tabell 8:	Sammenheng mellom ungdomsrådets rammebetingelser og subjektiv opplevelse av virkning	101
Tabell 9:	Sammenhengen mellom saksegenskaper og rammebetingelser for ungdomsrådets tilbøyelighet til å uttale seg om politiske saker.....	104
Tabell 10:	Kalibrering av utfallssett til QCA-analysen.....	106
Tabell 11:	Kalibrering av rammebetingelser til QCA-analysen	107
Tabell 12:	QCA analyse av hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som gir aktive ungdomsråd	108
Tabell 13:	QCA analyse av hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som gir ungdomsråd med virkning	109
Tabell 14:	Sammenhengen mellom type plansak, størrelse, kommuneøkonomi (frie disponible inntekter), og tilbøyelighet til å nevne ungdomsmedvirkning.....	112
Vedleggstabell 1:	Fordeling av kommuneutvalget i undersøkelsen per KOSTRA-gruppe ..	130
Vedleggstabell 2:	Oversikt over (fylkes)kommuner i utvalg, svar på undersøkelser og innsamlede protokoller	131
Vedleggstabell 3:	Oversikt over intervjuer og enkeltsaker i utvalgte case.....	133
Vedleggstabell 4:	Sammenheng mellom individuelle kjennetegn og egenopplevd virkning av ungdomsrådet	154
Vedleggstabell 5:	Sammenhengen mellom saksegenskaper og rammebetingelser i saker hvor ungdomsrådene har uttalt seg	155
Vedleggstabell 6:	Sammenhengen mellom saker og rammebetingelser, og ungdomsrådet har hatt virkning i saker hvor det har ment noe annet enn kommune-/fylkesdirektør	156
Vedleggstabell 7:	Ungdomsrådets uttalelser: analyse av nødvendighetsrelasjoner.....	157
Vedleggstabell 8:	Sannhetstabell for analysen av ungdomsrådets uttalelser.	157
Vedleggstabell 9:	Oversikt over konfigurasjoner som fører til mange uttalelser fra ungdomsrådet (konservativ løsning)	158
Vedleggstabell 10:	Ungdomsrådets virkning: analyse av nødvendighetsrelasjoner.....	159
Vedleggstabell 11:	Sannhetstabell for analysen av ungdomsrådets virkning.....	159
Vedleggstabell 12:	Oversikt over konfigurasjoner som henger sammen med at ungdomsrådet har virkning (konservativ løsning).	160

Figurliste

Figur 1:	Framstilling av Roger Harts ungdomsmedvirkningsstige. Hentet fra nettsidene til Ungdommens bystyre i Kristiansand.....	16
Figur 2:	Faser i den politiske beslutningsprosessen, hentet fra Hansen og Vabo (2026) .21	
Figur 3:	Hvordan blir medlemmer foreslått/rekruttert til ungdomsrådet? Prosentvis fordeling. Flere svaralternativer er mulig (N=53).....	43
Figur 4:	Hvor mange arbeidsdager i løpet av en måned jobber koordinator med ungdomsrådet? Prosentvis fordeling (N=53)	44
Figur 5:	Hvor ofte hjelper ungdomsrådskoordinator ungdomsrådet å formulere uttalelser? Prosentvis fordeling (N=53).....	45
Figur 6:	Hvor ofte får ungdomsrådet opplæring i noe av det følgende? Prosentvis fordeling (N=53)	45
Figur 7:	Hvor i organisasjonen er koordinator plassert? Prosentvis fordeling (N=53).....	46
Figur 8:	Hvor ofte benytter ungdomsrådet sin møte- og/eller talerett i kommunestyret? Prosentvis fordeling (N=44).....	46
Figur 9:	Hvor ofte er politikere til stede på ungdomsrådets møter? Prosentvis fordeling (N=53).....	47
Figur 10:	Hvem velger som oftest hvilke saker ungdomsrådet behandler? Prosentvis fordeling (N=53)	48
Figur 11:	Hvor ofte gis det tilbakemelding til ungdomsrådet på hva som har skjedd i saker hvor de har uttalt seg? (N=53)	48
Figur 12:	Hvem/hva ivaretar den særskilte ordningen for barn og unges medvirkning i plansaker? Prosentvis fordeling. Flere svaralternativer er mulig (N=45)	50
Figur 13:	Når i planprosessen inviteres vanligvis ungdom til å delta? Prosentvis fordeling (N=45)	50
Figur 14:	Har kommunen skriftlige retningslinjer eller rutiner for at innspill, inkludert fra ungdom, svares ut i planprosesser? Prosentvis fordeling. Flere svaralternativer er mulig (N=45)	51
Figur 15:	Analysetrakt av ungdomsrådenes saksbehandling, uttalelser og virkning. Antall saker fra 58 (fylkes)kommunale ungdomsråd fra 2021-24	54
Figur 16:	Andel saker med uttalelser per år.....	56
Figur 17:	Andel saker med uttalelser fra ungdomsrådet per kommune/fylkeskommune. Horisontal akse viser prosentandel saker behandlet av ungdomsrådet. Vertikal akse viser fiktive kommune- og fylkesnummer.....	57
Figur 18:	Saker med/uten uttalelse per tema.....	59
Figur 19:	Andel politiske saker med uttalelse av ungdomsråd per kommune/fylkeskommune. Horisontal akse viser prosentandel politiske saker med uttalelse fra ungdomsrådet. Vertikal akse viser fiktive kommune- og fylkesnummer	60
Figur 20:	Virkninger av ungdomsrådsuttalelse i henholdsvis behandling og vedtak (N=105).....	63
Figur 21:	Andel planbeskrivelser med referanser til medvirkning av ungdom per kommune. Horisontal akse viser andel plansaker med medvirkning. Vertikal akse viser fiktive kommune- og fylkesnummer	66
Figur 22:	Analysetrakt av planbeskrivelser med referanser til ungdomsmedvirkning og bruk av medvirkningsinnspill/resultater. Antall saker fra 52 kommuner vedtatt i perioden 2021-24	70
Figur 23:	Svar på spørsmålet: Hvilke type saker er det som engasjerer deg i (fylkes)kommunen din? Velg de tre viktigste sakene	73

Figur 24:	Svar på spørsmålet: "På en skala fra en til 10, hvor mye vil du anbefale en du kjenner å bli medlem av ungdomsrådet? 1 betyr veldig lite, 10 betyr veldig mye." (N=223).....	74
Figur 25:	Svar på spørsmål om sakene er forståelige om det er nok tid til å gjøre seg opp en mening om dem (N=223).....	75
Figur 26:	Svar på spørsmål om egenopplevd innflytelse (N=221).....	75
Figur 27:	Svar på spørsmålet "Hvor ofte får ungdomsrådet tilbakemeldinger på hva som har skjedd i saker hvor dere har kommet med innspill?" (N=218).....	76

Sammendrag

Denne rapporten undersøker unges muligheter til å medvirke i kommunale og fylkeskommunale politiske prosesser, og hvilken virkning medvirkningen har på politikk og planer. Fire problemstillinger besvares. Hvordan legger (fylkes)kommunene til rette for likeverdig ungdomsmedvirkning på systemnivå? På hvilke områder og i hvilken grad får unges innspill virkning? Hvilke rammebetingelser forklarer variasjon mellom (fylkes)kommuner? Og hva kan bidra til å styrke ungdomsmedvirkningen i (fylkes)kommunene?

Studien ser på ungdomsråd og medvirkning fra ungdom i planprosesser, og kombinerer flere datakilder og metoder:

- casestudier og sakssporing i tre kommuner og én fylkeskommune
- maskinlærings-/KI-assistert tekstanalyse av flere tusen politiske dokumenter og planbeskrivelser
- spørreundersøkelser til ungdomsrådsmedlemmer, koordinatore og planansvarlige
- kvantitative analyser på tvers av et representativt utvalg av norske (fylkes)kommuner.

En viktig nyvinning ved studien er at den måler dokumentert virkning av medvirkning, dvs. i hvilken grad ungdomsrådenes synspunkter gjenfinnes i vedtak og planer. Denne tilnærmingen, kjent som kongruens eller preferanseoppnåelse, er tidligere anvendt på innbyggermedvirkning generelt, men ikke på medvirkning fra barn og unge. Studien gir dermed et bredt empirisk grunnlag for å vurdere hvorvidt innspill fra ungdom går igjen i politiske vedtak og planer.

De viktigste funnene kan oppsummeres slik:

Bredt utbygde, men ujevnt fungerende ordninger

Alle de undersøkte (fylkes)kommunene oppfyller minimumskravene i lovverket, men ungdomsråd som finnes formelt, fungerer ikke alltid i praksis. Undersøkelsen tyder på at en del råd sjelden møtes og aldri kommer med innspill til politikere. Koordinatorressurser, bruk av møte- og talerett og rutiner for tilbakemelding varierer betydelig, hvor flertallet av rådene sjelden eller kun av og til får vite hva som skjer med innspillene deres.

Skjevheter i hvem som deltar

Ungdomsrådene speiler i hovedsak ungdomsbefolkningen, men med en overvekt av jenter, medlemmer fra hjem med noe høyere kulturell kapital, og en tydelig underrepresentasjon av ungdom med innvandrerbakgrunn. Skjevhetene er moderate. Ingen (fylkes)kommuner skiller seg ut som systematisk bedre til å rekruttere bredt enn andre. Svært få har en strategi for å rekruttere minoriteter.

Begrenset og svært ujevnt fordelt dokumenterbar virkning

Dokumenterbar politisk virkning forekommer i færre enn fire prosent av alle saker som ungdomsråd behandler. Når det gjelder plansaker nevner om lag åtte prosent av planbeskrivelsene at ungdom har medvirket, og kun rundt fire prosent viser at innspillene er brukt i plansaken. Et mindretall av (fylkes)kommunene står for de fleste sakene med dokumentert virkning. Over halvparten har ikke én eneste sak med sporbar virkning i løpet av fireårsperioden vi ser på.

Ulike former for virkning – og mye som ikke er dokumenterbart

Sakssporingen viser at virkning kan ta flere former, og være forsterkende, berikende, forandrende og forhindrende. Mye av medvirkningen skjer gjennom dialog, muntlige innspill og aktiviteter som ikke etterlater seg spor i sakspapirer og planbeskrivelser. En vesentlig del av virkningen kan dermed være reell uten å være dokumenterbar.

Et gap mellom opplevd og dokumenterbar virkning

Ungdomsrådsmedlemmene opplever i stor grad at de har innflytelse, selv der det ikke kan dokumenteres virkning i vedtak og planer. Det er ingen klar sammenheng mellom de to målene. Spennet, kan forklares både ved at deltakelse i seg selv gir en opplevelse av innflytelse, og ved at rapportens objektive mål på innflytelse ikke fanger all virkning.

Påvirkbare rammebetingelser forklarer mer enn kontekstuelle

Variasjonen analyseres med utgangspunkt i et skille mellom kontekstuelle, strukturelle og relasjonelle rammebetingelser.

- **Kontekstuelle kjennetegn** som kommunestørrelse, sentralitet og medvirkningskultur har liten sammenheng med dokumenterbar virkning. Dette svekker grunnlaget for antakelsen om at store, ressurssterke kommuner får til bedre medvirkning enn små.
- **Tilbakemeldingsrutiner** går igjen i (fylkes)kommuner med aktive ungdomsråd, også der andre betingelser er svake.
- **Politisk kobling** framstår som svært viktig for virkning, enten direkte ved at politikerne deltar på ungdomsrådsmøter, eller indirekte gjennom en koordinator plassert nær de politiske beslutningene.

- **Rammebetingelser kan kompensere for hverandre.** Ingen enkeltbetingelse er nødvendig, og flere ulike kombinasjoner av rammebetingelser kan lede til samme utfall.

Implikasjoner for praksis

Samlet viser rapporten at unges medvirkning er bredt utbygd og oppleves som meningsfull, men at den dokumenterbare virkningen er begrenset og svært ujevnt fordelt. Et sentralt bidrag er å vise hvordan bestemte rammebetingelser, framfor alt politisk kobling og jevnlig tilbakemeldinger, henger sammen med at ungdomsråd både er aktive og har større sjanse til å oppnå innflytelse. Disse forholdene ligger innenfor den enkelte (fylkes)kommunes rekkevidde og handler om organisering og arbeidsmåte, ikke om størrelse eller geografi. Det finnes likevel ingen enkel modell som fungerer overalt, ettersom mye av det som avgjør utfallet, er relasjonelt og personavhengig.

Begrensninger

Rapporten måler virkning av innspill som kan gjenfinnes i de endelige vedtak og planer, men i mindre grad ikke-dokumenterbare virkninger. Metoden har også begrensninger når det gjelder å påpeke årsakssammenhenger. Den mangler også sammenlikningsgrunnlag for å si om unges gjennomslag er lavt eller høyt.

Summary

This report examines young people's opportunities to participate in municipal and county political processes, and what impact such participation has on policies and plans. Four research questions are addressed. How do municipalities and county authorities facilitate equitable youth participation at the system level? In which areas and to what extent do young people's inputs have an impact? Which conditions explain variation between municipalities and county authorities? And what can contribute to strengthening youth participation in municipalities and county authorities? The study examines youth councils and youth participation in planning processes, and combines several data sources and methods:

- case studies and process tracing in three municipalities and one county authority
- machine-learning/AI-assisted text analysis of several thousand political documents and planning documents
- surveys of youth council members, coordinators, and planning officials
- quantitative analyses across a representative sample of Norwegian municipalities and county authorities.

An important innovation in the study is that it measures the documented impact of participation, the extent to which youth councils' views are reflected in decisions and plans. This approach, known as congruence or preference attainment, has previously been applied to citizen participation in general, but not to participation by children and youth. The study thereby provides a broad empirical basis for assessing whether inputs from young people are reflected in political decisions and plans. The main findings can be summarized as follows:

Widely established, but unevenly functioning arrangements

All the municipalities and county authorities examined meet the minimum requirements of the legislation, but youth councils that exist formally do not always work well in practice. The survey indicates that some councils rarely meet and never submit input to politicians. Coordinator resources, the use of the right to attend and speak, and feedback routines vary considerably: the majority of councils rarely or only occasionally learn what happens to their inputs.

Skews in who participates

The youth councils largely mirror the youth population, but with an overrepresentation of girls, households with higher cultural capital, and a clear underrepresentation of young people with an immigrant background. The imbalances are moderate. No municipalities or county authorities stand out as systematically better at recruiting broadly than others. Very few have a strategy for recruiting minorities.

Limited and very unevenly distributed documentable impact

Documentable political impact occurs in fewer than four percent of all the cases youth councils process. For planning cases, about eight percent of plan descriptions mention that young people have participated, and only around four percent show that the inputs have been used in the plan description. A minority of municipalities and county authorities account for most of the cases with documented impact. More than half do not have a single case with traceable impact over the four-year period we examine.

Different forms of impact – and much that is not documentable

The process tracing shows that impact can take several forms, and can be reinforcing, enriching, transforming, and preventing. Much of the participation takes place through dialogue, oral inputs, and activities that leave no trace in case documents and plan descriptions. A substantial part of the impact may therefore be real without being documentable.

A gap between perceived and documentable impact

Youth council members largely perceive that they have influence, even where no impact can be documented in decisions and plans. There is no clear relationship between the two measures. The gap can be explained both by the fact that participation in itself produces a sense of influence, and by the fact that the report's objective measure of influence does not capture all impact.

Modifiable conditions explain more than contextual ones

The variation is analyzed with a distinction between contextual, structural, and relational conditions.

- Contextual characteristics such as municipality size, centrality, and participation culture have little relationship with documentable impact. This weakens the basis for the assumption that large, well-resourced municipalities achieve better participation than small ones.
- Feedback routines recur in municipalities and county authorities with active youth councils, also where other conditions are weak.
- Political linkage appears very important for impact, either directly, through politicians attending youth council meetings, or indirectly, through a coordinator placed close to the political decisions.
- Conditions can compensate for one another. No single condition is necessary, and several different combinations of conditions can lead to the same outcome.

Implications for practice

Overall, the report shows that young people's participation is widely established and is experienced as meaningful, but that the documentable impact is limited and very unevenly distributed. A central contribution is to show how particular conditions, above all political linkage and regular feedback, are associated with youth councils both being active and having a greater chance of achieving influence. These conditions lie within the reach of the individual municipality or county authority and concern organization and working methods, not size or geography. There is nonetheless no simple model that works everywhere, since much of what determines the outcome is relational and person-dependent.

Limitations

The report measures the impact of inputs that can be traced in the final decisions and plans, but to a lesser extent non-documentable impacts. The method also has limitations when it comes to identifying causal relationships. It also lacks a basis for comparison to determine whether young people's influence is low or high.

1 Innledning

«Det kan hende vi blir hørt, og ting blir gjort. Men vi får ikke noen beskjed om det. [...] Vi vet egentlig ikke selv hva vi får til, og hva vi ikke får til. Vi får hørt en sak, diskutert, gitt våre egne meninger. Så blir meningene tatt videre. Men det er ikke alltid vi får høre om våre meninger egentlig blir brukt» (ungdomsrådsmedlem, Bykommune)

I Norge har ungdom rett til å bli hørt før politikere fattet beslutninger som angår dem, og myndigheter og planleggere har plikt til å lytte til ungdom før beslutningene tas. Dette gjelder for eksempel når politikerne vurderer å legge ned en skole eller dele ut penger til fritidsaktiviteter, og når kommunen eller utbyggere vil bygge en park i et nabolag. Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha ungdomsråd eller tilsvarende medvirkningsorgan som får uttale seg i saker som berører unge. Både private og offentlige planleggere plikter å legge til rette for aktiv medvirkning fra barn og ungdom.

Hvert eneste år engasjeres tusenvis av ungdom i disse lovpålagte medvirkningsordningene, og gir ofte innspill til politikere og de som lager planforslag gjennom ungdomsråd eller egne medvirkningsprosesser som tar i bruk idéverksteder, befaringer, spørreundersøkelser eller digitale metoder. Men blir disse ungdommene hørt? Og har innspillene deres noe å si for politikernes og planleggenes beslutninger?

Formålet med denne rapporten er å få økt innsikt i disse spørsmålene, nærmere bestemt hvilke muligheter unge har til å medvirke i beslutningsprosesser og hvilken virkning unges medvirkning har på politikk og planer på systemnivå. Med unge mener vi her ungdom i aldersgruppen 13-19 år. Med virkning mener vi at innspill fra et ungdomsråd, eller fra ungdom som har deltatt i en planprosess, har satt spor i eller ført til en endring av et politisk vedtak eller en plan. Overført til eksemplene over kan det bety at ungdomsrådets prioritering av fritidsmidler følges av kommunen, at en ungdomsrådsuttalelse bidrar til at en skole stoppes fra å legges ned, eller at en plansak tar inn forslag fra ungdom om flere skjermede sitteplasser i et nytt parkanlegg.

1.1 Hvorfor studere virkning av medvirkning?

Ifølge *Det norske akademis ordbok* betyr å medvirke å «bidra til noe skjer eller får et visst resultat».¹ Medvirkning innebærer altså en type deltakelse som gjør at noen personers aktivitet får en virkning på et eller annet utfall. Spørsmålet om innspill har virkning på politikk og planer, berører selve kjernen i ungdomsmedvirkningen. Et omfattende system av rettigheter, lover og regler, med tilhørende forskrifter og veiledere, slår på ulike måter fast at ungdom både skal høres og gis mulighet til å *påvirke* beslutninger som berører dem. Virkning er også innebygget i hvordan medvirkning forstås i forvaltning, organisasjonsliv og forskning.

1.1.1 Virkning i rettigheter, lover og regelverk

FNs Barnekonvensjon og Grunnloven

Barnekonvensjonen slår fast at barn og unge har rett til å uttrykke sine meninger, og at det skal legges behørig vekt på deres synspunkter når det tas avgjørelser som angår dem. Konvensjonen ble vedtatt av FN i 1989, ratifisert av Norge i 1991, og gjort til norsk lov ved inkorporering i menneskerettsloven i 2003. Konvensjonen har siden hatt forrang foran annen

¹ <https://naob.no/ordbok/medvirke>

norsk lovgivning dersom lover kommer i strid med hverandre. Konvensjonens grunnprinsipper er også nedfelt i Grunnloven § 104. Å legge behørig vekt på noens meninger innebærer mer enn å lytte. FNs barnekomité har i sin generelle kommentar nr. 12 (CRC, 2009) presisert at synspunktene skal tas alvorlig, vurderes seriøst og kunne påvirke resultatet av prosessen (punkt 28), og at symbolske tilnærminger som innebærer å lytte til barn og unge uten å ta behørig hensyn til deres synspunkter, er i strid med artikkel 12 (punkt 132).

Tabell 1: Omtale av virkning av medvirkning i sentrale rettslige instrument

	FNs Barnekonvensjon og Grunnloven	Kommuneloven	Plan- og bygningsloven
Omtale av virkning av medvirkning	Barn og unge har rett til å bli hørt. Det skal <i>legges vekt</i> på meningene deres i samsvar med deres alder og modenhet.	Ungdomsråd skal kunne uttale seg på en slik måte at de har mulighet til å <i>påvirke</i> utfallet av sakene de behandler.	I forarbeid og veiledere kommer det fram at medvirkning forstås som muligheten til å delta og <i>påvirke</i> planforslag.

Den juridiske faglitteraturen vektlegger at tilbakemelding og gjennomsiktighet er nødvendig for å kunne etterprøve om synspunktene er tillagt vekt (se for eksempel Daly, 2018; Krappmann, 2010; Vosz m.fl., 2024). Det må gis en eksplisitt forklaring på hvilken beslutning som er tatt, hvordan de unges synspunkter er vurdert, og den konkrete begrunnelsen for utfallet. Uten slik tilbakemelding er det ikke mulig å vurdere om synspunktene reelt er tillagt vekt, eller om deltakelsen er symbolsk. Velger beslutningstakere å avvike fra de unges synspunkter, må dette begrunnes grundig og vise at ungdommenes perspektiv er forstått, men veid opp mot andre hensyn eller rettigheter. Skal ungdommenes innspill ikke ha virkning, må altså beslutningstakerne forklare hvorfor.

Kommuneloven og plan- og bygningsloven

Kommuneloven pålegger som nevnt alle kommuner og fylker å etablere et ungdomsråd eller et tilsvarende medvirkningsorgan for ungdom. Dette kan for eksempel være Ungdommens bystyre eller fylkesting. I lovteksten står det at rådet skal gi råd til de som fatter beslutninger som berører ungdom i (fylkes)kommunen, og at rådet har rett til å uttale seg i alle saker som angår ungdom. Forskrift for medvirkningsordninger (FOR-2019-06-17-727) utdyper at formålet med ordningen er å sikre bred, åpen og tilgjengelig medvirkning fra unge. Videre impliserer forskriften at rådet skal kunne ha virkning, ved at ungdomsrådet skal motta saker på et så tidlig tidspunkt at deres uttalelser «*har mulighet til å påvirke*» utfallet av sakene de behandler. Ut over dette er det opp til fylkene og kommunene selv å bestemme både sammensetning, rettigheter og praktisk organisering for rådene.

Plan- og bygningsloven omtaler ikke virkning direkte, men inneholder flere krav som er relevante for ungdomsmedvirkning. Substansielt krever den at alle plansaker skal sikre barn gode oppvekstvilkår. Prosessuelt krever den at alle som lager planer, enten det er private utbyggere eller offentlige instanser som kommunene selv, skal legge til rette for aktiv medvirkning fra barn og unge som er, eller kan bli, berørt av en plan. I en del planer skal det også utarbeides et planprogram som beskriver hvordan denne medvirkningen skal gjennomføres. Kommunestyre har i tillegg et ekstra krav om å etablere en «særskilt ordning» for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen. Ofte er det ungdomsrådet som får denne oppgaven.

I en veileder til kommuner og planleggere, utdyper Kommunal- og distriktsdepartementet (2026) hvordan loven skal tolkes og utøves i praksis. Medvirkning defineres som muligheten til å kunne delta i og *påvirke* beslutningsprosesser. I tillegg presiseres det at medvirkning fra barn og unge bør skje tidlig i planprosessen fordi det er da det er mulig å komme med innspill som kan bli tatt hensyn til i plandokumentene. Veilederen kommer også med en rekke argumenter for at medvirkning fra barn og unge vil ha positive virkninger i plansakene, som at kvaliteten på plandokumentene øker, at uteområder, skolegårder og lekeområder blir bedre tilpasset målgruppen, og at det styrker lokaldemokratiet ved at politikerne tar mer informerte beslutninger.

1.1.2 Forståelser av virkning hos forvaltning, forskning og organisasjonsliv

Forståelsen av at medvirkning innebærer virkning, er også utbredt i forvaltningen ellers, i forskning og blant interesseorganisasjoner for barn og unge. I et rundskriv om medvirkning fastslår Barne- og likestillingsdepartementet i 2006 at barn og unge må sikres reell innflytelse og synlige resultater på noe av det de medvirker til, når de inviteres til deltakelse (Rundskriv Q-27/2006 B, s. 8). Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir, 2021a) understreker i sin veileder til myndighetene at de ikke bare har en plikt til å lytte til barn og unge, men at de også skal legge vekt på unges synspunkter når de fatter beslutninger som berører dem. I sine anbefalinger til ungdomsråd skriver Bufdir at det beste de kan gjøre er å involvere seg så tidlig som mulig i saksgangen, for å ha bedre sjanser til å kunne påvirke utfallet av saken (Bufdir, 2021b).

I en av de mest siterte forskningsartiklene om ungdomsmedvirkning skriver Checkoway (2011, s. 341) at kvaliteten på deltakelsen ikke bare måles etter omfang, men også etter om deltakerne har reell innvirkning på prosessen, påvirker en bestemt beslutning eller bidrar til et positivt resultat. Flere forskere skiller mellom «ekte» og «overfladisk» medvirkning nettopp ut fra graden av innflytelse. Roger Hart (1997) konseptualiserte dette gjennom en medvirkningsstige der lavere trinn omfatter symbolsk eller manipulerende deltakelse, og høyere trinn forutsetter at unge har styringen eller deler beslutningsmyndighet med voksne. Shier (2001), som var inspirert av Harts' stige, presiserer at medvirkning ikke nødvendigvis betyr at unges synspunkter alltid skal avgjøre utfallet, men at det skal være etablerte mekanismer for at synspunktene tas på alvor og veies systematisk mot andre hensyn.

Også blant ungdomsråd selv og interesseorganisasjonene for barn og unge er forventningen om at medvirkning skal innebære virkning ofte tydelig formulert. Ungdommens bystyre i Kristiansand har for eksempel utviklet sin egen versjon av Harts medvirkningsstige som er publisert på deres nettsider (se **Feil! Fant ikke referansekilden.**). Stigen er delt inn i ulike trinn etter hvor ungdomsstyrt medvirkningen er, og hvor mye innflytelse ungdommene har over avgjørelsene som tas.

Figur 1: Framstilling av Roger Harts ungdomsmedvirkningsstige. Hentet fra nettsidene til Ungdommens bystyre i Kristiansand



Redd Barna (2026) skriver at medvirkning «handler om å kunne uttrykke meningene sine, bli lyttet til og ha innflytelse på beslutninger som angår en selv eller det fellesskapet en er en del av». Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU, 2026) første prinsipp for reell og meningsfull medvirkning slår fast at unge har reell innflytelse først når de deltar på like vilkår som voksne.

1.2 Studie av dokumenterbare virkninger i et representativt utvalg kommuner

Til tross for at både lovverket, forvaltningen, forskningen og organisasjonslivet legger til grunn at unges medvirkning skal ha virkning, er det overraskende lite forskning på om og hvordan dette skjer. Nyere norske studier viser at barn og unges medvirkning praktiseres svært ulikt mellom kommuner og fylkeskommuner, både når det gjelder formelle rettigheter, organisatorisk plassering og ressurser (Hanssen, 2018; Hanssen & Aarsæther, 2018; Proba & Telemarksforskning, 2022; Rambøll, 2024), og flere studier antyder at virkningen er begrenset (Hagen m.fl., 2023; Sønderskov & Tortzen, 2026).

Disse studiene bygger imidlertid i all hovedsak på spørreundersøkelser og intervjuer med ungdomsrådsmedlemmer, koordinatorene, kommuneansatte og politikere, og dokumenterer dermed primært den subjektive oppfatningen av innflytelse. Vi har lite systematisk kunnskap om hva som skjer med unges innspill i beslutningsprosessene, og om hvilke rammebetingelser som kan forklare variasjonen mellom kommuner, ut over at størrelse og geografisk beliggenhet kan spille en rolle.

I denne undersøkelsen tar vi derfor utgangspunkt i tilnærminger fra internasjonale studier som ser på mer 'objektive' virkninger av medvirkning på beslutningsprosesser (Font m.fl., 2018; Pogrebinschi & Ryan, 2017), samt tidligere norske studier som har sporet utfall av medvirkningsprosesser på lokalpolitiske beslutninger, planer og utbygginger (Hagen m.fl., 2024; Hovik m.fl., 2024; Hovik & Stigen, 2022). Med 'objektive' mener vi her at innspill fra ungdom kan spores i selve beslutningen, enten i et vedtak, en planbeskrivelse, eller et

iverksatt tiltak, på en måte som lar seg dokumentere uavhengig av enkeltpersoners subjektive oppfatninger.² Like viktig er det at vi også undersøker den subjektive opplevelsen av virkning, gjennom spørreundersøkelser og kvalitative casestudier. Ved å kombinere disse perspektivene kan vi undersøke hvorvidt de gir samsvarende eller motstridende bilder av virkning, og hva det i så fall forteller oss.

Det mest nyskapende ved studien er likevel at vi tar i bruk maskinlæringsassistert tekstanalyse og store språkmodeller for å analysere store mengder politiske saksdokumenter og plandokumenter. Dette gjør det mulig å fange opp variasjon i praksis på en måte som tidligere ikke har vært gjennomførbart, å undersøke rammebetingelser systematisk, og å gjøre analyser som er representative for norske kommuner og fylkeskommuner. Samlet gir studien dermed både den bredeste empiriske basen og den mest detaljerte tilnærmingen til virkning av ungdomsmedvirkning i norske kommuner som er gjort til nå.

1.3 Forskningsspørsmål

Forskingsspørsmålene som har ligget til grunn for denne studien, belyser ulike aspekter ved organisering og virkning av ungdomsmedvirkningen i (fylkes)kommunene, men er formulert for å gi et samlet bilde av ungdomsmedvirkningen, dvs. hvem som deltar, hvilke saker som behandles, om innspillene gir virkning, hva som forklarer variasjonen mellom kommuner, og hva som eventuelt kan bidra til økt virkning av unges medvirkning.

1. Hvordan arbeider kommuner og fylkeskommuner for at unge skal ha likeverdige muligheter til medvirkning på systemnivå?

- 1.1 Hvilken vertikal og horisontal variasjon finner vi i hvordan kommuner og fylkeskommuner praktiserer lovpålagte krav om ungdomsråd og medvirkning fra barn og unge i plansaker?
- 1.2 Hvordan er ungdomsmedvirkning plassert organisatorisk i (fylkes)kommuneorganisasjonen, og hvilke støtteordninger finnes rundt ungdomsråd og medvirkningsordninger for barn og unge i planprosesser?
- 1.3 Hvordan er unges medvirkning koblet på den politiske beslutningsprosessen gjennom møte-, tale-, og forslagsrett, hyppighet og kontaktpunkter og systemer og rutiner for å håndtere og gi tilbakemeldinger på innspill?
- 1.4 Hvordan jobber (fylkes)kommunene for å sikre bred og representativ deltakelse fra unge, og spesielt unge fra ressursvake- og sårbare grupper, i ungdomsråd og medvirkningsprosesser i plansaker?
- 1.5 Hva kjennetegner de unge som er med i ungdomsråd, inkludert geografiske, demografiske, økonomiske, og sosiale kjennetegn, og hvilke typer saker er de opptatt av?

2. På hvilke områder og i hvilken grad har unges medvirkning virkning på utvikling av politikk, planer, tilbud og tjenester i norske kommuner og fylkeskommuner?

- 2.1 Hvilke type virkninger mener administrativt ansatte (inkludert planleggere), politikere og ungdomsmedvirkere at ungdomsmedvirkningen har, og hva viser prosess-sporing av unges innspill om både direkte og indirekte, samt kortsiktige og langsiktige virkninger?
- 2.2 Hvem setter dagsorden for ungdomsråd og medvirkningsprosesser med unge i plansaker? I hvilken grad fremmer unge egne saker til (fylkes)kommunale beslutningsprosesser?
- 2.3 Hvilke type saker inviteres unge til å gi innspill til, og i hvilken utstrekning stemmer dette overens med hvilke typer spørsmål ungdomsrådsmedlemmer selv er opptatt av?
- 2.4 Hvordan behandles innspill fra unges medvirkning i den politiske beslutningsprosessen? Hvordan forplanter innspill seg fra den kommer på dagsorden og fram til endelig vedtak?

² Ordet 'objektiv' settes i hermetegn fordi forskning innebærer tolkning, og fordi skriftlige dokumenter ikke forteller hele historien om hva som faktisk skjer i en beslutningsprosess. Det er også svært krevende metodisk å fastslå sammenheng mellom et innspill og en virkning. Disse temaene behandles i kapittel 2.

- 2.5 Bidrar innspill til å endre beslutningsunderlag fra (fylkes)kommuneadministrasjonen, og/eller politiske vedtak?
- 2.6 Hvordan opplever ungdomsrådsmedlemmer sine egne medvirkningsmuligheter og innflytelse, og i hvilken grad opplever de å bli lyttet til?

3. Hvilke (påvirkbare/ikke-påvirkbare) rammebetingelser og karakteristikk ved norske kommuner og fylkeskommuner kan forklare variasjon i virkningen av unges medvirkning på systemnivå?³

- 3.1 Hvilke kjennetegn (påvirkbare/ikke-påvirkbare rammebetingelser) har kommuner og fylkeskommuner som lykkes i å rekruttere bredt til sine ungdomsråd, og hvor ungdomsrådsmedlemmer opplever sine påvirkningsmuligheter som gode?
- 3.2 Hvilke kjennetegn (påvirkbare/ikke-påvirkbare rammebetingelser) har kommuner og fylkeskommuner hvor unges innspill kommer inn på den politiske dagsorden, og hvor innspill påvirker saksutfall?
- 3.3 Hvordan samspiller påvirkbare og ikke-påvirkbare rammebetingelser i å forklare variasjon i virkning av unges medvirkning på systemnivå?
- 3.4 Hvilke mekanismer forklarer eventuelle sammenhenger mellom rammebetingelser og virkninger?

4. Hva kan bidra til å gi unge økt medvirkning på politikk og planer i norske kommuner og fylkeskommuner?⁴

- 4.1 Hva kan vi lære av kommuner og fylkeskommuner hvor unges medvirkning har en virkning på politikk og planer, og hvordan stemmer dette overens med tidligere forskning om hvilke rammebetingelser og praksiser som kan bedre unges medvirkningsmuligheter i (fylkes)kommunene?

1.4 Oppbyggingen av rapporten

Resten av rapporten er organisert i fire deler.

Del I. Bakgrunn og rammeverk (kapittel 1–2). I kapittel 2 utdyper vi det teoretiske og analytiske rammeverket for studien, blant annet kongruenstilnærmingen til virkning, ulike typer virkninger, beslutningsprosessens faser og forholdet mellom subjektiv og 'objektiv' virkning. Her går vi også gjennom tidligere forskning, både internasjonalt og i Norge, med vekt på kunnskap som finnes om virkning av medvirkning.

Del II. Metode (kapittel 3). I kapittel 3 gjør vi rede for studiens design, datakilder, utvalg og etiske vurderinger, og diskuterer styrker og svakheter ved tilnærmingen. Studien kombinerer KI- og maskinlæringsassistert tekstanalyse av flere tusen ungdomsrådssaker og planbeskrivelser, kvalitative casestudier i fire (fylkes)kommuner med sakssporing utført av unge medforskere, og spørreundersøkelser til ungdomsrådsmedlemmer, koordinatore og planansvarlige.

³ Under tredje hovedproblemstilling hadde studien i tillegg et spørsmål om hva som kjennetegner kommuner med få innsigelser fra Statsforvalter og fylkeskommune på sine kommune(del)- og reguleringsplaner for manglende medvirkning fra barn og unge. Dette spørsmålet fjerner vi fra oversikten, fordi innsigelsene i KOSTRA-registeret viste seg å være svært skjevfordelt og i all hovedsak være konsentrert i ett fylke. Dette tyder på at antallet innsigelser sier mer om hvor mye de enkelte Statsforvaltere/fylker fokuserer på dette temaet, og graden av oppfølging av lovkrav i kommunene.

⁴ Her har vi i tillegg hatt et spørsmål om hvilke refleksjoner sentrale aktører fra ungdomsmedvirkningsfeltet (referansegruppe), unge med bakgrunn fra ungdomsråd og andre medvirkningsprosesser (medforskere), og framtidige praktikere (studenter) har om hva som kan bedre unges medvirkningsmuligheter. Dette er refleksjoner vi har mottatt underveis i forskningsprosjektet, og som har bidratt både direkte og indirekte til tolkningen av vårt materiale, men som ikke spesifikt svares ut i rapporten. Totalt har det vært gjennomført to referansegruppemøter (i tillegg til skriftlige tilbakemeldinger på rapportutkast), fem refleksjonsverksted med medforskere fra ungdomsråd, tre refleksjonsmøter med (fylkes)kommuner som var gjenstand for kvalitativ datainnsamling og ett refleksjonsverksted med studenter i folkehelsevitenskap og planlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Del III. Empiriske analyser (kapittel 4–11). I kapittel 4 ser vi på hvordan ungdomsmedvirkning er organisert i kommuner og fylkeskommuner, og om dette indikerer likeverdige muligheter for medvirkning på tvers av sosiale og geografiske indikatorer. I kapittel 5 og 6 undersøker vi dokumenterbar virkning i henholdsvis politiske saker og plansaker. I kapittel 7 presenterer vi ungdomsrådsmedlemmenes egenopplevde innflytelse, og i kapittel 8 belyser vi ikke-dokumenterbare virkninger av ungdomsmedvirkning. I kapittel 9 og 10 ser vi nærmere på hva som kjennetegner saker og rammebetingelser i (fylkes)kommuner der ungdom har eller ikke har virkning, og i kapittel 11 analyserer vi sammenhengen mellom rammebetingelser og virkning.

Del IV. Diskusjon og konklusjon (kapittel 12). I kapittel 12 drøfter vi de samlede funnene og forholdet mellom subjektiv og 'objektiv' virkning, og oppsummerer hvordan rapporten besvarer de fire problemstillingene, presenterer praktiske anbefalinger og peker på områder for videre forskning. Dette kapitlet kan leses på selvstendig grunnlag uten å ha lest rapporten for øvrig.

Hvert kapittel innledes med en kort angivelse av hvilke forskningsspørsmål det adresserer og hvilke datakilder analysene baserer seg på. Tabell 2 gir en samlet oversikt.

Tabell 2: Hvor i rapporten den enkelte problemstillingen besvares

Problemstilling	Tema	Hoveddatakilder	Behandles i kapittel (dels også i kap.)
Spørsmål 1	Likeverdige muligheter til medvirkning	Spørreundersøkelser, intervjuer	Kapittel 4 (7, 11)
Spørsmål 2	Virkning på politikk og planer	Tekstanalyse av sakspapirer og plandokumenter, casestudier, sakssporing	Kapittel 5, 6, 7, 8 (9, 10, 11)
Spørsmål 3	Rammebetingelser og variasjon	Statistiske data, spørreundersøkelser, casestudier (QCA og regresjon)	Kapittel 11 (9, 10)
Spørsmål 4	Hva kan bedre virkningen	Samlede funn, referansegruppe, medforskere	Kapittel 12

2 Teori, analytisk rammeverk og tidligere forskning

I dette kapittelet utdyper vi det teoretiske og analytiske rammeverket som ligger til grunn for studien, og oppsummerer hva tidligere forskning sier om virkning av ungdomsmedvirkning. Vi definerer først hva en virkning er, og hvem og hva som kan påvirkes av ungdomsmedvirkning. Deretter går vi gjennom ulike typer virkninger og hvordan de kan slå inn i de ulike fasene av den politiske beslutningsprosessen. Videre gjør vi rede for vår egen tilnærming til å studere virkning, gjennom kongruens og preferanseoppnåelse, og drøfter forskjellen mellom subjektiv og «objektiv» virkning. Vi presenterer så rammeverket vi bruker for å forklare variasjon mellom (fylkes)kommuner; rammebetingelser og mekanismer. Til slutt går vi gjennom tidligere forskning på ungdomsmedvirkning i norske (fylkes)kommuner, og peker på tre kunnskapshull som denne studien er rettet inn mot å fylle.

2.1 Hva er virkning av medvirkning?

Jacquet m.fl. (2023, s. 7) definerer virkning av medvirkning som en *endring* hos aktører, institusjoner eller politiske beslutninger som *ikke* ville ha forekommet uten medvirkningen, eller motsatt, om medvirkningen forhindrer en endring som ellers ville ha inntruffet.

Med virkning for *aktører* mener vi enkeltmennesker eller grupper. Ungdomsrådsmedlemmer kan for eksempel få økt tiltro til egne påvirkvirkningsevner som en følge av medvirkningen, og politikere få økt innsikt i ungdommers behov når de lytter til ungdomsrådet.

Ungdomsmedvirkning kan også endre hvordan *institusjoner* utøver sine oppgaver. For eksempel kan ungdomsrådsmedlemmene kreve at ungdom skal være delaktige i langt flere beslutnings- og iverksettingsprosesser enn bare ungdomsrådet, noe som har ringvirkninger for andre områder av kommunen. Ungdomsmedvirkning kan også føre til endringer i *beslutningene* som tas av politikere, planleggere eller administrativt ansatte. Et innspill fra ungdomsrådet kan for eksempel føre til at politikerne endrer mening om nedleggelsen av en fritidsklubb, eller innspill fra ungdom som deltar i planleggingen av en park kan føre til at planleggerne tegner inn et parkour-anlegg som de ikke hadde sett behovet for tidligere. I dette forskningsprosjektet konsentrerer vi oss om virkninger for denne typen beslutninger.

2.2 Ulike typer av virkning

Virkninger kan deles inn i ulike typer, avhengig av om innspill fra ungdomsmedvirkerne samsvarer eller ikke med forslag eller synspunkter som eksisterer før medvirkningen finner sted (Vrydag, 2022). Dersom ungdommenes innspill sammenfaller med forslag/synspunkter som allerede foreligger, kan det ha to typer virkninger:

- **Forsterkende virkning:** Hvis en ungdomsrådsuttalelse støtter opp om kommune-/fylkesdirektørens innstilling kan det forsterke avgjørelsen til (fylkes)kommunen, som for eksempel ved at administrasjonen blir sikrere i sin sak om at de har kommet med en god anbefaling til politikerne, eller politikerne blir sikrere på at administrasjonen har kommet med en god anbefaling til vedtak. Det samme gjelder i en plansak dersom ungdomsmedvirkernes innspill støtter opp om det planleggerne allerede hadde sett for seg.
- **Berikende virkning:** Hvis en ungdomsrådsuttalelse støtter opp om kommune-/fylkesdirektørens innstilling, men legger til nye momenter som blir en del av den

vedtatte politikken. Det kan for eksempel skje ved at politikerne tar inn nye momenter i saken som administrasjonen ikke hadde tenkt på i sin anbefaling. I en plansak kan ungdomsinnsspill fremme momenter som er i tråd med planforslaget, men planleggerne ikke hadde tenkt på.

Dersom ungdomsrådets uttalelser derimot *ikke* sammenfaller med forslag/synspunkter som allerede foreligger, kan det ha tre andre virkninger:

- **Nyskapende virkning:** Hvis et ungdomsråd foreslår noe helt nytt som hverken administrasjonen eller politikerne hadde tenkt på fra tidligere, kan virkningen av innspillet deres være nyskapende. Dette er gjerne det som omtales som egeninitierte saker i annen forskning på ungdomsråd. Det samme gjelder om ungdommer som deltar i en planprosess kommer opp med et forslag eller peker på et problem som planleggerne ikke hadde tenkt på.
- **Forandrende virkning:** Hvis en ungdomsrådsuttalelse går imot eller foreslår å endre på kommune-/fylkesdirektørens innstilling, kan det føre til at politikerne også endrer kurs. Det samme gjelder dersom ungdommens innspill bidrar til å endre et plangrep.
- **Forhindrende virkning:** Hvis et ungdomsråd går imot kommune-/fylkesdirektørens innstilling, kan det føre til at politikerne også går imot det samme. For eksempel at politikerne også går imot en anbefaling som berører ungdom negativt, når de ser at ungdomsrådet er uenig i innstillingen. Innspill fra ungdom kan også føre til at et plangrep stoppes fra å bli vedtatt.

2.3 Beslutningsprosessens ulike faser

De ulike typene av virkninger kan slå inn i ulike faser av den politiske beslutningsprosessen som vises i Figur 2. Den første fasen av beslutningsprosessen er *dagsordensetting*. Her bestemmes hvilke saker som politikerne skal ta avgjørelser om. Den neste fasen er *politikkutforming* hvor administrasjonen i (fylkes)kommunen utformer beslutningsunderlaget til politikerne, og blir enige om hvilken anbefaling de skal gi til politikerne. Plansaker er typisk en del av politikkutforming, hvor enten kommuneplanleggerne selv eller private utbyggere lager planforslag som politikerne stemmer over. *Beslutningsfasen* foregår når politikerne mottar sakspapirene fra administrasjonen, og fatter selve vedtaket i utvalg, kommunestyre eller fylkesting. I tillegg kommer en fjerde fase som er *iverksetting* som handler om utøvelsen av det politiske vedtaket.

Figur 2: Faser i den politiske beslutningsprosessen, hentet fra Hansen og Vabo (2026)



De ulike typene av virkning slår inn i ulike deler av beslutningsprosessen. Nyskapende virkning forekommer som regel i dagsordensettingfasen, hvis ungdom fremmer en ny sak på politikernes sakskart. Berikende virkning vil som regel forekomme i politikkutformingsfasen hvor både saksframlegg og planforslag er åpne for endringer før de legges fram for politikerne. De andre virkningene kan forekomme i både politikkutformings- og

beslutningsfasen hvor ungdommers innspill enten forandrer eller forhindrer forslag på planleggingsstadiet, eller ved at politikerne snur og endrer eller nedstemmer kommune-/fylkesdirektørens innstilling. Det er i noen tilfeller også mulig for ungdomsråd å forandre eller forhindre et vedtak når det er i iverksettelsesfasen, men det er trolig sjeldnere og ikke noe som er gjenstand for denne undersøkelsen.

2.4 Kongruens og preferanseoppnåelse

Årsak-virkningsforhold er imidlertid teoretisk og metodisk vanskelig å fastslå med sikkerhet. I motsetning til fenomener i naturvitenskapen er mennesker handlende subjekter som aktivt fortolker situasjoner gjennom forhåndsgitte kategorier. Skillet mellom hva som er en 'objektiv' virkning av en handling og hva som er et produkt av aktørenes egne fortolkninger, lar seg derfor ikke alltid trekke klart. Å *måle* virkning forutsetter på sin side en sammenlikning med et kontrafaktisk scenario, av typen «Hva ville utfallet blitt hvis ungdomsrådet *ikke* hadde kommet med innspill?» Dette kan vi aldri observere direkte.

For å etterlikne kontrafaktiske scenarier tar samfunnsvitere i bruk metoder som 'paired matching'⁵ og 'difference-in-differences'⁶ (Tufté, 2013). Disse metodene forutsetter imidlertid et dataomfang som vi ikke har hatt tilgang til i dette prosjektet. Vi tar derfor utgangspunkt i *tekstlikhet* mellom et innspill fra en medvirkningsprosess og et politisk vedtak eller en planbeskrivelse. Denne forskningsstrategien er tidligere brukt i internasjonale studier av medvirkning (Font m.fl., 2018; Pogrebinschi & Ryan, 2017), samt politikkstudier mer generelt, og kalles gjerne *kongruens*-tilnærmingen (Minsart & Jacquet, 2023). Kongruens bygger på en systematisk sammenligning av tekster fra ulike kilder, for eksempel høringsinnspill fra interesseorganisasjoner og de endelige lovtekstene eller beslutningsdokumentene som vedtas av politiske organer. Dersom formuleringer, argumenter eller konkrete forslag fra én kilde dukker opp i en annen, tolkes dette som en indikasjon på at den første kilden kan ha hatt innflytelse på den andre (Grimmer m.fl., 2022; Linder m.fl., 2020).

En av fordelene med kongruens er at det ikke er basert på subjektive oppfatninger av om en medvirkningsprosess har hatt virkning eller ikke, men snarere på objektive kriterier som de fleste vil være enige i uavhengig av personlig ståsted. Kongruens-mål er også noe som kan anvendes på et svært høyt antall saker, og derfor egner tilnærmingen seg til å generalisere eller undersøke hele populasjoner av saker. En viktig begrensning er som allerede nevnt at tekstlikhet ikke nødvendigvis innebærer årsakssammenheng. To tekster kan likne på hverandre fordi den ene har påvirket den andre, men det kan også skyldes at begge bygger på de samme synspunktene, verdiene, underliggende kildene osv. Det er ikke mulig å vite av tekstlikhet alene om det er innspillet fra et ungdomsråd, eller andre faktorer som har påvirket beslutningen i en sak, eller om politikerne uansett hadde tenkt å stemme i tråd med intensjonen i ungdomsrådets innspill før dette ble formulert (Vrydag, 2022).

En mer presis måte å omtale kongruens i denne sammenheng på er *preferanseoppnåelse*, dvs. i hvilken grad ungdomsmedvirkernes preferanser gjenfinnes i de politiske beslutningene (Dür, 2008). Dette forutsetter ikke nødvendigvis et årsaks-virkningsforhold. For enkelthets skyld fortsetter vi likevel å bruke begrepet 'virking' i rapporten. I både metode- og drøftingskapitlet (kapittel 3 og 12) vurderer vi hva denne tilnærmingen kan og ikke kan si om

⁵ Parvis kobling av et høyt antall liknende saker som kun skiller seg fra hverandre på den antatte årsaksvariabelen, som her ville vært om de har innspill fra ungdomsråd eller ikke, eller om det var en plansak med eller uten medvirkning.

⁶ Forskjeller i utfall mellom enheter som over tid primært skiller seg fra hverandre på tidspunktet hvor det innføres et gitt tiltak, f.eks. når det etableres et ungdomsråd i kommunen.

virkning av medvirkning. Der peker vi også i retning av andre tilnærminger som kan tas i bruk i framtidig forskning for å komme med enda tydeligere mål på virkning.

2.5 Forskjell på subjektiv og 'objektiv' virkning

Objektive virkninger, som tekstlikhet er en indikator på, og subjektive oppfatninger av innflytelse, samsvarer ikke nødvendigvis. Studier av 'prosess-rettferdighet' peker på at folk ofte vurderer en beslutning som mer rettferdig, og er mer fornøyd med utfallet av en prosess, når de opplever prosessen som rettferdig, selv om resultatet ikke ble slik de i utgangspunktet ønsket seg. Det å bli lyttet til, få forklart hva som skjer, og bli behandlet med respekt, kan i seg selv gi en følelse av innflytelse (Tyler & Caine, 1981). Overført til ungdomsmedvirkning kan dette bety at ungdom kan være ganske fornøyd og oppleve at de har hatt innflytelse fordi de fikk komme til orde, forstod saken, opplevde å bli lyttet til og fikk tilbakemelding, selv om de ikke påvirket utfallet av den.

Annen forskning viser at folk har en tendens til å overvurdere verdien av ting de selv har med vært på å skape. Dette, kalt IKEA-effekten, handler om at de som skrur sammen egne møbler mener at resultatet blir like godt som om jobben skulle vært gjort av profesjonelle møbelsnekkere (Pelled m.fl., 2026). Når vi legger ned egeninnsats, kjenner vi mer stolthet og eierskap, og mener gjerne at resultatet er ekstra godt, selv om andre kanskje ville vurdert det mer nøkternt. I en medvirkningssammenheng kan det bety at ungdom som har brukt mye tid og krefter på å lage en uttalelse, eller bidra til å arrangere en ungdomskonsert, kan oppleve at de har fått til mye, nettopp fordi de har lagt mye tid og krefter i det. Eierskapet til prosessen kan styrke opplevelsen av virkning, selv om resultatet er det samme som administrasjonen selv ville ha foreslått eller gjennomført av et arrangement.

Helseforskningen har vist et liknende mønster. Når pasienter får være med å diskutere behandling og ta valg sammen med legen, blir de ofte mer fornøyd og opplever mer kontroll, selv om de ikke nødvendigvis blir friskere av den grunn (Shay & Lafata, 2015). Disse studiene peker også på at det å eie beslutningen, og forstå hvorfor den ble som den ble, gjør det lettere å akseptere utfallet. Disse forskningsfeltene peker i retning av at deltakelse i seg selv kan påvirke hvordan folk vurderer både prosessen og utfallet. Overført til medvirkning kan vi si at deltakelse i seg selv kan ha sterke subjektive virkninger, i form av opplevelse av rettferdighet, eierskap, mening og læring, uten at det nødvendigvis følger av tilsvarende objektive virkninger i form av endrede vedtak eller planer.

Subjektive oppfatninger av virkning bør imidlertid tas seriøst. De kan fange opp former for innflytelse som ikke synes i dokumenter, som kongruenstilnærmingen er begrenset til. Derfor har vi også undersøkt ungdomsrådsmedlemmers subjektive oppfatninger av egen innflytelse i dette prosjektet. Samtidig bygger det meste av forskningen på innbyggermedvirkning generelt (Geissel & Michels, 2023), og ungdomsmedvirkning spesielt (Augsberger m.fl., 2024; Ramos m.fl., 2026) på subjektive opplevelser. Kongruenstilnærmingen representerer derfor et framskritt, fordi det supplerer slike subjektive vurderinger med objektive kriterier for å vurdere virkning.

2.6 Rammebetingelser og mekanismer

I rapporten er vi ikke bare opptatt av tekstlikhet mellom innspill fra ungdom og planer og politiske vedtak. Vi er også interessert i hva som kjennetegner (fylkes)kommuner hvor ungdomsmedvirkningen ser ut til å ha mer å si for politikk og planer enn andre steder, og

hvorfor vi finner eller ikke finner slike sammenhenger. Her tar vi utgangspunkt i begrepene rammebetingelser og mekanismer.

Rammebetingelser er de ytre rammene og forutsetningene som påvirker om og hvordan ungdomsmedvirkning kan få virkning. Internasjonal forskning på innbyggermedvirkning har brukt inndelinger av rammebetingelser, som vi tar utgangspunkt i. Ettlinger og Michels (2025) skiller for eksempel mellom kontekst (det politiske og institusjonelle systemet), organisatoriske forhold eller design av selve prosessen. Font m.fl. (2018) bruker en beslektet todeling av kontekstuelle og prosessuelle faktorer som påvirker om innspill fra innbyggere får gjennomslag. I denne rapporten bygger vi videre på disse tilnærmingene, og skiller mellom tre hovedtyper rammebetingelser kontekstuelle, strukturelle og relasjonelle/prosessuelle.

Med *kontekstuelle* rammebetingelser mener vi kjennetegn ved (fylkes)kommunen som ungdomsmedvirkningen foregår i. Dette kan være størrelse, grad av sentralitet, økonomisk situasjon, og generell medvirkningskultur. Slike forhold er vanligvis ikke påvirkbare, dvs. at de ikke kan endres av ungdomsråd eller av enkeltpolitikere, men legger viktige føringer for hva som er mulig. Unntaket er medvirkningskultur, som er indirekte påvirkbar i den forstand at den kan endres gjennom omfattende lokal innsats. *Strukturelle* rammebetingelser handler om de konkrete ordningene, rutinene og organiseringen rundt ungdomsmedvirkning. Noen av disse er direkte påvirkbare, i den forstand at de enkelt kan endres via organisatoriske grep, som for eksempel tilbakemeldingsrutiner til ungdomsmedvirkerne. Andre er indirekte påvirkbare, hvilket vil si at de kun kan endres gjennom mer omfattende prosesser som involverer flere aktører, som for eksempel plasseringen av ungdomsrådet i kommuneorganisasjonen. *Relasjonelle* rammebetingelser derimot er direkte påvirkbare og knyttet til hvordan medvirkningsprosessene gjennomføres i praksis, og om forholdet mellom ungdom og voksne. Disse dreier seg om tillit, gjensidig respekt, opplevelsen av å bli tatt på alvor, samt kvalitet på informasjon og opplæring, hvilke metoder som brukes for å formulere innspill, ansattes evne til å oversette disse til praktisk politikk, videreformidling inn i kommuneorganisasjonen osv. Selv om slike rammebetingelser lettere kan endres i teorien, kan de også være personavhengige, og ikke lett å gjøre noe med på et formelt plan.

Med *mekanismer* mener vi årsakskjeder som får ting til å skje, avhengig av hvilke rammebetingelser som er tilstede (Elster, 2007, s. 36). Når man undersøker sammenhengen mellom rammebetingelser og virkning av ungdomsmedvirkningen, studerer man bare *om* A henger sammen med B. Når man studerer mekanismer er man interessert i *hvordan* A henger sammen med B. Elster (1989) bruker bildet av å åpne en «sort boks», hvor det å forklare en mekanisme er som å åpne boksen og vise fram skruer, tannhjul og fjærer som gjør at maskinen går. En mekanisme som ofte trekkes fram i medvirkningslitteraturen er at innspill kan få virkning fordi det fører til økt informasjonsgrunnlag for beslutningstakere (Newig m.fl., 2018). En mekanisme som kan forhindre virkning er 'voksensjåvinisme' («*adulthood*») som er tendensen til at voksne tenker at deres perspektiver er mer verdifulle enn barn og unges (Mansfield m.fl., 2021).

2.7 Tidligere forskning på ungdomsmedvirkning

I det følgende går vi gjennom hva tidligere forskning sier om ungdomsmedvirkning i norske (fylkes)kommuner, og hvilke begrensninger denne kunnskapen har. Forskningen på ungdomsråd og medvirkning fra barn og unge er hentet fra Norge, men vi supplerer også med funn fra internasjonale kunnskapsoversikter og enkeltstudier der dette er relevant. Gjennomgangen følger hovedproblemstillingene i prosjektet, dvs. hvordan medvirkningen er

organisert og hvor likeverdig den er, hva vi vet om virkning på politikk og planer, og hvilke rammebetingelser og mekanismer som kan forklare variasjon mellom (fylkes)kommunene.

2.7.1 Organisering, roller og likeverdige muligheter

Ungdomsråd har lenge vært den sentrale kanalen for ungdomsmedvirkning i norske kommuner. Allerede før ordningen ble lovpålagt i 2019, hadde de fleste kommuner et ungdomsråd eller et barn- og unges kommunestyre. I mange tilfeller ble disse forstått som «brukerkanaler» som skulle gi informasjon om barn og unges behov, selv om det også fantes eksempler der ungdomsråd ble brukt til å gi råd til politikere (Knudtzon & Tjerbo, 2009). Nyere evalueringer etter lovfestingen gir et mer detaljert bilde av hvordan rådene er organisert, hvilke saker de behandler og hvordan samarbeidet med politikere og administrasjon fungerer (Proba & Telemarksforskning, 2022; Rambøll, 2024). Sett fra kommunens side framstår ungdomsrådet ofte som den viktigste, og noen ganger nærmest eneste, medvirkningskanalen for ungdom, samtidig som unge selv legger vekt på mer uformelle arenaer som ungdomspolitiske dager, debattmøter og egne prosjekter når de skal trekke fram hva de opplever som meningsfulle medvirkningsaktiviteter (Hagen m.fl., 2023).

Lovendringene har gitt et felles minimum; alle kommuner og fylkeskommuner skal ha et ungdomsråd eller tilsvarende medvirkningsorgan. Innenfor denne rammen er den horisontale variasjonen likevel stor. Noen steder er rådet plassert tett på politisk og administrativ ledelse, med klare vedtekter, møte- og talerett og rutiner for hvordan uttalelser skal følge sakene videre. Andre steder er rådet svakere koblet på, med færre formelle rettigheter og lavere godtgjørelse enn de øvrige lovpålagte rådene (Bygdås & Hagen, 2022; Rambøll, 2024). I en del kommuner er ordningene personavhengige, og både råd og rutiner kan svekkes når nøkkelpersoner slutter (Hagen m.fl., 2023).

Organisering ser til en viss grad ut til å variere med geografiske indikatorer. Rambøll (2024) har kartlagt ungdomsrådene i over to hundre kommuner og finner noen variasjoner etter sentralitet og kommunestørrelse. I små og mindre sentrale kommuner har rådene færre møter og koordinatorene mindre ressurser og opplæring, men sammenhengene er statistiske svake. Proba og Telemarksforskning (2022) finner også at råd i mindre kommuner sjeldnere har møter, men ikke at ungdomskoordinatorene i små kommuner har færre ressurser enn i store. Evalueringen av plan- og bygningsloven finner tilsvarende variasjoner etter kommunestørrelse. Selv om det generelle bildet er at kommunene sjelden oppfyller kravene til aktiv medvirkning fra barn og unge (Hanssen, 2018; Hanssen, 2019), har større kommuner noe høyere lovoppfyllelse enn små. De bruker i større grad verktøy som Barnetråkk, har egne barnerepresentanter og faste rutiner for å sikre medvirkning fra barn og unge, mens små kommuner i mindre grad rapporterer at de ivaretar barn og unges oppvekstsvilkår i planleggingen.

På tilsvarende måte viser tidligere undersøkelser noe vertikal variasjon mellom fylkeskommuner og kommuner. Proba og Telemarksforskning (2022) finner at fylkeskommunale råd framstår noe mer «profesjonaliserte»; de er større, administrasjonen utfører flere tjenester for dem, og de får mer opplæring. Til tross for dette rapporterer de fylkeskommunale rådene ikke bedre medvirkningsmuligheter enn de kommunale. Rambøll (2024) viser at koordinatorene i fylkeskommuner har signifikant hyppigere kontakt med ungdomsrådet enn koordinatorene i kommuner, både med lederen og med øvrige medlemmer.

Et eget spørsmål er om ungdomsmedvirkningen varierer med sosiale indikatorer, det vil si om ungdomsrådene rekrutterer et representativt eller skjevt sjikt av ungdomsbefolkningen. Internasjonale studier stiller spørsmålsteget ved representativiteten og peker på at rådene kan representere en elite blant ungdom (Augsberger m.fl., 2018; Faulkner, 2009). En del av

kritikken retter seg mot selve rekrutteringsprosessen, som kan bidra til skjevhet. Augsberger m.fl. (2018) framhever betydningen av at rådet er kjent blant ungdom for å sikre representativitet. I rådet de undersøkte, hadde de fleste medlemmene hørt om rådet gjennom familie eller venner, mens færre hadde hørt om det via skolen eller andre aktiviteter i nærmiljøet. Slik rekruttering trekker mot ressurssterke miljøer, og kan forsterke heller enn å utjevne sosiale forskjeller i hvem som deltar. Dette poenget gjengis av Bygdås og Hagen (2022) som mener at skjevhet kan oppstå når rekrutteringen skjer utenfor skole- og elevråd, for eksempel via ungdomskonferanser som interesserte selv må oppsøke (mest vanlig i byer og større steder). I disse tilfellene er det gjerne flinke og/eller politisk engasjerte ungdom fra middelklassen som dukker opp. På den andre siden viser Probas (2022) undersøkelse at ungdomsrådskoordinatorene mener at ungdomsrådene har variert bakgrunn og at ungdomsrådskoordinatorer i liten grad oppfatter manglende representativitet som et problem.

2.7.2 Virkning på ungdom, institusjoner, politikk og planer

Forskningen skiller seg tydelig ut etter hva slags virkning den dokumenterer. Klarest er kunnskapen om virkninger for ungdommene selv. Studier viser at medlemmene ofte opplever rådsarbeidet som meningsfullt og lærerikt; de lærer å lese politiske dokumenter, diskutere saker og forstå hvordan kommunen fungerer, og de bygger nettverk med andre unge og voksne (Hagen m.fl., 2023; Knudtzon & Tjerbo, 2009; Proba & Telemarksforskning, 2022). Dette samsvarer med internasjonale funn, der medlemmer opplever sterk innflytelse *internt* i rådet selv om de er mer usikre på om de påvirker kommunale beslutninger (Egner m.fl., 2022; Ramos m.fl., 2026).

Noen studier peker på at medvirkningen også kan påvirke hvordan kommunale institusjoner utøver sine oppgaver. Når rådene har tydelig mandat, faste møter med administrativ ledelse og ressurser til å gjennomføre oppgaven, blir de brukt som høringsinstans i flere typer saker, og det vokser fram en forventning om at ungdom skal høres som en fast del av arbeidsmåten (Knudtzon & Tjerbo, 2009). I flere av kommunene Hagen m.fl. (2023) studerer, forteller både ungdom og ansatte at arbeidet med ungdomsråd og ungdomsprosjekter har bidratt til å endre måten kommunen tenker om medvirkning på. I noen kommuner snakker de direkte om å bygge en «medvirkningskultur», der det tas for gitt at ungdom skal med når det planlegges nye tiltak, utarbeides planer eller lages strategier.

Når det gjelder virkning på politikk og planer konkluderer de fleste av studiene med at unges medvirkning er begrenset (Hagen m.fl., 2023; Knudtzon & Tjerbo, 2009; Proba & Telemarksforskning, 2022; Rambøll, 2024). De viser på den ene siden at ungdomsråd har bidratt til konkrete tiltak som møteplasser, fritidstilbud og skolemiljøtiltak, og i noen tilfeller påvirket saker om kollektivtransport eller lokale regler. I mer overordnede saker som budsjett, arealplaner og skolestruktur opplever unge derimot ofte liten eller ingen innflytelse. I tillegg framgår det at ungdom ofte opplever størst innflytelse i saker de selv tar initiativ til, og mindre i saker de får oversendt fra kommunen for å avgi uttalelse (Hagen m.fl., 2023; Proba & Telemarksforskning, 2022). Det samme mønsteret går igjen i planlegging. Kommuner tar i bruk en rekke metoder for å involvere barn og unge, og deltakerne påvirker i noen tilfeller trafikkkløsnings, parker og skolegårder, men synspunktene endrer sjelden hovedgrepet i planene der økonomi, juss og utbyggingsinteresser veier tungt (Hagen & Andersen, 2021; Hanssen, 2019; Mansfield m.fl., 2021; Sawyer, 2022). Det er imidlertid verdt å merke seg at Proba (2022) viser at rådsledere og koordinatorene mener at ungdomsrådene har mer innflytelse enn råd for eldre eller personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan tyde på at unges medvirkning i noen tilfeller kan veie tyngre enn voksnes.

2.7.3 Rammebetingelser og karakteristikker som forklarer variasjon

Forskningen peker på flere rammebetingelser som kan henge sammen med om ungdomsmedvirkning får virkning. Når det gjelder kontekstuelle betingelser har større og mer ressurssterke kommuner ofte flere formelle ordninger, kompetanse på medvirkning og tildeler disse mer støtte, men er samtidig mer komplekse, med lange beslutningskjeder som kan gjøre det vanskelig å spore direkte utslag av ungdoms innspill. Mindre kommuner har færre formelle ordninger, men kortere vei mellom folk, slik at engasjerte ungdommer noen ganger kan oppnå innflytelse utenom de formelle kanalene (Bygdås & Hagen, 2022; Hagen m.fl., 2023; Hanssen, 2019; Proba & Telemarksforskning, 2022; Rambøll, 2024). Dette kan nok bidra til å forklare hvorfor ingen av disse studiene finner sammenhenger mellom opplevd virkning og kommunestørrelse. Enkelte peker på at en generell medvirkningskultur, forankret i planer og rutiner, kan gjøre kommuner mer åpne for ungdoms innspill, og politisk støtte og ledelse som prioriterer medvirkning henger sammen med bedre utbytte av deltakelsen (Arnesen m.fl., 2024; Hagen m.fl., 2023; Ramos m.fl., 2026). Internasjonal deltakelsesforskning peker på at kommuner med erfaring og egne planer for innbyggerdeltakelse gjennomfører oftere forslag fra slike prosesser (Font m.fl., 2018). I plansammenheng nevnes det at økonomiske interesser blant utbyggere eller juridiske føringer begrenser handlingsrommet for medvirkning fra barn og unge (Kylin & Bodelius, 2015; Sawyer, 2022).

Blant strukturelle betingelser finner vi blant annet tidspunkt for involvering. Tidlig involvering, mens rammene fortsatt er åpne, framheves som viktig, både for ungdomsrådsdeltakelse og i plansaker (Sawyer, 2022). Hvis ungdom kobles sent på sakene, blir rommet for gjennomarbeidede innspill mindre. Arnesen m.fl. (2024) beskriver hvordan råd kan få sakene bare to–tre dager før møtet, noe som tvinger administrasjonen til å filtrere hvilke saker rådet rekker å behandle og svekker muligheten for reell påvirkning. Ressurser er en annen nøkkelfaktor, hvor råd med en koordinator som har tilstrekkelig tid og relevant kompetanse ser ut til å fungere bedre, mens delte stillinger, usikre rammer og prosjektf finansiering gjør arbeidet sårbart (Bygdås & Hagen, 2022; Hagen m.fl., 2023; Knudtzon & Tjerbo, 2009). Kartleggingen til Proba og Telemarksforskning (2022) viser at råd hvor koordinatoren har mer arbeidstid satt av til oppgavene, gjennomgående opplevde høyere grad av innflytelse enn andre. I planlegging virker egne retningslinjer for medvirkning, ordningen med barnas representant og krav om å omtale barn og unges innspill i saksframlegg som strukturelle sikringsordninger som kan innebære innflytelse, men mange kommuner mangler et gjennomtenkt mottaksapparat for å forankre, dokumentere og gi tilbakemelding på innspillene (Hanssen, 2018; Kitterød & Lorenzen, 2024). Denne koblingen til beslutningsapparatet, inkludert politikerne, trekkes fram som en forutsetning for innflytelse mer generelt (Arnesen m.fl., 2024; Klausen m.fl., 2013).

Blant relasjonelle betingelser trekkes rollen til koordinatoren fram som sentral. Det handler ikke bare om ressurser, men også personlige egenskaper, hvor koordinatorene som liker å arbeide med ungdom og tør å gi dem ansvar, får mer ut av rådsarbeidet enn de som ser oppgaven som ren administrasjon. Koordinatoren beskrives også som bindeleddet mellom rådet og kommunen, dvs. den som finner relevante saker, oversetter språket i sakspapirene, legger til rette for møter og sørger for at uttalelser faktisk sendes videre (Hagen m.fl., 2023). De er mellomromsaktører (*'boundary spanners'*) (Hovik & Stigen, 2022) som påvirker graden av ungdomsinnflytelse. Relasjonen til politikere kan også ha betydning for virkning. Unge opplever størst innflytelse når de møter politikere direkte, men erfaringene med politikere som faste deltakere i rådsmøtene er todelte. Det kan gi en nyttig kanal, men også skape uheldige maktforhold ved at politikere påvirker ungdomsrådet, og mange råd foretrekker derfor «politiske faddere» som tar saker videre uten å styre møtene (Hagen m.fl., 2023;

Knudtzon & Tjerbo, 2009). I planprosesser fungerer voksne ofte som portvoktere som avgjør hvem som inviteres og hvor åpne rammene er, og kvaliteten på arbeidet til slike (Hovik & Stigen, 2022; Mansfield m.fl., 2021).

Også selve innholdet i forslagene og type plansaker kan ha betydning. Font m.fl. (2018) finner at forslag som ligger nær politikken kommunen allerede fører, som er relativt billige, og som har støtte fra nøkkelpersoner, lettere får gjennomslag, en mekanisme de omtaler som håndplukking (*'cherry-picking'*). Overført til ungdomsmedvirkning innebærer dette at unge oftere når fram med konkrete, avgrensede forslag enn med forslag som berører budsjett, skolestruktur eller store endringer i arealbruk (Bygdås & Hagen, 2022). I en norsk sammenheng mener Sawyer (2022) at type plan kan være avgjørende for om barn og unge inviteres til medvirkning og får innflytelse. Overordnede planer som kommune- og kommunedelsplan er omfattet av strengere krav til medvirkning, og kan lettere gi barn og unge påvirkning, mens detaljreguleringer har fastsatte rammer som ikke lar seg bevege av innspill utenfra.

2.7.4 Kunnskapshull

Gjennomgangen avdekker tre tydelige kunnskapshull. For det første finnes det lite systematisk kunnskap om dokumenterbar virkning på vedtak og planer. De fleste norske studier bygger på intervjuer, spørreundersøkelser, og dokumenterer dermed primært den subjektive opplevelsen av innflytelse. Forskingen viser dermed hvordan ungdomsmedvirkningen er organisert og oppleves, men svært lite om hvor ofte og på hvilke områder ungdoms innspill påvirker beslutninger. For det andre vet vi lite om hvordan rammebetingelser henger sammen med virkning på tvers av mange enheter. Det finnes indikasjoner på at kontekstuelle betingelser som kommunestørrelse og medvirkningskultur, strukturelle som tid og ressurser avsatt til rådet og koblinger til beslutningsapparatet, samt relasjonelle som hjelp og støtte fra koordinator samt personlig relasjon til politikere kan være utslagsgivende for virkning. Likevel finnes det ikke studier som systematisk undersøker hvilke kombinasjoner av strukturelle, relasjonelle og kontekstuelle betingelser som gir utslag på objektive virkningsmål. For det tredje mangler vi studier av mekanismer som kobler virkning til rammebetingelser, og som forklarer hva det er som gjør at unges medvirkning noen ganger får innflytelse og andre ganger ikke gjør det. Vår studie er rettet inn mot å fylle disse hullene.

3 Data, metode og fremgangsmåte

I dette kapittelet redegjør vi for hvordan studien er lagt opp. Vi starter med å beskrive hvordan virkning av ungdomsmedvirkning er operasjonalisert. Deretter presenterer vi datagrunnlaget, som består av et representativt utvalg på 51 kommuner og 4 fylkeskommuner, og av fire case-(fylkes)kommuner der vi har gått dypere ned i et utvalg enkeltsaker. Videre gjør vi rede for de fem hovedmetodene som er brukt i prosjektet, dvs. KI- og maskinlæringsassistert tekstanalyse, kvalitative case-studier, sakssporing av enkeltsaker gjennomført sammen med unge medforskere, spørreundersøkelser til ungdomsrådsmedlemmer, koordinatorene og planansvarlige, og kvalitativ-komparativ analyse (QCA) og statistiske analyser av sammenhenger mellom rammebetingelser og virkning. Til slutt redegjør vi for de forskningsetiske vurderingene som ligger til grunn for studien, og diskuterer styrker og svakheter ved fremgangsmåte, datagrunnlag og metoder.

3.1 Operasjonalisering av virkning

I kapittel 2 omtalte vi vår analytiske tilnærming til 'virkning' av medvirkning som kongruens mellom innspill og beslutning. Vi beskrev også hvordan vi har anvendt subjektive mål på innflytelse. I det følgende gjør vi rede for hvordan vi har operasjonalisert virkning. Operasjonalisering, metoder og datagrunnlag er oppsummert her i Tabell 3.

Tabell 3: Oppsummering av operasjonalisering av virkning, metoder og datagrunnlag

Virkning	Metode(r)	Datagrunnlag
Kongruens mellom ungdomsrådsinnspill og politisk vedtak, bruksomtale av medvirkning i plansaker	KI-assistert dokumentanalyse, kvalitativ dokumentanalyse	Ungdomsråds- og kommunestyreprotokoller, planbeskrivelser
Kombinasjon av kongruens og bruksomtale	Prosess-sporing	Dokumenter fra enkeltsaker, intervjuer
Subjektiv opplevelse av påvirkning, fortolkninger av erfaringer med medvirkning	Spørreundersøkelse, case-studier med gruppe- og enkeltintervjuer	Ungdomsrådsmedlemmer, administrativt ansatte, politikere

3.1.1 Kongruens mellom ungdomsrådsinnspill og politisk vedtak

Vår primære objektive definisjon av 'virkning' er graden av kongruens mellom et ungdomsrådsinnspill og politisk vedtak. Med kongruens mener vi her at formuleringer, argumenter eller konkrete forslag fra ungdomsrådets innspill dukker opp igjen i vedtaket. Vi deler inn i *full* og *delvis* virkning. Full virkning er saker der hele ungdomsrådets uttalelse gjenfinnes direkte i det endelige vedtaket, eller der en konkret forespørsel er innvilget i politikernes vedtak. Delvis virkning gis når ungdomsrådet ber om flere ting samtidig, og hvor kommunestyret eller fylkestinget innfrir noe, men ikke alt.

Det er viktig å påpeke at disse to kategoriene avgrenser seg til saker som a) både behandles i ungdomsrådet og kommunestyret/fylkesting, b) ungdomsrådet har kommet med en tydelig uttalelse, og hvor c) det foreligger en innstilling fra kommune- eller fylkesdirektøren som ungdomsrådet enten har sagt seg uenig i, eller lagt noe til. Dette utelukker saker hvor

ungdomsrådet kan ha hatt forsterkende virkning på en beslutning, men hvor dette ikke kan verifiseres gjennom tekstanalyse. Dersom vi hadde inkludert alle sakene hvor ungdomsrådet er enig med kommune-/fylkesdirektøren ville vi fått en svært høy andel med falske positive saker med virkning. I tillegg til dette regner vi med eksplisitte referanser til ungdomsrådet eller ungdomsrådets standpunkt i saksframlegget og behandlingen av saken i kommunestyret eller fylkestinget, som virkning i behandling. Behandling er referatet av forslag som ble fremmet og stemt på av politikerne. Slike referater sier ikke noe om utfallet av saken, men de viser at ungdomsrådet er en del av den politiske behandlingen.

Datagrunnlaget for disse virkningssakene er protokoller fra ungdomsråd og kommunestyre/fylkesting. Vi har brukt KI-assistert tekstanalyse (se lenger ned) for å identifisere saker hvor ungdomsrådet er uenig med, eller legger noe til, kommune-/fylkesdirektørens innstilling, mens vurderingen av om disse innspillene har hatt virkning eller ikke er gjort gjennom kvalitativ analyse av hvert enkelt forslag, samt behandlingen og vedtaket i saken.

3.1.2 Bruksomtale av medvirkningsresultater i plansaker

I plansaker er det sjelden/aldri mulig å finne direkte innspill fra ungdom som har deltatt i medvirkningsprosesser. Dette gjør at kongruensanalyse ikke er mulig. Derfor har vi operasjonalisert 'virkning' i plansaker der hvor planbeskrivelsen omtaler bruk av medvirkningsresultater. Mer presist sier vi at ungdom har hatt virkning på planen dersom planbeskrivelsen har benyttet innspill eller data fra medvirkning med ungdom som *begrunnelse* for tiltak eller endringer i planen. Søk etter medvirkningsord og identifisering av relevante tekstutdrag er gjort ved hjelp av maskinlæringsassistert tekstanalyse. Dernest har vi gått gjennom tekstutdragene og identifisert bruksomtaler av medvirkningsresultater gjennom en kvalitativ tekstanalyse.

3.1.3 Kombinasjon av kongruens og bruksomtale

I et snevrere utvalg saker har vi operasjonalisert virkning som kongruens mellom ungdomsinns spill og vedtak, samt utført en mer omfattende analyse av bruksomtale i alle tilgjengelige dokumenter som følger saken. Dette er supplert av intervjuer med aktørene som har vært involvert i saken, for å undersøke om endringene i saken skyldes ungdomsinns spill eller påvirkning fra andre grupper. Analysen har vært gjennomført med prosess-sporing, og gir muligheten til å anvende Vrydagh's (2022) typologi for ulike typer av virkning.

3.1.4 Subjektive oppfatninger av virkning

Vi har operasjonalisert subjektiv opplevelse av innflytelse som at ungdomsrådsmedlemmer sier seg enige i påstandene om at a) politikerne lytter til innspill fra ungdomsrådet, og b) ungdomsrådets innspill påvirker politikernes beslutninger. Datagrunnlaget kommer fra en spørreundersøkelse med ungdomsrådsmedlemmer i (fylkes)kommunene. I tillegg til dette har vi spurt ungdomsrådsmedlemmer, administrativt ansatte og politikere om hva de selv oppfatter som virkning av ungdomsmedvirkning i et lite utvalg (fylkes)kommuner. Her har vi brukt gruppe- og dybdeintervju som metode.

3.2 Datagrunnlag

3.2.1 Representativt utvalg (fylkes)kommuner

Prosjektets datagrunnlag er i all hovedsak hentet fra et utvalg på 51 kommuner og 4 fylker. Disse er til sammen *representative* for kommunene når det gjelder variasjon i

bosettingsmønster, størrelse, og økonomi. For å gjøre dette utvalget har vi tatt utgangspunkt i KOSTRA-grupperingen til Statistisk sentralbyrå (SSB) som deler kommunene inn etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Denne utvalgsstrategien kalles *stratifisert* utvelgelse, hvor vi tar utgangspunkt i kommunenes befolkningsmengde og økonomi. Innenfor hver gruppe er det trukket et tilfeldig utvalg av kommuner som er delvis proporsjonalt med størrelsen på KOSTRA-gruppen. For også å dekke relevant variasjon i kommunenes bosettingsmønster og geografisk sentralitet har vi sørget for at alle fylker er representert i utvalget. Det opprinnelige utvalget inkluderte kommuner fra de fleste fylker. For å sikre at de resterende fylkene ble representert i det endelige utvalget erstattet vi kommuner som takket nei til å delta i prosjektet med kommuner fra samme KOSTRA-gruppe, men som tilhørte et annet fylke enn de som allerede er inkludert i utvalget. På denne måten har vi sikret at det endelige utvalget representerer relevant geografisk variasjon mellom kommunene, men det betyr også at det utvalget har et innslag av pragmatikk. Samlet sett ivaretar det endelige kommuneutvalget vårt sentrale variasjoner mellom kommuner, og dekker forskjeller i folkemengde og økonomi, alle sentralitetsklasser, samt geografiske forskjeller mellom kommunene. Vedleggstabell 1 viser i detalj hvordan vi har gjort et stratifisert og delvis proporsjonalt utvalg innenfor hver KOSTRA-gruppe, unntatt Oslo⁷.

De 4 fylkeskommunene er i likhet med kommunene valgt ut for å representere variasjon i størrelse og landsdel. Utvalget består også av fylker med ulike erfaringer med tidligere fylkessammenslåinger og delinger, og det er inkludert fylker som både har ungdomsråd og ungdommens fylkesting, og fylker som ikke har begge deler. Denne utvalgsstrategien er mer i tråd med *strategisk* utvelgelse, hvor hensikten er å inkludere enheter som er analytisk relevante med hensyn til fenomenet som studeres, i vårt tilfelle virkning av ungdomsmedvirkning. Fylkeskommunene dekker imidlertid ikke all relevant variasjonen slik kommunene gjør, og kan slik sett ikke forstås som representativ for fylkeskommune-populasjonen. Det er for eksempel ikke tatt utgangspunkt i fylkeskommunal økonomi, og vi kan derfor ikke utelukke at det er avvik mellom utvalget og populasjonen på dette området.

I dette (fylkes)kommuneutvalget har vi analysert protokoller fra ungdomsråd og kommunestyre/fylkesting fra fireårsperioden 2021-2024. Vi har i tillegg hentet alle plansaker i kommunene vedtatt i samme tidsrom. Det gjelder alle plantyper omfattet av plan- og bygningsloven (PBL), fra overordnede planer som kommuneplanens samfunns- og arealdel, og kommunedelplaner, til underordnede planer som område- og detaljreguleringer. Fylkeskommunene vedtar ikke planer omfattet av kravene til medvirkning i PBL. Fylkeskommunale planer er derfor ikke en del av datagrunnlaget. I tillegg til dette har vi gjennomført spørreundersøkelser med ungdomsrådskoordinator, planansvarlig og ungdomsrådsmedlemmer i (fylkes)kommunene for å kartlegge hvordan de er organisert og subjektiv opplevelse av innflytelse.

Oversikt over datagrunnlaget per (fylkes)kommune finnes i vedleggstabell 2 i vedlegg 1. I sum består datagrunnlaget her av 1068 protokoller fra ungdomsrådsmøter, 1231 protokoller fra kommunestyre-/fylkestingsmøter og 601 planbeskrivelser for plansaker som ble endelig vedtatt i perioden.⁸ Svarprosenter i spørreundersøkelsene omtales under metodebeskrivelsene.

⁷ Oslo er holdt utenfor studien ettersom kommunens ungdomsmedvirkning er gjenstand for et annet forskningsprosjekt, og skiller seg ut fra andre kommuner ved å både ha ungdomsråd på bydels- og kommunenivå.

⁸ Protokollene er hentet fra 55 kommuner og 3 fylkeskommuner. Grunnen til at vi har tre ekstra kommuner og en fylkeskommune mindre enn i det endelige representative utvalget, er at den ene fylkes(kommunen) viste seg å ikke ha tilgjengelige protokoller, samt at vi samlet inn protokoller fra flere kommuner som senere ombestemte seg angående deltagelse

3.2.2 Case-studieutvalg og enkeltsaker

Ved siden av det representative utvalget har vi gjort et utvalg av case, dette for å kunne analysere ungdomsmedvirkning i dybden, samt avdekke andre typer av virkninger. Casene omfatter én bygdekommune⁹, én mellomstor bykommune¹⁰, én stor forstadskommune¹¹ og én spredtbygd fylkeskommune. Utvalget er gjort for å fange variasjon i demografi, bosettingsmønster og organisering, samtidig som praktiske hensyn (som reisevei for å gjennomføre case-studien) og vilje til å delta også har spilt inn. Casene ble i tillegg valgt på grunnlag av å ha aktive ungdomsråd, tilgjengelige protokoller og saksdokumenter. Casene er anonymisert, men beskrevet i større detalj i kapittel **Feil! Fant ikke referansekilden..** Hensikten har ikke vært å studere særtilfeller av beste praksis- eller dårlige case, men snarere *typiske* (fylkes)kommuner der vi kan forvente både eksempler på virkning og tilfeller der innspill ikke ser ut til å ha fått gjennomslag. På den andre siden kan de sies å være over en viss terskel for god praksis, ettersom ungdomsrådet er aktivt og ungdomsmedvirkningen dokumenteres til en viss grad. Innenfor disse casene har vi igjen gjort et undervalg av 19 enkeltsaker for å gå i detalj i sporingen av virkning/fravær av virkning. Disse omfatter 4-6 saker i hver kommune, og ble valgt ut for å dekke begge utfall. Vi sikret i tillegg at det var minst én plansak i hver av kommunene. En oversikt over datagrunnlaget per case (antall intervju og enkeltsaker) er listet opp i vedleggstabell 3, vedlegg 2.

3.3 Metoder

3.3.1 KI- og maskinlæringsassistert tekstanalyse av protokoller og plandokumenter

For å hente inn og strukturere tekst på en måte som gjør det mulig å analysere den systematisk, har vi tatt i bruk maskinlæring og store språkmodeller (LLMer). Selve protokollene er manuelt lastet ned fra kommunale innsynssystemer (som elnnsyn, ACOS) og (fylkes)kommunenes egne nettsider. Planbeskrivelsene er dels skrapet fra arealplaner.no og dels lastet ned manuelt fra kommunenes nettsider og/eller kartløsninger. Alle dokumenter er lagret som pdf-filer, men disse egner seg dårlig for direkte tekstanalyse. Derfor har vi først brukt optisk tegngjenkjenning (OCR) via Python-biblioteket *Docling* for å gjøre dokumentene maskinlesbare. Deretter har vi benyttet en stor språkmodell, dvs. Gemma3:27b, utviklet av Google, til å hente ut strukturert informasjon fra protokollene fra ungdomsrådene. Store språkmodeller har de siste årene fått økt oppmerksomhet i samfunnsvitenskapelig metodeutvikling, særlig til oppgaver som klassifisering, oppsummering og informasjonsekstraksjon fra ustrukturerte tekster (Gilardi m.fl., 2023; Törnberg, 2023; Wencker m.fl., 2025). Vi har brukt modellen til å trekke ut møtedato, saksoversikt, og korte sammendrag av diskusjon og beslutning for hver sak. Det har vært viktig for oss å bruke en åpen modell for å sikre gjennomsiktighet og at andre kan reprodusere våre funn dersom de ønsker. Kvalitetssikring har vi gjort ved å manuelt kontrollere et tilfeldig utvalg av protokoller, som omfattet én fra hver av (fylkes)kommunene i analysen. Denne gjennomgangen viste at modellen klarte å gjenfinne alle saker med nesten hundre prosent korrekthet i 46 kommuner og alle fylkeskommuner. For de resterende ni kommunene varierte den korrekte

i spørreundersøkelsen. Analysen av 'virkning' i kapittel 4 og 6 omfatter dermed 55 kommuner og 3 fylkeskommuner, mens analysene av sammenheng mellom virkning og rammebetingelser i kapittel 11 omfatter utvalget med 55 (fylkes)kommuner. Legg imidlertid merke til at n varierer noe i analysene, ettersom hvem som har svart på hvilke spørreundersøkelser.

⁹ KOSTRA-gruppe 4, sentralitetsklasse 5

¹⁰ KOSTRA-gruppe 3, sentralitetsklasse 2

¹¹ KOSTRA-gruppe 2, sentralitetsklasse 2

klassifiseringsraten som følge av utfordringer knyttet til hvordan protokollene var skrevet, og gjenfant færre saker. Selv om dette innebærer at våre resultater for det generelle aktivitetsnivået til Ungdomsrådet er noe underrapportert, mener vi at det ikke påvirker våre hovedresultater om virkning på politiske saker, ettersom de underrapporterte sakene ikke er politiske saker.

For å identifisere planer med medvirkning har vi benyttet automatiserte søk og ekstrahert tekstutdrag, basert på nøkkelord knyttet til barn og unge og ungdomsmedvirkning. Listen inneholder blant annet «ungdomsrådet», «elevråd», «ungdomsklubb», «ungdommer», «barn- og unges representant» og «barnetråkk». Maskinlæringsverktøy ble brukt til å hente avsnitt der søkeordene stod, samt kontekstvinduet, hvilket vil si avsnittet rett før og etter det relevante tekstutdraget. Disse utdragene ble klassifisert av to forskere manuelt for å sikre at alle tekstutdragene viste relevans i forhold til ungdomsmedvirkning.

3.3.2 Kvalitative casestudier

Case-studiene våre følger et *flercase*-design, som gjør det mulig både å gå i dybden i hver case og å sammenligne på tvers (Hunziker & Blankenagel, 2024). Datagrunnlaget i casestudiene består av halvstrukturerte intervjuer og fokusgrupper, samt gjennomgang av dokumenter. Vi har intervjuet 25 ansatte på tvers av de fire (fylkes)kommunene; ungdomsrådskoordinatorene og eventuelle sekretærer, ledere for enheten der ungdomsrådet er plassert, kommunedirektører, saksbehandlere på plan og bygg, representanter fra politisk sekretariat og andre relevante roller. Videre har vi intervjuet én politiker fra hvert case, og vi har gjennomført fokusgruppeintervjuer med ungdomsrådene. Intervjuene med ansatte og politikere er gjennomført både fysisk og digitalt (Teams), noen individuelt og noen som gruppeintervju med kollegaer i samme enhet (se vedleggstabell 3 i vedlegg 2).

Intervjuguidene er tilpasset informantenes funksjon, og dekker tema som er sentrale i forskningen på medvirkning og lokaldemokrati; ungdomsrådets organisatoriske plassering, koblingen til den politiske behandlingsskjeden (møte-, tale- og forslagsrett, møtestruktur, saksgang), hvem som setter agendaen, hvilken støtte ungdomsrådet får, hvilken opplæring medlemmene har og hvordan trygghet og trivsel ivaretas. Vi har videre spurt om rutiner for håndtering, dokumentasjon og tilbakemelding på innspill, og om informantenes egne vurderinger av ungdomsmedvirkningens virkning, både i enkeltsaker og mer generelt. For et eksempel på en intervjuguide, se vedlegg 3.

Fokusgruppene med ungdomsrådene er gjennomført fysisk og lagt opp slik at de skulle være trygge og engasjerende. Som startpunkt brukte vi en «stjerne» med seks tagger som representerte: stemning i ungdomsrådet, relevans av sakene, kvalitet på informasjon om sakene, tid og organisering av møter, kobling til annen ungdom i kommunen/fylket, og gjennomslag for saker. Ungdommene plasserte klistremerker langs hver tagg etter hvor fornøyde de var, og vi brukte dette som inngang til samtale. På den måten fikk vi både et visuelt kart over hvordan de opplevde situasjonen, og kvalitative utdypinger der de begrunnet plasseringen og trakk fram konkrete eksempler (se vedlegg 4).

3.3.3 Sakssporing med unge medforskere

For å spore innspill gjennom beslutningsprosesser, har vi gjennomført en komparativ prosess-sporing av 19 utvalgte saker i de fire casene, i samarbeid med unge medforskere. Prosess-sporing er en metode som brukes for å undersøke hvordan og hvorfor en bestemt hendelse eller et utfall har skjedd, ved å følge en sak gjennom en rekke dokumenter, beslutninger og handlinger (Rauch, 2023). Prosess-sporing stiller vanligvis høye krav til fullstendighet og dokumentasjon, og anvendes ofte på ett eller noen få case. I denne studien

har vi gjennomført en lettere versjon av prosess-sporing anvendt på mange case. Vi har ikke forsøkt å dokumentere hvert eneste steg, men har fulgt sporene så langt det har vært praktisk mulig og deretter sammenlignet sakene.

Arbeidet er gjort sammen med to til fire medforskere i hver av de fire casene, til sammen tolv ungdommer som enten sitter eller nylig har sittet i ungdomsrådet. Bruken av medforskere er inspirert av *folkeforskning* («citizen science» på engelsk) som er brukt i forskning der unge deltar som medforskere i studier av medvirkning og nærmiljøutvikling (Hagen m.fl., 2023; Rosten m.fl., 2021). Internasjonal litteratur er opptatt av hvordan medforskning kan gi «tykkere» beskrivelser og mer treffsikre tolkninger av unges erfaringer (se for eksempel Arnulf & Kanjilal, 2022; Devotta m.fl., 2016). Medforskerne fikk en enkel innføring i forskningsmetode og sakssporing. Første steg var å velge ut 4–6 saker i hver (fylkes)kommune. Vi tok utgangspunkt i saker som allerede var kommet fram i intervjuer og fokusgrupper, og supplerte med forslag fra medforskerne. Flere av sakene var initiert av ungdomsrådet selv, noe som trolig reflekterer at medforskerne var nysgjerrige på hva som hadde skjedd med «egne» saker. Vi sørget for at minst én av sakene i hvert case var en plansak.

For hver sak fylte vi ut et felles skjema med bakgrunn for saken, hvilken type innspill ungdomsrådet hadde gitt, hvordan saken hadde gått gjennom det politiske systemet (utvalg, komité, kommunestyre), og hva utfallet ble (se vedlegg 5). Hovedkilden var dokumenter fra kommunenes innsynssystemer, men i flere tilfeller var det nødvendig å supplere med korte telefonintervjuer eller e-postutveksling med koordinatorene eller andre nøkkelpersoner. Flere av medforskerne gjennomførte også slike småintervjuer selv. Etter at sakene var sporet, arrangerte vi felles analyseverksteder der vi gikk gjennom hver sak og deretter så på sakene samlet. Tilnærmingen er inspirert av «grounded theory» (Glaser & Strauss, 1999), hvor man forsøker å utvikle begreper eller teorier om fenomenet man studerer ut ifra rådata. Rent konkret startet vi med å beskrive hva som kjennetegnet sakene, konteksten og medvirkningsprosessen, og utviklet deretter mer generelle kategorier for hva som ser ut til å bidra til virkning eller til at innspill ikke får gjennomslag. Dette ble gjennomført fysisk eller digitalt. Et eksempel på fremgangsmåten fra et slikt analyseverksted finnes i vedlegg 6.

3.3.4 Spørreundersøkelser til ungdomsrådsmedlemmer, koordinatorene og planansvarlige

For å få et bilde av rammevilkårene for ungdomsmedvirkningen, og hvordan medvirkningen oppleves, har vi gjennomført tre spørreundersøkelser i de 55 utvalgte (fylkes)kommunene: én til ungdomsrådsmedlemmer (15 år og eldre), én til koordinatorene for ungdomsråd, og én til planansvarlige (f.eks. planleggere eller arealplanansvarlige).

Ungdomsrådsundersøkelsen dekker både opplevelse av egen innflytelse, og ulike former for sosial og økonomisk bakgrunn. Vi spør blant annet om alder, fartstid i ungdomsrådet, om de er aktive i organisasjoner, eller ungdomspolitik, om foreldrenes landbakgrunn, og flere spørsmål for å kartlegge familiens økonomi og utdanningsnivå. Mange av spørsmålene er identiske med de som finnes i Ungdata-undersøkelsen som er en barne- og ungdomsundersøkelse som jevnlig besvares av skoleelever over hele landet (se spørreskjemaet i vedlegg 7). Dette gir oss mulighet til å si noe om hvem som sitter i ungdomsrådene, og om disse er representative for ungdom ellers, hvilket er en indikasjon på likeverdig deltakelse. Vi har ikke stilt sensitive spørsmål som for eksempel politisk tilhørighet eller nedsatt funksjonsevne, ettersom det stilles særskilte krav til alder og gjennomføring av undersøkelsen for å spørre om dette. Undersøkelsen ble som regel gjennomført på et ungdomsrådsmøte, hvor medlemmene som var til stede scannet inn en QR-kode og svarte

individuelt på spørreskjemaet. I noen tilfeller var ikke dette mulig, og da sendte enten koordinatoren ut spørreundersøkelsen på e-post, sosiale meldingstjenester (som Snapchat eller messenger) eller den ble formidlet på SMS.

Undersøkelsen hadde samlet sett 543 mulige respondenter fordelt på de 55 ungdomsrådene. Vi fikk svar fra 224, noe som gir en samlet svarprosent på 41 prosent. 201 av respondentene er fra kommunale ungdomsråd, mens 23 sitter i fylkeskommunale ungdomsråd. Svarene fordeler seg på 42 kommuner og alle fire fylkeskommuner. For å fange opp et tilstrekkelig antall ungdomsrådsmedlemmer med minst ett års erfaring med å sitte i ungdomsrådet, måtte undersøkelsen vår gjennomføres innenfor et relativt smalt tidsvindu i mai og juni. Én årsak til den relativt lave svarprosenten, var at flere av ungdomsrådene ikke gjennomførte planlagte møter i dette tidsrommet, men utsatte dem på grunn av vanskeligheter med å få medlemmene til å møte. En annen grunn til lav svarprosent er at mange av ungdomsrådsmedlemmene er under 15 år, og dermed under aldersgrensen for å sende dem en spørreundersøkelse uten foreldrenes samtykke. Vi har imidlertid ikke oversikt over hvor mange som er under 15 år, og som dermed har et naturlig frafall fra undersøkelsen. Likevel betyr dette at vi har en overrepresentasjon av eldre ungdomsrådsmedlemmer i undersøkelsen. Vi ser ikke noe systematisk frafall i svarene mellom kommunene. Likevel er det mulig at ungdomsrådsmedlemmer fra «bedre» fungerende ungdomsråd som har svart, ettersom vanskeligheter med å få kommunen til å distribuere spørreundersøkelsen etter at de har sagt seg villige til å delta, er en indikasjon på at det er vanskelig å samle rådsmedlemmene eller at ungdomsrådskordinator ikke har tid til å følge opp ungdomsrådet.

Undersøkelsene til koordinatorene og til planansvarlige kartlegger strukturene og praksisene rundt ungdomsmedvirkning, dvs. hvordan ungdomsrådet er organisert og støttet, hvordan medvirkning i planprosesser gjennomføres, hvordan det kobles til politiske prosesser og planprosesser, hvor tidlig ungdom involveres, og hvilke rutiner som finnes for å gi tilbakemelding på innspill. Her bygger vi også på innsikter fra tidligere norske studier av planmedvirkning og ungdomsråd (se spørreskjemaer i vedlegg 8 og 9). Her er svarprosenten høy; 53 av 55 koordinatorene har svart, tilsvarende 96,4 prosent. På undersøkelsen til planansvarlige har vi svar fra 46 av 55 kommuner og fylkeskommuner, tilsvarende 83–84 prosent. Frafallet er spredt på ulike KOSTRA-grupper og fylker. Vi finner ingen tydelig systematisk skjevhet og alle KOSTRA-grupper er representert i datamaterialet. Vi mener derfor at undersøkelsene gir et godt grunnlag for å analysere både variasjon og fellestrekk i hvordan ungdomsmedvirkningen organiseres.

3.3.5 QCA og statistiske metoder

For å undersøke sammenhenger mellom rammebetingelser og virkning har vi brukt kvalitativ-komparativ analyse (QCA) og statistiske metoder. QCA er en metode for å studere kausal kompleksitet når man har et «mellomstort» antall enheter, flere enn i klassiske casestudier, men færre enn i tradisjonelle statistiske analyser. QCA tar utgangspunkt i at årsaker til et bestemt utfall ofte er sammensatte og kan variere mellom enheter; det kan finnes flere ulike kombinasjoner av faktorer som hver for seg er tilstrekkelige til å skape samme utfall, og samme faktor kan ha ulik betydning i ulike kontekster (Ravndal, 2023). I denne studien bruker vi QCA for å analysere hvordan ulike rammebetingelser *til sammen* henger sammen med om ungdomsrådet uttaler seg og hvilken virkning det har. Det at ungdomsrådet uttaler seg er både en forutsetning for virkning, og en indikator hvor på godt det fungerer som høringsorgan. Derfor har vi valgt å inkludere begge utfall i våre analyser. Vi undersøker først om noen forhold ser ut til å være *nødvendige*. Med det mener vi faktorer som nesten alltid finnes i kommuner der ungdomsrådet er aktivt eller har virkning, altså

forhold som ser ut til å måtte være på plass for at ungdomsrådet skal ha påvirkning. Deretter ser vi på *tilstrekkelige kombinasjoner*. Det betyr at vi leter etter bestemte sammensetninger av faktorer som, når de opptrer sammen, ofte ser ut til å føre til aktivitet og virkning, selv om andre kommuner kan oppnå det samme gjennom andre kombinasjoner.

I tillegg til QCA har vi brukt statistiske analyser for å undersøke sammenhenger i datamaterialet vårt. Her tar vi primært i bruk regresjonsmodeller, nærmere bestemt *flernivåregresjon* og *logistisk regresjon* uten flernivå. En regresjonsmodell er en statistisk metode som gjør det mulig å undersøke sammenhengen mellom ett utfall (for eksempel egenopplevd innflytelse) og flere forklaringsfaktorer samtidig (for eksempel kjønn, alder, erfaring, opplæring, møteform, organisering i kommunen). Flernivåregresjon er en variant som tar hensyn til at ungdom og saker hører til i bestemte (fylkes)kommuner. Ungdomsrådsmedlemmer i samme (fylkes)kommune deler noen felles rammer, dvs. hvordan ungdomsrådet er organisert, hvilken støtte de får, og hvor tett de møter politikere, og om saker fra samme (fylkes)kommune preges av de samme politiske og administrative strukturene. Med flernivåregresjon kan vi skille mellom variasjon som handler om forskjeller mellom ungdom (nivå 1), og variasjon som handler om forskjeller mellom (fylkes)kommuner (nivå 2).

Vi bruker ulike typer regresjonsmodeller avhengig av hvilken type utfall vi analyserer. Når vi ser på skala-mål, som egenopplevd innflytelse, bruker vi *lineære flernivåmodeller*, som behandler utfallet som noe man kan ha mer eller mindre av langs en skala. Når vi analyserer ja/nei-utfall, for eksempel om et innspill ser ut til å ha hatt dokumenterbar virkning i en sak eller ikke, bruker vi *logistiske flernivåmodeller*, som er tilpasset nettopp slike dikotome utfall. I analysen av plansaker benytter vi *ordinær logistisk regresjon*. Selv om forskjeller mellom kommuner bare forklarer en del av variasjonen i virkning, gjør denne tilnærmingen det mulig å håndtere datastrukturen på en ryddig måte og å skille bedre mellom det som ser ut til å handle om individuelle kjennetegn ved ungdom, plan eller sak, og det som ser ut til å handle om hvordan (fylkes)kommunen har organisert og tilrettelagt for ungdomsmedvirkning.

For å analysere bivariate sammenhenger mellom sosio-geografiske indikatorer og rammebetingelser (kapittel 4), og mellom rammebetingelser og indikatorer for virkning (kapittel 5), bruker vi kjikvadrattest og Kruskal-Wallis test, samt Spearmans rho og Pearson's R, avhengig av målenivået til indikatorene i analysene.

3.4 Forskningsetiske vurderinger

Prosjektet ble meldt inn til Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør – og har fulgt etablerte forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskapelig forskning, som informert samtykke til deltakelse (enten skriftlig eller muntlig ved intervju), sikring av personopplysninger, og anonymisering av intervjupersoner osv. Vi gjør her rede for særskilte etiske vurderinger som er gjort i prosjektet.

3.4.1 Anonymisering av kommuner, fylkeskommuner og informanter

Alle (fylkes)kommuner som inngår i studien er anonymisert, både i det representative utvalget og i case-studiene. Anonymisering av studieenheter er standard praksis i samfunnsforskning, men har hatt en særlig viktig funksjon her. Studien identifiserer (fylkes)kommuner der ungdomsmedvirkningen har liten dokumenterbar virkning, og ungdomsråd som er lite aktive. Uten anonymisering ville slike funn kunne plukkes opp av utenforstående som lokale medier, interesseorganisasjoner eller nasjonale myndigheter, og brukes på måter som hverken forskerne eller deltakerne har kontroll over. Anonymiseringen

reduserer denne risikoen, og bidro samtidig til at (fylkes)kommunene var villige til å svar på våre spørreundersøkelser eller snakke fritt om utfordringer i egen (fylkes)kommune.

3.4.2 Særskilte hensyn til alder

I intervjuer og spørreundersøkelse blant ungdomsrådsmedlemmer tok vi i tillegg hensyn til alder. SIKTs og Datatilsynets retningslinjer åpner for at unge over 15 år kan samtykke selv, forutsatt at modenhet og forståelse av hva samtykket innebærer, er til stede. Vi vurderte dette som relevant for denne studien. Ungdomsråd er offentlige organer der medlemmene forventes å ha meninger om politiske spørsmål, og det er lite sensitivt å spørre dem om hva de tenker om eget engasjement og resultatene av det. SIKT har samtidig vurdert at barn under 15 år trenger foresattes samtykke for å kunne delta i denne typen forskning. Vi intervjuet derfor ikke ungdomsrådsmedlemmer under 15 år, ettersom det ville innebære svært mye ekstraarbeid å få både ungdommene og deres foresatte til å svare. I spørreundersøkelsen ble de samme medlemmene silt ut på to måter, gjennom informasjon til ungdomsrådskoordinatorerne om hvem som kunne inviteres, og gjennom et innledende spørsmål om alder i selve undersøkelsen. Respondenter som oppga å være under 15 år, ble hindret i å gå videre, og det ble ikke samlet inn personopplysninger fra disse.

3.4.3 Lagring og gjenbruk av data

Data som er samlet inn på kommunenivå i prosjektet, vil bli lagret hos SIKT etter at prosjektet er avsluttet. Oppbevaring av data for ettertiden er i seg selv et viktig forskningsetisk hensyn da det åpner for at materialet kan gjenbrukes i senere forskning, og det respekterer den tiden og innsatsen informantene har lagt ned. Mange respondenter i (fylkes)kommunene ville kunne oppleve det som sløsing med tid dersom dataene ikke blir tatt vare på, og forsvarlig bruk av offentlige forskningsmidler tilsier at materialet så langt som mulig gjøres tilgjengelig for gjenbruk. Før lagring vil vi fjerne alle personidentifiserende og (fylkes)kommuneidentifiserende opplysninger. Dette gjelder generelt, men er særlig viktig for ungdomsrådsmedlemmer. Selv om de ikke har blitt stilt sensitive spørsmål, er det grunn til å være ekstra varsomme med personvernet til unge informanter, som ikke har like stor samtykkekompetanse som voksne, og som kan komme i en mer sårbar situasjon dersom opplysninger skulle kobles tilbake til dem på et senere tidspunkt.

3.4.4 Etiske hensyn ved bruk av unge medforskere

Bruken av ungdom som medforskere reiser egne etiske utfordringer som vi har søkt å imøtegå på flere måter. Medforskerne hadde i utgangspunktet ikke erfaring med forskning. For at deltakelsen skulle være en positiv opplevelse fikk de derfor opplæring i relevante datainnsamlings- og analysemetoder, samarbeidet med de ansvarlige forskerne og fikk oppfølging mellom møter underveis. Deltakelse i felles workshop (beskrevet over) ga medforskerne mulighet til å danne seg en helhetlig forståelse av prosjektet de bidro til. De ble også, i den grad de selv ønsket det, invitert til å gi innspill til analysene i sin kommune og til å delta i presentasjoner av resultatene. Bidragene deres er kreditert i rapporten. I tillegg mottok de et honorar på 5.000,-¹² kroner som kompensasjon for arbeidet. Det var også viktig at deltakelsen som medforsker var basert på frivillighet, og ikke ble opplevd som en forpliktelse. Like viktig var det å være oppmerksom på medforskernes bakgrunn og tidligere erfaringer, og på den maktrelasjonen som nødvendigvis oppstår mellom voksne og unge i et forskningsprosjekt på grunn av alder og formell kompetanse. Vi håndterte disse forskjellene

¹² I enkelte av (fylkes)kommunene fikk de høyere honorar hvis de var færre medforskere, eller om noen trakk seg underveis.

ved å vektlegge at kunnskapen ble bygget i fellesskap, ved å være ydmyke i rollen som voksen, og ved aktivt å be om tilbakemeldinger fra medforskerne underveis.

3.5 Styrker og svakheter ved fremgangsmåten

3.5.1 Muligheter og begrensninger ved kongruensanalyse

En sentral styrke ved kongruens-tilnærmingen og KI-assistert tekstanalyse er at den lar oss undersøke virkning på en systematisk, etterprøvbar måte og i et omfang som ville vært uoverkommelig med rene kvalitative tilnærminger. Ved å sammenlikne ungdomsrådsuttalelser med behandling og vedtak i kommunestyre/fylkesting, kan vi si noe om graden av preferanseoppnåelse for ungdomsrådene. På samme måte vil vår dokumentanalyse fange opp om innspill eller tilsvarende medvirkningsresultater fra ungdom, enten gjennom ungdomsrådet eller andre kanaler, er brukt som begrunnelse for tiltak eller endringer i planen. Dette hadde ikke vært mulig uten vårt metodevalg.

Samtidig er det viktig å være tydelig på hva denne tilnærmingen ikke kan si. Som vi har vært inne på i kapittel 2.4, viser tekstlighet ikke i seg selv en årsakssammenheng. Vi kan derfor ikke utelukke at politikere og ungdomsråd uavhengig av hverandre lander på samme standpunkt, eller at andre høringsinstanser har påvirket både ungdomsrådets uttalelse og det endelige vedtaket. Prosess-sporingen i et utvalg saker reduserer dette problemet ved å trekke inn intervjuer med involverte aktører, men for den store mengden saker som analyseres gjennom KI-assistert tekstanalyse, kan vi ikke skille mellom ulike kilder til påvirkning. I tillegg er vår operasjonalisering av virkning i de kvantitative analysene basert på dokumenter, og utelukker dermed andre former for påvirkning som ikke kan gjenfinnes i dokumentene.

Samlet sett er det derfor mulig at vi både overrapporterer (ungdomsrådet blir tildelt virkning, selv når det er andre som har vært utslagsgivende) og underrapporterer (analysen overser innspill som får virkning gjennom ikke-dokumenterbare kanaler). Som tidligere nevnt, regner vi ikke saker der ungdomsrådet er enig med kommune- eller fylkesdirektørens innstilling som virkningssaker. Begrunnelsen er at det ellers ville oppstått en svært høy andel falske positive saker der vi tilskriver ungdomsrådet en virkning det ikke har hatt. Konsekvensen er at forsterkende virkning, der ungdomsmedvirkere støtter opp om et eksisterende forslag og bidrar til at det går gjennom, ikke fanges opp.

3.5.2 Datatilgang og dokumentkvalitet

Kvaliteten på den maskinlæringsassisterte analysen avhenger sterkt av hvordan (fylkes)kommunene fører protokoll. I (fylkes)kommuner med et tydelig og strukturert oppsett, med egne overskrifter for «Sak», «Behandling» og «Vedtak», fungerer både OCR og språkmodellen relativt godt. I (fylkes)kommuner som skriver referat i mer løpende form, der diskusjon og vedtak glir over i hverandre, blir det mer usikkert hva som faktisk er en beslutning. Dette er en generell utfordring ved bruk av administrative dokumenter som datakilde (Bowen, 2009), og betyr at kommuner med svak eller ustrukturert protokollføring kan være underrepresentert i analysene. Tilgangen på protokoller varierer også. For kommunestyreprotokoller og planbeskrivelser har vi relativt god dekning i perioden, mens dekningen av ungdomsrådsprotokoller er langt mer ujevn. For enkelte kommuner mangler hele årganger eller enkeltmøter, og noen har få eller ingen protokoller publisert. For å kompensere har vi inkludert flere kommuner i dokumentinnsamlingen enn i spørreundersøkelsene, men vi kan likevel ikke utelukke at enkelte mønstre i analysene av ungdomsrådsvirksomhet påvirkes av denne skjevheten.

En beslektet problemstilling er knyttet til datakvaliteten på planbeskrivelsene. Ifølge statlige retningslinjer skal alle planbeskrivelser inneholde omtale av medvirkning hvis dette har funnet sted. Likevel er det mulig at det har vært gjennomført medvirkningsprosesser i forbindelse med plansaken som planbeskrivelsen ikke nevner, eller at det er omtalt i andre dokumenter i plansaken – som for eksempel et vedlegg. Analyser fra et beslektet prosjekt indikerer imidlertid at dette sjelden er tilfelle (Legard m.fl., 2026). Derimot kan det hende at planbeskrivelsen ikke alltid omtaler hvordan innspill eller resultater fra medvirkningsprosessen er brukt, og at det kan hende at det har tatt hensyn til disse uten å nevne dette eksplisitt. Vår fremgangsmåte egner seg ikke til å avdekke en slik implisitt bruk av medvirkningen. Samlet sett er det derfor lite sannsynlig at vi underrapporterer forekomsten av ungdomsmedvirkning i plansakene, med mulig at vi underrapporterer bruk av medvirkningsresultatene.

3.5.3 Representativitet og seleksjon

(Fylkes)kommuneutvalget er stratifisert etter KOSTRA-gruppe og dekker alle fylkene. Det utgjør dermed et godt grunnlag for å generalisere til den kommunale populasjonen. Samtidig er det grunn til å regne med en viss seleksjon i hvilke (fylkes)kommuner som har takket ja til å delta. (Fylkes)kommuner som opplever at egen ungdomsmedvirkning fungerer dårlig, har trolig oftere takket nei enn (fylkes)kommuner som er fornøyde med egen praksis. Det innebærer at vi sannsynligvis har en underrepresentasjon av (fylkes)kommuner der ungdomsmedvirkningen har lite virkning, og at de samlede tallene for dokumenterbar virkning kan være noe høyere enn de ville vært i et tilfeldig uttrekk. Fylkeskommuneutvalget på fire enheter er på sin side for lite til å være representativt. Utvalget er gjort for å fange variasjon i størrelse, landsdel, erfaringer med sammenslåing og om de har både ungdomsråd og ungdommens fylkesting, men funn for fylkeskommunene må leses som indikative snarere enn generaliserbare.

Svarprosenten i spørreundersøkelsen til ungdomsrådsmedlemmene på 41 prosent er relativt lav. Som beskrevet i kapittel 3.3.4 skyldes dette dels det smale tidsvinduet undersøkelsen ble gjennomført i (mai og juni), dels at flere råd ikke hadde planlagte møter i denne perioden, og dels at en god del medlemmer er under aldersgrensen på 15 år. Konsekvensen er sannsynligvis en seleksjon mot medlemmer i de mer aktive rådene og mot de eldre medlemmene. Aldersgrensen innebærer i tillegg at de yngste rådsmedlemmenes opplevelse av egen innflytelse ikke er representert i datamaterialet.

3.5.4 Spørreundersøkelsenes validitet og reliabilitet

Spørreundersøkelsene måler to ulike ting; rammebetingelser for ungdomsmedvirkningen, og opplevd innflytelse blant rådsmedlemmene. De reiser ulike spørsmål om pålitelighet. Når koordinatorene og planansvarlige svarer på hvordan ungdomsrådet er organisert, hvilke rutiner som finnes for tilbakemelding og hvor tidlig ungdom involveres i plansaker, måler vi forhold som i prinsippet lar seg etterprøve. I praksis er bildet mer sammensatt. Det er bare én koordinator og som regel én planansvarlig per (fylkes)kommune som svarer, og fordi spørsmålene gjelder praksis respondenten selv har ansvar for, kan det være en innebygd tendens til å fremstille rutinene som mer etablerte og koblingen til politiske organer som tettere enn det reelt er. Vi har forsøkt å redusere dette ved å formulere spørsmålene som konkrete forhold (møte- og talerett, antall møter, organisatorisk plassering) heller enn vurderinger. Respondentene vet også at svarene er anonymiserte og det er dermed lettere å svare ærlig. Vi kan likevel ikke utelukke visse skjevheter i hvordan rammebetingelsene rapporteres. Reliabiliteten har imidlertid en strukturell begrensning ved at vi har bare én

respondent per (fylkes)kommune i koordinator- og planundersøkelsen, og dermed ikke kan vurdere intern konsistens innenfor enheten.

Ungdomsrådsmedlemmenes svar måler opplevd innflytelse, ikke faktisk virkning. Innenfor den ambisjonen er målene rimelig valide. Det er likevel grunn til å regne med at de som har sagt ja til å sitte i et råd, har en generelt positiv holdning til medvirkning, og at engasjement og eierskap kan farge vurderingene i positiv retning. Det er en risiko for det vi i kapittel 2.5 har omtalt som IKEA-effekten, dvs. at medlemmer som har lagt mye tid og krefter i arbeidet, kan komme til å overvurdere virkningen av eget bidrag.

3.5.5 Hva regresjonsmodeller og QCA kan og ikke kan si om årsakssammenhenger

De kvantitative analysene av sammenhenger mellom rammebetingelser og virkning, regresjonsmodeller og QCA, er nyttige for å identifisere mønstre på tvers av (fylkes)kommuner og enkeltsaker. De gjør det mulig å se hvilke faktorer som tenderer mot å henge sammen med høyere virkning eller mer aktive ungdomsråd, og å undersøke hvilke kombinasjoner av betingelser som ser ut til å virke sammen.

Det er likevel viktig å understreke at disse analysene måler sammenhenger, ikke *årsaks*-sammenhenger. En statistisk sammenheng mellom for eksempel tilstedeværelse av politikere og virkning forteller oss at de to ofte opptrer sammen, men ikke at den ene forårsaker den andre. Vi kan ikke utelukke at sammenhengene reflekterer en tredje, bakenforliggende faktor som for eksempel holdninger blant lokalpolitikerne, som påvirker både deres tilstedeværelse og ungdomsrådets virkning. Siden vi heller ikke har data om rammebetingelser over flere tidspunkter, kan vi ikke etablere tidsserier og bruke metoder som *difference-in-differences* for å nærme oss kausale slutninger. Sammenhengene i analysen bør derfor leses som indikasjoner på hva som ser ut til å virke sammen, men ikke som påviste årsakssammenhenger.

QCA tilfører en viktig nyanse her ved å vise at det ofte finnes flere ulike kombinasjoner av faktorer som er forenlige med samme utfall, et trekk som passer dårlig med antakelsen om en enkelt kausal mekanisme. Det betyr at analysene snarere peker ut sannsynlige veier til aktivitet og virkning, enn en universell oppskrift.

3.5.6 Medforskning

Bruken av medforskere har styrket den kvalitative dybden i sakssporingen. Medforskerne hadde bedre oversikt enn forskerne over hvilke saker som var viktige og interessante å spore, fordi de selv hadde vært med på å formulere innspillene, eller hadde hørt om sakene fra andre ungdommer. De bidro med kontekstkunnskap om lokale konflikter, andre aktører og uformelle prosesser, som ga «tykkere» beskrivelser enn vi ville fått alene. Deres tolkninger av saksgang og utfall gjorde det også lettere å forstå enkelte utydelige dokumentspor. Samtidig innebar medforskningen utfordringer. Det var tidkrevende å følge opp mange medforskere, sikre god dokumentasjon, og balansere mellom deres normative engasjement og kravet om analytisk distanse. Vi så for eksempel en tendens til at medforskere i enkelte tilfeller enten overvurderte eller undervurderte egen gjennomslagskraft, noe som ikke er uventet når man er personlig involvert. Vurderingen vår er likevel at fordelene har vært større enn ulempene. Medforskerne har styrket datagrunnlaget, fått økt innsikt i hva som har skjedd med innspillene deres, og i enkelte case bidratt til endringer underveis – som forbedret dokumentasjon av ungdomsrådets innspill eller bedre tilpasning mellom ungdomsrådsmøter og den politiske møtekalenderen.

3.5.7 Metodemangfold

Studien bruker et mangfold av metoder for å belyse ulike sider av de overordnede forskningsspørsmålene. Argumentet er at hver enkelt metode bare kan svare på en del av det vi stiller spørsmål om, og at metodene har komplementære styrker og svakheter (Hunter & Brewer, 2015). Hver metode har en bestemt rolle. Den maskinlæringsassisterte dokumentanalysen gir bredde og fanger tusenvis av saker, men skiller ikke mellom kilder til innflytelse eller dekker heller ikke uformelle prosesser. Casestudiene og sakssporingen gir dybde, fanger uformelle prosesser og mekanismer, men kan ikke generaliseres på samme måte som den KI-assisterte analysen. Spørreundersøkelsene kartlegger rammebetingelser og opplevd innflytelse bredt, men er sårbare for selvrapporteringsbias. QCA og regresjonsanalysene avdekker mønstre på tvers av enheter, men etablerer ikke kausalsammenhenger og gir ikke forståelse i dybden slik case-studiene og sakssporingen gjør. Metodene kompenserer likevel for hverandre, hvor bredde forankres i dybde, generalisering får mening gjennom mekanismeforståelse, og objektive mål leses i lys av subjektive. Slik sett tegner metodemangfoldet et mer fullstendig bilde av virkning av ungdomsmedvirkning i (fylkes)kommunene, enn enkel metode kan gjøre alene.

4 Hvordan jobber kommunene og fylkene med ungdomsmedvirkning?

Lovverket pålegger alle kommuner og fylkeskommuner å ha et ungdomsråd, og alle kommuner å ha en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i plansaker. Loven sier derimot lite om hvordan dette skal gjøres i praksis. Hvor mye ressurser koordinatoren får, hvordan medlemmene rekrutteres, hvor tett rådet er koblet på det politiske systemet, og når i planprosessen ungdom slipper til, er i stor grad opp til den enkelte (fylkes)kommune. Resultatet er at rammene rundt ungdomsmedvirkningen kan se svært forskjellige ut fra sted til sted.

Dette kapitlet kartlegger disse rammene; hvordan medvirkningen er organisert og plassert i (fylkes)kommunen, hvilke støtteordninger som finnes rundt ungdomsrådene og rundt medvirkning i planprosesser, og hvordan unges medvirkning er koblet til den politiske beslutningsprosessen gjennom møte-, tale- og forslagsrett, kontaktpunkter og rutiner for tilbakemelding. I tillegg spør vi om variasjoner i organisering forteller noe om ungdom har likeverdige muligheter til å medvirke.

Likeverdighet undersøkes langs tre dimensjoner. Den første er horisontal variasjon mellom kommuner; om mulighetene til å medvirke henger systematisk sammen med sentralitet og kommunestørrelse. Den andre er vertikal variasjon mellom forvaltningsnivåer; om mulighetene skiller seg systematisk mellom fylkeskommuner og kommuner. Den tredje handler om likeverdighet innad i den enkelte (fylkes)kommune; om ungdom har like muligheter til å delta. Dette siste dreier seg særlig om rekruttering, altså om hvordan medlemmer til ungdomsrådet velges, og om (fylkes)kommunene har strategier for å få med ungdom som ellers er underrepresentert.

For at funnene skal kunne sammenlignes med tidligere kartlegginger, følger vi Rambølls (2024) inndeling av kommunene. Sentralitet deles inn i mindre sentrale (gruppe 5 og 6), mellomsentrale (3 og 4) og sentrale kommuner (gruppe 1 og 2), mens kommunestørrelse deles inn i små (inntil 5 000 innbyggere), mellomstore (5 000–20 000) og store (over 20 000 innbyggere). Utvalget vårt på 51 kommuner og fire fylker er betydelig mindre enn Rambølls, og denne forenklede grupperingen er nødvendig for å sikre tilstrekkelige enheter i hver gruppe til å kunne teste forskjeller statistisk. Det lave antallet enheter innebærer samtidig at funnene må tolkes med varsomhet.

Vi begynner med rammebetingelsene rundt ungdomsrådene, før vi går over til hvordan kommunene organiserer ungdomsmedvirkning i planprosesser. Til slutt oppsummerer vi hva mønstrene samlet forteller om likeverdige muligheter til medvirkning.

4.1 Organisering av ungdomsrådene

Kartleggingen av ungdomsrådets rammebetingelser ble gjennomført ved en spørreundersøkelse til koordinatorene for ungdomsrådet, eller noen i en tilsvarende rolle. Her har vi svar fra 53 av de 55 utvalgte (fylkes)kommunene, så disse svarene gir et godt bilde av hvordan variasjonen ellers i Norge ser ut.

4.1.1 Rekruttering til ungdomsrådet

I kapittel 2.7.1 viste vi til tidligere forskning som mener at type rekrutteringskanal kan ha betydning for hvem som blir medlemmer i ungdomsrådet, og hvor representativt dette er for ungdomsbefolkningen ellers. Bygdås og Hagen (2022) skriver for eksempel at skjevhet kan

oppstå når rekrutteringen skjer utenfor skole- og elevråd – for eksempel via ungdomskonferanser som interesserte selv må oppsøke.

Figur 3: Hvordan blir medlemmer foreslått/rekruttert til ungdomsrådet? Prosentvis fordeling. Flere svaralternativer er mulig (N=53)



Figur 3 viser at det er vanligere å bruke skolen som rekrutteringsarena, enn åpne prosesser som søknad om å bli med i ungdomsrådet eller rekruttering via konferanser eller andre ungdomsarrangement. Over halvparten av (fylkes)kommunene oppgir at det vanligste er å rekruttere ungdomsrådsmedlemmer på skolene, og da primært via elevråd (64,2 prosent). Rundt ¼ har også svart «annet» på dette spørsmålet, som i de åpne svaralternativene viser seg å dreie seg om skolevalg som ikke går via elevrådet. Litt under halvparten av (fylkes)kommunene benytter seg likevel av en åpen prosess, hvor potensielle medlemmer sender inn søknad om å bli med i rådet (39,6 prosent), mens rundt en tredjedel benytter valg via fritids-/ungdomsklubb (30,2 prosent). Det er også noen som har forslag fra frivillig organisasjon (17 prosent) og valg på konferanse eller andre ungdomsarrangement (15,1). Ytterst få har oppgitt at medlemmene foreslås av administrasjonen eller kommunestyret.

Vi har i tillegg kartlagt om (fylkes)kommunene har en strategi for å rekruttere ungdom som kan være underrepresentert i ungdomsråd, som ungdom med innvandrerbakgrunn, nedsatt funksjonsevne, LHBTIQ+ og/eller samisk ungdom. Her oppgir kun fire av de 53 spurte (fylkes)kommunene at de har en slik strategi, hvilket betyr at over 90 prosent av kommunene ikke har det. Samlet sett ser det ut til at få (fylkes)kommuner har egne rekrutteringsstrategier for å sikre minoriteter likeverdige deltakelsesmuligheter i ungdomsrådene.¹³

Vi finner ellers svært få signifikante forskjeller i rekrutteringsmetoder etter sentralitet og kommunestørrelse. De fleste kommunene benytter seg av valg via elevråd, og her er det ingen signifikante forskjeller på kommunegruppene. Det er noe vanligere å bruke åpen søknad i mindre sentrale kommuner, og vanligere å rekruttere via ungdoms- og fritidsklubb i større og mer sentrale kommuner. Det er imidlertid verdt å merke seg at de disse forskjellene er basert på svært få svar og må tolkes med varsomhet.

¹³ Det er verdt å merke seg at flere av de som svarte at de ikke hadde en strategi, selv mener at (fylkes)kommunen er bevisst på å oppnå ungdomsråd som representerer mangfoldet av ungdom som finnes i kommunen.

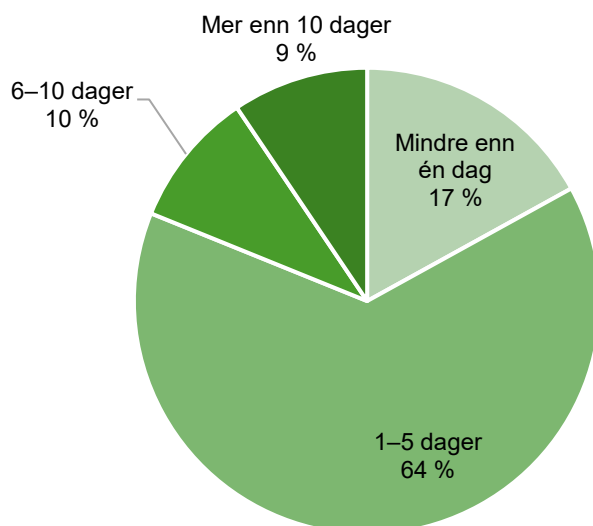
4.1.2 Hjelp og støtte fra koordinator

Som vi viste i kapittel 2.7.3 er tidligere forskning svært opptatt av koordinatorens rolle i å støtte ungdomsrådet praksis og være et bindeledd mellom ungdommene og kommunen. Alle ungdomsrådene i vårt utvalg har en koordinator eller noen med tilsvarende funksjon.

Vanligvis er koordinator en som jobber i administrasjonen med dette ansvaret i tillegg til andre arbeidsoppgaver, men i enkelte tilfeller er det politisk sekretariat eller en politiker (som ordføreren) som har denne oppgaven.

Figur 4 viser hvor mange arbeidsdager koordinatoren vanligvis bruker på ungdomsrådet. Dette er sjelden en hovedoppgave. Om lag to tredeler oppgir at de jobber mellom én og fem arbeidsdager i måneden med ungdomsrådet. En mindre gruppe arbeider mer enn dette, mens en annen gruppe bruker mindre enn én dag i måneden. Noen ungdomsråd har altså en koordinator som er tett på og til stede i mye av det som skjer, mens andre har langt mer uregelmessig oppfølging.

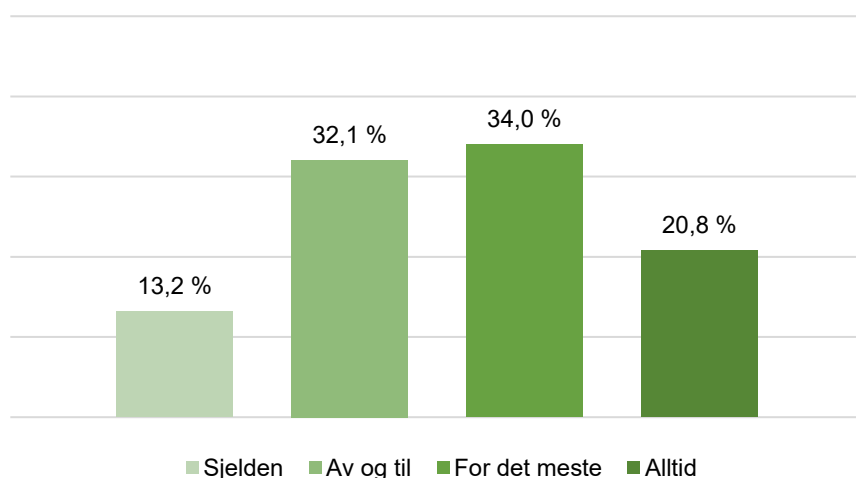
Figur 4: Hvor mange arbeidsdager i løpet av en måned jobber koordinator med ungdomsrådet? Prosentvis fordeling (N=53)



Kontaktfrekvensen mellom koordinator og leder eller nestleder peker i samme retning. Nesten halvparten av koordinatorene har kontakt med leder/nestleder månedlig. Omtrent en femtedel har kontakt annenhver uke, og knapt tre av ti har ukentlig kontakt. Bare en svært liten andel er i daglig dialog (2 %), mens noen få har så sjelden kontakt som annenhver måned (6 %). Kontaktfrekvensen med øvrige medlemmer er omtrent den samme.

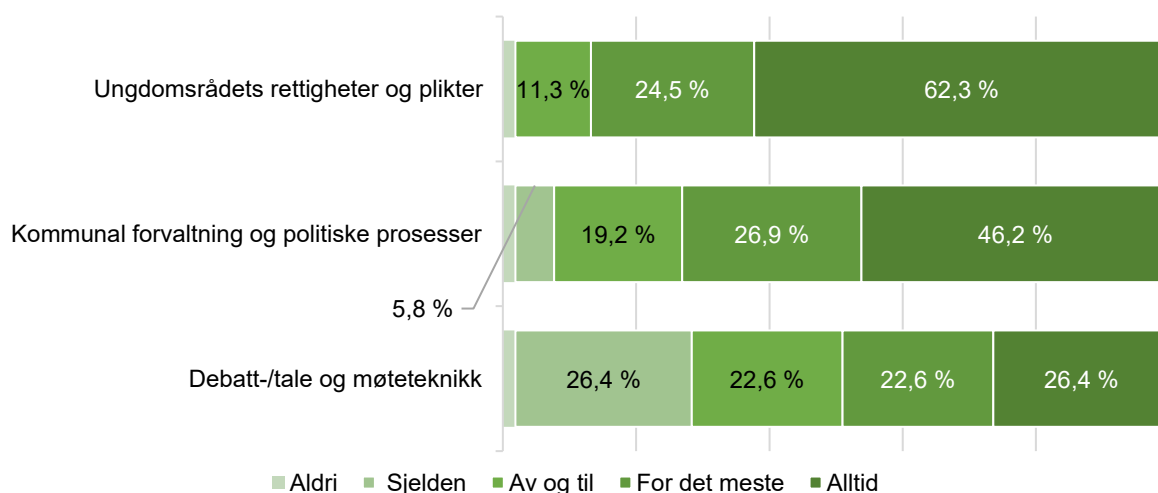
En potensielt sett viktig støttefunksjon fra koordinatorenes side er hjelp til å formulere uttalelser på en slik måte at det kan bli tatt opp i den politiske diskusjonen. Figur 5 viser at koordinatorene også spiller en rolle som skrivehjelp. Godt over halvparten av koordinatorene oppgir at de alltid eller for det meste hjelper ungdomsrådet med å formulere uttalelser. Én av tre oppgir at de av og til gjør det, mens bare en mindre andel på 13 prosent svarer at de sjelden gjør dette.

Figur 5: Hvor ofte hjelper ungdomsrådsadministrator ungdomsrådet å formulere uttalelser? Prosentvis fordeling (N=53)



Opplæring kan være viktig for å lære seg om ungdomsrådets rolle, det lokalpolitiske systemet, og hvordan en bidrar inn i det. Mange ungdomsråd har opplæring i begynnelsen av den nye rådsperioden som gjerne begynner etter skolestart på høsten. Som Figur 6 viser er det svært vanlig med opplæring i ungdomsrådets rettigheter og plikter. Kun et fåtall på 11 prosent sier at dette av og til gis, mens bare én av kommunene oppgir at dette aldri gis. Variasjonen er litt større når det gjelder opplæring i politikk og forvaltning. Dette gis for det meste eller alltid i over 70 prosent av (fylkes)kommunene. Spredning er størst når det gjelder opplæring i debatt/tale- og møteteknikk. Under halvparten av (fylkes)kommunene gir alltid eller for det meste opplæring i slike teknikker.

Figur 6: Hvor ofte får ungdomsrådet opplæring i noe av det følgende? Prosentvis fordeling (N=53)



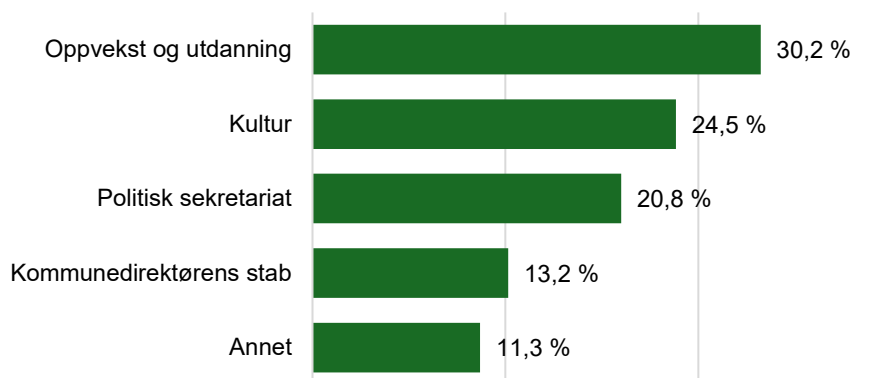
Når vi undersøker betydningen av kommunestørrelse og sentralitet for hjelp og støtte til ungdomsrådet, finner vi enkelte forskjeller, men også at mye er likt. Det er for eksempel ikke statistisk signifikant forskjell på koordinatorens tidsbruk i å følge opp ungdomsrådsmedlemmene, med unntak av at det er signifikant færre store kommuner som har liten arbeidstid sammenliknet med de mellomstore og små. Vi finner også en moderat, positiv og signifikant korrelasjon mellom kommunestørrelse og kontakt med leder og medlemmer av ungdomsrådet. I store kommuner har vanligvis koordinatoren mer kontakt

med ungdomsrådet. I tillegg er det noen systematiske forskjeller i opplæringen av ungdomsrådet. Dette gjelder særlig opplæring i kommunal forvaltning og politiske prosesser, som oftere gis i mer sentrale kommuner og i større kommuner. Disse sammenhengene er imidlertid svake, selv om de er signifikante.

4.1.3 Koblinger til det lokalpolitiske systemet

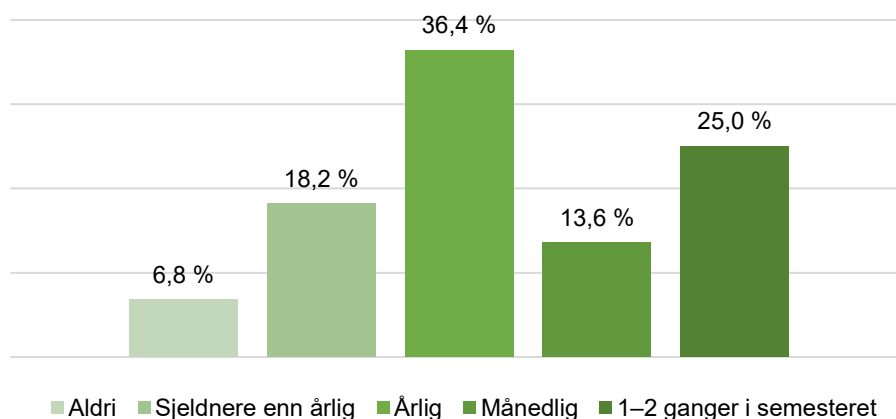
Hvor koordinatoren er plassert i organisasjonen, kan påvirke både hvem hun eller han er i kontakt med i kommunen, og hva slags saker som kommer inn til ungdomsrådet. Hvis koordinatoren er plassert i politisk sekretariat eller i kommunedirektørens ledergruppe, betyr det også at ungdomsrådet er koblet tettere opp mot den politiske saksgangen. Figur 7 viser at et fåtall (totalt 34 prosent) av ungdomsrådskoordinatorene har en slik sentral plassering. De fleste er plassert i oppvekst- og utdanningssektoren eller i kultur (totalt 55 prosent), mens noen også er plassert andre steder, som i teknisk avdeling, under plan og liknende.

Figur 7: Hvor i organisasjonen er koordinatoren plassert? Prosentvis fordeling (N=53)

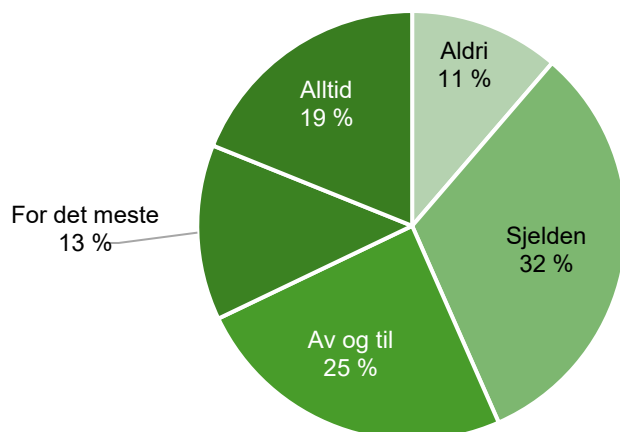


Koblinger til det politiske nivået kan også være forbundet med virkning. Over 80 prosent av ungdomsrådene i utvalget har enten møte-/tale eller forslagsrett i kommunestyre eller fylkesting. Likevel brukes den relativt sjelden. Figur 8 viser at blant (fylkes)kommuner med slike rettigheter, så brukes de omtrent én gang i året. Én av fire (fylkes)kommuner rapporterer at medlemmer av ungdomsrådet taler i kommunestyret eller fylkestinget 1–2 ganger i semesteret, mens én av fem bruker den sjeldnere enn årlig eller aldri.

Figur 8: Hvor ofte benytter ungdomsrådet sin møte- og/eller talerett i kommunestyret? Prosentvis fordeling (N=44)



Figur 9: Hvor ofte er politikere til stede på ungdomsrådets møter? Prosentvis fordeling (N=53)



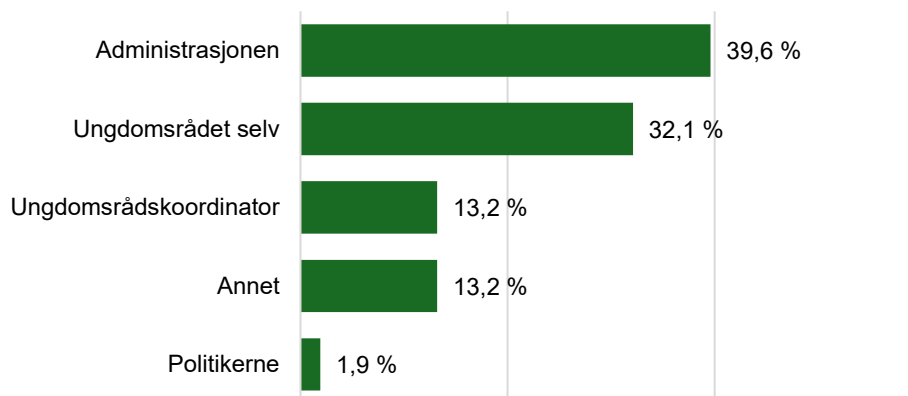
I rundt én tredjedel av ungdomsrådene er politikere faste medlemmer av ungdomsrådet, men politikere kan også observere eller delta i møter uten å være medlem. Figur 9 viser hvor vanlig det er at politikere er til stede på møtene, hvilket varierer mellom (fylkes)kommunene. Totalt 33 prosent svarer at politikere «alltid» eller «for det meste» deltar, 25 prosent svarer av og til, mens 43 prosent svarer at de sjelden eller aldri er til stede på ungdomsrådets møter. Samlet sett tyder dette på at det er formelle koblinger mellom ungdomsråd og politiske organer, men at de i praksis brukes relativt lite i mange kommuner.

Denne variasjonen ser imidlertid ut til å være mer vilkårlig enn systematisk, og vi finner ingen forskjeller i størrelse eller sentralitet på de fleste indikatorene for politisk kobling. Ett unntak er imidlertid ungdomsrådets rettigheter i kommunestyret. Andelen kommuner med møterett er klart lavest i sentrale kommuner (20 prosent), sammenliknet med mellomsentrale (67 prosent) og lite sentrale (83 prosent) kommuner. Et tilsvarende, om enn ikke like tydelig, bilde finner vi også når vi sammenlikner etter kommunestørrelse. Vi finner imidlertid at andelen kommuner hvor ungdomsrådet har forslagsrett i kommunestyret, er signifikant høyere i små kommuner (30 prosent), sammenliknet med mellomstore (6 prosent) og store (9 prosent) kommuner. Her skiller altså ungdomsråd i små kommuner seg ut med mer omfattende politiske rettigheter enn i større.

4.1.4 Valg av saker og tilbakemelding

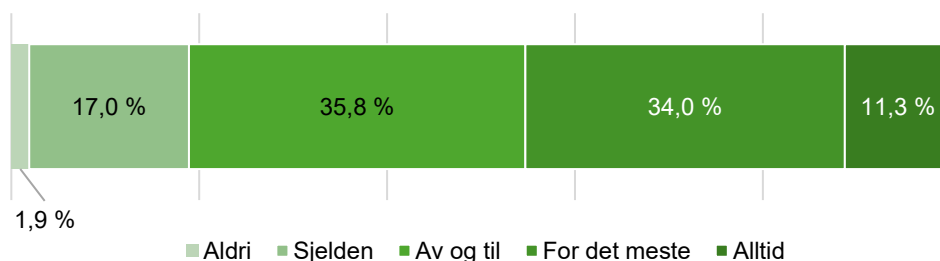
Valg av saker og tilbakemelding på hva som skjer etter at innspill er levert, kan også spille inn på engasjement og virkning. Som vi viste i kapittel 2.7 har tidligere forskning påpekt at ungdomsråd oppgir et større engasjement i egenvalgte saker, og understreker viktigheten av at ungdomsmedvirkere får tilbakemelding på sine innspill.

Figur 10: Hvem velger som oftest hvilke saker ungdomsrådet behandler? Prosentvis fordeling (N=53)



Figur 10 viser at det i over 50 prosent av (fylkes)kommunene er administrativt ansatte som velger sakene som ungdomsrådet behandler, enten ved at det er administrasjonen selv eller ungdomsrådskoordinatoren som velger sakene. Det forekommer også at politikere velger sakene. I sum tyder dette på at det i all hovedsak er voksne som bestemmer hva ungdomsrådet skal mene noe om. I én tredjedel av (fylkes)kommunene er det likevel vanligst at ungdomsrådet selv velger hvilke saker de behandler. Dette viser at ungdommene i en del (fylkes)kommuner gis reell mulighet til å påvirke saksutvelgelsen.

Figur 11: Hvor ofte gis det tilbakemelding til ungdomsrådet på hva som har skjedd i saker hvor de har uttalt seg? (N=53)



Figur 11 viser at under halvparten av koordinatorene svarer at ungdomsrådene for det meste eller alltid får tilbakemelding, mens over halvparten sier at det av og til eller sjelden gis tilbakemelding. Igjen viser dette en praksis som varierer mye mellom ungdomsråd, og at hovedbildet er at det gis ganske lite tilbakemelding til ungdomsrådsmedlemmene.

Vi finner en statistisk signifikant forskjell mellom kommuner med tanke på hvem som primært velger ut sakene som ungdomsrådet behandler. Det er administrasjonen som dominerer i små kommuner (65 prosent), mens det i store og mellomstore kommuner i større grad er ungdomsrådet som velger saker selv (henholdsvis 45 og 39 prosent). Vi ser også en svak, negativ og signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og hvor ofte ungdomsrådet får tilbakemelding på hva som har skjedd med innspillene, noe som vil si at det gis hyppigere tilbakemelding i mindre kommuner enn i større kommuner.

4.1.5 Vertikal variasjon: forskjeller mellom fylker og kommuner

Til nå har vi sett på horisontal variasjon mellom kommuner etter sentralitet og kommunestørrelse. Det er også vertikale forskjeller mellom fylker og kommuner når det

kommer til organisering og praksis av ungdomsmedvirkningen. Gitt det lave antallet fylker i undersøkelsene våre kan vi ikke teste om forskjellene er signifikante. Vi omtaler derfor de forskjellene vi finner rent deskriptivt, og bemerker at vi må være forsiktige med å generalisere tolkningene på grunn av det begrensede datamaterialet.

Rekrutteringskanalene er, ikke overraskende, annerledes i fylkene enn i kommunene. Fylkene rekrutterer primært via konferanse og via kommunale ungdomsråd, kanaler som kun unntaksvis benyttes av kommunene eller ikke er relevante for kommunene.

Et annet sentralt trekk som skiller fylkene fra kommunene, gjelder arbeidstiden koordinatorene bruker til å følge opp ungdomsrådet. Tre av fire fylker oppgir at de bruker over 10 arbeidsdager månedlig på ungdomsrådsarbeid, mens vi for kommunenes del så at det bare gjaldt i 9 prosent av kommunene. Også kontakten med ungdomsrådsmedlemmer er hyppigere enn i kommunene, noe som følger av mer arbeidstid til å jobbe med ungdomsrådet. Alle fire fylker oppgir at de minst har kontakt med ungdomsrådet annenhver uke og tre av fire oppgir at de minst har kontakt med leder hver uke. Dette er langt oftere enn det kommunenes koordinatorene oppgir.

For kommunene fant vi ikke noen systematiske forskjeller i hvor ofte ungdomsrådskordinator gir bistand til ungdomsrådet med å formulere innspill. Sammenlignet med fylkene oppgir kommunene derimot at de gir slik bistand *oftere* enn fylkene. Alle fire koordinatorene på fylkesnivå svarer at de "av og til" gir bistand til innspill. I kommunene er "for det meste" og "alltid" vanligere svar.

Ungdomsrådene på fylkesnivå har færre formelle, politiske rettigheter enn de fleste kommunegrupper. Ingen av ungdomsrådene i fylkene har møte- og/eller forslagsrett, og kun to av fire oppgir at ungdomsrådet har talerett. Det er heller ingen av fylkene som rapporterer at de "for det meste" eller "alltid" gir tilbakemelding på innspill fra ungdomsrådet, noe som er sjeldnere enn i kommunene.

4.2 Rammebetingelser for ungdomsmedvirkning i planprosesser

Når vi beveger oss fra ungdomsrådene til planprosesser, forsterkes inntrykket av det finnes flere, men ikke nødvendigvis statistiske signifikante, variasjoner. I denne delen ser vi kun på hvordan kommunene organiserer ungdomsmedvirkning i planprosessen, ettersom plan- og bygningsloven omfatter planer som vedtas på kommunenivå. Svarprosenten er lavere for planansvarlige enn for ungdomsrådskoordinatorer (seks av 51 kommuner har ikke svart), men vi har ikke systematiske frafall når det gjelder kommunegruppe. Selv om prosentandeler her må tolkes med litt større varsomhet enn for ungdomsrådene, gir trolig svarene et godt bilde av variasjonen som ellers finnes i kommunene.

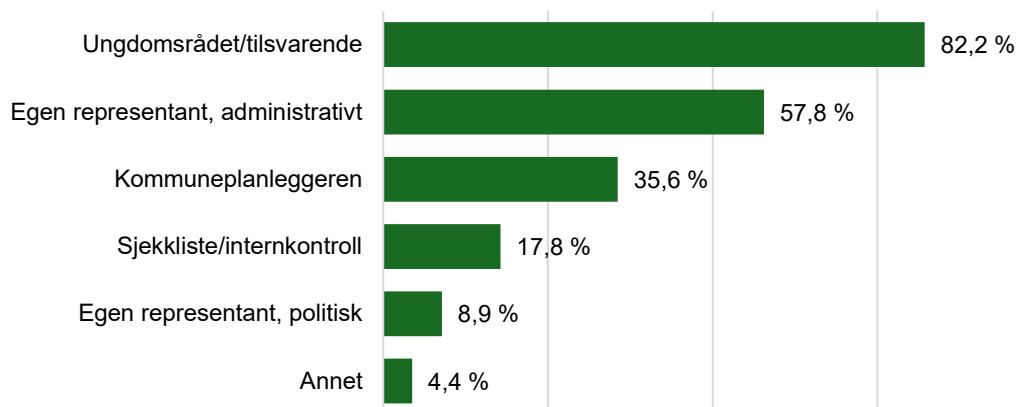
4.2.1 Strategier og ansvar

Kartleggingen vår viser at de færreste kommuner har formulert egne strategier for hvordan de skal engasjere barn og unge i plansaker. Kun én tredjedel av kommunene har laget skriftlige mål for dette, disse står som regel i kommuneplanens samfunnsdel. Likevel oppgir alle kommunene i undersøkelsen at de oppfyller kravet til en «særskilt ordning» for å ivareta barn og unges interesser i plansaker. I Figur 12 har kommunene krysset av for alle måter de løser ordningen på. De aller fleste kommunene (82 prosent) oppgir at ungdomsrådet fyller denne funksjonen, etterfulgt av en person i administrasjonen (58 prosent). Dette vil i praksis si at ordningen med barn- og unges representant som kommunene tidligere var pålagt å ha

fortsett opprettholdes. Omtrent én tredjedel av kommunene bruker kommuneplanleggeren til denne rollen også, mens det å ha en egen sjekkliste er mindre brukt.

Det er ingen signifikante forskjeller mellom kommunegruppene på bruk av ungdomsrådet som en del av særskilt ordning. Vi finner imidlertid en statistisk signifikant forskjell i andelen kommuner som oppgir at kommuneplanleggeren har en rolle i å ivareta ordningen, hvilket er vanligere i mindre sentrale og små kommuner, enn i større og sentrale.

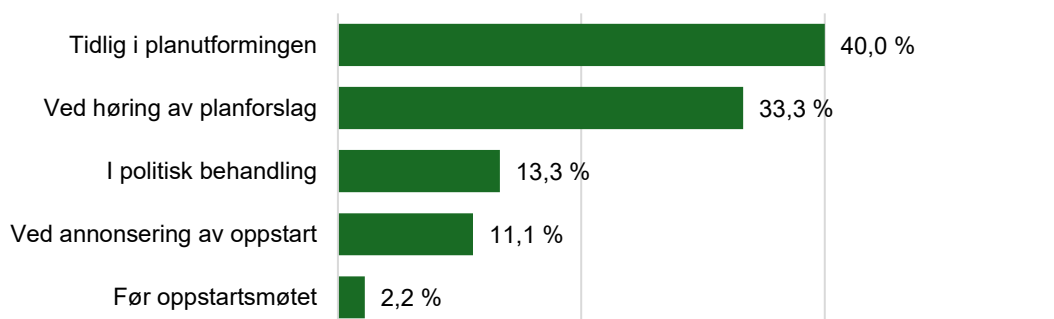
Figur 12: Hvem/hva ivaretar den særskilte ordningen for barn og unges medvirkning i plansaker? Prosentvis fordeling. Flere svaralternativer er mulig (N=45)



4.3 Tidspunkt for involvering og rutiner for tilbakemelding

Som vi så i kapittel 2.7 påpeker flere forskningsbidrag at tidspunkt for involvering i planprosessen er viktig for muligheten for innflytelse. Her er anbefalingen at den bør foregå tidlig i prosessen, før premissene for planen er lagt og dermed vanskelige å endre. Figur 13 viser at kommunene vanligvis inviterer ungdom inn enten «tidlig i planformingen», eller «ved høring av planforslag». Omtrent 40 prosent peker på tidlig fase, mens én av tre nevner høringsfasen. En mindre gruppe oppgir annonsert oppstart eller politisk behandling som det vanligste tidspunktet. Det ser altså ut som om mange, men ikke et flertall, involverer unge tidlig i planprosessen.

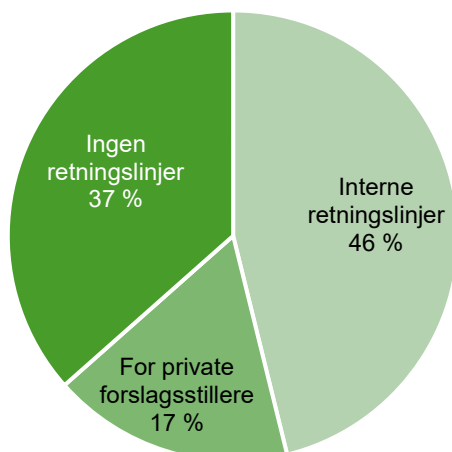
Figur 13: Når i planprosessen inviteres vanligvis ungdom til å delta? Prosentvis fordeling (N=45)



Et lignende bilde finner vi når vi ser på retningslinjer for å svare ut innspill. Figur 14 viser at færre enn halvparten av kommunene har interne retningslinjer for hvordan innspill – inkludert de som gis av ungdom – skal besvares i planprosesser. En mindre gruppe har retningslinjer

som gjelder private forslagsstillere, mens en relativt stor andel på 42 prosent ikke har retningslinjer i det hele tatt.

Figur 14: Har kommunen skriftlige retningslinjer eller rutiner for at innspill, inkludert fra ungdom, svares ut i planprosesser? Prosentvis fordeling. Flere svaralternativer er mulig (N=45)



Når vi i tillegg ser på svar på hvor ofte ungdom får tilbakemelding i plansaker, blir bildet av at det skjer sporadisk forsterket. Under en tredjedel av de planansvarlige oppgir at ungdom for det meste eller alltid får tilbakemelding på innspillene de har i plansaker, og over en tredjedel oppgir at det sjelden eller aldri gis tilbakemelding. Nesten 40 prosent sier at det bare av og til gis.

De eneste signifikante forskjellene vi finner mellom kommunene er knyttet til tidspunkt for involvering, hvor mindre sentrale kommuner oftere engasjerer ungdom tidlig i planfasen, mens mellomstore og større kommuner gjør det i mindre grad enn små. På grunn av små tall og disse litt motstridende forskjellene, kan vi ikke konkludere entydig om forskjeller i likeverdige medvirkningsmuligheter på dette punktet.

4.3.1 Hvilke metoder brukes – og av hvem?

Vi har også spurt om hvilke metoder kommuner og private forslagsstillere bruker for å involvere ungdom i planprosesser. Hovedmønsteret er at kommunene selv mener at de bruker flere metoder enn hva de mener private forslagsstillere gjør. Dette samsvarer med funn fra tidligere forskning som viser at private i mindre grad engasjerer barn og unge i reguleringsplaner for utbyggingsprosjekter (Kylin & Bodelius, 2015; Sawyer, 2022).

Ifølge undersøkelsen er innhenting av innspill fra ungdomsrådet det vanligste å gjøre for både kommunen og private. Nesten 80 prosent av kommunene sier at de for det meste eller alltid bruker ungdomsrådet i sine plansaker, mens det samme gjelder litt over 20 prosent av de private. Idéverksteder og lignende fysiske medvirkingsarrangementer benyttes også av kommunene. Rundt 60 prosent oppgir at slike verksteder benyttes «for det meste» eller «av og til», mens kun et mindretall på rundt syv prosent svarer at de aldri bruker dette. Private forslagsstillere bruker verksteder i mindre grad. De fleste planansvarlige svarer at private forslagsstillere «sjelden» bruker idéverksteder o.l. (56 prosent). Barnetråkk og lignende kartbaserte metoder har en viss utbredelse i kommunene. Over halvparten svarer at de «av og til» eller for det mest bruker Barnetråkk, men det gjelder på langt nær overalt. Mange

svarer at de bruker barnetråkk og lignende kartbaserte metoder «av og til» eller «for det meste», mens private forslagsstillere igjen ligger lavere. Digitale løsninger som apper, hjemmesider og liknende brukes i enda mindre grad. Vi finner ingen systematiske forskjeller mellom kommunene på medvirkningsmetoder som er brukt i planprosesser.

4.4 Oppsummering

Kartleggingen tegner et bilde av et rammeverk som er utbygd og ujevnt på samme tid. Rundt ungdomsrådene finner vi en grunnleggende infrastruktur der alle de undersøkte (fylkes)kommunene har en koordinator. Samtidig er koordinatorressursen ofte begrenset, kontakten med politikere er uregelmessig, de formelle rettighetene brukes sjelden, og det er vanligvis administrasjonen som velger hvilke saker rådet skal behandle. I planprosessene ser vi den samme todelingen, hvor noen kommuner har gjort barn og unges medvirkning til et institusjonalisert ansvar med egne strategier, retningslinjer og ansvarspersoner, mens andre har mer ad hoc-pregede ordninger uten klare føringer for når ungdom skal involveres og hvordan innspill skal besvares.

Når det gjelder den horisontale variasjonen mellom kommuner, er hovedinntrykket at forskjellene etter sentralitet og størrelse er mindre systematiske enn man kunne vente fra tidligere forskning. Der vi finner forskjeller, peker de ikke entydig i favør av de store og sentrale. Ungdomsråd i små og mindre sentrale kommuner har mer omfattende politiske rettigheter, får hyppigere tilbakemelding og har oftere forslagsrett enn råd i større kommuner, mens større og mer sentrale kommuner på sin side gir mer opplæring i forvaltning og politiske prosesser og har tettere kontakt mellom koordinator og medlemmer. Dette nyanserer bildet fra tidligere kartlegginger (Proba og Telemarksforskning; 2022 Rambøll, 2024). Rambøll (2024) finner riktignok at råd i små og mindre sentrale kommuner har færre møter og koordinatore med mindre ressurser og opplæring, men finner statistisk svake sammenhenger. Proba og Telemarksforskning (2022) finner ikke at koordinatorene i små kommuner har færre ressurser enn i store. Evalueringen av plan- og bygningsloven peker i samme retning som vårt materiale ved at større kommuner i noe større grad har faste rutiner for medvirkning (Hanssen & Aarsæther, 2018). Samlet sett gir vårt materiale lite grunnlag for å hevde at ungdom i én type kommune gjennomgående har vesentlig dårligere muligheter enn ungdom i en annen.

Den vertikale variasjonen mellom fylkeskommuner og kommuner er tydeligere, men må leses med forbehold om at vi kun har fire fylker med i undersøkelsen. Fylkeskommunene framstår mer profesjonaliserte på ressursiden hvor koordinatorene bruker langt mer tid på rådet og har hyppigere kontakt med medlemmene enn i kommunene. Samtidig har ungdomsrådene på fylkesnivå færre formelle rettigheter og får sjeldnere tilbakemelding på innspill enn i kommunene. Dette samsvarer med tidligere studier (Proba og Telemarksforskning (2022), som finner at de fylkeskommunale rådene framstår mer profesjonaliserte uten at de av den grunn rapporterer bedre medvirkningsmuligheter, og med Rambøll (2024) som finner at koordinatore i fylkeskommunene har signifikant hyppigere kontakt med rådet enn koordinatore i kommunene. Mer ressurser betyr ikke uten videre tettere kobling til den politiske beslutningsprosessen.

De fleste (fylkes)kommunene rekrutterer gjennom skolen og særlig via elevrådene, mens åpne kanaler som søknad eller rekruttering via konferanser og fritidsklubber er mindre utbredt. Når rekrutteringen går gjennom elevrådene, kan terskelen for å bli med i rådet bli høyere for ungdom som ikke allerede er aktive i skoledemokratiet. Kun fire av de 53 (fylkes)kommunene oppgir å ha en strategi for å rekruttere minoriteter, hvilket tyder på at

(fylkes)kommunene ikke jobber systematisk med å rekruttere minoriteter som kan være underrepresentert i rådene.

Samlet sett er hovedfunnet at de strukturelle rammene rundt ungdomsmedvirkningen er på plass mange steder, men at de varierer i innhold og brukes ujevnt. Det er disse variasjonene i rammebetingelser vi tar med oss videre, når vi i de senere kapitler undersøker om de henger sammen med virkning av ungdomsrådenes innspill.

5 Ungdomsrådernes aktivitet, uttalelser og virkning

I dette kapitlet undersøker vi i hvilken grad ungdomsrådene påvirker sakene de behandler. Vi følger ungdomsrådernes uttalelser inn i kommunestyre og fylkesting, og analyserer om de gjenfinnes i saksframlegg, behandling eller vedtak i den samme saken. Dette er den første delen av to analyser av dokumenterbar virkning. Kapittel 5 ser på politiske saker, kapittel 6 ser på plansaker.

Med dette kapitlet beveger vi oss inn i den andre hovedproblemstillingen i undersøkelsen, dvs. hvilken virkning unges medvirkning har på politikk, planer, tilbud og tjenester i kommuner og fylkeskommuner. Vi spør særlig hvordan innspill fra ungdomsrådet behandles i den politiske beslutningsprosessen, og om de bidrar til å endre beslutningsunderlaget fra administrasjonen eller selve det politiske vedtaket. I tillegg ser vi på hvilke saker ungdomsrådene uttaler seg i, og hva slags type uttalelser de kommer med.

Analysen bygger på den KI-assisterte tekstanalysen av møteprotokoller fra ungdomsråd og fra kommunestyre og fylkesting i de utvalgte (fylkes)kommunene, og på en manuell gjennomgang av enkeltsaker med potensiell virkning. Tilnærmingen er kongruensanalysen vi gjorde rede for i kapittel 3. Vi måler virkning langs to spor; tekstlikhet mellom ungdomsrådets uttalelse og endelig vedtak i kommunestyre/fylkesting, og eksplisitte referanser til ungdomsrådet eller dets standpunkt i den politiske behandlingen. Som vi understreket der, er slikt samsvar en indikasjon på virkning, men ikke et bevis på årsakssammenheng.

Vi har bygd analysen som en trakt der utvalget av saker gradvis snevres inn. Først kartlegger vi hvilke saker ungdomsrådene behandler, og skiller mellom saker som tas til orientering eller vedtas i tråd med innstillingen, og saker der ungdomsrådet formulerer et selvstendig standpunkt. Deretter avgrenser vi til saker som er behandlet både i ungdomsrådet og i kommunestyret eller fylkestinget. Til slutt undersøker vi sak for sak om ungdomsrådets standpunkt gjenfinnes i den videre politiske behandlingen og speiles i endelige politiske vedtak. Figur 15 oppsummerer antallet saker i denne trakten.

Figur 15: Analysetrakt av ungdomsrådernes saksbehandling, uttalelser og virkning. Antall saker fra 58 (fylkes)kommunale ungdomsråd fra 2021-24



5.1 Typer av saker som ungdomsrådene behandler

Utgangspunktet for analysen er et datasett basert på møteprotokoller fra ungdomsråd i 58 (fylkes)kommuner (se kapittel 3.2.1 for en beskrivelse av utvalget). Fra disse protokollene har vi hentet ut alle saker som var oppført på sakskartet. Til sammen gir dette 6 270 saker. En stor del av sakene er rent tekniske eller organisatoriske, slik som godkjenning av protokoll fra forrige møte, valg av medlemmer eller godkjenning av saksliste. Vi har klassifisert dette som prosedyresaker og utelatt dem fra den videre analysen. Igjen står vi med 3 230 substansielle saker, dvs. saker der ungdomsrådet tar stilling til et innholdsmessig spørsmål, og der vedtaket har betydning utover selve møtet, for eksempel en plan, en høring, en bevilgning eller et konkret tiltak.

For å få fram hvordan ungdomsrådene brukes, har vi gruppert sakene etter hvordan de legges fram. I protokollene er det ofte tydelig om en sak kommer som orientering, med en ferdig innstilling, eller om det er en mer åpen sak. Vi skiller derfor mellom orienteringssaker, saker med innstilling og andre saker. Saker med innstilling kan for eksempel være kommunebudsjett der kommunedirektøren legger fram en ferdig budsjettinnstilling til ungdomsrådet, eller saker der administrasjonen foreslår at ungdomsrådet vedtar en plan eller en rapport. I noen få tilfeller kommer innstillingen fra et annet politisk organ, som formannskap eller komité. Alt dette har vi lagt inn i samme kategori som «innstilling».

Både orienterings- og innstillingssakene utgjør et flertall. Til sammen er 53,6 prosent av sakene enten orientering eller har en tydelig føring fra administrasjon eller et annet politisk organ (N=1730). De resterende 46,4 prosent (N=1500) har vi klassifisert som «annet». I denne siste kategorien ligger saker der kommunen ikke har tatt stilling på forhånd til hva ungdomsrådet «bør» mene, for eksempel saker om arrangementer, tildeling av midler eller ulike enkeltsaker fra skoler i kommunen.

5.2 Uttalelse som forutsetning for virkning

Det er kun mulig å dokumentere virkning i en sak dersom ungdomsrådet har formulert et selvstendig standpunkt. Hvis de ikke har en uttalelse, kan vi ikke se hva de mener om saken. Likevel kan uttalelsen dreie seg om ren støtte til den føringen (fylkes)kommuneadministrasjonen har gitt. I slike saker har ungdomsrådet fattet et formelt vedtak, men uten å legge til nye argumenter eller prioriteringer. I protokollene blir dette gjerne formulert på følgende måte:

«Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.»

eller

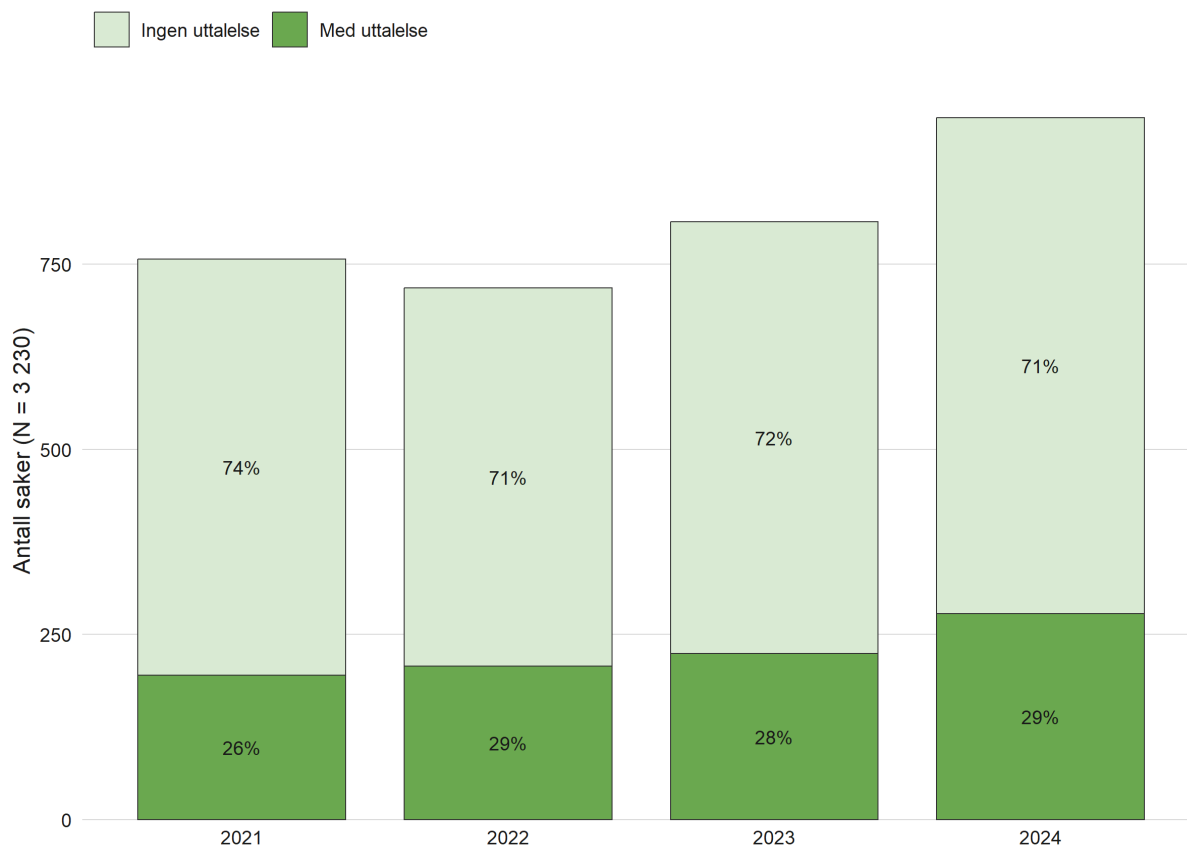
«Ungdomsrådet stiller seg bak kommunedirektørens innstilling.»

Det finnes imidlertid mange saker hvor ungdomsrådet kommer med selvstendige uttalelser. I saker uten føring fra administrasjonen regner vi for eksempel vedtaksteksten som ungdomsrådets uttalelse, fordi vedtaket da uttrykker ungdomsrådets egen posisjon. I orienterings- eller føringssaker regner vi enhver tekst utover selve innstillingen som en kommentar eller uttalelse fra ungdomsrådet. Det er ofte tilføyelser, innvendinger eller ekstra ønsker. Felles for disse er at ungdomsrådet formulerer egne forslag eller prioriteringer som kan være gjenstand for politisk vurdering.

Ser vi på hele perioden under ett, finner vi at ungdomsrådene hadde en uttalelse i 892 saker, altså 27 prosent av alle substansielle saker. Andelen er ganske stabil over de fire årene vi

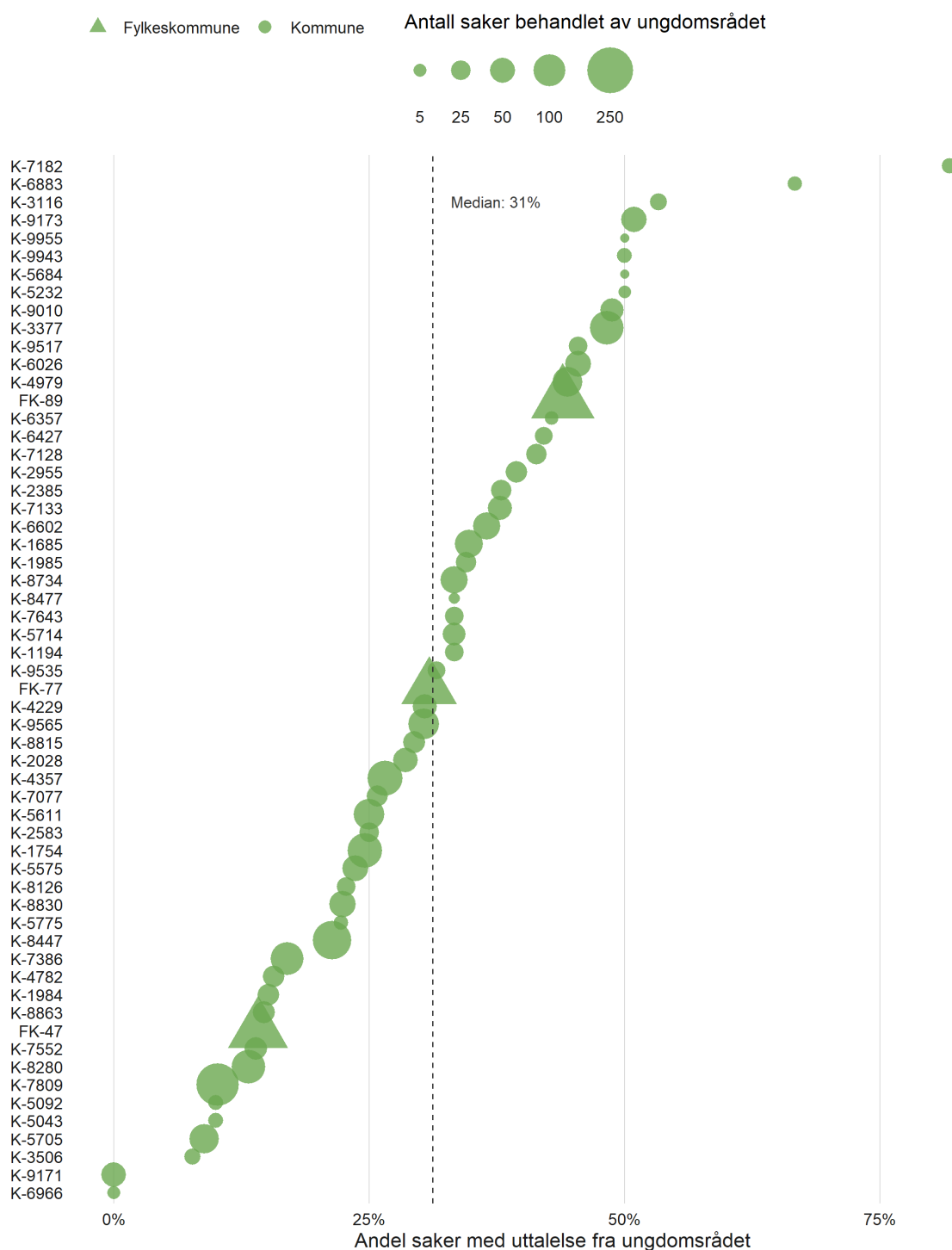
har data for, med en svak økning mot slutten av perioden. Figur 16 illustrerer denne utviklingen. Økningen kan skyldes at ungdomsrådene i økende grad har begynt å arbeide slik de var tiltenkt etter endringene i kommuneloven, men det kan også skyldes at de første årene vi har sett på var under koronapandemien hvor aktivitetsnivået trolig var lavere.

Figur 16: Andel saker med uttalelser per år



Ser vi på den enkelte kommune eller fylkeskommune, er bildet imidlertid langt mer variert. Figur 17 viser andelen saker med uttalelse per kommune/fylkeskommune. Hver prikk er én kommune, og trekanter er fylkeskommuner. Størrelsen på prikkene er proporsjonal med antallet saker ungdomsrådet har behandlet. Medianandelen saker med uttalelse er 31 prosent. Det betyr at i halvparten av kommunene har ungdomsrådet en uttalelse i under én tredjedel av sakene, og i den andre halvparten i mer enn én tredjedel.

Figur 17: Andel saker med uttalelser fra ungdomsrådet per kommune/fylkeskommune. Horisontal akse viser prosentandel saker behandlet av ungdomsrådet. Vertikal akse viser fiktive kommune- og fylkesnummer



For de fleste ungdomsråd ligger andelen et sted mellom 10 og 50 prosent. Det finnes også kommuner i ytterkantene, noen har nesten ingen saker med uttalelse, mens én kommune skiller seg ut med en uttalelsesandel på over 75 prosent. Ungdomsrådene i fylkeskommunene fordeler seg på ulike nivåer i figuren og viser også her betydelig variasjon.

Dette viser at ungdomsrådene ofte behandler saker uten å formulere egne standpunkter, men at det også er en klar gruppe kommuner og fylkeskommuner der rådene relativt ofte kommer med uttalelser. Det er denne delen av aktiviteten vi kan følge videre når vi skal undersøke virkning.

5.3 Temaer ungdomsrådene uttaler seg om

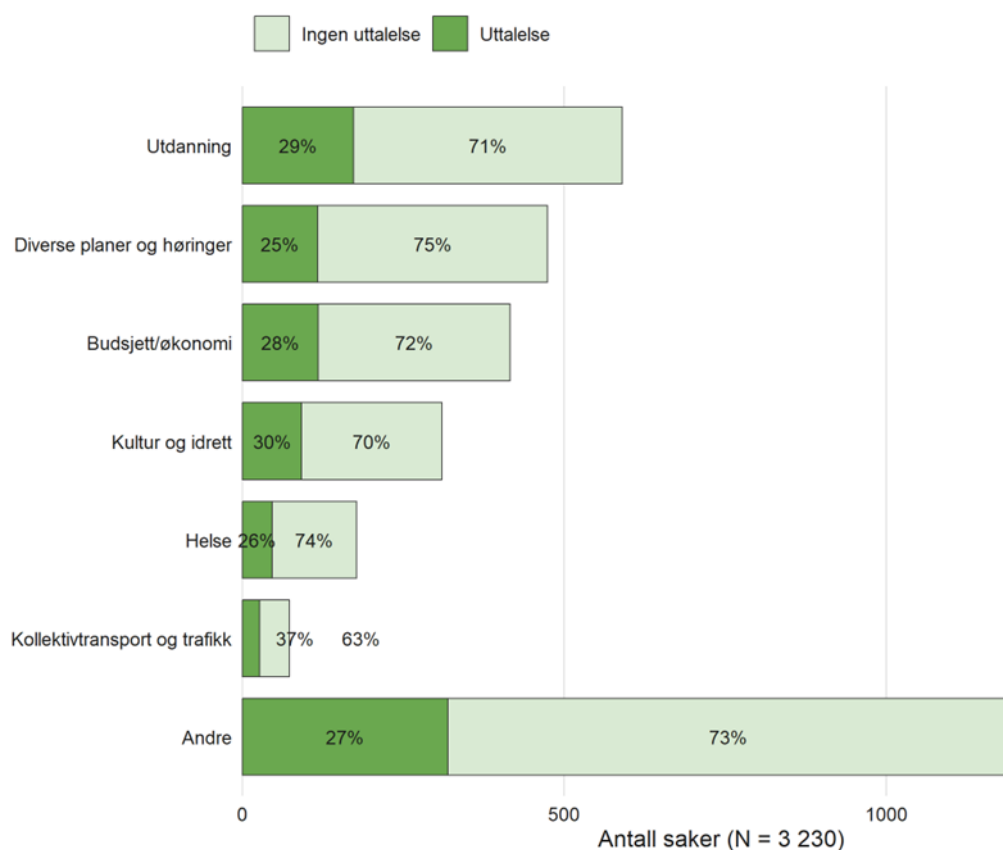
Ungdomsråd kan i prinsippet få saker fra hele bredden av kommunale oppgaver. For å se hvilke temaer som faktisk dominerer, har vi kategorisert de substansielle sakene etter hovedtema, basert på en liste med nøkkelord som vi har brukt på saksnavnene.

Når vi gjør en opptelling viser det seg at «Utdanning» er den største kategorien, med 18,3 prosent av sakene (N = 590). Dette inkluderer blant annet saker om skolemiljø, skolestruktur, fagtilbud og ulike tiltak rettet mot elever. Den nest største kategorien er «Diverse planer og høringer» med 14,7 prosent (N = 474). Her finner vi ulike planer og høringssaker som ikke naturlig hører hjemme under mer spesifikke tema. «Budsjett/økonomi» utgjør 12,9 prosent (N = 416), og rommer både rene budsjettsaker og økonomiplaner. Videre finner vi at «Kultur og idrett» utgjør 9,6 prosent av sakene (N = 310), mens «Helse» og «Kollektivtransport og trafikk» er de minst representerte kategoriene, med henholdsvis 5,5 prosent (N = 177) og 2,3 prosent (N = 73). Den største enkeltkategorien er likevel «Andre», som består av over 1 000 saker som ikke lot seg strukturere innenfor de hovedtemaene vi hadde på forhånd. Her finner vi blant annet saker om lokale arrangementer, ulike typer boligspørsmål, integrering og flyktningarbeid.

Fordelingen tyder på at ungdomsrådene engasjerer seg i saker som ligger tett på barn og unges hverdag, som utdanning, økonomiske prioriteringer og ulike typer planer og høringer. Samtidig viser «Andre»-kategorien at ungdomsrådene tar opp et bredt spekter av tema som går utover de mest åpenbare ungdomstemaene. I kapittel 7.2 undersøker vi om typen av saker ungdomsrådene behandler, stemmer overens med de sakene de er opptatte av.

Figur 18 viser hvordan uttalelsene fordeler seg på de ulike temaene. For de fleste temaene ligger andelen saker med uttalelse mellom 25 og 30 prosent. «Utdanning» er det temaet der ungdomsrådet oftest kommer med uttalelse i absolutte tall, tett fulgt av «Kultur og idrett». Ser vi på andelen saker innenfor hvert tema, skiller «Kollektivtransport og trafikk» seg litt ut, med en uttalelsesandel på 37 prosent. Samtidig er dette en liten kategori med få saker. Kategorien «Andre» har en uttalelsesandel på 27 prosent, altså omtrent på nivå med gjennomsnittet.

Figur 18: Saker med/uten uttalelse per tema



Samlet sett tyder dette på at ungdomsrådene bruker muligheten til å komme med uttalelser omtrent like ofte på tvers av tema. Vi ser ikke at enkelte saksfelt systematisk får mindre oppmerksomhet i form av uttalelser enn andre. For virkningsanalysen betyr det at vi har uttalelser å følge videre inn i det politiske nivået innenfor flere av de mest sentrale politikkområdene.

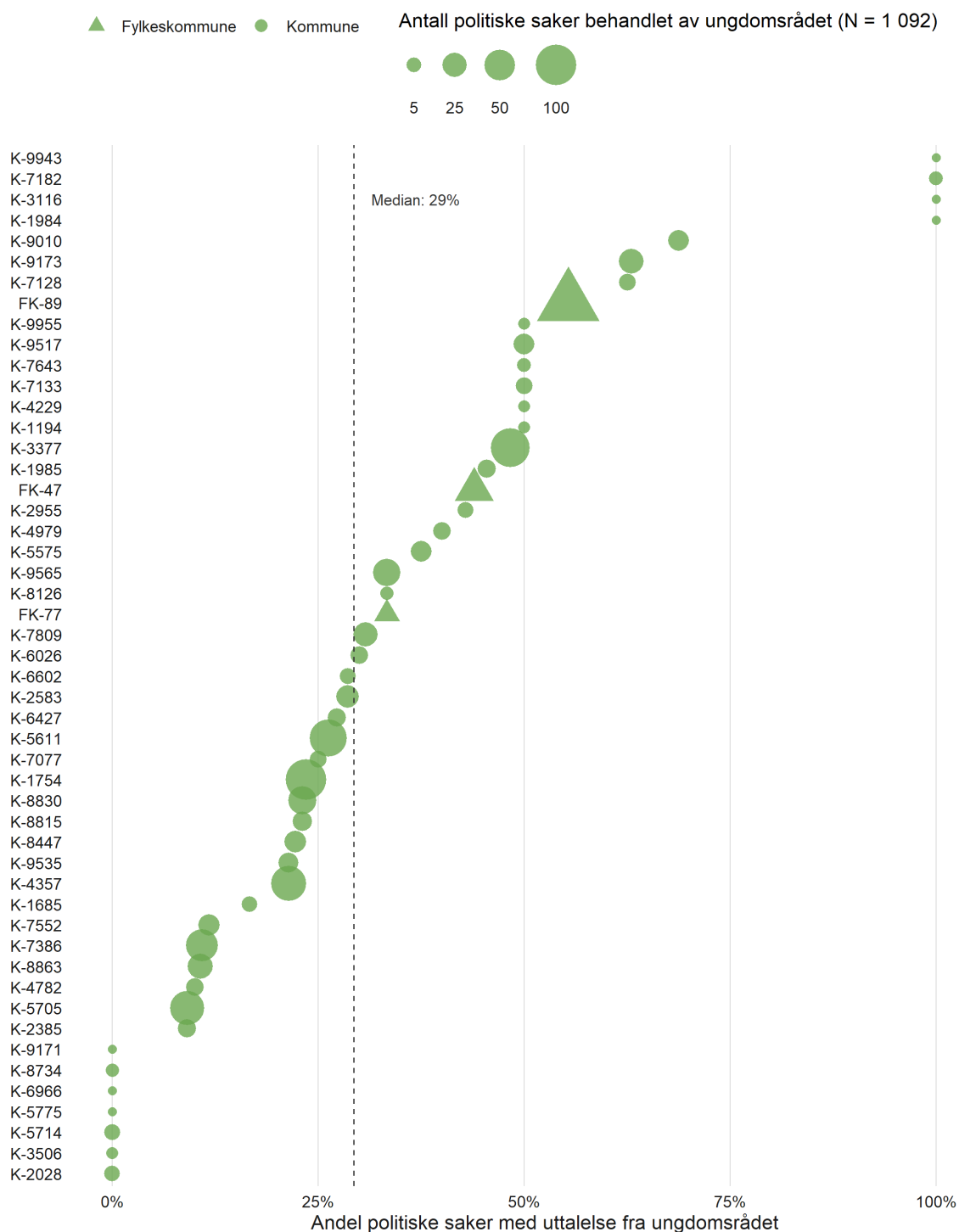
5.4 Ungdomsrådsuttalelser i politiske saker

Et viktig skritt i kongruensanalysen er å identifisere saker som både behandles i ungdomsråd og i kommunestyre eller fylkesting. Det er først når en sak finnes begge steder, at vi kan undersøke om det er samsvar mellom ungdomsrådets standpunkt og den endelige politiske beslutningen. For å finne disse sakene har vi brukt en systematisk tilnærming. Vi har hentet protokoller fra kommunestyret og fylkestinget i de samme kommunene og fylkene som vi har ungdomsrådsmateriale fra, og vi har matchet titlene på sakene i de to settene protokoller. Når vi har funnet saker med samme tittel begge steder, har vi klassifisert disse som «politiske saker» i vår analyse.

Denne framgangsmåten gir oss til sammen 1 092 saker som er behandlet både i ungdomsråd og i kommunestyre eller fylkesting i analyseperioden. Det betyr at omtrent en tredjedel av alle substansielle saker som ungdomsrådene har behandlet, også har vært oppe i det øverste politiske organet i (fylkes)kommunen. Blant disse 1 092 sakene har ungdomsrådene kommet med en uttalelse i 353 saker. Det vil si at i omtrent en tredjedel av sakene som både behandles i ungdomsrådet og i kommunestyret eller fylkestinget, har ungdomsrådet formulert et standpunkt. Det er disse 353 sakene som utgjør kjernen i

analysen av virkning. Det er her vi kan undersøke om ungdomsrådet har sagt noe som er forskjellig fra kommune- eller fylkesdirektørens innstilling, og om dette eventuelt gjenfinnes i behandlingen og vedtaket.

Figur 19: Andel politiske saker med uttalelse av ungdomsråd per kommune/fylkeskommune. Horizontal akse viser prosentandel politiske saker med uttalelse fra ungdomsrådet. Vertikal akse viser fiktive kommune- og fylkesnummer



Figur 19 viser hvordan andelen politiske saker med uttalelse fordeler seg mellom kommunene og fylkeskommunene. Igjen representerer hver prikk en kommune, mens trekanten representerer fylkeskommunen. Størrelsen på prikkene forteller hvor mange saker ungdomsrådet har behandlet i perioden, mens den stiplede stående linjen markerer medianverdien. Medianandelen politiske saker der ungdomsrådet har en uttalelse, er 29 prosent. De fleste kommunene ligger et sted mellom 10 og 50 prosent. Det finnes kommuner der ungdomsrådet nesten aldri uttaler seg i politiske saker, og kommuner der ungdomsrådet uttaler seg i alle politiske saker. De fire kommunene som ligger på 100 prosent har imidlertid svært få politiske saker totalt, slik at en enkelt uttalelse kan slå sterkt ut i prosent.

Ungdomsrådene i fylkeskommunene ligger gjennomgående i den øvre delen av fordelingen. De har ofte en uttalelsesandel i politiske saker på mellom 30 og 50 prosent. Det innebærer at fylkeskommunale ungdomsråd generelt er mer aktive enn gjennomsnittet når det gjelder å komme med uttalelser i saker som går videre til politisk behandling. I neste del av kapittelet bruker vi disse sakene til å undersøke om, og i hvilken grad, ungdomsrådenes uttalelser har virkning i politiske vedtak. Vi går da videre til å analysere innholdet i uttalelsene, og hvilke former for virkning vi finner.

5.5 Hvilke typer uttalelser kommer ungdomsrådene med?

Før vi går inn på selve virkningsanalysen, er det nyttig å se nærmere på hva slags uttalelser ungdomsrådene faktisk kommer med i de politiske sakene. Som vi viste over, har ungdomsrådene formulert egne uttalelser i 353 av de 1 092 sakene som både behandles i ungdomsråd og kommunestyre eller fylkesting. For å få oversikt over innholdet i disse uttalelsene, har vi lest dem og klassifisert dem i tre hovedkategorier.

Hvis ungdomsrådet bare vedtar kommune- eller fylkesdirektørens innstilling ordrett, uten å tilføye noe, er det vanskelig å dokumentere om ungdomsrådet har påvirket saken. Det som kalles *forsterkende virkning* er umulig å studere gjennom ren tekstanalyse, slik vi gjør i dette kapitlet. Det er derfor avgjørende å skille mellom saker der ungdomsrådet bare vedtar en innstilling, og saker der de kommer med egne uttalelser som skiller seg fra innstillingen som ligger der.

Den første kategorien kaller vi *positiv forsterking*. Dette er uttalelser der ungdomsrådet uttrykker støtte til forslaget i saken, ofte med en begrunnelse, men uten å be om konkrete endringer. Et typisk eksempel er:

«Ungdomsrådet støtter rådmannens innstilling og mener at læringsmiljøet er essensielt for å få gode resultater og godt læringsutbytte. UR ønsker at det jobbes videre med kompetanseheving og styrkingen av trygt skolemiljø.»

Her sier ungdomsrådet at de er fornøyde med innstillingen og understreker poeng de mener er viktige, men de ber ikke om at saken endres. Slik positiv forsterkning kan ha betydning for hvordan saken oppfattes, men tilfører i utgangspunktet ikke nye krav eller forslag.

Den andre kategorien er *dissens eller kritikk*. Dette er uttalelser der ungdomsrådet uttrykker uenighet med innstillingen, enten helt eller delvis, eller der de bruker anledningen til å kritisere prosessen. Det siste kan for eksempel være at de mener de er involvert for sent, eller at de reagerer på at det kuttes i tiltak som er viktige for ungdom. Et eksempel på en slik uttalelse er:

«Ungdomsrådet ønsker å få frem sin bekymring omkring kuttforslagene innen oppvekst og kultur. Ungdomsrådet synes at det er sterkt beklagelig at kommunestyret reduserer ungdomsrådets arbeidsvilkår, all den tid kommunestyret

så sent som i 2020 løftet støtten til Ungdomsrådet til 200000,-. Men når Kommunestyret samtidig ønsker å kutte en stilling i kulturadministrasjonen, så er det faktisk ungdomsrådets arbeidsvilkår dette går utover, fordi det er denne stillingen som er ungdomsrådets kontaktpunkt, hvem skal ungdomsrådet spørre om hjelp til gjennomføring av møter og arrangementer. Det er veldig viktig at ungdomsrådet har forutsigbarhet i forhold til hvem som skal være vår kontaktperson. Videre så er det veldig dårlig at kommunestyret ønsker å kutte i lavterskeltilbudet i XXX. Vi tenker da spesielt på XXX bibliotek og Huset. Men det er samtidig veldig beklagelig at det også foreslås kutt ved XXX kulturskole, og de mange forskjellige tilskuddsordningene.»

Her er ungdomsrådet tydelig kritisk, både til innholdet i budsjettforslaget og til konsekvensene for eget arbeid.

Den tredje kategorien er *forespørsler*. Her støtter ungdomsrådet ofte saken eller tar den til orientering, men kombinerer dette med konkrete eller mer generelle ønsker og anbefalinger. Et eksempel er:

«Innstilling fra fylkesrådmann ble tatt til orientering. Ungdomsrådet ønsker en større satsing fremover på kollektivtransport. Dette er noe vi ser at det trengs mer midler til, og ikke mindre midler. Det bør samtidig sikres at kollektivtilbudene er godt tilgjengelig i distriktene, og ikke bare i de største byene. Dette kan knyttes opp til XXX sin handlingsplan.»

Her er ungdomsrådet ikke nødvendigvis mot innstillingen som helhet, men de ber om bestemte prioriteringer innenfor rammene av den.

Når vi klassifiserer de 353 uttalelsene i politiske saker etter denne inndelingen, finner vi at:

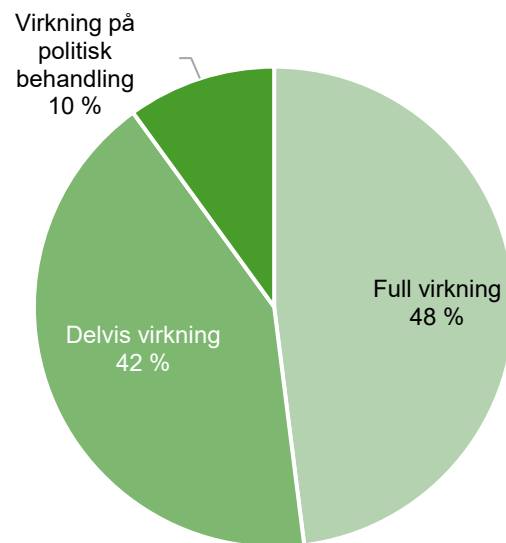
- 46 uttalelser (13 prosent) er ren positiv forsterkning
- 58 uttalelser (16 prosent) er dissens eller kritiske
- 251 uttalelser (71 prosent) inneholder forespørsler.

Selv om ungdomsrådene bare uttaler seg i rundt en tredjedel av de politiske sakene, ser vi at de i de fleste av disse sakene bruker muligheten til å be om konkrete ting eller til å uttrykke uenighet. Dette er viktig for analysen videre, fordi det nettopp er i slike saker det gir mening å lete etter endringer i kommunestyrets vedtak, eller å se etter om politikerne tar ungdomsrådets synspunkt inn i behandlingen av saken.

5.6 Virkning i politiske saker

I kapittel 3.1.1 har vi forklart hvordan vi operasjonaliserer virkning som kongruens mellom ungdomsrådets uttalelse og endelig politisk vedtak, eller spor av uttalelsen i den politiske behandlingen. Når vi anvender denne måten å måle virkning på, finner vi at 104 av de 353 politiske sakene med en uttalelse fra ungdomsrådet som er annerledes fra kommune-/fylkesdirektørs innstilling, viser en eller annen form for innflytelse. Det vil si at i 29 prosent av sakene der ungdomsrådet har formulert et selvstendig standpunkt, kan vi identifisere spor av dette i kommunestyrets eller fylkestingets behandling eller vedtak. Dersom vi holder de rene positive forsterkningsuttalelsene utenfor, øker andelen dokumenterbar virkning til 34 prosent (104 av 309 saker). Vi har også klassifisert saker etter type virkning. Figur 20 viser denne fordelingen.

Figur 20: Virkninger av ungdomsrådsuttalelse i henholdsvis behandling og vedtak (N=105)



Den største gruppen er saker der hele ungdomsrådets uttalelse gjenfinnes direkte i det endelige vedtaket, eller der en forespørsel er innvilget. Denne kategorien har vi kalt full virkning og den utgjør 48 prosent av sakene med virkning. Typiske eksempler er:

- en sak der ungdomsrådet i en fylkeskommune ber om at det utredes endringer i den pedagogisk-psykologiske tjenesten, og en fylkespolitiker fremmer en tilleggsbestemmelse til vedtaket med nesten identisk ordlyd som ungdomsrådets forslag
- en sak der ungdomsrådet kommer med innspill til oppussing og vedlikehold i et område, og kommunestyret tar inn disse innspillene i vedtaksteksten.

I 42 prosent av sakene finner vi virkning i form av at deler av ungdomsrådets uttalelse gjenfinnes i vedtaket. Denne kategorien har vi kalt delvis virkning. Her er det ofte snakk om uttalelser der ungdomsrådet ber om flere ting samtidig, og hvor kommunestyret eller fylkestinget innfrir noe, men ikke alt. Dette gjelder særlig budsjett- og handlingsplansaker, der ungdomsrådene gjerne har lange lister med innspill, fra satsing på skole og helsestasjon til konkrete investeringer. I slike saker kan vi ofte se at ett eller flere av punktene gjenfinnes i de endelige vedtakene, mens andre ikke gjør det. Det samme mønsteret ser vi i flere saker om videregående opplæring på fylkesnivå, der ungdomsrådet ber om å beholde utdanningstilbud, styrke spesifikke skoler eller sikre et bredt fagtilbud. I noen av disse sakene vedtas deler av forslagene, mens andre deler ikke får gjennomslag.

I noen tilfeller ser vi også at kommunestyret ikke imøtekommer konkrete forslag direkte i vedtaket, men ber administrasjonen om å samarbeide tettere med ungdomsrådet i det videre arbeidet med saken. Vi har også klassifisert dette som delvis virkning, fordi ungdomsrådets innspill da fører til en justering av prosessen, selv om resultatet ikke formuleres helt konkret i vedtaksteksten.

I ti prosent av sakene finner vi spor av virkning i behandlingen, men ikke i selve vedtaket. Denne kategorien har vi kalt virkning på behandling. Her ser vi for eksempel at politikere henviser til ungdomsrådets uttalelse i debatten, eller at det fremmes forslag i tråd med ungdomsrådets innspill, men at forslagene ikke får flertall. Slike saker forteller oss at

ungdomsrådet har vært en del av den politiske diskusjonen, men at innspillene deres ikke har påvirket det endelige vedtaket.

Selv om vi finner virkning i rundt en tredel av de politiske sakene der ungdomsrådet uttaler seg, er det viktig å se på hvordan disse sakene fordeler seg. Disse er svært skjevfordelt mellom (fylkes)kommunene vi har trukket ut, og i flertallet av dem finner vi ikke en eneste sak med denne type virkning over hele fireårsperioden.

Mer konkret er fordelingen som følger:

- 51 av de 105 sakene med dokumenterbar virkning kommer fra to fylkeskommuner og tre kommuner.
- De resterende 54 sakene fordeler seg på 21 kommuner og én fylkeskommune.
- I 32 kommuner i utvalget vårt finner vi ikke én eneste sak der ungdomsrådets uttalelse har dokumenterbar virkning.

5.7 Oppsummering

Analysen i dette kapitlet viser hvordan vi har gått fram for å dokumentere virkning av ungdomsrådenes uttalelser i kommunestyre og fylkesting, og at slik virkning både er sjelden og svært skjev fordelt mellom (fylkes)kommunene. Trakten i Figur 15 gir en oversikt. Av 6 270 saker på ungdomsrådenes sakskart i perioden 2021–2024 er 3 230 substansielle. Av disse er 1 092 også behandlet i kommunestyret eller fylkestinget, og i 353 av dem har ungdomsrådet formulert et selvstendig standpunkt som skiller seg fra administrasjonens innstilling. Det er i disse 353 sakene det er metodisk mulig å lete etter virkning. Vi finner spor av ungdomsrådets uttalelse i 104 av dem, altså 29 prosent. Holder vi de rene positive forsterkningsuttalelsene utenfor, stiger andelen til 34 prosent. Når virkning først lar seg dokumentere, er den ofte tydelig. I om lag halvparten av sakene gjenfinnes hele ungdomsrådets uttalelse i det endelige vedtaket, og i ytterligere fire av ti sakene gjenfinnes deler av den. Bare i ett av ti tilfeller er sporet begrenset til den politiske behandlingen uten å komme til uttrykk i selve vedtaket.

Det andre hovedfunnet handler om hvor ujevnt virkningen er fordelt. Rundt halvparten av de 104 sakene kommer fra fem (fylkes)kommuner, mens 32 av kommunene i utvalget vårt ikke har én eneste sak med dokumenterbar virkning gjennom hele fireårsperioden. Lagt sammen med at over halvparten av de substansielle sakene kommer som orienteringer eller med ferdige innstillinger, og at ungdomsrådene bare formulerer en selvstendig uttalelse i 27 prosent av sakene de behandler, er hovedbildet at de fleste ungdomsråd sjelden er i posisjon til å formulere sine preferanser i politiske saker, og at de fleste politiske vedtak passerer uten påvisbar innflytelse fra ungdomsrådet. Denne skjevheten tar vi med oss videre, når vi i kapittel 11 kobler dokumentert virkning til rammebetingelser.

6 Dokumenterbar virkning i planprosesser

I dette kapitlet undersøker vi i hvilken grad medvirkning fra ungdom setter spor i de planene som vedtas i kommunene. Vi går gjennom planbeskrivelsene til alle plansaker vedtatt av de utvalgte kommunene i perioden 2021-24, og analyserer om medvirkning fra ungdom er omtalt, og om innspillene kan gjenfinnes i utformingen av planen. Resultatene svarer på den samme overordnede problemstillingen som i forrige kapittel, dvs. hvilken virkning unges medvirkning har på politikk og planer, men retter seg her mot reguleringsplaner, kommuneplaner og andre planer som styres av plan- og bygningsloven.

Analysen bygger på KI-assistert tekstanalyse av planbeskrivelser, supplert med manuell gjennomgang av planer der ungdomsmedvirkning er omtalt. Også i dette kapitlet har vi bygd analysen som en trakt. Først kartlegger vi hvor mange av planbeskrivelsene som omtaler medvirkning fra ungdom. Innenfor denne gruppen ser vi nærmere på hvilke temaer planene tar opp, og om mønsteret skiller seg mellom overordnede planer (kommuneplaner og kommunedelplaner) og mer detaljerte reguleringsplaner (område- og detaljreguleringer). Til slutt undersøker vi i hvor mange av planbeskrivelsene som har benyttet innspill eller data fra medvirkning med ungdom som *begrunnelse* for tiltak eller endringer i planen, og hvor mange som bare nevner medvirkningen uten å vise spor av den i innholdet. Vi viser også hvordan bruk av medvirkningsresultater ser ut i enkelte av planen hvor vi har dokumentert virkning.

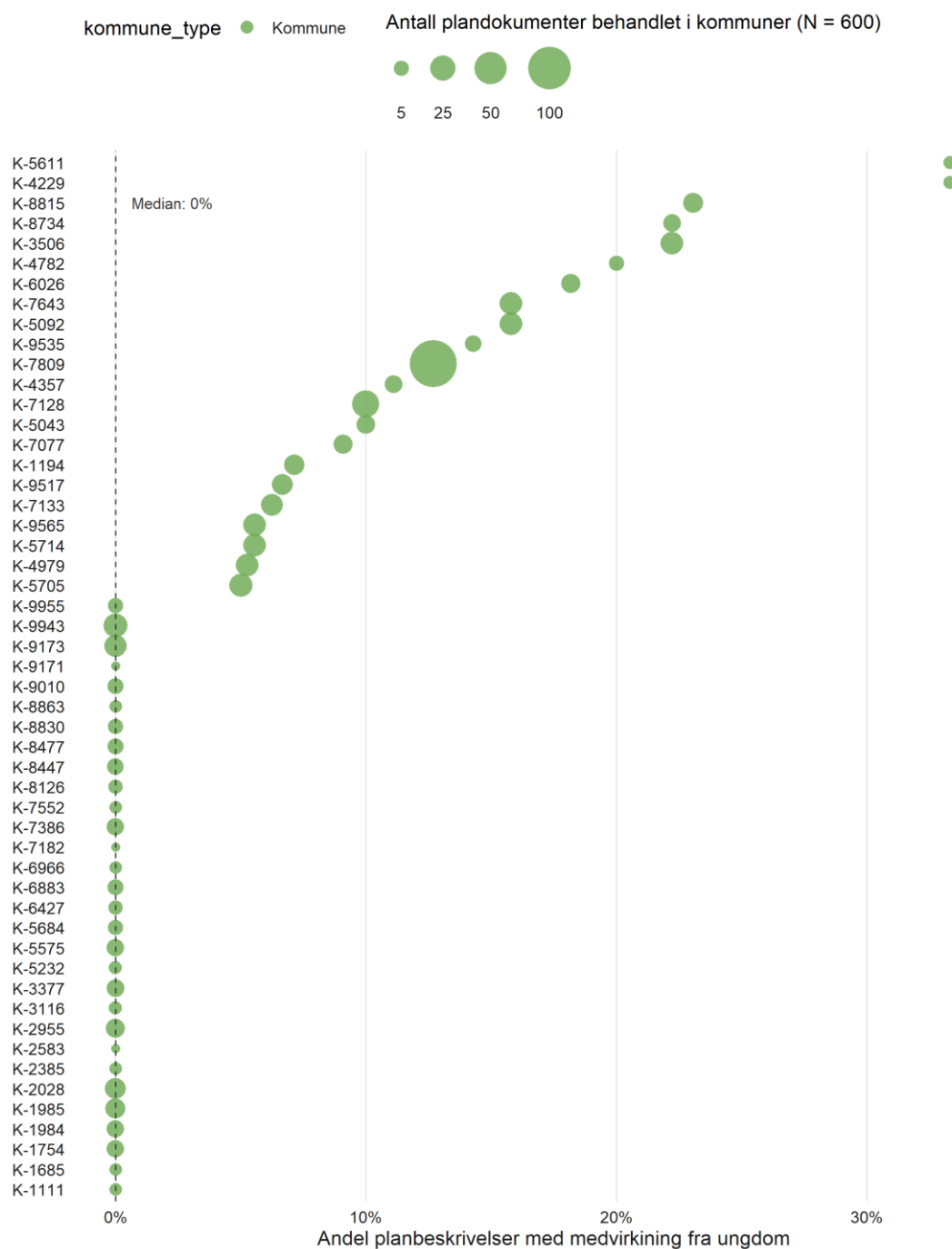
6.1 Datagrunnlag

Datagrunnlaget består av 601 planbeskrivelser hentet fra kommunene i utvalget. Som Tabell 4 viser, er nesten alle disse planene detalj- eller områdereguleringsplaner (566 planer, 94,2 prosent). I tillegg har vi 25 kommuneplaner (arealdel eller samfunnsdel) og 10 kommunedelplaner. Det er ikke overraskende at antallet kommuneplaner er lavt, ettersom dette er dokumenter som vedtas sjeldnere.

Tabell 4: Fordeling av planer etter plantype

Plantype	Antall	Prosent (%)
Detaljregulering/Områderegulering	566	94,2 %
Kommuneplanens arealdel/samfunnsdel	25	4,2 %
Kommunedelplaner – forskjellige temaer	10	1,6 %
Total	601	100 %

Figur 21: Andel planbeskrivelser med referanser til medvirkning av ungdom per kommune. Horizontal akse viser andel plansaker med medvirkning. Vertikal akse viser fiktive kommune- og fylkesnummer



6.2 Kun et fåtall planer med ungdomsmedvirkning

Til sammen fant vi bare 49 planbeskrivelser der det eksplisitt refereres til en eller annen form for medvirkning fra ungdom. I mange av disse tilfellene står det at planen har vært til behandling i ungdomsrådet, at planlegger har vært på møte med ungdomsrådet eller med elever ved en bestemt skole, eller at det er brukt barnetråkkregistreringer eller Ungdata som

kunnskapsgrunnlag¹⁴. Av de 49 planene er 42 detalj- eller områdereguleringer (84 prosent), mens 8 er kommuneplaner eller kommunedelplaner (16 prosent).

Figur 21 viser andelen planbeskrivelser med referanser til ungdomsmedvirkning per kommune. Her ser vi at 30 kommuner i materialet vårt ikke har én eneste plan der ungdomsmedvirkning nevnes eksplisitt. Det forklarer hvorfor medianen ligger på 0 prosent. Noen få kommuner skiller seg ut med høyere andeler, der to kommuner har over 30 prosent av planene sine med referanser til ungdomsmedvirkning, og ytterligere fem til ti kommuner har andeler på mellom 10 og 25 prosent. For de fleste kommunene ligger andelen imidlertid svært nær null. Det er heller ikke slik at kommuner som har mange plandokumenter nødvendigvis har høyere andel planer med ungdomsmedvirkning; store prikker i figuren (mange planer) kan ligge både høyt og lavt.

6.3 Hva slags temaer tas opp?

Det vanligste temaet for medvirkning i plansakene er mobilitet. Dette temaet tas opp i medvirkningsprosessen i 18 planer, eller 37 prosent av plansakene. Her brukes særlig Barnetråkk som metode for å samle inn innspill. Kultur og idrett er også et tema for medvirkningen i ti av planene, noe som utgjør ca. 20 prosent. Det siste temaet har vi kalte «annet», og omfatter et godt oppvekststed, stedskvaliteter og også de planene som kun omtaler at de har hatt ungdomsmedvirkning. Dette gjelder i 17 planer, som utgjør 35 prosent.

6.4 Er det forskjell mellom overordnede planer og detalj/områdereguleringer?

Som vi var inne på i kapittel 2.7.2, mener Sawyer (2022) at type plan kan være avgjørende for om barn og unge inviteres til medvirkning og får innflytelse. Overordnede planer som kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og arealdel (KPA) er styringsparaplyer i kommunene, hvor vi forventer en større rapportering av medvirkning og mer inngående beskrivelser av hva innspillene handler om, og hvordan de er håndtert.

I utvalget er det bare fire kommuner som har omtalt ungdomsmedvirkning i kommuneplanen (samfunnsdel og/eller arealdel) som de har revidert i løpet av fireårsperioden vi har data på. Disse vektlegger medvirkningen ulikt. I den ene kommunens KPS og KPA er ungdomsmedvirkning kun nevnt i forbindelse med at det i planarbeidet har vært lagt opp til orientering i og medvirkning fra ungdomsrådet. Dette gjelder også kommuneplanens samfunnsdel i den andre kommunen, som opplyser om at det ble gjennomført arbeidsverksted i ungdomsrådet i forbindelse med planarbeidet. Den tredje kommunen opplyser at det ble arrangert tilsvarende ungdomsverksted og at Ungdomsrådet også fikk en orientering om planen under høringen og har gitt uttalelse i saken.

Den fjerde kommunen har mer omfattende medvirkning fra unge, hvor medvirkningsprosessene er omtalt i mer detalj. Her går det også frem at et av temaene de unge gav innspill på var framtidsscenarioer for kommunen i 2060:

«Innspill fra skoleelever og barnehagebarn. Høsten 2022 har elever ved barne- og ungdomsskoler i XXX skapt framtidens XXX i spillet Minecraft. Vi stilte elevene spørsmålet 'hvordan er XXX kommune i 2060?'. Vi kan trygt si at elevene leverte!»

¹⁴ Det kan diskuteres om bruk av Ungdata kvalifiserer som bruk av medvirkningsresultater, men i plansakene har vi valgt å være sjenerøse i kategoriseringen av medvirkning og innspill fra ungdom, slik at noen tilfeller med Ungdata også er med.

I tillegg fikk ungdomsskoleelever rollen som vertskap på en stor innovasjonscamp, som arbeidet frem innspill til planen – om hva som er betingelser for en trygg og god oppvekst i kommunen:

«Våren 2022 ble det gjennomført Innovasjonscamp. Over 200 personer deltok på Innovasjonscampen, fra elever ved XXX ungdomsskole, til representanter fra ulike råd, lag og foreninger, samt kommunestyrerepresentanter, kommunens ansatte og ledere. Ungdommene var selv vertskap for dagen, og fikk komme med sine innspill, og si hva de mener er viktig for å skape en trygg og god oppvekst i XXX.»

Det fremgår likevel ikke hva de konkrete innspillene fra ungdommen var. I den ferdige samfunnsdelen sier kommunen at de har basert valg av strategi på innspillene som kom. Kommunen spesifiserer ikke hvilke grupper som kom med hvilke innspill, men sier: «Basert på innspill fra ulike grupper i befolkningen, satser vi fram mot 2035 på *livskvalitet, bolyst, og klima, miljø og beredskap*».

I KPA'en (2024-2036) til samme kommune går det frem at kommunen har gjennomført Barnetråkk i planarbeidet, og legger dette til grunn som en del av kunnskapsgrunnlaget. Siden Barnetråkk ofte gjennomføres i de eldste klassene på barneskolen og på ungdomsskolene – regner vi med at unge deltok her. Kommunen viser her at Barnetråkk-metoden har gitt dem innblikk i unges ønsker og behov for sitt nærmiljø:

«Barnetråkk og Seniortråkk er kartleggingsmetoder som gir oss innblikk i hvilke ønsker og behov innbyggere fra ulike aldersgrupper har for sitt nærmiljø. Innsikten gir oss kunnskap som er relevant både for fysisk planlegging og tjenester vi har ansvar for. Resultatene fra tråkkene inngår, på lik linje med reisevaneundersøkelsen, som en del av kunnskapsgrunnlaget i arbeidet med arealdelen».

Planbeskrivelsen viser også at Barnetråkk-innsikten særlig har gitt kunnskap de har brukt på temaet mobilitet – og at innspillene omhandlet behovet for flere og bedre gang- og sykkelveier og bedre kollektivtilbud (økt tilgjengelighet):

«Når det gjelder ATP er også resultatene fra Barnetråkk, Seniortråkk, En reisevaneundersøkelse og eksterne innspill relevante, da de forteller oss hvordan innbyggerne i XXX flytter seg fra sted til sted i kommunen, og hva de er fornøyde og misfornøyde med. Et eksempel kan være ønsket om flere og bedre gang- og sykkelveger, samt et forbedret kollektivtilbud.»

«I arbeidet med en mer bærekraftig løsning for mobilitet og transport i kommunen, har det vært viktig for oss å vite hva innbyggerne mener. Dette har vi fått innblikk igjennom Barnetråkk, Seniortråkk og En reisevaneundersøkelse. Oppsummering av medvirkningstiltakene viser et vesentlig behov for blant annet bedre kollektivtilbud, og samtidig økt tilgjengelighet til tilbudet.»

Selv om det er vanskelig å si om disse innspillene faktisk kom fra Barnetråkk, eller om de kom fra Seniortråkk eller reisevaneundersøkelsen, er det grunn til å tro at innspillene som trekkes frem også kommer fra de unge.

I forordet til planbeskrivelsen sier ordfører tydelig at de har lyttet til innspillene som kom i Barnetråkket:

«Til slutt vil jeg minne alle sammen på hvem denne planen er for. Det er innbyggerne i XXX som skal bruke kommunen, som skal bo i boligfeltene, lære og leke på skolene, bade ved tjernene og ferdes langs vegene. Vi har lyttet til innspillene som har kommet inn - fra Barnetråkk og Seniortråkk,

reisevaneundersøkelsen, og fra innspillperioden. Vi har brukt XXX-stemmen aktivt, også i arbeidet med arealdelen».

Planen viser likevel ikke eksplisitt hvordan innspillene fra de unge har ført til faktiske endringer av planen.

En kommune omtaler ungdomsmedvirkning i en kommunedelplan. Her omtales involveringen av unge:

«Involvering av lokale samfunnet i planarbeidet har vært avgjørende viktig. En arbeidsgruppe av lokale representanter har veiledet prosessen, lag og foreninger har levert tilbakemeldinger via en spørreundersøkelse og både barn og eldre har utført tråkk til å avdekke bruk og behov i nærmiljø. Resultatene fra disse oppleggene er innarbeidet i planen, spesielt i utarbeidelse av innsatsområder.»

Metodikken som nevnes her er gjennomføring av en jevnlig Ungdata-undersøkelse og spørreundersøkelse på ungdomsskolen hvor sentrale svartall gjengis i teksten. I tillegg kommer Barnetråkk som også omtales på følgende måte:

«(Innsatsområdet) gjøre aktivitet trygg og lett tilgjengelig. Stimulere til utvikling av aktiviteter og tilbud med grunnlag i resultater fra barnetråkk og annen medvirkningsarbeid med ulike målgrupper».

Det gjengis senere i teksten også en lang rekke innspill, som mest sannsynlig også har kommet fra de unge i Barnetråkket.

Samlet sett ser vi at det kun er én kommune som i sine overordnede planer har en grundig presentasjon av unges medvirkning og hvilke temaer de har spilt inn på. De andre kommunene informerer stort sett bare om at de har gjennomført ungdomsmedvirkning.

6.5 Virkning beskrevet i svært få plansaker

Dette bildet er parallelt når vi ser nærmere på innholdet i alle de 49 planene som refererer til medvirkning fra ungdom. Svært få planer beskriver hvordan medvirkningen fra unge har fått virkning. I 39 planbeskrivelser beskrives bare innholdet i medvirkningen, for eksempel ved at man oppsummerer hva ungdom har vært opptatt av i en idédugnad eller et møte. Det kan også være referanser til kart som viser barnetråkk, eller til funn fra Ungdata.

Av alle planbeskrivelsene, er det kun ti som viser til konkrete tiltak eller endringer i planen som begrunnes *direkte* med ungdoms innspill. Dette utgjør ca. 20 prosent av planbeskrivelsene. Det kan for eksempel være at en lekeplass flyttes eller utvides fordi barn og unge har pekt på et problem, at det legges opp til bedre belysning langs en skolevei, eller at det settes av areal til møteplasser fordi ungdom har etterspurt dette.

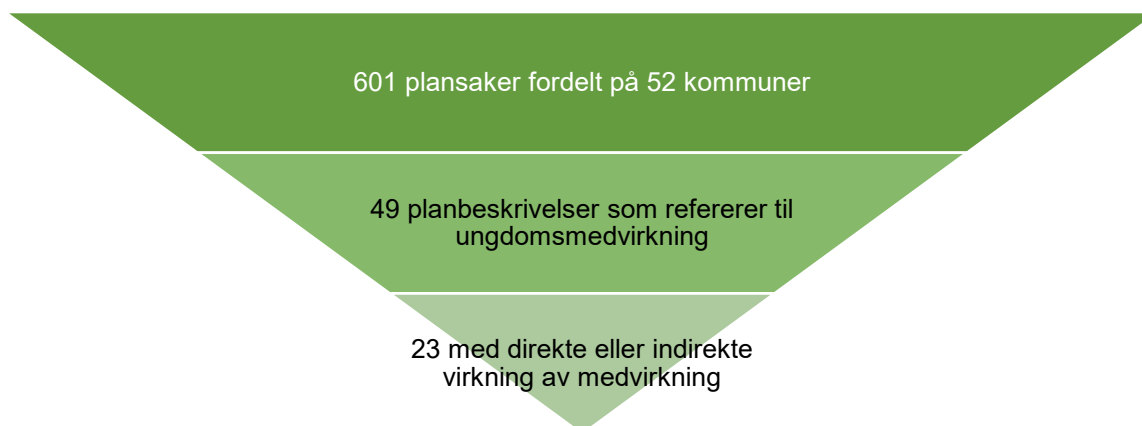
Et eksempel på hvordan innspill fra ungdom «gis» virkning i plansakene er som følger:

«I planprosessen er det vurdert alternative plasseringer av ny gangbro(er) over vassdraget. Plan- og forvaltning har sammen med fagleider park og grønt i kommunen, kulturavdelingen i kommunen, ungdomsrådet og ved hjelp av innspill fra berørte kommet frem til forslag til plassering av ny bro. I utarbeidet rapport angående naturmangfold ble også mulige brokryssinger og nye turtraseer lagt til grunn i vurderinger og konklusjon.»

I de aller flest planbeskrivelsene der ungdomsmedvirkning nevnes, stopper det imidlertid med at det står at ungdom har vært hørt, uten at det tydelig kobles til valg av løsninger. Likevel kan tiltak i noen planer adressere ungdomsmedvirkning på en indirekte måte, uten å

referere eksplisitt til det. Det kan for eksempel være at ungdom har nevnt noe med trafiksikkerhet, og at planen legger inn bredere fortau og flere fotgjengeroverganger uten å referere til ungdomsmedvirkning. Når vi ser nærmere på planene som omtaler ungdomsmedvirkning, finner vi ytterligere 13 planbeskrivelser som foreslår tiltak som kan knyttes til kommentarer fra ungdom eller til funn fra undersøkelser der ungdom har deltatt.

Figur 22: Analysetrakt av planbeskrivelser med referanser til ungdomsmedvirkning og bruk av medvirkningsinnspill/resultater. Antall saker fra 52 kommuner vedtatt i perioden 2021-24



6.6 Oppsummering

Av hele utvalget på 601 planer, viser kun 4 prosent direkte eller indirekte spor av at ungdoms innspill er brukt i utformingen. I de øvrige planbeskrivelsene der ungdomsmedvirkning omtales, beskrives det bare at medvirkning har funnet sted, uten at den kobles til konkrete valg eller endringer i planen. Fordelingen er skjev mellom kommuner. Halvparten av utvalget har ikke én eneste plan som omtaler ungdomsmedvirkning gjennom hele fireårsperioden, og medianandelen er null. Bare én kommune har en grundig integrering av medvirkning fra unge i sine overordnede planer.

Som vi understreket innledningsvis, må funnene leses i lys av at analysen kun omfatter planbeskrivelsene, ikke vedlegg eller medvirkningsrapporter. Det kan derfor være at ungdom har vært involvert i flere planprosesser enn det vi fanger opp her. Likevel er dette lite trolig. Når medvirkningen først finner sted, har planleggere sterke insentiver for å omtale dette i planbeskrivelsen ettersom plan- og bygningsloven eksplisitt krever aktiv medvirkning fra barn og unge. Hovedbildet er at derfor at ungdoms medvirkning i plansaker sjelden setter synlige spor i de planene som vedtas.

7 Ungdomsrådsmedlemmenes egenopplevde innflytelse

I dette kapitlet undersøker vi hvordan ungdomsrådsmedlemmene selv opplever sin innflytelse i kommunen eller fylkeskommunen. Sammen med kapittel 5 og 6 inngår dette i undersøkelsen av hvilken virkning unges medvirkning har på politikk og planer, men her gjennom medlemmenes egne vurderinger, ikke gjennom det som lar seg dokumentere i offentlige tekster. Dette er hva vi omtaler som subjektiv opplevelse av virkning.

Kapitlet bidrar til å besvare tre av forskningsspørsmålene. Vi spør for det første hva som kjennetegner unge som er med i ungdomsråd geografisk, demografisk og sosialt, og hvilke saker de selv er opptatt av. For det andre ser vi på i hvilken utstrekning sakene ungdomsrådene uttaler seg om, stemmer overens med det medlemmene selv vektlegger. For det tredje, og dette er kjernen i kapitlet, undersøker vi hvordan medlemmene opplever sine egne medvirkningsmuligheter, om de opplever å ha innflytelse, og i hvilken grad de opplever å bli lyttet til.

Analysen bygger på spørreundersøkelsen blant ungdomsrådsmedlemmer i de utvalgte (fylkes)kommunene, omtalt i kapittel 3.3.4. Vi går først gjennom hvem som har svart og hvilke kjennetegn medlemmene har sammenlignet med ungdom flest. Deretter ser vi på hvordan medlemmene vurderer det å sitte i ungdomsrådet, hvilke saker som engasjerer dem og hvordan dette står seg mot ungdomsrådene faktiske saksbehandling, hvordan de opplever arbeidet med sakene, og til slutt om de opplever å bli lyttet til og å få tilbakemelding på det de har spilt inn.

7.1 Hvem er ungdommene som har svart?

Spørreundersøkelsen ble gjennomført blant medlemmer av de utvalgte (fylkes)kommunale ungdomsrådene, med en svarprosent på 41 prosent. De fleste respondentene i undersøkelsen er i alderen 15–19 år, og mange har allerede en del erfaring som rådsmedlemmer. Omtrent seks av ti oppgir at de har sittet i ungdomsrådet i to år eller mer, mens rundt fire av ti har kortere fartstid. Det betyr at vi fanger opp ungdommer som kjenner rådet og arbeidsformene relativt godt, og som har rukket å gjøre seg noen erfaringer med å lage uttalelser.

Når det gjelder annen politisk aktivitet, er bildet mer sammensatt enn forestillingen om en liten superaktiv kjerne som gjerne går igjen i omtaler av ungdomsrådene (Bygdås & Hagen, 2022). Nesten halvparten av respondentene oppgir at de ikke er aktive i noen annen politisk eller samfunnsrettet organisasjon enn ungdomsrådet. Noen er aktive i én organisasjon i tillegg til ungdomsrådet, og en mindre gruppe i flere. Likevel ser ungdomsrådet ut til å være den viktigste politiske arenaen for mange av dem som har svart, snarere enn bare én av mange arenaer for en allerede politisk engasjert «elite».

Vi kan også sammenligne noen bakgrunnsvariabler med Ungdata som er representativ for ungdomsbefolkningen i hele Norge. Kjønnsmessig skiller ungdomsrådene seg noe fra ungdomsbefolkningen ellers. I vårt materiale er det en overvekt av jenter. Rundt 58 prosent av ungdomsrådsmedlemmene er jenter, mot om lag halvparten i Ungdata. Guttene er tilsvarende underrepresentert. Forskjellen er tydelig, men ikke dramatisk, og det er fortsatt en betydelig andel gutter i rådene.

Av de 224 ungdomsrådsmedlemmene som har svart på undersøkelsen vår, oppgir ca. 10 prosent av ungdommene at begge foreldre er født i utlandet. For dette spørsmålet har vi ingen nyere sammenlignbare tall fra Ungdata, men en rapport fra 2018 oppgir en andel ungdom med innvandrerbakgrunn på 14,6 prosent (Bakken & Hyggen, 2018). Hva vi derimot ser er at det er ungdomsrådsmedlemmer med slik minoritetsbakgrunn i kun 1 av 3 av ungdomsrådene. Vi finner imidlertid ingen statistisk signifikante forskjeller mellom sentralitetsklasser eller kommunestørrelser på dette området, noe som tyder på at den trolige underrepresentasjonen blant ungdommer med innvandringsbakgrunn er et gjennomgående trekk på tvers ungdomsråd i (fylkes)kommunene.

Når vi ser på sosioøkonomiske forhold, har vi brukt samme type indikatorer som i Ungdata, men i en noe forenklet versjon. Disse er gjengitt i

Tabell 5. Her peker særlig én indikator seg ut. En klart større andel av ungdomsrådsmedlemmene oppgir at de har mer enn 100 bøker hjemme, sammenlignet med ungdom generelt. Det kan tolkes som at ungdomsrådsmedlemmene i gjennomsnitt har noe høyere kulturell kapital. Her finner vi i tillegg en liten forskjell mellom kommuner, hvor de mest sentrale kommunene har ungdomsrådsmedlemmer med noe høyere kulturell kapital. Dette er ikke så overraskende, men en forskjell man ofte finner i befolkningen ellers. Ungdomsrådsmedlemmene skårer også noe høyere på antall biler i husholdningen, mens de ligger litt lavere når det gjelder antall feriereiser siste år. Vi finner i tillegg at ungdommene fra små kommuner har signifikant flere biler i familien enn ungdom i de større kommunene, noe som trolig reflekter transportbehov heller enn kun sosioøkonomisk status. Tilgangen på PC og nettbrett er omtrent den samme i vår undersøkelse som i Ungdata.

Tabell 5: Sammenlikning av sosioøkonomisk status mellom ungdomsrådsmedlemmer i vår undersøkelse, og ungdomsbefolkningen ellers. Kilde for Ungdata: Bakken m.fl. (2024)

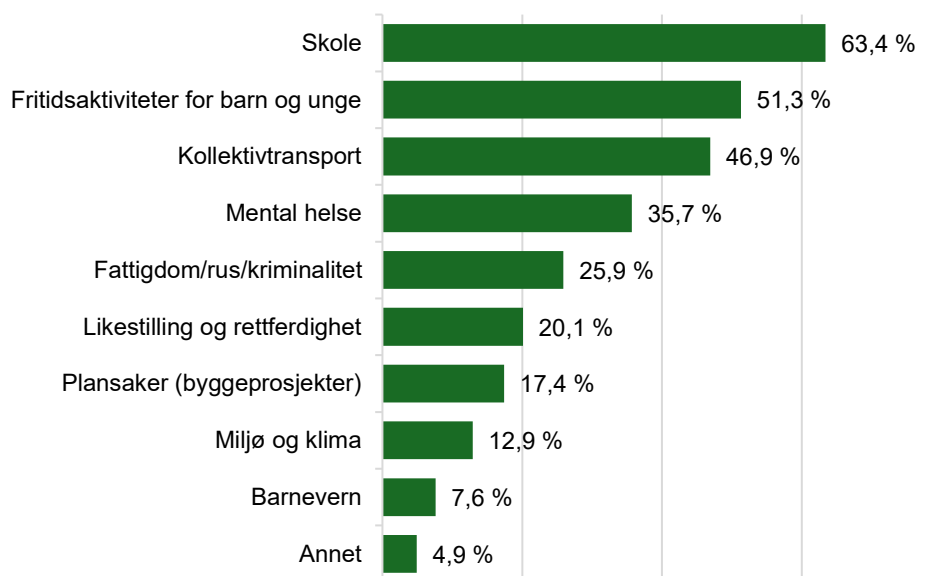
Sosioøkonomisk status	Ungdomsråds-medlemmer	Ungdomsbefolkningen ellers (Ungdata 2022-24)
Mer enn 100 bøker hjemme	68,1 %	46 %
2 eller flere biler	81,2 %	70 %
2 eller flere ferier siste år	47,7 %	54 %
3 eller flere PC-er/nettbrett	90,5 %	88 %
	N = 224	N = 150 673

Samlet sett tyder dette på at ungdomsrådsmedlemmene som har svart, skiller seg noe ut fra ungdomsbefolkningen. Det er flere jenter, og de ser ut til å komme fra husholdninger med litt høyere sosioøkonomiske ressurser, særlig målt som kulturell kapital. I tillegg viser vår undersøkelse at medlemmer med innvandrerbakgrunn er svakt representert i de fleste ungdomsråd. Samtidig er ikke andre forskjeller så store, og når det gjelder politisk organisasjonsdeltakelse, er det minst like vanlig å ikke være aktiv som å være det. Dette er viktig å ha i bakhodet når vi ser på hvordan de selv vurderer innflytelse. Vi ser ingen klar tendens til at noen (fylkes)kommuner er systematisk bedre til å rekruttere bredt fra sin ungdomsbefolkning enn andre. Dette funnet er også konsistent med funnene om minoritetsrekrutteringsstrategier i koordinatorundersøkelsen, hvor de færreste av (fylkes)kommunene har noen slik strategi. Det overordnede funnet, basert på vårt begrensede datamateriale, er derfor at de fleste (fylkes)kommunene har de samme kjennetegnene: herunder lav andel ungdommer med innvandringsbakgrunn, og generelt litt høyere sosioøkonomisk status enn ungdomsbefolkningen ellers.

7.2 Temaer som opptar ungdomsrådsmedlemmene

Figur 23 viser hvilke tematiske saker som ungdomsrådsmedlemmene oppgir at engasjerer dem mest. Hver respondent ble bedt om å peke ut de tre viktigste saksområdene, og prosenttallene viser hvor stor andel som har valgt hvert tema. Skole topper listen med 63 prosent, etterfulgt av fritidsaktiviteter for barn og unge med 51 prosent, kollektivtransport med 47 prosent og mental helse med 36 prosent. Lenger ned følger fattigdom/rus/kriminalitet, likestilling og rettferdighet, plansaker (byggeprosjekter), miljø og klima og barnevern.

Figur 23: Svar på spørsmålet: Hvilke type saker er det som engasjerer deg i (fylkes)kommunen din? Velg de tre viktigste sakene



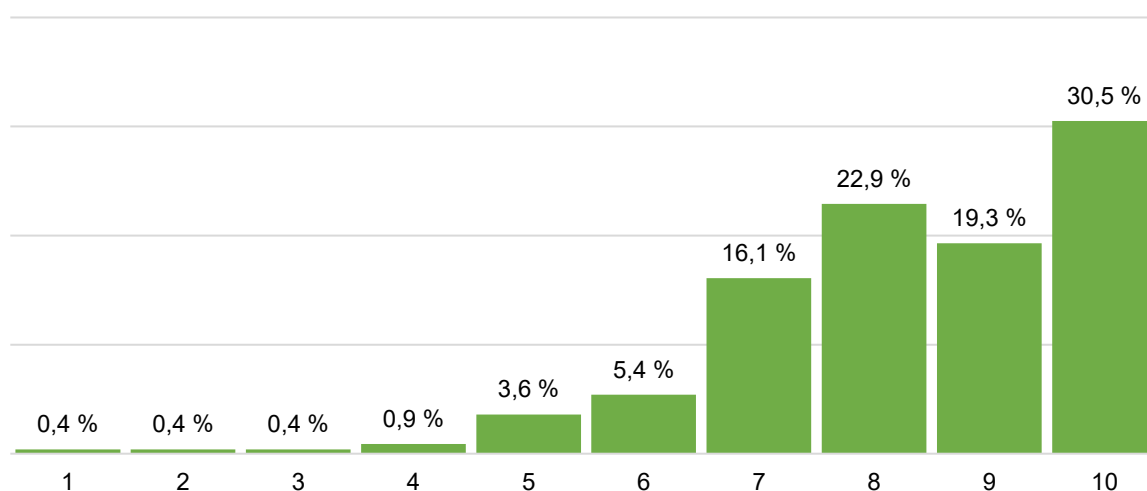
Sammenliknet med kartleggingen av hva ungdomsrådene uttaler seg om, presentert i kapittel 5.3, ser vi et delvis sammenfall og noen avvik. Sammenfallet er størst på toppen, hvor skole/utdanning er det største temaområdet både i medlemmenes engasjement og i sakskartet, der utdanning utgjør 18 prosent av de substansielle sakene. Fritidsaktiviteter har en parallell i kategorien «Kultur og idrett» (10 prosent av sakene).

De tydeligste avvikene gjelder temaer som engasjerer medlemmene, men som i liten grad finnes i sakskartet i kartleggingen i kapittel 5.3. Kollektivtransport engasjerer nesten halvparten av medlemmene, men utgjør bare to prosent av sakene rådene behandler. Mental helse engasjerer over en tredjedel, mens kategorien «Helse» i sakskartet ungdomsrådene er blant de minste, med under seks prosent. Også fattigdom, rus og kriminalitet, og miljø og klima er temaer som engasjerer mange medlemmer, men som i begrenset grad havner på rådets dagsorden. Motsatt ser vi at ungdomsrådene behandler relativt mange plansaker, men det er et tema som engasjerer ungdomsrådsmedlemmene relativt sett lite. Hovedbildet er at ungdomsrådenes saksbehandling reflekterer skole- og kultur/fritidstemaer rimelig godt, men i mindre grad fanger opp andre temaer som medlemmene selv oppgir som mest engasjerende, særlig kollektivtransport og mental helse.

7.3 Ungdomsrådsmedlemmene er svært fornøyde

Figur 24 viser at ungdomsrådsmedlemmene generelt er svært fornøyde med sin deltakelse. På spørsmålet om hvor mye de vil anbefale en venn eller bekjent å bli medlem av ungdomsrådet, på en skala fra 1 til 10, likner svarfordelingen mer på en «gladkurve» enn på en normalfordeling. Nesten ingen plasserer seg helt i bunnen av skalaen. Bare en håndfull svarer mellom 1 og 3. I andre enden av skalaen er det derimot tett. Tre av ti gir ungdomsrådsdeltakelse høyeste skår (10) og en stor andel legger seg på 8 eller 9. De midtre skårene (4–6) er relativt svakt representert.

Figur 24: Svar på spørsmålet: "På en skala fra en til 10, hvor mye vil du anbefale en du kjenner å bli medlem av ungdomsrådet? 1 betyr veldig lite, 10 betyr veldig mye." (N=223)



Når vi legger dette sammen, ser vi at et klart flertall av ungdomsrådsmedlemmene i stor grad vil anbefale andre å delta. De aller fleste som har svart, synes med andre ord at det er positivt og meningsfullt å sitte i ungdomsrådet. Dette harmonerer også med erfaringer fra tidligere forskning, om at medvirkning har positive effekter for deltakerne. Ungdomsråd oppleves ofte som viktige arenaer for å lære om politikk, bygge nettverk og bli tatt på alvor som ungdom (Egner m.fl., 2022; Hagen m.fl., 2023; Knudtzon & Tjerbo, 2009; Proba & Telemarksforskning, 2022; Ramos m.fl., 2026). Vårt materiale motsier ikke dette bildet. Tilfredsheten med å delta er høy, selv om vi har vist at den målbare virkningen av ungdomsrådenes innspill er begrenset.

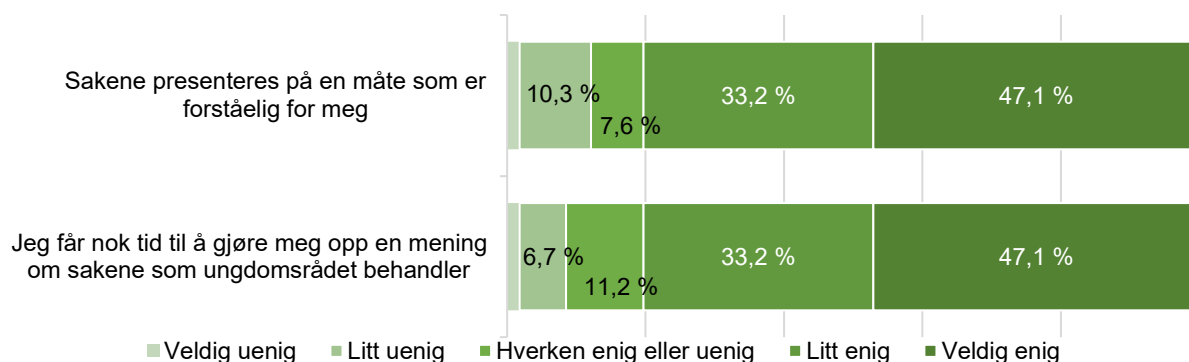
7.4 Opplevelse av sakene – grunnlaget for å uttale seg

Som vi var inne på i kapittel 5, er det å uttale seg om en sak en forutsetning for å kunne påvirke politiske beslutninger. For å kunne uttale seg i en sak, må også sakene ungdomsrådet behandler oppleves som relevante, forståelige og at en har nok tid til å sette i seg inn i saken og gjøre seg opp en mening. På alle disse tre spørsmålene svarer ungdomsrådsmedlemmene positivt. Nesten 90 prosent er helt eller noe enig i at ungdomsrådet behandler saker som er viktige for ungdom.

Figur 25 viser at et stort flertall opplever at sakene presenteres på en måte de forstår. De fleste er enige i at de får nok tid til å gjøre seg opp en mening før sakene behandles. Mange svarer «litt enig», men en enda større andel svarer «veldig enig» på disse spørsmålene. Bare en mindre gruppe sier seg direkte uenig i at sakene presenteres forståelig eller at de får

nok tid. En del er imidlertid usikre eller nøytrale, og noen få opplever at sakene enten er vanskelige å forstå, eller at tidsrammene er for stramme. Hovedbildet er likevel at ungdomsrådsmedlemmene stort sett opplever at de har rimelig gode arbeidsbetingelser. De har tilgang til informasjon, de forstår hva sakene handler om, og de har tid til å ta stilling til saker.

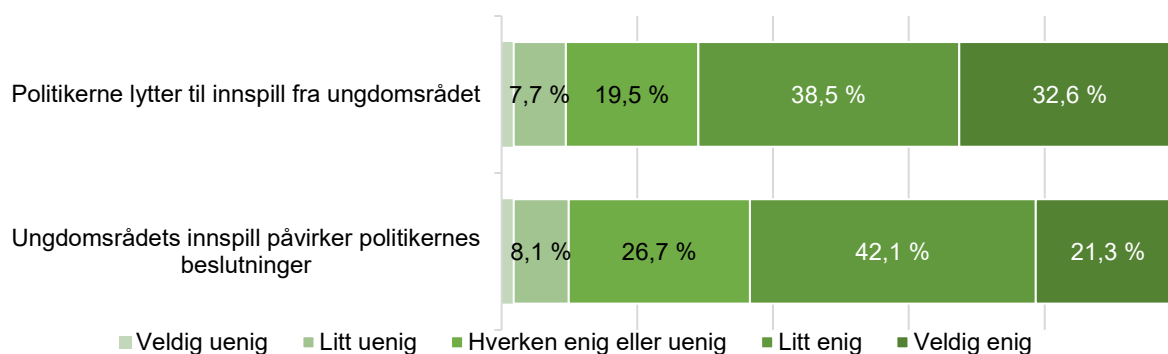
Figur 25: Svar på spørsmål om sakene er forståelige om det er nok tid til å gjøre seg opp en mening om dem (N=223)



7.5 Opplever de å bli lyttet til – og å ha innflytelse?

I spørreundersøkelsen har vi både spurt om ungdomsrådsmedlemmene opplever å bli lyttet til, og om innspillene deres påvirker beslutninger (se Figur 26). Et klart flertall er enige i påstanden om at politikerne lytter til innspill fra ungdomsrådet. Mange svarer at de er «litt enig» (38,5 prosent), og en stor gruppe svarer at de er «veldig enig» i at politikerne lytter (32,6 prosent). En mindre gruppe er uenig, og en del svarer hverken enig eller uenig, men hovedtyngden ligger på den positive siden.

Figur 26: Svar på spørsmål om egenopplevd innflytelse (N=221)



Når vi går til spørsmålet om innspillene påvirker politikernes beslutninger, blir bildet litt mer avdempet, men fortsatt positivt. Her er det flere som svarer nøytralt (26,7 prosent), og andelen som er «veldig enig» i at de påvirker (21,3 prosent), er lavere enn når vi spør om lytting. Men også her svarer de fleste at de i noen grad opplever at ungdomsrådet påvirker politikk og beslutninger.

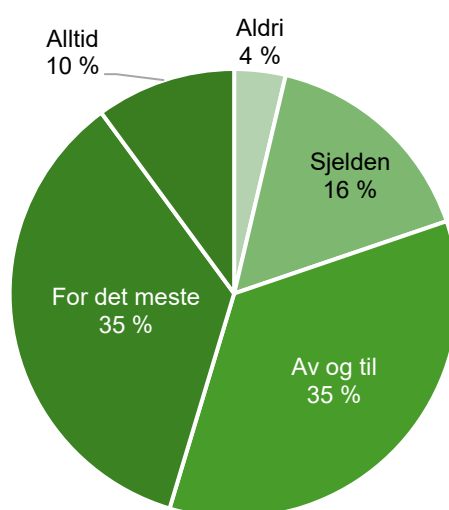
Vi ser altså et visst skille mellom det å bli lyttet til og det å ha gjennomslag, men ungdommene opplever at de har noe av begge deler. De færreste sitter trolig igjen med et inntrykk av at ungdomsrådet er bare symbolsk. For mange ser det tvert imot ut til å være en

arena der innspill blir hørt, og der de tidvis også mener å se at det de sier får konsekvenser. Dette står i kontrast til funnene i kapittel 5 og 6, der vi bare så i en liten andel av sakene at ungdomsrådets innspill eller annen ungdomsmedvirkning har satt spor i vedtak og planer.

7.6 Tilbakemeldinger på innspill

Som vi skrev i kapittel 2.7.3 fremheves tilbakemeldinger som sentralt i medvirkningslitteraturen. Skal barn og unge oppleve at de har virkning, må de få vite hva som skjedde med innspill de kom med. I undersøkelsen spurte vi derfor hvor ofte ungdomsrådet får tilbakemelding på hva som har skjedd i saker der de har gitt innspill. Figur 27 viser at et flertall svarer «for det meste» eller «alltid» får slike tilbakemeldinger. En stor gruppe sier «av og til», mens det er en mindre andel som svarer at de sjelden eller aldri får høre hva som skjer videre.

Figur 27: Svar på spørsmålet "Hvor ofte får ungdomsrådet tilbakemeldinger på hva som har skjedd i saker hvor dere har kommet med innspill?" (N=218)



Dette kan være en viktig forklaring på hvorfor ungdomsrådsmedlemmene opplever seg som innflytelsesrike. Hvis det jevnlig kommer tilbake en beskjed om hva som har skjedd, enten det er skriftlig, muntlig eller i møte med politikere og administrasjon, kan det oppleves som at innspillene tas på alvor. Selv om vedtaket til slutt kanskje ikke blir akkurat slik ungdomsrådet ønsket, vil det å få en begrunnelse, en orientering eller en invitasjon til videre dialog kunne styrke opplevelsen av å være en viktig del av prosessen. Det er imidlertid verdt å merke seg at ungdomsrådsmedlemmene oftere mener at de får tilbakemeldinger på sine innspill, enn ungdomsrådskoordinatorerne rapporterer at de gir tilbakemeldinger (se kapittel 4.1.4), hvilket kan henge sammen med at ungdomsrådsmedlemmene er svært fornøyde med deltakelsen generelt, og dermed svarer på de fleste spørsmål i undersøkelsen i positiv retning.

7.7 Oppsummering

Når vi legger disse funnene sammen, tegner det seg et mer sammensatt bilde av innflytelse enn det vi får gjennom analysen av saksdokumenter og planbeskrivelser alene. På den ene siden viser tallene i kapittel 5 at ungdomsrådenes innspill bare unntaksvis henger sammen endringer i forslag og vedtak. På den andre siden viser ungdomsrådsmedlemmenes svar at

de fleste opplever å bli lyttet til, og at en god del mener at de påvirker politikernes beslutninger.

En nærliggende innvending kan være at vi først og fremst fanger opp erfaringene til de mest engasjerte og ressurssterke, og kanskje dermed også de med mest tiltro til å påvirke beslutningene. Ungdomsrådsmedlemmene i undersøkelsen har i gjennomsnitt noe høyere sosioøkonomisk status enn ungdom generelt, det er en viss overvekt av jenter, og vi har trolig best dekning blant dem som ofte møter opp på møtene. Det er sannsynlig at noen mer kritiske eller likegyldige stemmer ikke er med. Samtidig er det lite som tyder på at vi bare har fanget synspunktene til en liten, politisk engasjert kjerne, ettersom de fleste ikke er med i en politisk ungdomsorganisasjon eller annen politisk aktivitet. Vår tolkning er derfor at egenopplevd innflytelse ikke kan forklares bare med skjevt utvalg.

Når ungdomsrådsmedlemmene svarer på spørsmål om innflytelse, kan det handle om mer enn å få gjennomslag i enkeltsaker. Det kan handle om å bli invitert inn i prosesser, få informasjon tidlig, kunne sette ord på egne meninger og få tilbakemelding på det de har spilt inn. Sett utenfra, gjennom saksdokumenter og vedtakstekster, framstår imidlertid innflytelsen som mer begrenset. Her leter vi etter klare og etterprøvbare spor som endringer i ordlyd, alternative forslag, merknader der ungdomsrådet og andre ungdomsmedvirkere eksplisitt nevnes. Mye av det som skjer i møtet mellom ungdomsråd, administrasjon og politikere, foregår imidlertid på arenaer som ikke kan gjenfinnes i dokumenter. I de to neste kapitlene går vi nærmere inn på denne typen ikke-dokumenterbare virkninger.

8 «Usynlige» virkninger

I de foregående kapitlene har vi vist at ungdomsrådernes uttalelser bare unntaksvise kan spores som konkrete endringer i politiske vedtak eller plandokumenter (kapittel 5 og 6). Samtidig ser vi at ungdomsrådsmedlemmene selv mener at de har relativt høy grad av innflytelse på politikernes beslutninger (kapittel 7). En mulig forklaring på dette paradokset er at ungdomsmedvirkning kan ha virkning som oppleves av ungdomsrådsmedlemmer, politikere og administrativt ansatte, men som ikke setter spor i dokumentene vi har analysert. Det er denne typen «usynlig» virkning vi går inn i her. Merk at «usynlig» betyr at selv om virkningen er usynlig i dokumenter, er den likevel synlig for aktørene og kan til dels fanges opp gjennom intervjuer.

Kapittelet besvarer første del av forskningsspørsmål 2.1 om hvilke typer virkninger administrativt ansatte (inkludert planleggere), politikere og ungdomsmedvirkere mener at ungdomsmedvirkningen har. Det bidrar også med svar på spørsmål 2.4 om hvordan unges innspill behandles i den politiske beslutningsprosessen. Analysen bygger på de fire kvalitative casestudiene som er beskrevet i kapittel 3, og særlig på intervjuene med ungdomsrådsmedlemmer, politikere, koordinatorene og ansatte i administrasjonen, herunder planavdelingen. Som nevnt i kapittel 3.2.2, omtaler vi de fire casene som Bygdekommunen, Forstadskommunen, Bykommunen og Fylkeskommunen. Vi går først gjennom medvirkning som en innbakt del av administrasjonens saksarbeid, deretter indirekte formidling og interne politiske diskusjoner, så ikke-politiske saker, og til slutt bruken av talerett.

8.1 Medvirkning som en innbakt del av saksarbeidet

Et gjennomgående trekk i intervjuene med administrativt ansatte og planleggere er at de framhever ungdomsmedvirkning som nyttig fordi de lærer om ungdoms erfaringer og perspektiver. Samtidig beskriver de en praksis der ungdomsinnspill ofte ikke gir egne, tydelige spor i saksdokumentene, men i stedet formuleres muntlig eller lagres som dokumentasjon for de som utformer saksgrunnlaget i administrasjonen.

Flere peker på at vanlige høringsrutiner ikke fungerer så godt for barn og unge, og at de derfor har forsøkt å utvikle mer aktive og dialogbaserte former for medvirkning. En planlegger i Bygdekommunen sier:

«Det er generelt ikke så enkelt å involvere barn og unge. I hvert fall ikke på den vanlige måten. Sende ting på høring osv. Det blir en form for medvirkning som jeg ikke føler passer for den gruppa. Det er derfor vi har prøvd å legge til rette for at vi er litt mer aktive og inviterer til samtaler og dialog.» (Planlegger, Bygdekommunen)

Mange av de innspillene som kommer i slike prosesser, er muntlige. Saksbehandlere og planleggere møter i ungdomsrådet, orienterer om saker og får respons der og da. Innspillene tas med tilbake og «bakes inn» i større sakskompleks, uten at det nødvendigvis framgår senere at de stammer fra ungdomsrådet. Planleggere i Bykommunen beskriver hvordan den viktigste gevinsten ofte er å få tak i hva ungdommene er opptatt av, mer enn konkrete ferdige løsninger:

«Den største gevinsten som jeg ser, i forhold til mitt perspektiv, er jo det bare å høre litt hva de er opptatt av, i diskusjonene sine når de sitter rundt et bord i grupper og jobber. Og så bare fange opp hva er fokuset deres, og hva er de opptatt av.» (Planlegger, Bykommunen)

En annen planlegger i samme kommune peker på at de sitter på mye dokumentasjon fra medvirkningsprosesser som ikke følger saken videre i saksdokumentene, men likevel kan ha vært gjennomgått i et politisk utvalg:

«Når dokumentasjon og sånn som alle de lappene som ble systematisert og godt foredla [snakker om ungdomsmedvirkning i en plansak], ble gjennomgått av politiske utvalg, så gjør jo det noe med hodene deres som politikere. [...] Men vi har jo masse dokumentasjon på medvirkning. Som ikke nødvendigvis følger den politiske saken. Sånn fordi det er på en måte mer brukt som en del av arbeidet. Så det ... Dere vil ikke nødvendigvis finne det på møtekalenderen.» (Planlegger, Bykommunen)

8.2 Indirekte formidling

En mer indirekte form for påvirkning er at en voksenrepresentant som har rådført seg med ungdomsrådet, videreformidler deres synspunkter i muntlig eller skriftlig form. Det kan for eksempel skje når den som er barn- og unges representant i plansaker, også er ungdomsrådskoordinator. Dette er tilfellet i Bygdekommunen. Barn- og unges representant kan her både tale på vegne av ungdomsrådet og på egne vegne, og vurderer underveis om saker skal tas videre til ungdomsrådet. Det gjør det mulig å få inn ungdomsperspektiv tidlig, men innebærer også at en del uttalelser ikke blir behandlet som egne ungdomsrådssaker.

På fylkesnivå beskriver ungdomsrådskoordinatoren en annen form for indirekte virkning. Vedkommende ser det som en del av sin jobb å ta ungdomsrådets syn med inn i interne møter. Dette gjelder spesielt i møter med administrasjonen. Koordinatoren opplever at både ansatte og politikere blir mer bevisste på at de må ta hensyn til ungdomsrådet i saksbehandling og beslutningsprosesser.

8.3 Interne politiske diskusjoner

Politikerne vi har intervjuet, sier alle at ungdom skal høres, og at ungdomsrådet er en naturlig del av den politiske infrastrukturen. Samtidig beskriver de en praksis der ungdomsrådets innspill i stor grad virker gjennom interne diskusjoner og vurderinger som ikke etterlater seg spor i vedtaksteksten. For eksempel uttrykker politikerne fra Bykommunen at politikerne i kommunestyret kappes om å være den første som referer til ungdomsrådets innspill:

«Jeg opplever at det går litt sport i å være den første til å ta ordet og si at man har lagt merke til innspillet sånn og sånn, og er opptatt av ditt og datt i forbindelse med ungdom, da. Eller være den første til å fremme endringsforslag på bakgrunn av uttalelsen eller tilbakemeldingen fra ungdomsrådet. Jeg opplever absolutt at når man er på banen, så blir det lagt merke til. Og det blir lagt vekt på.» (Politiker, Bykommunen)

Likevel, da vi gikk gjennom videostrømming av kommunestyre- og utvalgsmøter der vi visste at ungdomsrådet hadde kommet med uttalelser i Bykommunen, var det ingen som nevnte ungdomsrådet.

Politikeren i Forstadskommunen kaster lys over hvordan begge deler kan være tilfelle. Hen er opptatt av at ungdomsrådets innspill som regel diskuteres på interne møter i partigruppene, før utvalgsmøtene og kommunestyremøtet når politikerne snakker på tvers. Grunnen er, ifølge politikeren, at politikere som regel ikke vil bruke sin knappe taletid på å gjenta ungdomsrådets uttalelse. De fleste referanser til ungdomsrådet og vurderinger av deres meninger skjer dermed på et tidligere stadium i den politiske prosessen enn det som

blir synlig i protokollene. Det betyr at ungdomsmedvirkning kan ha påvirket argumentasjon og avveininger, uten at dette framstår eksplisitt i protokollen fra kommunestyremøtet.

8.4 Ikke-politiske saker

Ungdomsrådsmedlemmene vi har intervjuet, beskriver også virkning på måter som ikke handler om politiske vedtak i snever forstand. De legger særlig vekt på å ha innflytelse over arrangementer, aktiviteter og andre tilbud for ungdom, og på å bli hørt i prosesser som angår dem. Dette stemmer godt overens med funnene i den KI-assisterte tekstanalysen, hvor så mange som to tredjedeler av sakene ungdomsrådene behandler er noe annet enn politiske saker.

I Bykommunen kommer det fram at noen opplever det å påvirke innholdet i arrangementer som en viktig form for innflytelse. Det handler både om å få gjennomført egne ideer og om å se at kommunen faktisk følger deres anbefalinger:

«Jeg føler vi får gjennomslag på ting. Det er jo ikke sånn at det er ingenting som skjer. Jeg føler at sånn som du sier med den volleyball-turneringa, har vi fått til. Konserten med Karpe har vi fått til.» (Ungdomsrådsmedlem, Bykommunen)

Slike saker er ikke nødvendigvis politiske i formell forstand. De behandles ikke som egne saker i kommunestyret, og vil sjelden dukke opp i dokumentanalysen vår. Men for ungdommene selv framstår de som tydelige uttrykk for at det nytter å engasjere seg, og for at kommunen lytter.

Når vi ber administrative ansatte om eksempler på gjennomslag, trekker flere fram saker som ligger utenfor de ordinære politiske vedtakene. I Bykommunen handler dette blant annet om arrangementer. Et eksempel er byjubileet hvor ungdomsrådet ble bedt om å komme med innspill til hva slags arrangementer de ønsket seg gjennom året. Her fikk de gjennomslag for innspill som handlet om innhold i programmet. Et annet eksempel er en volleyball turnering hvor de også hadde ansvar for opplegget, som ble gjennomført i tråd med det ungdomsrådet ønsket.

Kultursjefen viser til en sak der det var bevilget penger til barn og unge uten føringer, og der ungdomsrådets stemme ble viktig for hva midlene ble brukt til. Planavdelingen peker også på at ungdom kan ha gjennomslag i «mindre saker som omhandler tilbud/tiltak til unge, som skaterampe». Dette er beslutninger som ofte tas innenfor administrasjonen eller som del av gjennomføring av vedtatt politikk. De havner derfor ikke som eget punkt i en møteprotokoll, men for de involverte framstår de som uttrykk for at ungdomsmedvirkning har virkning.

8.5 Bruk av talerett

En annen type innspill som ungdomsrådene noen ganger kommer med, men som ikke nødvendigvis vises i protokoller er muntlige innspill i kommunestyre- og fylkestingsmøter, eller i utvalgsmøter i disse organene. Her kan ungdomsrådet enten benytte seg av talerett, dersom de har det, eller inviteres inn spesielt av politikerne. I Bygdekommunen benytter ungdomsrådet seg av sin talerett, og gjerne i behandlingen av budsjettforslaget:

«Jeg var der og ga vårt innspill til budsjettet i år. Det gikk veldig bra. Og det var mange som kom bort til meg og sa at det er veldig bra at vi kommer hit og liksom sier vår mening og ikke bare sender skriftlig innspill, men også faktisk møter opp i kommunestyret og ... ja, sier det vi mener.» (Ungdomsrådsmedlem, Bygdekommunen)

Et annet eksempel fra Fylkeskommunen er da utdanningsutvalget inviterte ungdomsrådet til å komme på utvalgsmøtet for å presentere sine synspunkter på forbud mot russesymboler og effekter på de videregående skolene.

8.6 Oppsummering

Alle de overnevnte eksemplene viser at ungdomsmedvirkning kan ha flere typer virkning som i liten grad lar seg fange opp gjennom analyse av politiske vedtak og plandokumenter. Sett fra utsiden kan ungdomsmedvirkning derfor se ut til å ha relativt liten betydning. Sett fra innsiden beskrives et mer sammensatt bilde, der ungdomsinns spill kan bidra til konkrete endringer, og påvirke måten både administrasjon og politikere utformer og behandler saker.

I kapittel 7 så vi at mange ungdommer opplever at de har reell innflytelse, selv om vi bare i begrenset grad finner spor av dette i politiske dokumenter og vedtak. En forklaring på dette ligger i den «usynlige» virkning gjennom møter og dialog som sjelden fanges opp i saksdokumentene. I det neste kapitlet beveger vi oss fra aktørenes egne vurderinger av virkninger til hva prosess-sporing av enkeltsaker kan vise. Kapitlet besvarer andre del av forskningsspørsmål 2.1, om hva sporing av unges innspill viser om virkninger. Her går vi inn i den «sorte boksen» og viser at mange forhold spiller inn på om ungdomsmedvirkning får virkning, og at resultatene oppnås på flere arenaer enn kun i ungdomsrådet eller planprosessen.

9 Hva kjennetegner saker hvor ungdom har og ikke har virkning?

I dette kapitlet sporer vi konkrete saker fra ungdomsrådets innspill til endelig politisk behandling og vedtak. Sammen med kapittel 8 og 10 utgjør dette en kvalitativ analyse av virkning som komplementerer den tekstbaserte analysen i kapittel 5 og 6. Mens kapittel 8 viste hva ulike aktører mener om virkninger, undersøker vi dette kapitlet hva som skjer i utvalgte saker fra innspill til vedtak. Sakssporingen er gjennomført sammen med unge medforskere i de fire casestudiene. Vi følger 19 saker som medforskerne selv har vært med på å velge ut.

Kapittelet besvarer flere av forskningsspørsmålene som ligger til grunn for studien. Det bidrar primært til andre del av forskningsspørsmål 2.1, om hva prosess-sporing av unges innspill viser om virkninger, og til forskningsspørsmål 3.4 om hvilke mekanismer som forklarer eventuelle sammenhenger mellom rammebetingelser og virkninger. Det bidrar dels også med kvalitativt datagrunnlag for å svare på spørsmål 2.4 om hvordan innspill behandles i den politiske beslutningsprosessen og hvordan de forplanter seg fra dagsorden fram til endelig vedtak, samt spørsmål 2.5 om hvordan innspill bidrar til å endre beslutningsunderlag fra (fylkes)kommuneadministrasjonen eller politiske vedtak. Vi presenterer først utvalget av saker, før vi går gjennom hvilke typer virkning vi finner, fra saker uten dokumenterbar virkning til saker med forandrende virkning. Deretter ser vi på hvilke mekanismer og betingelser som henger sammen med fravær av virkning, og hva som kjennetegner saker der innspillene gir resultater.

9.1 Sakene i prosess-sporingen

Felles for sakene som ble sporet i hvert av casene er at ungdomsrådet eller andre medvirkningsarenaer har spilt en tydelig rolle, enten ved å ta initiativ til saken eller ved å gi innspill underveis i en pågående prosess. Sakene spenner vidt. Noen handler om lokale fritidstilbud og tjenester rettet mot barn og unge, som juniorklubb og kveldsåpen kulturskole. Andre er større og mer langvarige prosesser, som forslag om skolenedleggelser og sentrumsplan. I Fylkeskommunen følger vi blant annet politiske diskusjoner om å videreføre eller avvikle ordninger som drosjetransport for ungdom, og en kulturkortordning, der ungdomsmedvirkning har vært en del av beslutningsgrunnlaget. I kapitlet har vi valgt å framheve enkelte av sakene for å illustrere variasjonen i hvordan ungdomsinns spill blir behandlet, og hvilke typer virkning vi kan observere.

9.2 Fra ingen til forandrende virkning

9.2.1 Saker uten virkning

I flere av sakene vi sporet, finner vi *ingen* tegn til at ungdomsinns spill har påvirket innstilling eller vedtak. Ungdomsråd eller andre medvirkningsarenaer har vært inne i prosessen, men når vi følger sakene gjennom saksdokumentene, er innspillene ikke gjenfinnbare.

Ungdomsinnsspill ikke besvart i Boligplan

En boligutviklingsplan ble vedtatt av kommunestyret i Bykommunen i 2023. Saken var forholdsvis stor og kompleks, med mange interessenter involvert, og berørte ungdom indirekte. Planforslaget var åpent for høring i flere omganger, men ungdomsrådet sendte aldri en skriftlig høringsuttalelse. Medvirkningen kom i stedet sent i prosessen, og besto av et muntlig innspill til en kommuneplanlegger på et av ungdomsrådets møter. Ungdomsrådet hadde i begrenset grad satt seg inn i saken på forhånd, og innspillene var ikke formulert som krav eller forslag som politikerne måtte ta stilling til, men heller som generelle betraktninger om hva ungdomsrådet mente var viktig.

De ble verken svart ut i plandokumentet eller fanget opp indirekte i utformingen av planen. Mekanismen i denne saken er at innspillet ble oversett av beslutningstakerne. Når innspillet kommer sent, ikke er formulert slik at det passer inn i beslutningssystemet, og i tillegg konkurrerer med innspill fra mer mektige aktører i en kompleks plansak, blir det lett borte i den politiske saksgangen.

I flere av sakene vi sporet, finner vi *ingen* tegn til at ungdomsinnsspill har påvirket innstilling eller vedtak. Ungdomsråd eller andre medvirkningsarenaer har vært inne i prosessen, men når vi følger sakene gjennom saksdokumentene, er innspillene ikke gjenfinnbare.

En typisk situasjon er at ungdomsrådet får en sak til orientering på et sent tidspunkt, uten tid til å forberede seg eller formulere konkrete forslag. I ett tilfelle ble ungdomsrådet presentert for saken på samme møte som de skulle gi innspill. Innspillene blir dermed svært generelle. En annen er at innspillene ikke kobles tydelig til et organ eller en beslutning, slik at det er uklart hvem som har ansvar for å ta dem videre.

Ikke gjennomslag i skolepermisjonssak

I forbindelse med ny opplæringslov skulle Forstadskommunen lage egne lokale forskrifter om skoleregler, hovedmål og permisjon. Kommunedirektøren sendte ut et ferdig forslag til rådene og politikerne, uten forutgående dialog med ungdomsrådet. Ungdomsrådet stilte seg i hovedsak bak reglementet, men kom med konkrete innspill om at det burde gis permisjon for politisk engasjement og viktige idrettsarrangement. Både oppvekstutvalget og kommunestyret avviste begge forslagene, med begrunnelse i at de var «uforsvarlige» med hensyn til fravær.

Mekanismen kan beskrives som uforpliktende lytting. Politikerne tok stilling til innspillene, men var ikke forpliktet til å følge dem. Konteksten var sterke voksenmeninger om fraværsregler, og mangel på forutgående dialog gjorde at ungdomsrådet ikke fikk anledning til å raffinere forslagene eller begrunne dem nærmere.

9.2.2 Forsterkende virkning

I noen saker ser vi at ungdommers innspill brukes til å styrke eller legitimere forslag som allerede finnes. Innspillene endrer ikke retningen i saken, men gir ekstra tyngde til løsninger som har støtte fra før. Dette kaller vi forsterkende virkning. Vi har ikke mange eksempler på slik forsterkende virkning, noe som trolig skyldes valget av saker – ikke graden av forekomst.

«Pass på de som bor på hybel!»

Fylkestinget vedtok i 2024 å legge ned flere videregående skoler i fylket etter en lengre politisk prosess der ulike alternativer ble vurdert, og etter en omfattende medvirkningsprosess blant ungdom i hele fylket. Ungdomsrådet kom med to innspill, i en protokoll og et høringsbrev. De tok ikke stilling til konkrete skolenedleggelses, men løftet fram behovet for alternative opplæringsmodeller og for å ivareta de hybelboerne det ville bli flere av etter nedleggelsene. Det er likheter mellom deler av høringsinnspillet og det endelige vedtaket, både i ordlyd og i hvordan tilbudet innrettes, og høringsinnspillet ble vist til av både posisjon og opposisjon i fylkestingsdebatten.

Lederen av utdanningsutvalget mener imidlertid at ungdomsrådets synspunkter samsvarte med synspunkter som allerede fantes blant politikerne, og at innspillet ikke brakte noe nytt inn. Mekanismen ligger i at ungdomsrådets innspill bekreftet posisjoner politikerne allerede hadde. Når uttalelsen samsvarte med synspunkter de selv sto for, gjorde det dem sikrere i beslutningen og enklere å forsvare standpunktene i debatten. En kontekstuell betingelse var at saken berører ungdom direkte, med protester fra ungdom rundt om i fylket, noe som trolig gjorde det politisk attraktivt for politikerne å vise lydhørhet overfor ungdom.

9.2.3 Berikende virkning

Flere saker med berikende virkning, dvs. at ungdomsrådet eller andre ungdomsmedvirkere kommer med innspill som supplerer eksisterende beslutninger, kjennetegnes ved at ungdomsmedvirkere inviteres til å komme med innspill. At sakene i tillegg har et barne- eller ungdomsfokus ser ut til å øke sannsynligheten for at deler av deres innspill slipper til.

Skatepark i sentrum

Områdereguleringen for sentrum i Bygdekommunen har pågått i syv år, og er en omfattende og konfliktfylt sak med flere sterke interessegrupper involvert. Ungdomsrådet har kommet med flere innspill underveis. Selv om rådsmedlemmene ble skiftet ut over årene, bygget forslagene på hverandre. Et av hovedinnspillene var å sette av plass til en skatepark i sentrum. I den endelige planen er det satt av et område til skate- og aktivitetspark, og også andre forslag fra ungdomsrådet som å beholde kommunehuset som kulturhus, ble videreført inn i den politiske behandlingen.

Virkningen er her berikende. Mekanismen er kognitivt mangfold: ungdommens ønske om en skatepark lå i utgangspunktet i de voksnes blindsoner, der oppmerksomheten var rettet mot bygningshøyder, arkitektonisk uttrykk og parkering. Kravene om medvirkning, og den gjentatte insisteringen fra ungdomsrådet, bidro til at dette perspektivet ble realisert. Det krevde altså både innsats og kvalitet på innspillet for å bli lyttet til. En kontekstuell betingelse som intervjuene fremhevet, er frykten for fraflytting fra bygda og tanken om at ungdom som trives, har større sjanse til å bli boende eller komme tilbake.

Vi har også fulgt en annen sak med en kulturkortordning for ungdom, hvor Ungdommens fylkesting har fått lagt til kino til rabattert pris. Saken berører ungdom direkte, og det har vært viktig for de som utarbeider saken å innhente informasjon om ungdomsgruppens forslag til og ønsker om hvilke tilbud som skal omfattes av kulturkortet. Grunnen er at de som jobber i administrasjonen har begrenset informasjon om ungdoms ønsker, så vel som hvilke kulturtilbud som finnes rundt om i fylket. Berikende virkning er slik sett knyttet til voksnes behov for kunnskap som de ikke selv har, men som ungdom besitter.

9.2.4 Forhindrende virkning

I noen saker ser vi at ungdomsinns spill har bidratt til å hindre eller stoppe foreslåtte endringer. Her handler virkning om å bevare et tilbud som er truet. Vi kaller dette forhindrende virkning.

Bevar juniorklubben!

Juniorklubben er et fritidstilbud for 6.- og 7.-klassinger i bygda, åpent én kveld i måneden. I budsjettforslaget foreslo kommunedirektøren å legge ned tilbudet. Ungdomsrådet skrev et innspill mot nedleggelse, leverte det direkte til politikerne, og møtte deretter opp i kommunestyret og leste opp innspillet. Politikerne vedtok enstemmig å beholde tilbudet.

Det fysiske oppmøtet trekkes i intervjuene fram som avgjørende. Mekanismen er at det ble politisk kostbart å kutte et tilbud til barn og unge når ungdomsrådet sto åpent imot forslaget i selve kommunestyremøtet. Det er vanskeligere å stemme mot et innspill når ungdommen er fysisk til stede i salen enn når det kommer som en fjern instans. Samtidig var tilbudet økonomisk sett rimelig å videreføre, og virkningen ble forhindrende.

I Fylkeskommunen finner vi eksempler på forhindrende virkning, blant annet knyttet til en drosjetransport ordning for ungdom på kveldstid i helgene. I perioder med stramme budsjetter har det vært foreslått å avvike denne og andre tilsvarende ordninger. Ungdomsrådet har da gitt tydelige innspill om betydningen av ordningene for ungdom, og ordningene har blitt videreført. En mulig forklaring på dette utfallet er at ungdomsinns pillet gjør det politisk kostbart å gjennomføre kutt. Det er vanskeligere å legge ned tilbud som ungdom tydelig forsvare, enn de som de ikke gjør noe for å beholde. Motsatt, kan politikerne bruke ungdommens innspill som begrunnelse for å prioritere slike ordninger, på tross av kuttforslag fra administrativ ledelse. Det kan gi politisk gevinst.

9.2.5 Forandrende virkning

I enkelte saker har ungdomsrådet bidratt til å endre saker. De tydeligste eksemplene på dette er omprioriteringer av søknader til Bufdir om tilskudd for å inkludere av barn og unge. I både By- og Forstadskommunen har ungdomsrådet fått fullmakt til å endre kommuneadministrasjonens forslag til prioriteringer.

Fra fire til to skolenedleggelse

I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2024 foreslo kommunedirektøren i Forstadskommunen å legge ned tre barneskoler og én ungdomsskole. Saken var svært kontroversiell, med store protester og uenighet blant politikerne. Ungdomsrådet engasjerte seg gjennom flere kanaler: de skrev et leserinnlegg, leverte to høringsuttalelser, enkeltmedlemmer deltok på folkemøter, og rådet gjennomførte en politisk aksjon som ble omtalt i media. I høringsuttalelsene gikk de inn for å beholde alle barneskolene, men støttet nedleggelsen av ungdomsskolen. Det endelige vedtaket ble å legge ned én barneskole og én ungdomsskole.

Det er vanskelig å fastslå sikkert om ungdomsrådet alene bidro til å endre utfallet. Flere enn rådet protesterte, og saken må forstås som et samspill mellom mange aktører, som foreldre, lokalsamfunn, ungdom og opposisjonspolitikere. Likevel peker intervjuene mot at ungdomsrådets bidrag styrket denne dynamikken på tre måter: innspillet ble oppfattet som legitimt og nyansert fordi rådet gikk inn for nedleggelse av én skole, ikke alle; sentralt plasserte politikere var til stede på ungdomsrådsmøtet og overhørte diskusjonen direkte; og ungdomsrådets aktive bruk av media og aksjonsformer bidro til å øke den politiske kostnaden ved å gjennomføre alle de foreslåtte nedleggelsene. Virkningen kan karakteriseres som forandrende, selv om den er vevd inn i en bredere politisk prosess.

Ungdomsrådet kan også få forandrende virkning i større saker. Et eksempel er skolesaken (se over), som da ungdomsrådet i en av kommunene mobiliserte mot flere foreslåtte skolenedleggelse. Utfallet ble at forslaget fra kommunedirektøren ble justert ned fra fire til to skolenedleggelse. Vi kan ikke si at ungdomsinnspillene alene forklarer denne endringen, men de framstår som en del av den samlede mobiliseringen som bidro til at saken fikk et annet utfall enn først planlagt. Dette eksemplet illustrerer at virkning av ungdomsmedvirkning noen ganger må forstås som del av et større samspill. Ungdomsrådets innspill virker sammen med andre aktører, med politisk dynamikk og med lokale konflikter. Sakssporingen gjør det mulig å se hvordan ungdoms stemmer inngår i slike forløp, selv om det ikke lar seg gjøre å isolere effekten.

9.2.6 Nyskapende virkning?

Det er verdt å merke seg at vi ikke finner eksempler på nyskapende virkning blant sakene vi valgte ut. Det nærmeste eksempelet vi har er ungdomsrådet i Bygdekommunen som foreslo en «mer åpen» kulturskole, det vil si en låseordning som gjør at kulturskoleelever kan bruke kulturskolens lokaler utenom de vanlige åpningstidene. Forslag ble sendt til kommunestyrepolitikere som vedtok å innføre ordningen i sitt budsjett, men det ble senere stoppet av kulturskolens ansatte, som var imot å innføre ordningen. Forslaget hadde med andre ord nyskapende virkning til en viss utstrekning, men ble til syvende og sist stoppet av et veto-punkt i administrasjonen på veien fram til iverksetting.

9.3 Mekanismer og betingelser knyttet til virkning

9.3.1 Ved fraværet av virkning

I saker uten virkning ser vi mekanismer som at innspill blir oversett av beslutningstakerne, at de enten ikke når fram til politikerne, eller oversees fordi de er formulert på en måte som ikke passer inn i beslutningssystemet i kommunen. I Bykommunen finner vi flere plansaker som illustrerer dette. Ungdomsrådet har vært inne i prosesser, fått presentert saker og kommet med synspunkter. Likevel er innspillene fraværende i de dokumentene som leder fram til

politiske vedtak. I sentrale deler av forløpet ser vi at ungdomsorganet har fått saker til orientering, ofte på et relativt sent tidspunkt, og at diskusjonene munner ut i synspunkter og signaler, men ikke i vedtak eller høringsuttalelser som går videre inn i systemet.

Kontekstuelle forhold forsterker dette mønsteret. Plansakene kan være komplekse og konfliktfylte, med flere sterke aktører og interesser inne. Ungdomsinns spill blir én stemme blant mange, og konkurrerer med forslag og argumenter fra administrasjon, utbyggere, interesseorganisasjoner, øvrig lokalbefolkning og etablerte politiske posisjoner. Da kan de lett oversees. Særlig i store og konfliktfylte saker er det ikke gitt at et lite råd bestående av relativt unge personer har den tyngden og de koblingene som skal til for å bli lyttet til og påvirke kursen.

I saker der kommuneøkonomien er presset, er handlingsrommet også mindre. Da blir det vanskelig å gjøre endringer som innebærer kostnader, uavhengig av hvor tidlig eller tydelige ungdomsinns spillene er.

Sakene uten synlig virkning peker mot et samspill av betingelser. Sen involvering og manglende rutiner for å ta inn ungdomsvedtak skaper strukturelle hindre. I bakgrunnen ligger saker som er både komplekse og økonomisk krevende, med mange aktører som trekker i ulike retninger. Til sammen legger dette til rette for mekanismer der ungdomsinns spill glipper ut av den formelle kjeden, selv om medvirkningsaktivitetene i seg selv kan oppleves som positive for dem som deltar.

9.3.2 ...og ved tilstedeværelse av virkning

Sakene der ungdomsinns spill får virkning, ser ved første øyekast ganske ulike ut. Noen munner ut i å berike innholdet i planer, andre i å forhindre kutt, og i enkelte tilfeller ser vi tegn til mer forandring av utfall. Her er det likevel også noen mønstre i hvilke betingelser som spiller sammen, og hvilke mekanismer som trer fram. Disse er oppsummert i Tabell 6.

Et viktig skille fra sakene uten virkning er at innspillene ofte blir formulert og formildet på en måte som passer inn i den formelle beslutningsprosessen. Ungdomsorganene fatter vedtak, skriver uttalelser eller får sine synspunkter inn i saksframleggene. Det finnes også tydeligere koblinger mellom ungdomsråd og de politiske organene som behandler sakene. Kontekstuell er sakene ofte av en type der det finnes et visst handlingsrom, eller der det er politisk kostbart å overse ungdoms synspunkter. Disse sakene er også preget av at det er flere aktører og innspill til stede. Når ungdomsråd får gjennomslag, handler det ikke om at de «styrer» saken alene, men om at deres innspill i noen faser kobles til et beslutningsvindu på en måte som får betydning.

I juniorklubbsaken i Bygdekommunen ser vi et annet mønster. Her er konteksten preget av økonomisk press og forslag om nedlegging av et eksisterende tilbud. Ungdomsrådet engasjerer seg og argumenterer for å beholde klubben. Det finnes kanaler for at innspillene kan kobles til den politiske budsjettprosessen, og personlig oppmøte i kommunestyret er med på å bygge relasjoner mellom politikere og ungdomsmedlemmer. Det er også relativt politisk kostbart å kutte et tilbud til barn og unge, spesielt når ungdomsutvalget går imot nedskjæringen, og at tilbudet koster svært lite.

Tabell 6: Mekanismer og betingelser som kjennetegner saker med og uten virkning

	Saker uten virkning	Saker med virkning
Mekanismer	Ungdomsinns spill blir oversett av beslutningstakere; lytting uten forpliktelser	Inns spill oversettes til vedtak, uttalelser og tekst i saksframlegg; behov for kunnskap om ungdom; politiske kostnader ved å gjennomføre kutt i tilbud til barn og unge
Strukturelle betingelser	Sen involvering, svake rutiner for å ta inn ungdomsvedtak, ungdomsråd plassert langt fra politiske beslutningsarenaer	Tydelige koblinger til politiske organ, kanaler for å legge ved uttalelser, ungdomsorgan som del av etablerte høringsløp
Kontekstuelle betingelser	Komplekse og konfliktfylte saker med mange aktører og trange økonomiske rammer	Saker med noe handlingsrom, eller der det er politisk risikabelt å kutte ungdomstiltak og ordninger ungdommene har eierskap til

Også i sakene om drosjetransport og kulturkort fra Fylkeskommunen er det en lignende dynamikk. Kontekstuell dreier det seg om ordninger som er viktige for ungdoms hverdagsliv, og som har symbolverdi i fylkespolitikken. I perioder med stramme budsjetter blir de foreslått redusert eller avviklet. Ungdommens fylkesting engasjerer seg i å beholde ordningene som de føler eierskap til, og det kan framstå som politisk risikabelt å fjerne ordninger som er tett forbundet med ungdommenes egne innspill. Strukturelt er ungdomsorganet plassert slik at vurderingene deres kan tas inn i sakene, og relasjonelt finnes det politikere som er opptatt av å vise at de lytter til ungdom. Også her er mekanismen at ungdomsinns spill bidrar til å øke den politiske kostnaden ved å avvikle ordninger som er rettet mot unge.

I skolenedleggelsessaken som vi beskrev over, er bildet mer sammensatt. Kontekstuell er dette en konfliktsak med mange involverte aktører og sterke interesser. Forslag om endringer i skolestrukturen utløser engasjement både fra foreldre, lokalsamfunn og ungdom. Ungdomsrådet gir innspill og deltar i debatten. Sakssporingen viser at politikerne endrer kommunedirektørens innstilling, og at to av fire skoler blir beholdt. Strukturelt har ungdomsorganet kobling til beslutningstakerne, som observerer ungdomsrådsmøtet og lytter til deres synspunkter. Inns spillene deres er synlige i den politiske behandlingen og i offentligheten ellers. Ungdomsrådet er samtidig bare én av flere som mobiliserer. Utfallet her kan forstås som resultat av et samspill der ungdomsinns spill inngår sammen med andre aktørers press og politiske hensyn. Virkningen av ungdomsmedvirkningen er trolig forandrende, men den er vevd inn i en bredere politisk prosess som det er vanskelig å skille den helt ut fra.

Sakene med virkning peker dermed også mot et samspill av faktorer. I motsetning til sakene uten virkning ser vi her at innspillene blir formulert og formidlet som noe som hører hjemme i den formelle saksgangen, og at det finnes strukturelle koblinger som gjør at ungdomsvedtak og uttalelser kan følge sakene videre. Kontekstuell handler det ofte om saker med et visst handlingsrom, eller om ordninger der det kan være politisk kostbart å gå på tvers av ungdommens syn.

9.4 Oppsummering

Sakssporingen viser eksempler på alle typene virkning vi har definert i rammeverket, med unntak av nyskapende: fra ingen synlig påvirkning, via forsterkende, berikende og forhindrende virkning, til forandring av utfallet i enkelte saker. Et hovedfunn er at virkning sjelden kan forklares av én faktor alene. Det er først når flere betingelser spiller sammen at innspill fra ungdom setter spor i politikken. Sakene uten virkning kjennetegnes av sen involvering, manglende kobling til beslutningstakere og innspill som er for generelle til å bli fanget opp i den formelle saksgangen, ofte i komplekse saker med trange økonomiske rammer. Sakene med virkning kjennetegnes derimot av at innspillet er formulert som vedtak eller uttalelse, at det finnes strukturelle koblinger som gjør at det følger saken videre, og at saken enten har handlingsrom eller berører ordninger der det er politisk kostbart å overse ungdom. I det neste kapitlet løfter vi blikket og ser hvordan ungdomsråd og andre medvirkningsorgan er koblet til det politiske systemet i de ulike casene, og hvilke betingelser som skal til for at ungdomsmedvirkere skal kunne ha virkning ut over det vi finner i enkeltsakene.

10 Strukturer og relasjoner som potensielt gir virkning

I de foregående kapitlene har vi sett at både organisering og virkning av ungdomsmedvirkning varierer betydelig mellom (fylkes)kommuner. Sakssporingen i kapittel 9 viste at fravær eller tilstedeværelse av virkning i enkeltsaker henger sammen med hvordan ungdomsrådet er involvert og koblet til beslutningsprosessen.

I dette kapitlet besvarer vi flere av forskningsspørsmålene som ligger til grunn for studien. Det belyser hvordan ungdomsmedvirkning er plassert organisatorisk og hvilke støtteordninger som finnes (forskningsspørsmål 1.2), hvordan unges medvirkning er koblet til den politiske beslutningsprosessen gjennom møte-, tale- og forslagsrett, kontaktpunkter og rutiner for tilbakemeldinger (1.3), og hvordan kommunene jobber for å sikre bred og representativ deltakelse (1.4). Et hovedpoeng vi vender tilbake til er at formelle strukturer ikke er tilstrekkelig for å forklare om ungdomsrådet fungerer som høringsorgan og får virkning. Strukturene må fylles og holdes oppe av relasjoner mellom koordinatorene, politikere, saksbehandlere og ungdommene selv. Tabell 7 viser hovedtrekk ved de fire casene. Resten av kapitlet analyserer disse på tvers.

Tabell 7: Beskrivelse av de fire casene i studien

	Fylkes-kommunen	Bykommunen	Bygdekommunen	Forstads-kommunen
Alders-gruppe	12–19 år	12–19 år	12–19 år	15–19 år (eget organ for 12–15)
Antall medlemmer	11 + 5 vara	23, ingen vara	12 + 2 vara	11 + 6 vara
Rekruttering	Via Ungdommen s fylkesting	Via elevråd	Via elevråd/søknad	Søknad, vurdert av administrativt ansatte
Plassering	Politisk sekretariat	Kulturavdelingen	Oppvekstavdelingen	Kommunedirektøren s ledergruppe + politisk sekretariat
Koordinator-ressurs	100 %	~10 % av større stilling	~10 % av større stilling	~20 % + sekretær
Møte- og talerett	Ikke i fylkestinget	Ja, brukes aldri	Ja, brukes omtrent én gang årlig	Nei
Politisk kobling	To politiske observatører i rådet	Ordfører/varaordfører som bindeledd (i vedtekter)	Varaordfører som etablert bindeledd	Politikere observerer noen ganger møter

10.1 Organisering og ressurser

Hvor ungdomsrådet er plassert i organisasjonen og hvilke ressurser koordinatoren har til rådighet, er strukturelle betingelser som påvirker rådets muligheter til å fungere som høringsorgan. Tidligere studier viser at råd med en koordinator som har tilstrekkelig tid ser ut

til å fungere bedre (Bygdås & Hagen, 2022; Hagen m.fl., 2023; Knudtzon & Tjerbo, 2009). Våre case-studier indikerer at plasseringen i kommuneorganisasjonen kan avgjøre hvilken saksflyt koordinator har tilgang til, og dermed hvilke saker som kommer fram til ungdomsrådet i tide. Begge deler påvirker om uttalelser fra rådet rekkes fram til den politiske behandlingen før vedtaket fattes.

De fire casene viser et betydelig spenn langs disse dimensjonene. På den ene siden finner vi Fylkeskommunen, der ungdomsrådet er plassert i politisk sekretariat med en koordinator i full stilling, sammen med de andre rådene, utvalgene og fylkestinget. På den andre siden finner vi Bykommunen, der ungdomsrådet ligger under kulturavdelingen og koordinator har om lag ti prosent av en større stilling avsatt til rådet. Bygdekommunens ungdomsråd er organisert under oppvekstavdelingen og har også ti prosent koordinatorressurs, mens Forstadskommunen har koordinator i direktørens lederteam med tjue prosent stilling, supplert av en sekretær i politisk sekretariat.

Konsekvensen for muligheten til å fungere som høringsorgan følger likevel ikke automatisk fra stillingsressursene. I Bykommunen beskriver både koordinator og kultursjef hvordan plassering i kultursektoren gjør det vanskelig å fange opp saker som er på vei mot politisk behandling. Saksbehandlere på planavdelingen bekrefter at ungdom "ofte ikke blir tenkt inn" når saker forberedes. Koordinator formulerer hva som ville gjort en forskjell:

«I en ideell verden syns jeg at koordinator til Ungdomsrådet skulle vært en egen stilling, og at den skulle sitte mye tettere på kommunedirektørens administrasjons- og strategiavdeling. For da hadde du sittet mye tettere på informasjonsflyten og saksflyten.» (Koordinator, Bykommunen)

I Bygdekommunen er stillingsressursen den samme, men plasseringen og kommunestørrelsen gir bedre oversikt. Kommunedirektøren peker på at det er nettopp samlingen av ansvar hos én person i en liten organisasjon som gjør det mulig å fange opp relevante saker:

«Styrken vår er jo at vi har en dedikert person som er sentralt plassert. Og vi er ikke større enn at det er nok ressurs til at vi klarer å fange opp [saker som skal til ungdomsrådet]. (...) At det er én person, og ikke fordelt på manges ansvar å sikre det, er en styrke.» (Kommunedirektør, Bygdekommunen)

I Forstadskommunen gir dobbel plassering – koordinator i direktørens lederteam og sekretær i politisk sekretariat – tilgang til både administrativ saksflyt og politisk saksgang. I Fylkeskommunen er rådet plassert i politisk sekretariat med koordinator i full stilling, men erfarer likevel utfordringer med å holde oversikt over en kompleks fylkesadministrasjon. Koordinator har dessuten begrenset erfaring med ungdomsrådsarbeid og lite oversikt over politiske prosesser. Dermed blir rollen mer administrativ enn strategisk. Ungdomsrådet får hjelp til å gjennomføre møter, men i liten grad til å oversette egne perspektiver til innspill som kan plasseres inn i Fylkeskommunens beslutningssystem.

Sammenligningen viser dermed at kombinasjoner av strukturelle betingelser spiller inn, som plasseringen av rådet, organisasjonens størrelse og koordinatorens kompetanse. En felles faktor er koordinators tilgang til den politiske saksflyten og koordinators kompetanse til å koble ungdomsrådet til denne. Dette krever ikke nødvendigvis at koordinatorens stillingsbrøk er stor, men om kunnskap og ferdigheter. En kan likevel tenke seg at disse to betingelsene ofte henger sammen, ettersom økte stillingsressurser gir mer tid til både innsikt i, og kobling på saksflyten.

10.2 Den politiske koblingen i praksis

Mens organisatorisk plassering handler om hvilken saksflyt ungdomsrådet har tilgang til, handler den politiske koblingen om hvordan rådets uttalelser når fram til beslutningstakerne. Det er denne koblingen som avgjør om innspill blir lest i den politiske behandlingen, og dermed om rådet i praksis fungerer som høringsorgan. Vi ser i casene at det viktigste skillet ikke går mellom hvilke formelle rettigheter ungdomsrådet har, men mellom hvem som tar dem i bruk.

10.2.1 Møte- og talerett brukes ulikt

Både Bykommunen og Bygdekommunen har ungdomsrådet formell møte- og talerett i kommunestyret. I Bykommunen brukes den nesten ikke. Koordinator beskriver praksisen slik:

«De har jo muligheten til å be om taletid i kommunestyret hvis det er en sak de virkelig ønsker å følge opp. Da må jeg følge opp det mot sekretariatet for kommunestyret, be om at de får den taletida, og at de ønsker å ha et innlegg i forkant av debatten. Men i praksis fungerer det egentlig sånn at vi slipper saken når vi sender den fra oss.» (Koordinator, Bykommunen)

I Bygdekommunen er det tvert imot innarbeidet praksis at én eller to representanter fra ungdomsrådet møter i kommunestyret når budsjettet behandles, og legger fram rådets uttalelse muntlig. Det er ikke fravær av formelle ordninger som skiller de to, det er om ordningene benyttes. I Forstadskommunen er ungdomsrådet ikke organisert som et politisk organ med stemmerett, men uttalelsene kobles til den politiske prosessen gjennom et eget rutinesystem som vi kommer tilbake til.

10.2.2 Saksflyt og oversikt

En sentral forskjell mellom casene er hvor godt ungdomsrådets møtekalender følger den politiske møtekalenderen. Dette er en strukturell betingelse som direkte påvirker om rådet rekker å gi en uttalelse mens beslutningen ennå kan påvirkes. I Fylkeskommunen er rådet plassert i politisk sekretariat, men har likevel problemer med å få saker tidsnok:

«I utgangspunktet har jo vi i sekretariatet en liste over saker som kommer og saker som skal opp i fylkestinget. Til å begynne med brukte jeg den lista, og den var ikke alltid oppdatert. Og så fikk man vite at oi, her er det saker som er kjemperelevante for rådet. Og nå har vi hatt en utfordring de siste månedene at det er mange saker hvor rådet blir forbigått.» (Koordinator, Fylkeskommunen)

Politikeren fra Fylkeskommunen peker på konsekvensen for muligheten til å fungere som høringsorgan:

«I utgangspunktet så mener jo jeg, og mange med meg, at det er administrasjonens jobb å ha sørget for å få involveringen med rådene, sånn at de kan ha gitt en uttalelse – som en del av saksforberedelsen, før det blir forelagt oss til en politisk beslutning. Når vi får en sak en uke før vi skal behandle den, er det veldig kort tid til å kalle sammen rådene for å gi en uttalelse. Da blir det ofte en dårlig uttalelse. Det er egentlig for sent.» (Politiker, Fylkeskommunen)

I Bygdekommunen er rutinen motsatt. Kommunestyresakene publiseres ti dager før møtene, og koordinator legger ungdomsrådets møter i forkant slik at rådet får tid til å lese sakene og diskutere dem. I Forstadskommunen har sekretær og koordinator formøter med leder og nestleder for å gå gjennom sakene som er på vei. Denne typen oversikt over saksgangen

skiller casene der ungdomsrådet har tid til å forberede seg fra de der det ikke gjør det, og dermed hvilke muligheter rådet har til å påvirke i sakene de behandler.

10.2.3 Hvordan uttalelser kommer videre

Det andre store skillet er hvordan ungdomsrådets uttalelser kobles til den videre saksbehandlingen etter at rådet har behandlet en sak. Også dette er en strukturell betingelse for virkning. Hvis uttalelsen aldri når politikerne, kan den heller ikke påvirke vedtaket. I Forstads kommunen er dette systematisert gjennom et to-saksnummer-system, der alle saker som ungdomsrådet behandler får ett saksnummer som følger rådet, og ett som følger saken videre i det politiske organet den skal behandles i. Uttalelser blir protokollført og lagt ved som del av saksgrunnlaget. I Bygde kommunen blir uttalelsene skrevet ned i et eget dokument og videreformidlet til politikerne på et politisk intranett.

I Bykommunen mangler slike rutiner. Koordinator sender protokoller til «nøkkelpersoner» i administrasjon og politikk, men det er ingen faste mekanismer som sikrer at uttalelser legges ved saksframleggene. Innspill blir liggende som informasjon hos enkeltpersoner, uten at ungdomsrådet får vite om de er brukt. I Fylkes kommunen har protokollføringen over tid ikke fulgt formelle krav. I mange saker har det under «vedtak» stått at «Ungdomsrådet tar saken til orientering», uten at selve innspillet er ført opp som vedtakstekst. Politikere må lete seg fram for å finne hva rådet har kommet med av innspill. Disse to casene viser at fravær av tydelige rutiner gir innspill liten sjanse for å bli en del av politikernes beslutningsgrunnlag.

10.2.4 Personlige bindeledd kan delvis kompensere

På tvers av casene finner vi at personlige bindeledd som varaordførere, observatører eller andre voksne med kobling til politikken, kan kompensere for mangler i den formelle saksflyten. I Fylkes kommunen er to politikere valgt inn som observatører i ungdomsrådet, og beskrives som viktige støttespillere som kan løfte fram saker rådet ellers ville mistet. I Bygde kommunen er varaordføreren et etablert bindeledd som presenterer saker for rådet og tar med innspill tilbake. I Bykommunen er ordfører og varaordfører i vedtektene definert som bindeledd, men koordinator forteller at det er liten tradisjon for at de følger opp tett. I Forstads kommunen er politikerne ikke faste medlemmer, men inviteres til å overvære møter i viktige saker. Slike personlige bindeledd ser ut til å delvis kunne bøte på manglende rutiner for at uttalelser skal være tilgjengelige i saksforberedelsene.

10.3 Rekruttering og representativitet

Rekrutteringen til ungdomsrådet handler om hvem som faktisk fyller plassene, og kan berøre både legitimiteten til de innspillene rådet kommer med og bredden i ungdomsperspektivene som løftes inn i lokalpolitikken. Faulkner (2009) viser i en casestudie fra England at beslutningstakere ofte løfter fram eller stiller spørsmålstegn ved ungdomsrådernes representativitet i beslutningsprosessene. Spørsmålet om virkning av ungdomsrådsinnspill kan i mange tilfeller bli et spørsmål om hvilke ungdommer som har fått sjansen til å gi dem.

Rekrutteringskanalene varierer på tvers av casene. I Bykommunen og Bygde kommunen rekrutteres medlemmer gjennom elevrådene på skolene, et grep som forankrer rådet i skolesystemet. I Bygde kommunen kan interesserte i tillegg melde seg via søknad. I Forstads kommunen er rekrutteringen selektiv. Ungdom søker om plass og blir vurdert av administrativt ansatte basert på intervjuer. I Fylkes kommunen velges medlemmene av Ungdommens fylkesting og godkjennes av fylkestinget – en modell der rådet rekrutteres innenfor en allerede aktiv ungdomspolitisk struktur.

Ingen av casene har en uttalt strategi for å sikre mangfold langs sårbarhets- eller minoritetsdimensjoner. Kommunene legger vekt på kjønnsbalanse og geografisk spredning, og enkelte koordinatore beskriver hvordan de aktivt går ut på skolene for å gjøre rådet kjent. Kultursjefen i Bygdekommunen beskriver målet for rekruttering slik:

«Det er en god blanding av kjønn og interesseområder og skoleflokke og ikke skoleflokke. (...) Og det handler litt om orienteringa på valgene. Sette fokus, komme på besøk. Engasjere, forklare hva vi driver med. Vise til hva man har vært med å påvirke før.» (Kultursjef, Bygdekommunen)

Likevel peker noen av intervjuene våre på at de som ender i ungdomsrådene, har en tendens til å være ungdom med høyere skolemotivasjon og bredere kontaktflater enn ungdom flest. For muligheten til å fungere som høringsorgan kan dette ha en konsekvens. Vi ser i flere intervjuer at administrativt ansatte og politikere spør om hvor representativt ungdomsrådet «egentlig» er. Dette er aller tydeligst i Fylkeskommunen, hvor administrativt ansatte i skolesektoren forteller at de i en del saker foretrekker å gå direkte til elevrådene i stedet for å spørre ungdomsrådet, fordi de opplever at ungdomsrådet representerer en snever gruppe ungdom.

10.4 Når strukturer og relasjoner spiller sammen

De foregående delkapitlene har vist at både organisatorisk plassering, politisk kobling og rekrutteringspraksis varierer betydelig mellom casene. Når vi setter sammen casene, ser vi imidlertid at formelle strukturer i seg selv ikke avgjør om ungdomsrådet fungerer som et politisk høringsorgan. Strukturene må fylles og holdes oppe av relasjoner. De fire casene viser fire ulike kombinasjoner av strukturelle og relasjonelle betingelser, og illustrerer hvordan de henger sammen.

Den første kombinasjonen viser at sterke strukturer ikke er tilstrekkelig for at ungdomsrådet skal fungere som politisk høringsorgan. Fylkeskommunen har formell organisering tett på politikken, dvs. koordinator i full stilling i politisk sekretariat, observatører fra fylkestinget, og en organisering som på papiret skulle gjøre det enkelt å spille inn. Likevel finner sakssporingen bare én sak med mulig virkning fra de siste årene. En del av forklaringen ligger i at koordinator har begrenset erfaring og at rollen blir mer administrativ enn strategisk. Saker fanges ikke alltid opp i tide, protokollføringen har vært utilstrekkelig, og innspill blir vanskelig tilgjengelige. I tillegg gir den geografiske spredningen utfordringer for arbeidsformen. Avstandene er store, medlemmene møtes sjelden, og flere beskriver perioder med konflikter som glir over fra sak til person. Strukturen finnes, men praksisen og det relasjonelle arbeidet bærer den ikke, og rådet fungerer i liten grad som et politisk høringsorgan.

Den andre kombinasjonen av strukturelle og relasjonelle betingelser viser at sterke relasjoner noen steder kan kompensere for begrensede strukturer. Bygdekommunen står som motsetning til Fylkeskommunen. Stillingsressursen er liten, og rådet er ikke plassert i politisk sekretariat. Likevel beskrives ungdomsrådet som en naturlig del av kommunens politiske arbeid. Forklaringen ligger i en kombinasjon av at koordinator har samlet ansvar i en liten organisasjon, at varaordføreren fungerer som et etablert bindeledd, at det finnes en uttalt forventning fra politisk hold om at ungdomsrådet skal involveres, i tillegg til at det legges betydelig vekt på opplæring og trygghet internt i ungdomsrådet. Koordinator har en uttalt oversetter-funksjon:

«Når det står 'tertialrapport', hva betyr det? Jo, hvor mange penger har vi brukt på de ulike tiltakene? Du må ta det ned på det nivået som de faktisk skjønner det.»
(Koordinator, Bygdekommunen)

Tidligere varaordfører beskriver bindeleddrollen med vekt på at den handler om å legge til rette, ikke om å styre ungdommenes syn, men snarere formidle dette videre til de andre politikerne på en nøktern måte:

«Det var viktig for meg å prøve å framstille et eventuelt flertall jeg ikke var en del av, på en så rettferdig og nøytral måte som det går an. Så må dem gjøre seg opp sin egen mening. Og det det mener jeg er kjempeviktig hvis ungdomsmedvirkninga skal være reell.» (Politiker, Bygdekommunen)

Bygdekommunen viser at relativt beskjedne formelle ressurser kan gi grunnlag for et ungdomsråd som i praksis fungerer aktivt som høringsorgan, så lenge relasjonene støtter strukturen. Samtidig er det en sårbarhet i modellen, da den er personavhengig og vanskelig å skalere. Den hviler på at enkeltpersoner, særlig koordinator over tid prioriterer rollen, og at det finnes politikere som tar bindeleddsfunksjonen på alvor. Det er ikke gitt at den samme modellen vil fungere like godt i større kommuner.

Det tredje viser at strukturer må benyttes for å være virkningsfulle. Bykommunen illustrerer dette mønsteret. Ungdomsrådet har møte- og talerett, ordfører og varaordfører er definert som bindeledd, og det legges arbeid i å tilrettelegge for ungdommenes hverdag med korte møter, mat og oppstartssamling med overnatting. Likevel benyttes ikke de formelle koblingene, og uttalelser kobles ikke systematisk til politiske saksframlegg. Et ungdomsrådsmedlem beskriver opplevelsen av avstanden til kommunestyret:

«Jeg føler jo at avstanden mellom oss og kommunestyret kan være litt for stor. For eksempel da vi ga innspill til alkoholpolitisk handlingsplan. Da sendte vi inn våre forslag til endringer. Da hadde jeg hørt fra de som satt i kommunestyret, at de var veldig misfornøyde med vårt forslag, syntes det var dårlig skrevet og lite profesjonelt.» (Ungdomsrådsmedlem, Bykommunen)

Sitatet indikerer at det ikke er fraværet av muligheter som er problemet, men snarere fraværet av praksis, av rutiner som kobler uttalelser til saksframlegg, og av voksne som hjelper ungdommene å oversette innspill til en form som passer beslutningssystemet. Resultatet er et råd med god intern aktivitet og kultur, men svak kobling til politiske vedtak. Ungdomsrådet i Bykommunen fungerer i liten grad som et politisk høringsorgan, til tross for at strukturene formelt sett er på plass.

En fjerde kombinasjon, illustrert av Forstadskommunen, er at strukturer og relasjoner kan trekke i samme retning. På den ene siden har kommunen en gjennomarbeidet struktur (to saksnummer for hver sak, sekretær i politisk sekretariat, koordinator i lederteamet) kombinert med en bevisst praksis der ungdomsrådet behandles som et politisk organ. Møtene følger de samme strukturene som de politiske utvalgene, og medlemmene får trening i å arbeide på «politiker-måten». Sekretæren begrunner valget slik:

«For Ungdomsrådet følger de egentlig akkurat de samme prosedyrene som man gjør i for eksempel hovedutvalg, eller for den saks skyld kommunestyre eller formannskap. Det syns jeg egentlig er en verdi i seg selv, at de lærer seg og blir godt kjent med den måten å jobbe på.» (Sekretær, Forstadskommunen)

Ansvar for å påvirke blir samtidig lagt tydelig på ungdommene selv. Koordinator formulerer det slik:

«Hvis de til stadighet bare godkjenner vedtakspunktene sånn som de står, uten å ha noe ytterligere innspill eller noen mening om det, så er de ikke med på å påvirke politikken. Det er et stort ansvar du har som råd.» (Koordinator, Forstadskommunen)

Forstadskommunen viser at når både strukturene og relasjonene trekker i samme retning, kan det gi et ungdomsråd som fungerer som et politisk høringsorgan. Men det er grenser for hvor mye man kan strekke et ungdomsråd uten å tilpasse språk, form og sosiale rammer. Ungdommene i Forstadskommunen beskriver saksdokumentene som krevende og savner mer sosial trygghet og bli-kjent-tid. Strukturen er sterk, men ungdommene selv etterlyser at de relasjonelle betingelsene rundt språk og opplæring kunne vært bedre tilpasset deres egne forutsetninger.

10.5 Oppsummering

Casestudien har vist hvordan strukturelle og relasjonelle betingelser virker sammen, og hvordan dette samspillet henger sammen med rådets muligheter til å fungere som et aktivt politisk høringsorgan. Hovedfunnet er at formelle strukturer alene ikke avgjør om ungdomsrådet får virkning. Sterke formelle koblinger kan ligge ubrukte, slik vi så i Bykommunen, eller fanges ikke opp av en praksis som bærer dem, slik vi så i Fylkeskommunen. Motsatt kan beskjedne formelle ressurser gi grunnlag for et råd som fungerer som høringsorgan, slik Bygdekommunen viser, men da kreves det at koordinator, politikere og saksbehandlere aktivt tar koblingene i bruk. Forstadskommunen viser at når både strukturene og relasjonene trekker i samme retning, kan rådet fungere som høringsorgan, men også der må språk, form og sosiale rammer tilpasses ungdommenes forutsetninger.

Casene gir kvalitativ substans til funnet i kapittel 9 om at virkning sjelden kan forklares av én faktor alene. De forklarer også deler av paradokset vi har sett gjennom rapporten: at dokumenterbar virkning i politiske vedtak og plansaker er sjelden (kapittel 5 og 6), mens ungdomsrådsmedlemmer selv opplever innflytelse (kapittel 7), ofte gjennom dialog og innbakte prosesser (kapittel 8). Disse formene for virkning krever de samme strukturelle og relasjonelle betingelsene vi har analysert her. Poenget om at flere betingelser må spille sammen for at ungdomsrådet skal fungere som politisk høringsorgan, tas videre i de neste kapitlene. Der tester vi om mønstrene vi har sett kvalitativt, og som trekkes fram i tidligere forskning, også gjenfinnes systematisk på tvers av norske (fylkes)kommuner.

11 Sammenhengen mellom rammebetingelser, aktivitet og virkning

I dette kapitlet undersøker vi hvilke rammebetingelser som henger sammen med at ungdomsrådene uttaler seg, at innspillene deres får virkning i politiske saker og planer, og at ungdomsrådsmedlemmene selv opplever å ha innflytelse. Mens de foregående kapitlene har vist hvor *ofte* og *hvordan* ungdomsmedvirkning får virkning, spør vi her *hva som kjennetegner* de (fylkes)kommunene og sakene der dette skjer. Kapitlet syr dermed sammen tråder fra flere tidligere kapitler, dvs. hvor ofte ungdomsrådene uttaler seg og i hvilke saker, hvor ofte uttalelsene har dokumenterbar virkning i politiske vedtak (kapittel 5) og hvor ofte ungdomsmedvirkning omtales i planer (kapittel 6), hvordan ungdomsrådsmedlemmene selv opplever å bli lyttet til (kapittel 7), og hvor ulikt kommuner og fylkeskommuner organiserer og støtter ungdomsmedvirkningen (kapittel 4).

Kapitlet bidrar først og fremst til å besvare den tredje hovedproblemstillingen i studien, om hvilke rammebetingelser som kan forklare variasjon i virkningen av unges medvirkning. Det belyser hva som kjennetegner (fylkes)kommuner der ungdomsrådsmedlemmer opplever gode påvirkningsmuligheter (forskningsspørsmål 3.1), hva som kjennetegner (fylkes)kommuner der unges innspill kommer inn på den politiske dagsordenen og påvirker saksutfall i både politiske saker og planer (3.2), og hvordan ulike rammebetingelser samspiller i å forklare denne variasjonen (3.3).

Analysene bygger på de kvantitative datakildene i prosjektet, beskrevet i kapittel 3: den KI-assisterte tekstanalysen av møteprotokoller og planbeskrivelser, spørreundersøkelsen til ungdomsrådskoordinatorene, og spørreundersøkelsen til ungdomsrådsmedlemmene. Vi tar i bruk tre tilnærminger som utfyller hverandre. Flernivåregresjon brukes for å analysere hvordan rammebetingelser henger sammen med utfall på individ- og saksnivå, logistisk regresjon for å analysere hva som kjennetegner planer som omtaler ungdomsmedvirkning, og kvalitativ komparativ analyse (QCA) for å undersøke hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som går igjen i (fylkes)kommuner med aktive og virkningsfulle ungdomsråd.

11.1 Nøkkelvariabler: virkning, aktivitet og rammebetingelser

For å forstå resultatene i dette kapitlet er det viktig å være tydelig på hvilke mål vi bruker for virkning og aktivitet, og hvilke rammebetingelser vi undersøker. Vi skiller mellom analyser på individ-, sak/plan- og (fylkes)kommunenivå.

11.1.1 Analyser av utfall på tre nivåer

På individnivå ser vi på ungdomsrådsmedlemmenes subjektive opplevelse av innflytelse som vi gjorde rede for i kapittel 7.5. Her bruker vi et utfallsmål som er satt sammen av to spørsmål i spørreundersøkelsen, som vi kommer tilbake til i neste del.

På saks-/plannivå ser vi på tre utfall:

- Om ungdomsrådet har uttalt seg i en sak eller ikke. Her er utfallet enkelt; ja eller nei.
- Om ungdomsrådets innspill har hatt virkning i en politisk sak. Slik vi redegjorde for i kapittel 2 og 5, er virkning definert som fullt eller delvis gjennomslag for ungdomsrådets innspill, eller spor av innspillet i den politiske behandlingen. Også her er utfallet ja eller nei.

- Om planbeskrivelsen nevner medvirkning fra barn og unge eller ikke.

I tillegg bruker vi aktivitet og virkning på (fylkes)kommunenivå i de kvalitative-komparative-analysene (QCA). Da undersøker vi ikke enkelt-saker, men andelen saker i en kommune hvor ungdomsrådet har uttalt seg, og hvor de har hatt virkning. For å gjøre dette håndterbart omgjør vi andelen til to sett:

- Et sett for «aktive ungdomsråd». Et ungdomsråd regnes her som aktivt dersom det har uttalt seg i minst én tredel av sakene det har behandlet i perioden 2021–2024.
- Et sett for «ungdomsråd med virkning». Her regner vi et ungdomsråd som virkningsfullt dersom det har hatt dokumenterbar virkning på minst én sak i perioden.

Disse to sett-variablene brukes senere i kapittelet til å identifisere hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som kjennetegner kommuner med aktive og virkningsfulle ungdomsråd.

11.2 Hvilke andre variabler og rammebetingelser ser vi på?

Vi undersøker både trekk ved ungdommene, ved ungdomsrådet som organ, ved plansakene, og ved kommunene. De viktigste variablene er:

Individuelle kjennetegn hos ungdomsrådsmedlemmene:

- alder
- kjønn
- hvor lenge de har sittet i ungdomsrådet
- om de har foreldre født i Norge eller i utlandet
- sosioøkonomisk bakgrunn, målt som en kombinasjon av antall bøker hjemme, antall biler, ferier og antall PC-er/nettbrett, etter modell fra Ungdata
- politisk og organisasjonsmessig aktivitet utenfor ungdomsrådet.

Strukturelle og relasjonelle (påvirkbare) rammebetingelser for ungdomsrådet, hentet fra undersøkelsen med ungdomsrådskoordinatorene:

- i hvilken grad medlemmene får opplæring i politikk og (fylkes)kommunale prosesser¹⁵
- hvor mye tid koordinatoren bruker på ungdomsrådet i løpet av en måned
- om koordinatoren bistår ungdomsrådet med å formulere innspill
- om ungdomsrådet som oftest velger sakene de behandler selv, eller om saker primært kommer fra administrasjon og politikere
- hvor ofte det er politikere til stede på ungdomsrådets møter
- hvor ofte ungdomsrådet får tilbakemelding på saker de har uttalt seg om
- hvor ofte ungdomsrådet bruker møte- og taleretten i kommunestyret
- hvor i organisasjonen koordinatoren er plassert – enten i politisk sekretariat eller i kommunedirektørens stab, eller ute i en sektor (for eksempel oppvekst eller kultur).

Kjennetegn ved plansaker

- om plansaken er detaljregulering, eller andre plantyper som områderegulering, kommunedelplan eller kommuneplan

¹⁵ Vi anser denne som mest relevant av opplæringsvariablene ettersom det handler om det som er tettest knyttet til det å kunne påvirke saker som behandles politisk.

Kontekstuelle primært ikke-påvirkbare rammebetingelser ved (fylkes)kommunene:

- hvor stor kommunen er (folketall)
- sentralitet
- kommuneøkonomi (netto driftsresultat og/eller frie disponible inntekter)
- indeks for medvirkningstilbøyelighet i (fylkes)kommunen
- om enheten er en kommune eller en fylkeskommune

Her er det viktig å påpeke at ikke alle de kontekstuelle rammebetingelser er med i samtlige analyser. Grunnen er at vi har gjennomført separate bivariate analyser for sentralitet, økonomi og medvirkningstilbøyelighet for flere av utfallene, og funnet at disse samvariasjonene ikke er statistisk signifikante. Derfor har vi i de fleste tilfeller utelukket dem fra modellene for å forenkle og gjøre dem metodisk mer solide. Unntaket er analysen av plansaker, fordi vi har få andre variabler å trekke på i denne analysen. Samtidig er fravær av sammenhenger mellom kontekstuelle rammebetingelser, aktivitet og virkning substansielle funn som vi gjentar i oppsummeringen av kapitlet, og drøfter betydningen av i avslutningskapitlet.

I de statistiske analysene bruker vi resterende variabler som forklaringsfaktorer, og undersøker hvordan de hver for seg og samlet henger sammen med de ulike målene på virkning. I QCA-analysene bruker vi kun et utvalg av de strukturelle rammebetingelsene, særlig de som handler om støtte og kobling til politiske prosesser, for å se hvilke kombinasjoner som går igjen i kommuner med aktive og virkningsfulle ungdomsråd. Disse er valgt ut fordi de både er betingelser som omtales som sentrale i tidligere forskning (se kapittel 2.7.3) og samtidig betydningsfulle i vår sakssporing og casestudier. QCA-metoden begrenser antall indikatorer som kan være med i samme analyse, til fem-seks indikatorer. Begrunnelsen for hvilke indikatorer som er valgt, beskrives nærmere i kapittel 11.6.

11.3 Subjektive mål på virkning

Vi begynner med å se på hvordan ungdomsrådsmedlemmene selv opplever ungdomsrådets innflytelse, det vi omtaler som subjektiv opplevelse av virkning. Målet er satt sammen av to spørsmål i spørreundersøkelsen til ungdomsrådsmedlemmene:

- «Politikerne lytter til innspill fra ungdomsrådet»
- «Ungdomsrådets innspill påvirker politikernes beslutninger»

Begge spørsmålene er besvart på en femdelt skala fra «svært uenig» (1) til «svært enig» (5). For hver respondent beregner vi gjennomsnittet av de to skårene. På den måten får vi ett samlet mål på subjektiv opplevelse av virkning per ungdomsrådsmedlem. I materialet vårt varierer dette målet mellom 1 og 5, med et gjennomsnitt rundt 3,8 og et standardavvik på om lag 0,9. Det er altså litt variasjon, men hovedbildet er at ungdomsrådsmedlemmene opplever at ungdomsrådet har noe til mye virkning.

11.3.1 Har bakgrunn og erfaring noe å si?

Vi har først undersøkt om det er systematiske sammenhenger mellom ungdommenes bakgrunn og deres egen opplevelse av virkning. Her ser vi på alder, kjønn, hvor lenge de har sittet i ungdomsrådet, foreldrenes landbakgrunn, sosioøkonomisk bakgrunn og politisk/organisatorisk aktivitet utenfor ungdomsrådet. Analysene som er lagt i vedlegg 10 gir et relativt klart bilde. Det er ingen av disse kjennetegnene som har en tydelig og stabil sammenheng med egenopplevd virkning. Hverken kjønn, alder eller fartstid i ungdomsrådet ser ut til å spille noen rolle. Ungdom med foreldre født i utlandet skiller seg ikke fra ungdom

med begge foreldre født i Norge. Det samme gjelder ungdom med høyere sosioøkonomisk bakgrunn og ungdom som er mer eller mindre politisk aktive utenfor ungdomsrådet.

I den grad vi finner forskjeller, er de ikke statistisk sikre, og koeffisientene er så små at vi ikke kan tillegge dem stor betydning. Det er med andre ord ikke slik at «ressurssterke» eller «politisk erfarne» ungdommene opplever mer virkning enn andre. Dette tyder på at det er andre faktorer som bestemmer opplevd virkning, enn hvem ungdommene er når de kommer inn.

11.3.2 Hva betyr organiseringen rundt ungdomsrådet?

Vi har deretter undersøkt hvordan strukturelle rammebetingelser rundt ungdomsrådet henger sammen med egenopplevd virkning (se Tabell 8). Også her er det få sterke effekter, men to forhold peker seg ut som interessante:

- Ungdomsrådsmedlemmer opplever noe høyere virkning i kommuner hvor koordinatoren er plassert i politisk sekretariat eller i kommunedirektørens stab, altså nær de politiske beslutningsprosessene.
- De opplever også noe høyere virkning der hvor politikere ofte er til stede på ungdomsrådets møter.

Begge sammenhengene er svake, men statistisk signifikante i flere av modellene. Disse er uthevet i Tabell 8. Det betyr at forskjellene ikke er store, men at de likevel er stabile nok til at de ikke kan avskrives som tilfeldige utslag i dette datamaterialet. Det peker mot noe vi også har sett i de kvalitative intervjuene, nemlig at politikere er viktige bindeledd mellom ungdomsrådet og øvrige beslutningstakere. I tillegg har vi sett at det har betydning å ha en koordinator som faktisk sitter i nærheten av der beslutningene tas, kan få med seg relevante saker som ungdomsrådet kan uttale seg om, formidle disse på riktig måte videre til politikerne, og gi informasjon om hva som skjer med sakene.

Tabell 8: Sammenheng mellom ungdomsrådets rammebetingelser og subjektiv opplevelse av virkning

Avhengig variabel: Egenopplevd virkning									
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9) ¹
UR gis opplæring	0.060 (0.079)								-0.001 (0.093)
Arbeidstid		-0.005 (0.092)							-0.015 (0.094)
Bistand med innspill			0.047 (0.071)						0.032 (0.076)
Plassering av koordinator i stab/politisk sekretariat				0.303 (0.153)*					0.266 (0.158)*
UR velger saker					0.142 (0.133)				0.141 (0.130)
URs bruk av møte- og talerett						-0.026 (0.075)			
UR gis tilbakemelding							0.060 (0.070)		0.080 (0.070)
Politikere deltar i UR- møter								0.087 (0.046)*	0.082 (0.048)*
Erfaring fra UR	-0.010 (0.128)	-0.014 (0.129)	0.005 (0.129)	0.042 (0.127)	-0.015 (0.128)	-0.046 (0.159)	-0.030 (0.129)	-0.015 (0.126)	0.005 (0.133)
Andel UR innspill med virkning (2021-2024)	-0.239 (1.591)	-0.309 (1.625)	-0.051 (1.628)	-0.175 (1.534)	-0.236 (1.590)	-0.010 (2.001)	-0.633 (1.646)	-0.264 (1.534)	-0.455 (1.660)
Kommunestørrelse (log)	-0.123 (0.046)* ..	-0.109 (0.051)* .	-0.102 (0.046)* .	-0.117 (0.042)* ..	-0.116 (0.044)* ..	-0.048 (0.068)	-0.096 (0.047)* .	-0.109 (0.042)* ..	-0.088 (0.057)
Konstantledd	4.741 (0.464)* ..	4.883 (0.431)* ..	4.614 (0.589)* ..	4.841 (0.409)* ..	4.883 (0.425)* ..	4.395 (0.576)* ..	4.565 (0.564)* ..	4.603 (0.434)* ..	3.967 (0.676)* ..
N ungdomsrådsmedlemm er	213	213	213	213	213	159	213	213	213
N kommuner	45	45	45	45	45	37	45	45	45
Kommune (konstantledd)	0.010	0.014	0.010	0.000	0.011	0.000	0.013	0.000	0.000
AIC	578.012	578.316	578.371	573.381	576.407	450.496	578.104	576.036	599.372
BIC	601.541	601.845	601.900	596.910	599.936	471.979	601.633	599.565	643.069
Log Likelihood	-282.006	-282.158	-282.185	-279.690	-281.203	-218.248	-282.052	-281.018	-286.686
Var: Residual	0.795	0.794	0.796	0.791	0.792	0.887	0.792	0.792	0.793
Signifikansnivåer: *p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01									
¹ Variabelen for URs bruk av møte- og talerett, som heller ikke er statistisk signifikant i modell 6, har et betydelig høyere antall missing enn de andre variablene i analysen og er derfor ikke tatt med i denne modellen.									
Det er også testet om det har noe å si om ungdommen sitter i ungdomsrådet i en kommune eller i et fylke, men det har ikke noe å si for denne analysen. Dette er derfor ikke tatt med i analysen.									

Vi har også undersøkt betydningen av kommunestørrelse. I de enkleste analysene ser vi en svak tendens til at ungdomsrådsmedlemmer i mindre kommuner rapporterer litt høyere egenopplevd virkning enn de som sitter i større kommuner. Når vi tar inn flere rammebetingelser samtidig, blir denne størrelseseffekten svakere og mister statistisk betydning. Det tyder på at kommunestørrelse i seg selv ikke er noen selvstendig forklaring på hvordan ungdom opplever virkning. Snarere ser det ut til at størrelsen fanger opp forhold ved organiseringen. For eksempel at det i små kommuner ofte er kortere avstand mellom ungdomsrådet, administrasjonen og politikerne, og at koordinatorrollen er organisert

annerledes. Når vi kontrollerer for slike strukturelle rammebetingelser, står det lite igjen av effekten av kommunestørrelse.

Vi har i tillegg beregnet hvor stor del av variasjonen i egenopplevd virkning som kan tilskrives forskjeller mellom kommuner. Her finner vi at om lag fire prosent av variasjonen ligger på kommunenivå. Mesteparten handler altså om forskjeller mellom ungdom innenfor samme kommune, ikke om forskjeller mellom kommuner. Effekten av strukturelle og relasjonelle rammebetingelser kan med andre ord være til stede, men kun svakt.

11.3.3 Subjektiv og dokumentert virkning henger ikke sammen

En av de mest interessante funnene i analysene er kanskje det vi ikke finner. Det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom ungdomsrådsmedlemmenes opplevelse av virkning og hvor ofte ungdomsrådets innspill får gjennomslag i sakene de uttaler seg om. For hver (fylkes)kommune har vi beregnet andelen ungdomsrådsinnspill som har hatt dokumenterbar virkning i perioden 2021–2024. Denne andelen: «andel UR-innspill med virkning» er så koblet til ungdomsrådsmedlemmenes vurdering av egen innflytelse.

I både de enkle korrelasjonsanalysene og de mer avanserte flernivåanalysene er sammenhengen mellom målt subjektiv og dokumentert virkning nærmest fraværende. Medlemmer i ungdomsråd i kommuner der en relativt stor del av innspillene har virkning, rapporterer i gjennomsnitt ikke høyere egenopplevd innflytelse enn medlemmer i kommuner der få innspill får gjennomslag. Det samme gjelder motsatt, hvor ungdom i ungdomsråd med lav dokumenterbar virkning ikke nødvendigvis opplever ungdomsrådet som mindre innflytelsesrikt. Dette tyder på at egenopplevd virkning og den «objektive» virkningen vi har målt gjennom sakssporingen er to ganske ulike dimensjoner. Denne manglende sammenhengen diskuterer vi nærmere i avslutningskapitlet.

11.4 Når uttaler ungdomsrådene seg? Sakstyper og rammebetingelser

La oss gå over til målene på dokumentert virking. Ungdomsrådet må uttale seg hvis det skal ha virkning på politiske beslutninger. Derfor må en analyse av virkning, også forstå hvilke rammebetingelser som gjør at ungdomsråd uttaler seg eller ei. I kapittel 5 så vi at ungdomsrådene samlet sett uttaler seg i rundt én tredel av de politiske sakene, men at det er stor variasjon mellom kommuner. Vi så også at ungdomsrådene gir uttalelser innenfor de fleste tema. I dette kapitlet går vi et skritt videre. Vi undersøker både hvilke typer saker ungdomsrådene har størst sjanse for å uttale seg om, og om strukturelle og relasjonelle rammebetingelser har noe å si for denne tilbøyeligheten.

11.4.1 Alle saker ungdomsrådene behandler

Vi starter med alle saker som er protokollført i ungdomsrådene, i de kommunene der vi også har informasjon om rammebetingelser fra koordinatorundersøkelsen. Dette utgjør 2891 saker fordelt på 52 kommuner og fylkeskommuner. Analysene viser for det første at det er noe variasjon mellom kommuner. Om lag elleve prosent av forskjellene i om en sak får uttalelse eller ikke, kan tilskrives hvilken kommune saken tilhører. Resten av variasjonen handler om selve saken og andre forhold vi ikke fanger opp her. Dette er mer enn vi ser for ungdommenes egenopplevde virkning, men er fortsatt et lavt tall.

Når vi ser nærmere på hva slags saker ungdomsrådene uttaler seg om, kommer det fram noen tydelige mønstre. Ungdomsrådene gir oftere uttalelser når:

- saken er en politisk sak, det vil si en sak som også skal videre til kommunestyret eller fylkestinget
- saken handler om kultur og idrett
- saken handler om kollektivtransport og trafikk.

Saker om budsjett og økonomi, helse, planer og høringer eller andre tema har lavere sannsynlighet for å få formelle uttalelser enn disse gruppene. Dette betyr ikke at ungdomsrådene aldri uttaler seg om slike saker, men det skjer sjeldnere.

Det mest interessante er, igjen, kanskje det vi ikke finner. Når vi kontrollerer for hva slags sak det er, og om den er politisk eller ikke, ser vi ingen klare og stabile sammenhenger mellom rammebetingelser og ungdomsrådets tilbøyelighet til å uttale seg. I de enkle korrelasjonene finner vi visse svake sammenhenger, for eksempel at ungdomsråd som får mer bistand til å formulere innspill, eller som ofte får tilbakemelding, ser ut til å uttale seg litt oftere. Men når vi tar hensyn til sakstype og andre forhold samtidig, forsvinner disse effektene. Tabellen finnes i vedlegg 11.

Kort sagt: hvilke saker ungdomsrådet uttaler seg om, ser først og fremst ut til å være et spørsmål om hvilke saker ungdomsrådet behandler, og hvor «politiske» disse sakene er, mer enn et spørsmål om hvordan ungdomsrådet er organisert.

11.4.2 Politiske saker

Vi får et tydeligere bilde når vi snevrer inn til saker som både har vært i ungdomsrådet og i kommunestyret eller fylkesting. Dette er de sakene hvor det i utgangspunktet er mest realistisk å tenke at ungdomsrådets innspill kan ha politisk virkning. I datamaterialet utgjør dette 1002 saker fordelt på 46 kommuner og fylkeskommuner. Også her ser vi at litt over ti prosent av variasjonen i uttalelser skyldes forskjeller mellom kommuner, mens mesteparten handler om selve sakene. Når vi ser på hvilke tema ungdomsrådene oftest uttaler seg om i politiske saker, blir mønsteret enda klarere:

- Ungdomsrådene gir særlig ofte uttalelser i politiske saker om utdanning, kultur og idrett og kollektivtransport og trafikk.
- De uttaler seg sjeldnere i politiske saker som handler om generelle planer og høringer, eller om budsjett og økonomi.

Når vi igjen legger inn rammebetingelser i analysen, er resultatet det samme som for alle saker: ingen av disse faktorene gir tydelige og robuste utslag når vi tar sakstype og politisk status med i beregningen. Kommuner hvor ungdomsrådet får mye opplæring, der koordinator bruker mye tid på ungdomsrådet, eller der ungdomsrådet i stor grad velger saker selv, har ikke systematisk høyere andel politiske saker med ungdomsrådsuttalelser enn andre. Liknende mønster ser vi for plassering av koordinator, tilbakemeldingsrutiner og bruk av møte- og talerett.

Tabell 9: Sammenhengen mellom saksegenskaper og rammebetingelser for ungdomsrådets tilbøyelighet til å uttale seg om politiske saker

	UR uttaler seg om saken	
	(1)	(2)
Saken omhandler budsjett/økonomi	0.038 (0.214)	0.048 (0.214)
Saken omhandler diverse planer og/eller høringer	-0.268 (0.248)	-0.270 (0.248)
Saken omhandler helse	-0.354 (0.312)	-0.368 (0.312)
Saken omhandler kollektivtransport og/eller trafikk	1.211*** (0.441)	1.189*** (0.441)
Saken omhandler kultur og/eller idrett	0.562* (0.299)	0.565* (0.299)
Saken omhandler utdanning	0.403* (0.208)	0.398* (0.208)
UR gis opplæring		0.191 (0.190)
Arbeidstid		-0.127 (0.219)
Bistand med innspill		0.018 (0.167)
UR velger saker		0.024 (0.318)
UR gis tilbakemelding		-0.072 (0.161)
Fylkeskommune	0.549 (0.594)	0.750 (0.630)
Befolkningsstørrelse (log)	0.011 (0.112)	-0.012 (0.129)
Konstantledd	-1.102 (1.038)	-1.240 (1.668)
N saker	1,002	1,002
N kommuner	46	46
Kommuner (konstantledd)	0,37	0,33
Log Likelihood	-596.320	-595.665
Akaike Inf. Crit.	1,212.641	1,221.330
Bayesian Inf. Crit.	1,261.738	1,294.976
Signifikansnivåer: *p<0.1**p<0.05***p<0.01 *Referansekategori for sakens tema er andre saker		

11.5 Når har ungdomsrådene virkning i politiske saker?

I kapittel 6 viste vi at ungdomsrådene samlet sett har dokumenterbar virkning i om lag tre av ti politiske saker hvor de har kommet med innspill, og noe mer hvis vi holder rene positive forsterkninger utenfor. Vi viste også at det er stor variasjon mellom (fylkes)kommuner. I mange tilfeller har ikke ungdomsrådet noen virkning i det hele tatt. Spørsmålet her er om vi ser noen mønstre i hvilke typer saker ungdomsrådene har virkning i, og om rammebetingelser har noe å si for dette.

11.5.1 Et lite utvalg saker med virkning

For å kunne svare på dette, er vi nødt til å konsentrere oss om et lite utvalg saker. Vi analyserer bare politiske saker der ungdomsrådets innspill har virkning (vi holder rene positive kommentarer utenfor i selve analysen, slik vi også gjør når vi beregner den mest restriktive virkningsandelen). Dette gir 279 saker fordelt på 38 kommuner og fylkeskommuner. Det er med andre ord et relativt lite datagrunnlag, både når vi fordeler sakene på tema og når vi ser på variasjon mellom kommuner. Det gjør at vi må være forsiktige i tolkningen.

11.5.2 Ingen systematikk i hvilke saker som får virkning

Innenfor dette utvalget av saker finner vi ingen tydelige statistiske mønstre. Derfor har vi lagt tabellen med regresjonsanalysen i vedlegg 12. Det er ikke slik at saker om utdanning eller kultur og idrett har systematisk høyere sannsynlighet for å gi virkning enn andre typer saker, når vi kontrollerer for andre forhold. Vi finner heller ikke noen klar forskjell mellom større og mindre kommuner, eller mellom kommuner og fylkeskommuner.

Kort oppsummert finner vi i denne delen av analysen ikke noe tydelig mønster som forteller oss hvilke sakstyper eller rammebetingelser som «produserer» virkning på saksnivå. Det betyr ikke at alt er tilfeldig. Mange av sakene med virkning kan likevel ha kjennetegn som hadde gitt mening om vi hadde gått i detalj slik vi gjorde i sakssporingen i kapittel 9. Men disse mønstrene lar seg vanskelig fange opp gjennom de kvantitative variablene vi har brukt her.

De statistiske analysene på saksnivå gir altså et klart bilde av hva slags saker ungdomsrådene oftest uttaler seg om, men de finner få stabile sammenhenger mellom rammebetingelser og om ungdomsrådets innspill får virkning i enkeltsaker. Det betyr imidlertid ikke at rammebetingelsene er uviktige. Analysene våre er først og fremst innrettet mot å forklare variasjon mellom saker, mens mange av de rammebetingelser vi er interessert i som organisering, støtte og politisk kobling, først og fremst varierer mellom (fylkes)kommuner.

Vi vet fra tidligere analyser at det er store forskjeller mellom (fylkes)kommunene i hvor mye ungdomsrådene uttaler seg, og hvor ofte de faktisk har virkning. Noen ungdomsråd uttaler seg i en stor andel av sakene de får på bordet, andre gjør det sjelden. Noen kommuner har flere saker med dokumenterbar virkning, mens andre ikke har én eneste sak i perioden der vi kan påvise at ungdomsrådets innspill har satt spor. Samtidig viste flernivåanalysene våre at en viss del av variasjonen i uttalelser og virkning faktisk ligger på kommunenivå, men uten at de statistiske modellene klarer å fange opp dette fullt ut gjennom enkeltvariabler.

I neste kapittel går vi derfor opp på et annet analysenivå, og ser på hva som kjennetegner (fylkes)kommuner som over tid har aktive ungdomsråd og ungdomsråd med virkning, når vi ser på kombinasjoner av rammebetingelser.

11.6 Kombinasjoner av rammebetingelser på (fylkes)kommunenivå: QCA-analysene

For å undersøke forholdet mellom virkning og kombinasjoner av rammebetingelser bruker vi kvalitativ komparativ analyse (QCA). Metoden, som er mer utførlig forklart i kapittel 3.3.5, er kort fortalt en tilnærming som tar utgangspunkt i at det kan finnes flere ulike veier til samme resultat, og at det ofte er kombinasjoner av betingelser, ikke enkeltfaktorer, som gjør utslaget. I stedet for å spørre om hvor sterke enkeltvariabler er hver for seg, ser vi på hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som går igjen i (fylkes)kommuner som har aktive ungdomsråd og ungdomsråd med virkning. Metoden bygger på «sett-teoretisk»-tenkning, der vi undersøker om bestemte rammebetingelser, alene eller i kombinasjon, kan forstås som nødvendige eller tilstrekkelige for at ungdomsrådene skal være aktive og/eller ha virkning. QCA-analyser er relativt komplisert tolke, og krever kjennskap til metoden. Derfor har vi valgt å inkludere alle tabeller med mer utførlig forklaring i vedlegg 13. Dette kommer i tillegg til vår oppsummering av analysene i dette kapitlet.

11.6.1 Mål på dokumentert virkning

Her bruker vi QCA til å se etter kombinasjoner av rammebetingelser som går igjen i (fylkes)kommuner som har aktive ungdomsråd og hvor ungdomsrådet har virkning. Hvordan vi går fram for å kalibrere utfallssettene vises i Tabell 10. Ifølge vår kalibrering har 28 av (fylkes)kommunene det vi kaller aktive ungdomsråd, og 26 har ungdomsråd med dokumentert virkning.

Tabell 10: Kalibrering av utfallssett til QCA-analysen

Utfallssett	Rådata*	Terskel for kalibrering*	Medlemskap i settet betyr at:	Antall (fylkes)kommuner
AKTIVITET	Andelen saker (av det totale antall saker) hvor ungdomsrådet har uttalt seg i perioden (2021-2024) Beregnet som: Antall saker med uttalelse fra UR/totalt antall saker	Fullt medlemskap i settet hvis andel saker med uttalelser fra UR $\geq 0,33$	UR har uttalt seg om en betydelig andel av sakene de har behandlet i perioden	28
VIRKNING	Andelen saker (av det totale antallet saker) hvor ungdomsrådet har hatt virkning på sakens utfall i perioden (2021-2024) Beregnet som: Antall UR saker med virkning/totalt antall saker	Fullt medlemskap i settet hvis andel saker med virkning fra UR er > 0	UR har hatt dokumenterbar virkning på beslutninger/saker i løpet av perioden	26
* Andeler er også beregnet for begge utfallssettene med utgangspunkt ikke i alle saker som UR behandler, men kun de som også behandles av kommunestyret (så kalte politiske saker). Dette gir noe utslag for enkelte kommuner i for hvor stor andel saker hvor UR har hatt virkning. Denne endringen påvirker imidlertid ikke det kalibrerte utfallssettet for virkning, og dermed ikke resultatet av analysene, fordi terskelen for å si at et UR har hatt virkning er satt så lavt. Vi har derfor forsøkt å gjøre terskelen for medlemskap høyere, men gitt at det er et svært begrenset antall saker hvor UR har hatt påvisbar virkning på sakene i denne perioden, ender vi opp med et svært begrenset datamateriale å analysere dersom vi justerer terskel minimalt (fra 0 til 0,1). Vi har derfor beholdt de opprinnelige utfallssettene i analysene. * Alle settene i analysen er så kalte skarpe sett, det vil si at en kommune har fullt medlemskap i settet (skårer 1) eller har fullt ikke-medlemskap i settet (skårer 0).				

11.6.2 Hvilke rammebetingelser analyserer vi?

Vi fokuserer på seks rammebetingelser som alle handler om støtte, informasjon og kobling mellom ungdomsrådet og det politiske systemet. Vi kalibrerer disse variablene til enkle ja/nei-verdier. For eksempel sier vi at en kommune «har tilbakemelding» hvis koordinator oppgir at ungdomsrådet for det meste eller alltid får tilbakemelding på sakene de uttaler seg om.

Tilsvarende sier vi at en kommune «har koordinator i topp» hvis koordinator er plassert i politisk sekretariat eller i kommunedirektørens stab. Alle beskrives utførlig i Tabell 11.

Tabell 11. Kalibrering av rammebetingelser til QCA-analysen

Årsaksforhold	Rådata	Terskel for kalibrering*	Medlemskap i settet betyr at:
BISTAND	Hvor ofte bistår du ungdomsrådet med å formulere innspill/vedtak i saker hvor de ønsker å uttale seg? 1. Aldri 2. Sjelden 3. Av og til 4. For det meste 5. Alltid	Fullt medlemskap i settet hvis ≥ 4	Kommunen bistår for det meste/alltid med å formulere innspill/vedtak
OPPLÆRING	Får medlemmene i ungdomsrådet opplæring i «kommunal forvaltning og politiske prosesser»? 1. Aldri 2. Sjelden 3. Av og til 4. For det meste 5. Alltid	Fullt medlemskap i settet hvis ≥ 4	Kommunen gir for det meste/alltid UR opplæring i kommunal forvaltning/prosesser
VELGER SAKER SELV	Hvem velger som oftest hvilke saker ungdomsrådet behandler? 1. Politikerne 2. Kommunens administrasjon 3. Ungdomsrådet selv 4. Ungdomsrådskoordinator 5. Annet, vennligst spesifiser	Fullt medlemskap i settet hvis = 3	Kommunen lar som oftest ungdomsrådet velge saker selv
TILBAKEMELDING	Hvor ofte gis det tilbakemelding til UR? 1. Aldri 2. Sjelden 3. Av og til 4. For det meste 5. Alltid	Fullt medlemskap i settet hvis ≥ 4	Kommunen gir for det meste/alltid UR tilbakemelding på saker de har uttalt seg om
ORGANISERING PÅ TOPP	Hvor i organisasjonen er ungdomsrådskoordinatoren plassert? 1. Kommunedirektørens stab 2. Politisk sekretariat 3. Innenfor helse og omsorg 4. Innenfor oppvekst og utdanning 5. Innenfor kultur 6. Innenfor plan og/eller teknisk 7. Annet, vennligst spesifiser	Fullt medlemskap i settet hvis = 1;2	Kommunen har plassert koordinator for ungdomsrådet i kommunedirektørens stab eller i politisk sekretariat
POLITIKERE TIL STEDE	Hvor ofte er politikere til stede på URs møter? 1. Aldri 2. Sjelden 3. Av og til 4. For det meste 5. Alltid	Fullt medlemskap i settet hvis ≥ 4	I kommunen er det for det meste/alltid politikere til stede på Ungdomsrådets møter
Merknader: Hvis kommunen mangler data for et årsaksforhold har dette blitt omkodet til 0, altså at kommunen ikke har medlemskap i dette settet. Dette gjelder kun for et par kommuner på tvers av alle årsaksforholdene, og har derfor svært begrenset/ingen betydning for analysene. * Alle settene i analysen er så kalte skarpe sett, det vil si at en kommune har fullt medlemskap i settet (skårer 1) eller har fullt ikke-medlemskap i settet (skårer 0).			

På samme måte kalibrerer vi aktivitets- og virkningsmålene til ja/nei. Vi er særlig interessert i hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som går igjen i (fylkes)kommuner som er medlemmer i disse utfallssettene.

Merk at vi også har undersøkt betydningen av flere andre kontekstuelle, strukturelle og relasjonelle betingelser som antall arbeidsdager koordinator bruker på ungdomsrådet, bruk av møte- og taleretten i kommunestyre/fylkesting, medvirkningstilbøyeligheten til kommunen og størrelse. Disse har ikke noen entydig innvirkning på «uttalelser» eller «virkning», derfor har vi valgt å ikke gjøre analyser med disse. Slike «ikke-funn» er også funn som vi kommer tilbake til i oppsummering.

11.6.3 Veier til aktive ungdomsråd

Vi begynner med kommuner der ungdomsrådet er aktivt, definert som at det uttaler seg i minst én tredel av sakene det har behandlet i perioden. Analysen i Tabell 12 viser at det ikke finnes noen enkeltfaktor som er «nødvendig» i streng forstand – det vil si at det ikke er én rammebetingelse som er til stede i alle kommuner med aktive ungdomsråd. Men vi finner tre kombinasjoner av rammebetingelser som ser ut til å være vanlige veier til aktive ungdomsråd.

Tabell 12: QCA analyse av hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som gir aktive ungdomsråd

Nr	Kombinasjon	Konsistens (treffsikkerhet)	Dekning (andel kommuner med aktive råd)	N
1	Gir tilbakemelding; bistår ikke med å formulere; lar ikke ungdomsrådet velge saker selv	0,86	21,4 %	7
2	Gir tilbakemelding; bistår med å formulere; lar ungdomsrådet velge saker selv	1,00	10,7 %	3
3a	Gir tilbakemelding; ingen opplæring i kommunal forvaltning/prosesser; bistår ikke med å formulere	1,00	14,3 %	4
3b	Gir tilbakemelding; ingen opplæring i kommunal forvaltning/prosesser; lar ungdomsrådet velge saker selv	1,00	14,3 %	4
Oppsummering (utfall: aktive råd): samlet konsistent = 0,923; samlet dekning = 42,9%				

Den første veien kjennetegner (fylkes)kommuner som:

- i liten grad bistår ungdomsrådet med å formulere innspill
- ikke har ungdomsråd som velger saker selv
- **men** som nesten alltid gir tilbakemelding på sakene ungdomsrådet uttaler seg om.

Her ser vi at ungdomsrådet likevel er aktivt, selv om det både får lite bistand og liten kontroll over saksutvalget. Det avgjørende ser ut til å være at de får vite hva som skjer med innspillene deres. Denne veien omfatter syv (fylkes)kommuner i utvalget vårt.

Den andre veien kjennetegner (fylkes)kommuner som:

- bistår ungdomsrådet i å formulere innspill
- ungdomsrådet velge saker selv
- **og** gir tilbakemelding på sakene.

Her finner vi både støtte, innflytelse på dagsorden og informasjon tilbake. Ikke overraskende finner vi aktive ungdomsråd i slike kommuner, men det er relativt få kommuner som oppfyller alle tre betingelsene samtidig. Vi ser bare denne kombinasjonen av rammebetingelser i tre av (fylkes)kommunene.

Den tredje veien består av to varianter, men felles for dem er at:

- kommunene ikke gir opplæring i kommunal forvaltning og politiske prosesser
- **men** tilbakemeldingsrutinene indikerer at ungdomsrådet stort sett får vite hva som skjer med innspillene.

I den ene varianten får ungdomsrådet ikke bistand til å formulere innspill, i den andre varianten får det velge saker selv. Begge kombinasjonene er til stede i en del kommuner med aktive ungdomsråd. Totalt omfatter dette åtte (fylkes)kommuner.

Alle disse tre veiene har én rammebetingelse går igjen i alle, nemlig tilbakemelding. I alle kombinasjonene er ungdomsrådets aktivitet knyttet til at ungdomsrådet stort sett eller alltid får vite hva som skjer med innspillene deres. Det ser ut til at dette kan kompensere for fravær av andre rammebetingelser. Selv når ungdomsrådet får lite opplæring eller bistand, kan gode tilbakemeldingsrutiner bidra til at det fortsatt er aktivt.

Alle disse kombinasjonene vi har sett over dekker til sammen omtrent 43 prosent av alle (fylkes)kommunene i utvalget. Det betyr at det også finnes flere andre kombinasjoner av faktorer som forklarer hvorfor noen har mer aktive ungdomsråd enn andre, enn våre analyser klarer å fange.

11.6.4 Veier til ungdomsråd med virkning

Vi går så over til (fylkes)kommuner der ungdomsrådet har virkning, definert som at det har hatt dokumenterbar innflytelse på minst én sak i perioden. Her finner vi heller ingen enkeltfaktor som er nødvendig i streng forstand, men vi identifiserer tre kombinasjoner av rammebetingelser som ser ut til å kjennetegne (fylkes)kommuner med virkningsfulle ungdomsråd (Tabell 13).

Tabell 13:| QCA analyse av hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som gir ungdomsråd med virkning

Nr	Kombinasjon	Konsistens (treffsikkerhet)	Dekning (andel kommuner med aktive råd)	N
1	Ingen opplæring i kommunal forvaltning/prosesser; politikere til stede på ungdomsrådets møter	1,00	15,4 %	4
2	Bistår med å formulere; koordinator er plassert i politisk sekretariat/kommunedirektørens stab; politikere til stede	1,00	7,7 %	2
3	Gir opplæring; bistår ikke med å formulere; koordinator i politisk sekretariat/kommunedirektørens stab; politikere ikke til stede	0,75	11,5 %	4
Oppsummering (utfall: virkning): samlet konsistens = 0,889; samlet dekning = 30,8%				

Den første veien kjennetegner (fylkes)kommuner der:

- ungdomsrådet ikke får opplæring i (fylkes)kommunal forvaltning og politiske prosesser
- **men** der politikere ofte er til stede på ungdomsrådets møter.

Disse kommunene har ungdomsråd som får virkning, selv om medlemmene ikke nødvendigvis får formell opplæring i å påvirke beslutninger. Det som ser ut til å veie tyngst, er at det er politikere til stede når ungdomsrådet møtes. Dette gir direkte kontakt mellom ungdom og folkevalgte, og kort vei mellom innspill og beslutning. Denne veien finnes i fire av (fylkes)kommunene i utvalget.

Den andre veien kjennetegner (fylkes)kommuner der:

- koordinator bistår ungdomsrådet i å formulere innspill
- koordinator er plassert i politisk sekretariat eller kommune-/fylkesdirektørens stab
- **og** politikere ofte er til stede på ungdomsrådets møter.

Her har ungdomsrådet både en sterk administrativ støtteperson som sitter nær de politiske prosessene, og direkte kontakt med politikere i møtene. I to (fylkes)kommuner med denne kombinasjonen finner vi også ungdomsråd med virkning.

Den tredje veien kjennetegner (fylkes)kommuner der:

- ungdomsrådet får opplæring i kommunal forvaltning og politiske prosesser
- koordinator er plassert i politisk sekretariat eller kommunedirektørens stab
- **men** koordinator bistår ikke ungdomsrådet med å formulere innspill
- og politikere sjelden er til stede på ungdomsrådets møter.

Denne kombinasjonen finner vi i fire (fylkes)kommuner med virkningsfulle ungdomsråd. Her ser det ut til at opplæring og en koordinator nær politikken til sammen kan kompensere for fraværet av politikere i møtene og administrativ bistand til å formulere innspill. Med andre ord: ungdomsrådets medlemmer har kunnskap om systemet, og en koordinator som kan oversette mellom ungdomsrådet og det politiske nivået.

Ser vi disse tre veiene under ett, trer to rammebetingelser særlig fram:

- at politikere er til stede på ungdomsrådets møter, og
- at koordinator er plassert nær det politiske nivået, i politisk sekretariat eller i kommunedirektørens stab.

I to av tre veier er politikerne til stede. I to av tre veier er koordinator plassert i topp. I den ene veien der politikerne ikke er til stede, er koordinator i topp. I den veien der koordinator ikke er i topp, er politikerne til stede. Slik sett ser det ut til at ungdomsrådene får virkning når det finnes en eller annen form for politisk kobling, enten direkte gjennom politikerne, eller indirekte gjennom en koordinator som sitter tett på politiske beslutninger via sekretariatet for kommunestyret eller kommunens toppledelse.

Opplæring og bistand opptrer både som nærvær og fravær i de ulike veiene. Det betyr ikke at disse tiltakene er uviktige, de kan være viktige for læring, motivasjon og rettighetsforståelse, men de ser ikke ut til å være nok til at ungdomsrådet får virkning i politiske saker.

En viktig metodologisk merknad er at kombinasjonene vi ser når det gjelder virkning bare dekker så vidt over tredve prosent av alle (fylkes)kommunene i utvalget. Det betyr at det er

mange (fylkes)kommuner som har virkning, som *ikke* dekkes av de rammebetingelsene som er med her.

11.6.5 Hva forteller QCA-analysene oss?

QCA-analysene viser for det første at vi ikke kan lete etter én enkelt «oppskrift» på et virkningsfullt ungdomsråd. Det finnes flere veier til både aktivitet og virkning, og ikke alle kommuner med aktive eller virkningsfulle ungdomsråd passer inn i de veiene vi har identifisert. Likevel peker analysene på noen rammebetingelser som går igjen.

For aktivitet ser tilbakemelding ut til å være det viktigste. Ungdomsråd som får vite hva som skjer med innspillene de har gitt, ser oftere ut til å fortsette å gi uttalelser i en betydelig del av sakene de behandler. Dette samsvarer også med hva ungdomsrådsmedlemmene selv sier i intervjuer, nemlig at det føles meningsløst å bruke tid på å lese saker og diskutere hvis man aldri får høre om innspillene har spilt noen rolle.

For virkning ser politisk kobling ut til å være avgjørende. Det kan skje ved at politikere møter opp i ungdomsrådet, eller ved at koordinator er plassert slik at vedkommende kan fungere som et bindeledd mellom ungdomsråd og politisk ledelse. Også dette stemmer godt med de kvalitative casestudiene hvor fraværet av slike koblinger er spesielt tydelige. Der ungdomsrådet ikke har virkning på enkeltsaker, er det fordi ingen på politisk eller administrativt nivå aktivt har tatt med seg innspillene inn i beslutningsprosessene.

Samtidig understreker dekningen i analysene at det finnes flere veier til aktive og virkningsfulle ungdomsråd enn det vi har sett her, og at uobserverte, relasjonelle betingelser trolig spiller en sentral rolle. Med dette mener vi faktorer som er personavhengige eller handler om kulturen rundt ungdomsrådet, som ikke fanges opp av spørsmålene i vår undersøkelse.

11.7 Hva slags planer omtaler ungdomsmedvirkning?

Det siste utfallsmålet vi undersøker, handler om planer. I kapittel 6 så vi at svært få planbeskrivelser i det hele tatt nevner at ungdom har medvirket, og at andelen varierer mye mellom kommuner. Her stiller vi et mer avgrenset spørsmål: Henger det sammen med hvilken type plan det er, om planbeskrivelsen omtaler ungdomsmedvirkning? Bakgrunnen er forventningen fra tidligere forskning, omtalt i kapittel 2.7.2, om at overordnede planer gir barn og unge større rom for medvirkning enn detaljreguleringer, fordi detaljreguleringer har mer fastlåste rammer (Sawyer, 2022).

Dette er den eneste av analysene i kapittelet der vi beholder andre kontekstuelle kjennetegn ved kommunen i modellen, enn størrelse. Vi har undersøkt om plantype henger sammen med om planbeskrivelsen omtaler ungdomsmedvirkning, samtidig som vi kontrollerer for kommunestørrelse, kommuneøkonomi (frie disponible inntekter) og indeksen for kommunens medvirkningstilbøyelighet. Utfallet er enkelt: om planbeskrivelsen nevner ungdomsmedvirkning eller ikke (ja/nei). Hovedforklaringen er om planen er en detaljregulering eller en av de mer overordnede plantypene (områderegulering, kommunedelfplan eller kommuneplan). Vi sammenligner detaljreguleringene med de øvrige plantypene, som dermed utgjør referansekategorien i analysen. Analysen omfatter 587 planer fordelt på 52 (fylkes)kommuner.

Hovedfunnet i Tabell 14 er at plantype har en tydelig sammenheng med om ungdomsmedvirkning omtales. Detaljreguleringer omtaler ungdomsmedvirkning sjeldnere enn de mer overordnede plantypene, og forskjellen er statistisk signifikant. Forskjellen er

også betydelig i størrelse. Der en overordnet plan har omtrent ti av hundre sjanser for å omtale ungdomsmedvirkning, har en detaljregulering bare rundt tre av hundre, når vi sammenligner planer som ellers ligger i kommuner med like kjennetegn. Detaljreguleringer har med andre ord lavere odds for å nevne ungdomsmedvirkning enn de andre plantypene.

De øvrige kjennetegnene ved kommunen gir ingen tydelige utslag. Hverken kommunestørrelse, kommuneøkonomi eller kommunens medvirkningstilbøyelighet har en statistisk signifikant sammenheng med om planbeskrivelsen omtaler ungdomsmedvirkning, når vi tar hensyn til plantype. Vi finner dermed ikke kjennetegn ved kommunene som forklarer variasjon i bruk av ungdomsmedvirkning i plansaker.

Tabell 14: Sammenhengen mellom type plansak, størrelse, kommuneøkonomi (frie disponible inntekter), og tilbøyelighet til å nevne ungdomsmedvirkning

Planen nevner ungdomsmedvirkning		
	(1)	(2)
Type plan (detaljregulering)	-1.206 (0.375)**	-1.206 (0.375)**
Befolkning i 2025		3.021e-06 (2.613e-06)
Kommunes frie inntekt i 2025		-4.224e-05 (3.515e-05)
Indeks medvirkningstilbøyelighet		0.721(1.141)
Konstantledd	0.963 (2.714)***	0.963 (2.714)
N saker	587	587
N kommuner	52	52
Akaike Inf. Crit.	320.62	322.73
Signifikansnivåer: *p<0.1**p<0.05***p<0.01 Referansekategori for type plan er alle andre type planer, dvs. områdereguleringer, kommunedelplaner og kommuneplaner		

Samtidig er det viktig å minne om begrensninger. Analysen sier noe om i hvilke planer ungdomsmedvirkning omtales, ikke om medvirkningen har hatt virkning på planen. Som vi viste i kapittel 6, er det bare et lite mindretall av planene som omtaler medvirkning, som også viser spor av at innspillene er brukt. Dette er for få til å gjøre statistiske analyser med. Sammenhengen vi finner her, må derfor leses som et mønster i hvor ungdomsmedvirkning kommer til syne i plandokumentene, ikke som et mål på hvor unge påvirker planene.

11.8 Oppsummering

Dette kapittelet har koblet rammebetingelsene fra kapittel 4 til de ulike målene på aktivitet og virkning fra kapittel 5, 6 og 7. Vi har analysert fire utfall på fire nivåer: ungdomsrådsmedlemmenes egenopplevde virkning, om ungdomsrådet uttaler seg i en sak, om en planbeskrivelse omtaler ungdomsmedvirkning, og hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som kjennetegner (fylkes)kommuner med aktive og virkningsfulle ungdomsråd. Samlet gir analysene et todelt bilde, hvor vi finner få sterke og entydige sammenhenger mellom enkeltfaktorer og virkning i enkeltsaker, men noen tydeligere mønstre når vi ser på kombinasjoner av rammebetingelser på (fylkes)kommunenivå.

På individnivå opplever ungdomsrådsmedlemmene gjennomgående at ungdomsrådet har noe til mye virkning, og denne opplevelsen henger i liten grad sammen med karakteristika

ved medlemmene. Det som ser ut til å spille en viss rolle, er at koordinatoren er plassert nær det politiske nivået, og at politikere er til stede på møtene. Et viktig funn er samtidig at egenopplevd og dokumentert virkning *ikke henger sammen*. De to målene fanger altså opp ulike dimensjoner ved virkning, noe vi drøfter videre i avslutningskapittelet.

På saksnivå viser analysene at ungdomsrådene oftere gir uttalelser i politiske saker, og særlig i saker om utdanning, kultur og idrett og kollektivtransport og trafikk – saksfelt som ligger tett opp mot temaer de selv rapporterer som viktige (se kapittel 7.2). Rammebetingelsene på (fylkes)kommunenivå gir derimot ingen tydelige utslag på om ungdomsrådet uttaler seg, eller på om innspillene får virkning i enkeltsaker, når vi tar hensyn til sakstype. Dette betyr at de rammebetingelsene vi er mest interessert i primært varierer på (fylkes)kommunenivå, ikke på saksnivå. På plannivå finner vi at plantype har en tydelig sammenheng med om en planbeskrivelse omtaler ungdomsmedvirkning, hvor detaljreguleringer omtaler det klart sjeldnere enn de mer overordnede plantypene, mens kommunestørrelse, kommuneøkonomi og medvirkningstilbøyelighet ikke gir signifikante utslag.

Når vi løfter blikket til (fylkes)kommunenivå gjennom QCA-analysene, trer det fram klarere mønstre, men ingen enkel oppskrift. For aktivitet peker *tilbakemelding* seg ut som den rammebetingelsen som går igjen. Ungdomsråd som får vite hva som skjer med innspillene sine, fortsetter oftere å uttale seg, selv når opplæring eller bistand er svak. For virkning er det *den politiske koblingen* som er gjennomgående, enten direkte, ved at politikere er til stede på møtene, eller indirekte, ved at koordinatoren er plassert nær det politiske nivået. Analysene viser også at rammebetingelser kan kompensere for hverandre. I noen (fylkes)kommuner er det nok at politikerne er til stede selv om opplæringen er svak, mens god opplæring og en koordinator i politisk sekretariat i andre (fylkes)kommuner kan veie opp for at politikere sjelden deltar.

Et gjennomgående trekk på tvers av analysene er at de kontekstuelle rammebetingelsene, som størrelse, sentralitet, kommuneøkonomi og medvirkningstilbøyelighet, i liten grad henger sammen med aktivitet og virkning. Dette fraværet er i seg selv et substansielt funn. Virkning av ungdomsmedvirkning er ikke først og fremst forbeholdt bestemte typer kommuner, men avhenger av påvirkbare forhold ved hvordan medvirkningen organiseres og kobles til politikken. Samtidig må funnene leses med forbehold om hva de kvantitative analysene kan fange opp. Som vi viste i kapittel 8 og 9, skjer mye av virkningen gjennom «usynlige» prosesser som ikke lar seg føre tilbake til ett bestemt vedtak eller én formulering. At modellene bare dekker en del av variasjonen, understøtter at uobserverte, relasjonelle og personavhengige betingelser trolig spiller en sentral rolle. Analysene bør derfor leses sammen med de kvalitative casestudiene og sakssporingen, hvilket vi gjør i neste og avsluttende kapittel.

12 Oppsummering, drøfting og avsluttende konklusjon

Formålet med denne undersøkelsen har vært å få økt innsikt i og forståelse av unges muligheter til å medvirke i kommunale og fylkeskommunale politiske prosesser, og hvilke virkninger unges medvirkning eventuelt har på politikk og planer. For å besvare dette har vi arbeidet ut fra fire problemstillinger: hvordan kommuner og fylkeskommuner arbeider for at unge skal ha likeverdige muligheter til medvirkning på systemnivå; på hvilke områder og i hvilken grad unges medvirkning har virkning på utvikling av politikk, planer, tilbud og tjenester; hvilke rammebetingelser som kan forklare variasjon i denne virkningen; og hva som kan bidra til å gi unge økt medvirkning. I dette kapitlet samler vi trådene fra analysene og setter funnene fra de ulike datakildene sammen, før vi i resten av kapitlet drøfter de mest sentrale funnene.

12.1 Likeverdige muligheter til medvirkning

Den første problemstillingen handler om hvordan (fylkes)kommunene legger til rette for at unge skal ha likeverdige muligheter til å medvirke. Begrepet likeverdige muligheter kan leses på flere nivåer, og funn vi ellers behandler under virkning og aktivitet, kan også forstås som indikatorer på likeverd. Spørsmålet er ikke bare om rammene for ungdomsmedvirkningen formelt er på plass, men om unge rundt om i landet reelt sett har de samme mulighetene til å formulere innspill, til å påvirke politikken, og til å medvirke i planprosesser.

Hovedbildet fra kapittel 4 er at de strukturelle rammene er bredt utbygd, men at de fylles ulikt og brukes ujevnt. Alle de undersøkte (fylkes)kommunene oppfyller minimumskravene i lovverket, dvs. de har et ungdomsråd med en koordinator, og kommunene har en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i plansaker. Et ungdomsråd som finnes på papiret, fungerer likevel ikke nødvendigvis i praksis. Da vi skulle sende ut spørreundersøkelsen til ungdomsrådsmedlemmene, erfarte vi at flere råd ikke avholdt de møtene som var planlagt. Dette tyder på at de bare sporadisk er samlet. Det samme bildet kommer til syne i aktivitetstallene. Ungdomsrådet i to (fylkes)kommuner i utvalget har ikke formulert en eneste uttalelse i løpet av hele fireårsperioden vi har data for. I og med at dette finnes i et utvalg som er ment å speile variasjonen i norske (fylkes)kommuner, er det rimelig å anta at lite aktive eller direkte ikke-fungerende ungdomsråd også forekommer andre steder i landet.

Variasjonen er betydelig også når vi ser på rapporterte rammebetingelser. Koordinatorrollen er sjelden en hovedoppgave, og ressursene varierer fra noen få prosent av en stilling til langt mer. De fleste rådene har formelle rettigheter inn i kommunestyret eller fylkestinget, men rettighetene brukes sjelden, og en minoritet av rådene benytter aldri eller bare svært sjelden den møte- og taleretten de formelt har. Tilbakemeldingsrutinene er like ujevne. Under halvparten av koordinatorene oppgir at rådet for det meste eller alltid får vite hva som har skjedd i saker det har uttalt seg i, og i den andre enden finnes det råd der det sjelden eller aldri gis tilbakemelding overhodet. Slike råd er i mindretall, men de finnes, og for medlemmene betyr det at de uttaler seg uten å få vite om innspillet blir lest, vurdert eller fulgt opp. Variasjonen handler dermed ikke bare om grader av god medvirkning, men også om at en del råd opererer med vesentlige mangler i de mest grunnleggende koblingene til den politiske prosessen.

Et av de mer overraskende funnene er at denne horisontale variasjonen i liten grad forklares av kontekstuelle variabler som sentralitet og kommunestørrelse. Tidligere kartlegginger har

antydning at små og mindre sentrale kommuner gjennomgående har svakere støttestrukturer. Rambøll (2024) finner at både formelle prosedyrer og koordinatorressurser varierer med størrelse og sentralitet, om enn med statistisk svake sammenhenger. I vårt materiale finner vi få slike systematiske forskjeller, og der vi finner dem, peker de ikke entydig i favør av de store og sentrale. Ungdomsråd i flere små kommuner har mer omfattende formelle rettigheter og får hyppigere tilbakemelding enn råd i større kommuner, mens de større og mer sentrale på sin side gir mer opplæring i forvaltning og politiske prosesser. Dette er i tråd med funn fra tidligere forskning. Både Proba og Telemarksforskning (2022) og Rambøll (2024) finner at de fylkeskommunale rådene framstår mer profesjonaliserte, men samtidig at de likevel ikke rapporterer bedre medvirkningsmuligheter enn de kommunale. Mer ressurser betyr altså ikke uten videre tettere kobling til den politiske beslutningsprosessen, et poeng som går igjen når vi senere ser på hva som gir virkning.

Funnene om aktivitet og virkning kan i seg selv leses som indikatorer på hvor likeverdige mulighetene faktisk er, og de peker i ulik retning avhengig av hvilket nivå vi ser på. Når det gjelder muligheten til å formulere innspill, er bildet relativt oppløftende. Aktivitetsnivået varierer mye mellom rådene, men de fleste uttaler seg i en viss andel av sakene de har til behandling. Medianandelen saker med uttalelse ligger rundt en tredjedel. At rådene er aktive, om enn i varierende grad, tyder på at de generelt sett har forutsetningene for å komme til orde. Unntaket er en minoritet av ungdomsråd med svært få til ingen uttalelser. Når vi derimot ser på muligheten til å påvirke politikken, er bildet et annet. Den dokumenterbare virkningen varierer sterkt og er konsentrert i et mindretall av (fylkes)kommunene, mens over halvparten ikke har én eneste sak med sporbar virkning i perioden. Denne skjevfordelingen kan leses som et uttrykk for at ungdom ulike steder i landet ikke har likeverdige muligheter til å *påvirke* de politiske beslutningene som angår dem. Aller tydeligst er dette i planprosessene. At ungdomsmedvirkning ikke er nevnt i én eneste plansak i over halvparten av kommunene, tyder på at unge i store deler av landet ikke har likeverdige muligheter til å medvirke i planlegging – til tross for at plan- og bygningsloven pålegger alle som lager planer å legge særskilt til rette for nettopp dette. Dette samsvarer med tidligere funn om at kravene til medvirkning fra barn og unge sjelden oppfylles fullt ut (Hanssen, 2018).

Spørsmålet om likeverdige muligheter handler ikke bare om forskjeller mellom (fylkes)kommuner, men også om hvem som slipper til innad i ungdomsrådet. Våre funn om hvem som sitter i ungdomsrådene, peker på at det er skjevheter i hvem som tar plass. Ungdomsrådene har flere jenter, og de ser ut til å komme fra husholdninger med litt høyere sosioøkonomiske ressurser, særlig målt som kulturell kapital. Disse forskjellene er imidlertid ikke store, og når det gjelder politisk organisasjonsdeltakelse, er det minst like vanlig å ikke være aktiv som å være det. Dette peker i retning av at tesen om at ungdomsrådet representerer en elite blant andre ungdom kan være noe overdrevet (Augsberger m.fl., 2018; Bygdås & Hagen, 2022). Det som derimot er tydeligere, er at medlemmer med innvandrerbakgrunn er svakt representert i de fleste råd. Kun én av tre ungdomsråd i utvalget har medlemmer der begge foreldre er født i utlandet. Når det gjelder rekruttering til ungdomsrådene, finner vi ingen tendens til at enkelte (fylkes)kommuner er systematisk bedre til å rekruttere bredt enn andre. De fleste rådene har de samme kjennetegnene, og bare fire av de 53 (fylkes)kommunene oppgir å ha en strategi for å rekruttere minoritetsungdom som ellers kan være underrepresentert. Når skjevhetene er nokså like over alt, og de færreste arbeider aktivt for å motvirke dem, tyder dette på at (fylkes)kommunene enten ikke legger nok vekt på bred deltakelse fra ungdomsbefolkningen, eller ikke får det til.

Et beslektet spørsmål er om ungdom har muligheter til å påvirke saker de er opptatt av gjennom ungdomsrådene. Her er bildet sammensatt. Nesten ni av ti medlemmer oppgir at

ungdomsrådet behandler saker som er viktige for ungdom, og de fleste opplever også at sakene presenteres forståelig og at de får tid til å sette seg inn i dem. Når vi ser på hvilke saker rådene uttaler seg om i protokollene sine, er dette oftere politiske saker og saker om kultur og idrett og om kollektivtransport og trafikk, temaer som ligger tett på det medlemmene selv oppgir engasjerer dem mest. På disse områdene er det altså et visst sammenfall mellom engasjement og aktivitet. Samtidig er hovedmønsteret at hvilke saker ungdomsrådet uttaler seg om, først og fremst ser ut til å være et spørsmål om hvilke saker de får på bordet, og hvorvidt disse sakene behandles, mer enn et spørsmål om hvordan rådet er organisert. Flere av temaene som engasjerer medlemmene mest, som mental helse, havner i liten grad på dagsordenen.

12.2 Virkning på politikk og planer

Den andre hovedproblemstillingen utgjør kjernen i prosjektet, nemlig på hvilke områder, og i hvilken grad, unges medvirkning har virkning. Selv om oppdraget også omfattet virkning på tilbud og tjenester, har vi først og fremst undersøkt virkning på politikk og planer. Grunnen er at det er her medvirkningen etterlater seg sporene dokumenter som protokoller, saksframlegg, vedtak og planbeskrivelser, som lar seg analysere systematisk på tvers av mange (fylkes)kommuner. Virkning på konkrete tilbud og tjenester er i langt mindre grad dokumentert i slike kilder, og berøres derfor primært gjennom casestudiene og medlemmenes egne beskrivelser. Et annet hovedgrep i rapporten er at vi ikke bare har sett på ungdommenes opplevelse av innflytelse, men også undersøker om virkning lar seg dokumentere i dokumenter og planer. Dette skillet mellom subjektiv og objektiv virkning viser seg å være avgjørende for hvordan funnene skal forstås, og vi kommer tilbake til spenningen mellom de to i drøftingen.

Hovedbildet fra kapittel 5 og 6 er at dokumenterbar virkning forekommer, men er sjelden og sterkt konsentrert i noen få (fylkes)kommuner. I politikk-sporet uttaler ungdomsrådene seg i en viss andel saker, men det er først når de formulerer et standpunkt som skiller seg fra kommune- eller fylkesdirektørens innstilling at vi kan undersøke om innspillet setter spor i behandlingen. I om lag tre av ti slike saker finner vi en form for det vi har kalt virkning i denne studien, dvs. at hele eller deler av uttalelsen gjenfinnes i vedtaket eller behandlingen, eller en konkret forespørsel innvilges. Regnet mot alle sakene rådene behandler, utgjør dette likevel dokumenterbar politisk virkning på under fire prosent. I planer finner vi omtrent samme andel saker med virkning. Bare om lag åtte prosent av planbeskrivelsene nevner at ungdom har medvirket, og kun rundt fire prosent bruker ungdomsinnspill som begrunnelse for konkrete tiltak eller endringer. De kvalitative analysene ligger videre tett på det tidligere forskning har funnet: unges innspill kan gi konkrete forbedringer i nærmiljøer, men sjelden endrer hovedgrepene i planene (Hanssen, 2019; Mansfield m.fl., 2021; Sawyer, 2022).

Bak disse tallene ligger en sterk skjevfordeling, som er viktig å feste seg ved. Et lite mindretall av (fylkes)kommunene står for de fleste sakene med dokumentert virkning, mens over halvparten ikke har én eneste sak der vi kan dokumentere at ungdomsrådets innspill har påvirket utfallet. I planene er konsentrasjonen enda tydeligere, ettersom ungdomsmedvirkning ikke er nevnt i én eneste plansak vedtatt mellom 2021 og 24 i over halvparten av kommunene. Dokumentert virkning er altså ikke noe som inntreffer jevnt og litt overalt, men noe som oppstår markant noen steder og uteblir helt andre steder – et mønster som henger sammen med spørsmålet om likeverdige muligheter, og som vi forfølger videre når vi ser på rammebetingelsene.

Et eget spørsmål under denne problemstillingen er hvem som bestemmer hva rådene skal uttale seg om. I over halvparten av (fylkes)kommunene er det hovedsakelig administrasjonen

eller koordinatoren som velger sakene ungdomsrådet får til behandling, mens det er ungdommene som primært setter agendaen i ett av tre ungdomsråd. De fleste rådene uttaler seg dermed om en dagsorden andre har satt. Tidligere forskning har framhevet at unge opplever størst innflytelse i saker de selv tar initiativ til, og mindre i saker de får oversendt for å avgi uttalelse (Hagen m.fl., 2023; Proba & Telemarksforskning, 2022). Vårt eget materiale gir likevel ikke grunnlag for å si at hvem som velger sakene, har tydelig effekt på den dokumenterbare virkningen. Da vi undersøkte hva som skiller saker med virkning fra saker uten, fant vi ingen stabil sammenheng mellom virkning og graden av selvvalgte saker.

Tallene på virkning fanger bare deler av virkeligheten, og her kommer betydningen av å bruke flere forskningsmetoder inn. For det første viser sporingen av enkeltsaker i kapittel 8 at virkning ikke bare er et spørsmål om gjennomslag eller ikke, men tar flere former. Innspill kan forsterke et forslag som allerede ligger på bordet, berike det med nye momenter, eller forandre og forhindre beslutninger. Disse formene har ulik karakter, og særlig den forsterkende virkningen er vanskelig å fange i en dokumentanalyse, fordi den ikke etterlater et synlig avvik mellom innspill og vedtak. Vi har derfor bevisst holdt slike saker utenfor virkningstallene for å unngå et stort innslag av falske positive.

For det andre viser casestudiene at mye av det ungdommene bidrar med, foregår utenfor den formelle saksgangen. Mange innspill gis muntlig i møter med saksbehandlere og planleggere, tas med tilbake og «bakes inn» i større sakskompleks uten at det senere framgår at de stammer fra ungdomsrådet. Planleggere beskriver at den viktigste gevinsten ofte er å forstå hva ungdommene er opptatt av, snarere enn å motta ferdige forslag, og slik kunnskap følger sjelden den enkelte saken som et sporbart innspill. To tredjedeler av sakene rådene behandler, er dessuten noe annet enn ordinære politiske saker; det dreier seg om arrangementer, aktiviteter, tilbud og høringer som sjelden ender i et kommunestyrevedtak, men som for ungdommene framstår som tydelige uttrykk for at det nytter å engasjere seg. Det er også her, i tilbud og aktiviteter rettet mot unge, at mye av den virkningen på tilbud og tjenester som vi ellers i liten grad har kunnet dokumentere, trolig ligger. En vesentlig del av virkningen kan med andre ord være reell uten å være synlig i de dokumentene den kvantitative analysen hviler på.

Dette leder fram til et annet viktig enkeltfunn som hviler på kontrasten mellom de objektive og de subjektive målene på virkning. Ungdomsrådsmedlemmene opplever i stor grad at de har innflytelse. Et klart flertall mener at politikerne lytter til innspillene deres, og over seks av ti er helt eller delvis enige i at rådets innspill påvirker beslutningene, mens bare en liten gruppe er uenig. Det bemerkelsesverdige er at denne opplevde innflytelsen er om lag den samme enten vi finner dokumenterbar virkning i deres (fylkes)kommune eller ikke. Både i enkle sammenhenger og i mer avanserte analyser er koblingen mellom opplevd og dokumenterbar virkning nærmest fraværende. At medlemmene opplever innflytelse, ser altså i liten grad ut til å henge sammen med om innspillene faktisk kan spores i vedtak og planer. Spenningen mellom den utbredte opplevelsen av innflytelse og de få sporbare virkningene er et annet tema i drøftingen.

12.3 Rammebetingelser som forklarer variasjon

Den tredje hovedproblemstillingen spør hvilke rammebetingelser og kjennetegn ved (fylkes)kommunene som kan forklare hvorfor medvirkningen får virkning noen steder og ikke andre. I rapporten har vi skilt mellom tre typer rammebetingelser: kontekstuelle, som størrelse, sentralitet, økonomi og medvirkningskultur; strukturelle, som de konkrete ordningene, rutinene og organiseringen rundt rådet; og relasjonelle, som handler om hvordan medvirkningen gjennomføres i praksis og om forholdet mellom ungdom og voksne. Et viktig

poeng ved denne inndelingen er at betingelsene skiller seg fra hverandre i hvor «lett» de lar seg endre. De kontekstuelle rammebetingelser lar seg ikke gjøre noe med, mens flere av de strukturelle og relasjonelle er direkte påvirkbare. Hovedsvaret fra våre analyser er at virkning sjelden lar seg føre tilbake til enkeltbetingelser, men oppstår gjennom kombinasjoner av forhold, og at de sammenhengene vi finner i overveiende grad handler om direkte påvirkbare rammebetingelser.

Dette er blant annet tydelig på saksnivå, hvor det mest påfallende er hvor lite rammebetingelsene forklarer. Når vi undersøker hva som skiller saker der ungdomsrådet får virkning fra saker uten, finner vi få stabile mønstre. Blant de kontekstuelle betingelsene gir hverken kommunestørrelse eller forskjellen mellom kommuner og fylkeskommuner noe klart utslag, og det er heller ikke slik at bestemte sakstyper systematisk gir høyere sannsynlighet for virkning når vi kontrollerer for andre forhold. At rammebetingelsene gir få utslag på saksnivå, betyr likevel ikke at de er uten betydning. En viktig erkjennelse fra flernivåanalysene er at de strukturelle og relasjonelle forholdene vi er interessert i, nemlig organisering, støtte og politisk kobling, først og fremst varierer mellom (fylkes)kommuner, ikke mellom enkeltsaker. Derfor har vi løftet analysen opp til (fylkes)kommunenivå og undersøkt hvilke kombinasjoner av rammebetingelser som kjennetegner kommuner med aktive ungdomsråd og ungdomsråd med virkning.

Her gir den kvalitativ-komparative analysen (QCA) et tydeligere bilde, og det interessante er nettopp hvilke typer betingelser som trer fram. For aktivitet, dvs. at rådet uttaler seg i en betydelig andel av sakene, framstår *tilbakemelding* som den gjennomgående betingelsen. Tilbakemeldingsrutiner er en påvirkbar, strukturell betingelse. De kan etableres og bedres gjennom et organisatorisk grep, uten større inngrep i kommuneorganisasjonen. I alle kombinasjonene som leder til aktive råd, inngår at rådet stort sett eller alltid får vite hva som har skjedd med innspillene sine. Gode tilbakemeldingsrutiner ser også ut til å kunne kompensere for fravær av andre forhold. For virkning, dvs. at rådet har satt dokumenterbare spor i minst én sak, går politisk kobling igjen. Virkning oppstår der det finnes en forbindelse mellom rådet og det politiske nivået, enten direkte ved at politikere er til stede i rådets møter, eller indirekte ved at koordinatoren er plassert i politisk sekretariat eller kommunedirektørens stab. Også disse er forhold som kan endres. Politisk nærvær i møtene er en relasjonell og direkte påvirkbar betingelse, mens koordinatorens plassering er en strukturell betingelse av den mer indirekte typen, som krever organisatoriske grep, men ikke er umulig å gjøre noe med. Opplæring og bistand opptrer derimot både som nærvær og fravær i de ulike veiene, og framstår som nyttige for læring og motivasjon, men ikke tilstrekkelige til å gi virkning i politiske saker.

Kontekstuelle betingelser, som aktører i en kommune uansett ikke rår over, ser i liten grad ut til å avgjøre om medvirkningen får virkning. Det er ikke størrelsen, sentraliteten eller den nedarvede medvirkningskulturen som først og fremst skiller virkningsfulle råd fra andre, men forhold som tilbakemeldingsrutiner og kobling til det politiske nivået, som ligger innenfor rekkevidde for den enkelte (fylkes)kommune. To forbehold er likevel sentrale. For det første finnes det ingen enkeltbetingelse som er nødvendig i streng forstand. Flere betingelser kan gjøre opp for hverandre, slik at politisk nærvær kan kompensere for svak opplæring, og god opplæring med en koordinator nær politikken kan kompensere for at politikerne ikke er tilstede på ungdomsrådsmøter. For det andre dekker de identifiserte kombinasjonene bare en liten del av (fylkes)kommunene, dvs. om lag 43 prosent av dem med aktive råd og vel 30 prosent av dem med virkning, noe som betyr at mange virkningsfulle råd ikke passer inn i noen av veiene, og at uobserverte relasjonelle betingelser trolig spiller en vesentlig rolle. Dette er en begrensning i våre kvantitative analyser som det er viktig å ha med seg.

Casestudiene fyller ut dette bildet, og viser hvordan strukturelle og relasjonelle betingelser virker sammen i praksis. De fire casene illustrerer fire ulike konstellasjoner. I Fylkeskommunen og Forstadskommunen er de strukturelle rammene i stor grad på plass, men «bæres» ulikt. I Fylkeskommunen fanger systemet i liten grad opp saker som er relevante for ungdom, fordi koordinatorrollen blir mer administrativ enn strategisk og innspillene ikke oversettes til noe politikere kan bruke. I Forstadskommunen følger uttalelsene sakene ryddig gjennom systemet, men høye forventninger og lite tilpassede saksdokumenter gjør terskelen for deltakelse høy. Bykommunen viser det motsatte, nemlig svak strukturell forankring, men sterke relasjonelle betingelser og høy intern aktivitet. Rådet ser ut til å fungere godt sosialt, men er i liten grad koblet til den politiske prosessen. Bygdekommunen viser at små formelle ressurser kan gi et aktivt ungdomsråd som fungerer som et høringsorgan når en sentral koordinatorrolle, klare forventninger fra politisk nivå og en kultur for å involvere rådet trekker i samme retning. Fellestrekket er at hverken sterke strukturer eller gode relasjoner er tilstrekkelig alene. De kan til en viss grad kompensere for hverandre, men der begge er til stede har rådet bedre forutsetninger for å oppnå virkning.

Sakssporingen fyller til slutt ut bildet med mekanismene som forklarer *hvordan* den politiske koblingen virker. Innspill får større sjanse til å sette spor når de tilfører beslutningstakerne ny kunnskap, når noen oversetter dem til formuleringer som passer den formelle saksgangen, og når det er politisk kostbart å overse synspunkter ungdom har tydelig eierskap til. Motsatt svekkes virkningen når innspill kommer sent, blir stående som generelle signaler, eller møter komplekse og konfliktfylte saker med trange økonomiske rammer.

12.4 Sammenlikning med tidligere forskning

Gjennomgangen i kapittel 2 viste at det meste av kunnskapen om ungdomsmedvirkning – både i Norge og internasjonalt – bygger på intervjuer, spørreundersøkelser og fokusgrupper, og dermed på deltakernes *subjektive* opplevelse av innflytelse (Augsberger m.fl., 2024; Bygdås & Hagen, 2022; Ramos m.fl., 2026). Denne forskningen forteller mye om hvordan medvirkningen er organisert og oppleves, men påfallende lite om hvor ofte, og på hvilke områder, ungdoms innspill setter spor i vedtak og planer. Vårt mest grunnleggende bidrag ligger her er at vi har undersøkt *dokumenterbar* virkning eller *preferanseoppnåelse*, altså i hvilken grad ungdomsrådenes synspunkter gjenfinnes i de politiske beslutningene. Dette har vi i tillegg gjort i stor skala, på tvers av et representativt utvalg av norske (fylkes)kommuner og flere tusen saker og planbeskrivelser. Så vidt vi kjenner til, er dette ikke gjort tidligere i et tilsvarende omfang, hverken nasjonalt eller internasjonalt, og studien gir dermed det bredeste empiriske grunnlaget for å vurdere dokumenterbar virkning av ungdomsmedvirkning som foreligger til nå.

En vesentlig del av nyvinningen ligger i selve tilnærmingen. Kongruens-tilnærmingen har vært brukt i studier av innbyggermedvirkning mer generelt (Font m.fl., 2018; Minsart & Jacquet, 2023; Pogrebinschi & Ryan, 2017), men så vidt vi vet ikke tidligere på medvirkning fra barn og unge. Ved å føre denne tilnærmingen inn i ungdomsforskningsfeltet, og kombinere den med KI- og maskinlæringsassistert tekstanalyse, klarer vi å måle ungdomsrådenes preferanseoppnåelse på en etterprøvbart måte og i et omfang som ville vært uoverkommelig med rene kvalitative metoder. Dette er i seg selv et metodisk bidrag som åpner for analyser feltet hittil ikke har hatt tilgang til. Funnene fra kongruensanalysen støtter både opp om og presiserer flere antakelser i litteraturen. Unges innspill gir først og fremst konkrete utslag i et fåtall avgrensede saker (Hagen m.fl., 2023; Knudtson & Tjerbo, 2009; Mansfield m.fl., 2021; Sawyer, 2022). Det nye er at vi tallfester den samlede dokumenterbare preferanseoppnåelsen på et representativt grunnlag. Dette viser hvor sterkt

virkingen er konsentrert i et mindretall av (fylkes)kommunene, noe kvalitative og case-baserte studier i sin natur ikke kan fastslå. På samme måte styrker materialet vårt grunnlaget for tidligere observasjoner av at unge oftere kommer til orde i saker om kultur, idrett og samferdsel enn i tunge økonomi- og arealsaker (Proba & Telemarksforskning, 2022; Rambøll, 2024).

Et tredje bidrag handler om de ulike typene virkning et ungdomsrådsinnspill kan ha, og om mekanismene som forklarer dem. En del av litteraturen dokumenterer først og fremst *fraværet* av virkning (Bygdås & Hagen, 2022; Sønderskov & Tortzen, 2026). I dette prosjektet har vi i stedet lett aktivt etter *tilstedeværelse* av virkning gjennom kvalitative casestudier og sakssporing, og finner vi at innspill kan virke på flere måter. Det kan forsterke et forslag som allerede ligger på bordet, berike det med nye momenter, endre et utfall eller forhindre at et grep blir vedtatt. I flere slike tilfeller er ikke virkingen synlig i saksdokumenter og vedtak, og det kan ikke fanges opp av kongruenstilnærmingerne alene. Det at vi kombinerer kvalitative og kvantitative metoder, noe som i seg selv er sjeldent i forskningen på ungdomsmedvirkning, gjør at vi får et mer nyansert bilde av virkning enn av én metoderetning alene. Sakssporingen gir for eksempel informasjon om hva som ligger under kongruensen, for eksempel at innspill kan få større gjennomslag når de tilfører beslutningstakerne ny kunnskap, når noen oversetter dem til den formelle saksgangens språk, og når det, jamfør vår analyse, er politisk kostbart å overse synspunkter ungdom har eierskap til.

Når det gjelder sammenhengen mellom rammebetingelser og virkning, føyer funnene våre seg i stor grad inn i et etablert bilde. Formelle strukturer er ikke tilstrekkelige alene. De må fylles og holdes oppe av relasjoner mellom koordinatorene, politikere, saksbehandlere og ungdommene selv. Dette poenget deler vi med tidligere forskning som studier fra Norge som har løftet fram koordinatoren som bindeledd mellom råd og kommune, og/eller pekt på koblingen til beslutningsapparatet som en forutsetning for innflytelse (Arnesen m.fl., 2024; Hagen m.fl., 2023; Klausen m.fl., 2013). Vårt bidrag har ikke vært å påpeke samspill, men å vise det systematisk: QCA-analysene avdekker at flere ulike kombinasjoner av betingelser hver for seg kan lede til virkning, og at ingen enkeltbetingelse er nødvendig i streng forstand. Der litteraturen har beskrevet samspillet kvalitativt, kan vi tallfeste hvilke kombinasjoner som går igjen, og hvor stor del av variasjonen de dekker.

Funnene våre svekker samtidig grunnlaget for antakelsen om at kontekstuelle rammebetingelser kan forklare virkning av ungdomsmedvirkning. Rambøll (2024) har for eksempel trukket fram en mulig sammenheng mellom kommunestørrelse og subjektiv virkning, og Hanssen (2019) referer til studier som tilsier at større kommuner har mer kompetanse på å engasjere og bruke innspill fra barn og unge. Font m.fl. (2018) mener at både størrelse og medvirkningskultur er utslagsgivende for grad av virkning av innbyggermedvirkning mer generelt. Våre analyser viser det motsatte. Vi finner ingen sammenheng mellom kontekstuelle kjennetegn som størrelse, medvirkningstilbøyelighet og dokumenterbar virkning. Ungdomsråd i de store og sentrale (fylkes)kommunene oppnår ikke systematisk høyere preferanseoppnåelse enn de små. Her støtter heller våre funn opp om Hagen m.fl. (2023) som mener at små kommuner kan ha kortere vei mellom ungdom og beslutningstakere, og dermed få virkning på tross av manglende formelle ordninger.

Vår studie tilfører også ny kunnskap om hvem som sitter i rådene. Tidligere forskningsbidrag har lansert hypotesen om at ungdomsråd rekrutterer skjevt og representerer en ressurssterk ungdomselite (Augsberger m.fl., 2018; Bygdås & Hagen, 2022). Denne diskusjonen har i hovedsak hvilt på enkeltstudier. Vår undersøkelse er den første som systematisk kartlegger profilen til norske ungdomsrådsmedlemmer gjennom en spørreundersøkelse med spørsmål som er direkte sammenlignbare med Ungdata, og funnene våre nyanserer denne hypotesen

til en viss grad. Ungdomsrådsundersøkelsen støtter opp om forskning som viser at medvirkningen har stor betydning for deltakerne selv (Egner m.fl., 2022; Knudtzon & Tjerbo, 2009; Ramos m.fl., 2026). Tilfredsheten med å delta er svært høy, og et klart flertall vil anbefale andre å bli med. Det interessante er at denne tilfredsheten holder seg oppe selv om den dokumenterbare virkningen er begrenset. Spennet mellom en sterk, utbredt opplevelse av mening og innflytelse på den ene siden, og lav målbar preferanseoppnåelse på den andre, har tidligere forskning i liten grad fått øye på.

12.5 Hva kan vi – og kan vi ikke – si om virkning?

Funnene i denne studien hviler i stor grad på en kongruensanalyse, og det er viktig å være tydelig på hvilke muligheter og begrensninger denne tilnærmingen har. Fordelene har vi allerede løftet fram. Det er mulig å undersøke dokumentert virkning av ungdomsrådinnspill i et høyt antall saker. Samtidig har tilnærmingen vår én prinsipiell og én praktisk begrensning. Den første gjelder forholdet mellom samsvar og årsak, den andre gjelder mangelen på et sammenligningsgrunnlag for å tolke nivået av virkning.

Som vi allerede ha vært inne på i kapittel 2 og 3, er ikke tekstlikhet det samme som påvirkning. At en formulering, et argument eller et forslag fra ungdomsrådet dukker opp igjen i et vedtak, viser at de to henger sammen, men ikke nødvendigvis at det første forårsaket det andre (Vrydag, 2022). Likheten kan skyldes at innspillet påvirket beslutningen, men den kan like gjerne skyldes at både ungdomsrådet og politikerne bygger på de samme underliggende synspunktene. Vi kan med andre ord ikke vite om politikerne uansett ville ha vedtatt det samme, uavhengig av hva ungdomsrådet mente. I selve rapporten har vi for enkelhets skyld brukt ordet «virkning» om dette, men det er riktigere å si at det er *preferanseoppnåelse* vi har dokumentert (Dür, 2008). For å si noe sikrere om virkning trengs et kontrafaktisk sammenligningsgrunnlag: et anslag for hva utfallet ville blitt dersom medvirkningen ikke hadde funnet sted. Sakssporingen, der vi har fulgt enkeltsaker tett og intervjuet involverte, demper denne usikkerheten et stykke på vei ved at vi kan se hvordan innspill faktisk er behandlet, men den løser den ikke på kvantitativt nivå.

Den andre begrensningen er at vi mangler et grunnlag for å tolke om den preferanseoppnåelsen vi finner, er høy eller lav. Vi kan slå fast at den er lav i *absolutt* forstand (kun virkning i fire prosent av sakene som behandles), men om dette nivået er lavt, eller på linje med hva andre aktører oppnår, kan vi ikke si uten sammenligningsgrunnlag. Vi vet ikke hvor stor preferanseoppnåelse eldrerådene eller rådene for personer med nedsatt funksjonsevne har i de samme beslutningsprosessene, eller hvor ofte voksne innbyggermedvirkere får sine synspunkter gjenspeilet i plansaker. Det er fullt mulig at lav preferanseoppnåelse er et generelt trekk ved hvor lite enkeltaktører påvirker kommunale beslutninger, snarere enn noe særegent for unge. Uten en referanse å måle mot, blir tallene våre vanskelige å vurdere både empirisk og normativt. De forteller oss at ungdomsrådenes gjennomslag er begrenset, men ikke om det er mer begrenset enn det vi burde forvente.

Begge begrensningene peker mot nye forskningsprosjekter. Den samme kongruensmetoden vi har brukt her, kan anvendes på andre aktører i de samme beslutningsprosessene. Ved å måle preferanseoppnåelsen til ungdomsrådene opp mot andre kommunale og fylkeskommunale råd, eller opp mot innspill fra voksne innbyggere i sammenlignbare plansaker, kan man oppnå det sammenligningsgrunnlaget som vi mangler. Denne tilnærmingen krever ikke nye metoder, bare at den eksisterende kongruenstilnærmingen vi har utviklet her, utvides til flere aktører. Det andre steget er mer krevende, og sikter mot å nærme seg virkning i kausal forstand. For å etterligne en kontrafaktisk sammenlikning kan man ta i bruk metoder som 'paired matching' av saker. Tanken er å identifisere par av saker

som er like på observerbare kjennetegn, men som skiller seg i om medvirkning fra unge har funnet sted, og deretter sammenligne utfallene. På den måten kan man danne seg et bilde av hva som skjer med og uten medvirkning under ellers sammenlignbare forhold. Kombinert med en sammenlignende kongruensanalyse ville et slikt design bringe feltet nærmere enda bedre mål på virkningen av ungdomsmedvirkning.

12.6 Hvorfor stemmer ikke subjektiv og objektiv virkning overens?

Et gjennomgående paradoks i denne rapporten er at ungdomsrådsmedlemmene opplever i stor grad at de har innflytelse over politikernes beslutninger, mens bare et mindretall av sakene ender med at ungdomsrådets innspill får gjennomslag i politiske vedtak. Videre finner vi at opplevelsen av å bli hørt er omtrent like sterk i kommuner der vi kan dokumentere virkning, som i kommuner der vi ikke kan det. De to målene på henholdsvis *subjektiv* og *objektiv* virkning peker med andre ord i hver sin retning, og representerer et paradoks i vår studie. Dette er et substansielt funn som ikke har vært synlig i tidligere forskning. Det er først når den subjektive opplevelsen sees opp mot et objektivt mål på preferanseoppnåelse at paradokset trer fram. Spørsmålet er hvordan det skal forstås. Her kan forklaringene gå to veier, enten overstiger den opplevde innflytelsen det faktiske gjennomslaget, eller så fanger det objektive målet ikke all virkningen som finnes. Trolig spiller begge deler inn.

Den første forklaringen handler om hvorfor unge kan oppleve innflytelse selv uten gjennomslag i vedtakene. Forskning på prosessrettferdighet (som vi gjennomgikk i kapittel 2) viser at folk blir mer fornøyde med en beslutning når de opplever selve prosessen som rettferdig, får komme til orde, forstår saken og blir behandlet med respekt (Tyler & Caine, 1981). I tillegg kommer en eierskapseffekt til medvirkningen, at deltakere har en tendens til å verdsette det de selv har bidratt til (Pelled m.fl., 2026). Den høye opplevde innflytelsen kan dermed forstås som et uttrykk for kjente psykologiske mekanismer. Den andre mulige forklaringen er at vi opererer med et for snevert virkningsmål. Som kapittel 8 og 9 viser, skjer mye av det ungdom bidrar med utenfor den formelle saksgangen, i muntlige innspill, i aktiviteter og tilbud, og i synspunkter som bakes inn i større saker. Disse er vanligvis ikke sporbare i dokumenter. Dessuten kan uttalelser ha forsterkende virkning, noe som ikke lar seg fange opp uten at man kjenner til politikernes preferanser i den aktuelle saken. Noe av det ungdommene rapporterer som innflytelse, kan altså være reell virkning som kongruensanalysen ikke er designet for å fange.

12.7 Hva sier funnene om lovoppfyllelsen i (fylkes)kommunene?

Funnene i denne studien berører kjernen i det rettslige rammeverket som ungdomsmedvirkningen hviler på. Som vi gjorde rede for i kapittel 1, stiller tre sett av regler krav til medvirkning på systemnivå: Grunnlovens § 104 og barnekonvensjonens artikkel 12 slår fast at det skal legges behørig vekt på unges synspunkter. Kommune-loven fastsetter videre at ungdomsrådet skal kunne uttale seg så tidlig at det har mulighet til å påvirke utfallet, og plan- og bygningsloven pålegger alle som lager en plan å legge til rette for aktiv medvirkning fra barn og unge.

For kommune-lovens del tyder funnene i de fleste tilfeller på at kravene oppfylles. Alle de undersøkte (fylkes)kommunene har et ungdomsråd, rådene har rett til å uttale seg, og de fleste benytter denne retten i en viss andel av sakene. Vi ser også at innspillene stort sett

videreformidles til beslutningstakerne. Det viktigste forbeholdet gjelder de (fylkes)kommunene der ungdomsrådet er lite aktivt eller i praksis ikke fungerer. I slike tilfeller er grunnlaget for å oppfylle lovens intensjon svakt, fordi et råd som ikke møtes eller uttaler seg, vanskelig kan gi unge en reell mulighet til å påvirke. For flertallet framstår likevel ikke den formelle ordningen som problemet.

Kravet om behørig vekt er etter vår vurdering det som i størst grad ikke innfris. Å legge behørig vekt på unges synspunkter innebærer mer enn å lytte. Synspunktene skal vurderes seriøst og kunne påvirke resultatet. FNs barnekomité har presisert at symbolsk lytting uten at man tar reelt hensyn til synspunktene er i strid med artikkel 12. Den juridiske faglitteraturen understreker at dette forutsetter tilbakemelding og gjennomsiktighet, at det dokumenteres hvordan innspillene er vurdert, og begrunnes dersom man avviker fra dem (Daly, 2018; Krappmann, 2010; Vosz m.fl., 2024). Uten slik dokumentasjon er det ikke mulig å etterprøve om unges synspunkter er tillagt vekt. Funnene våre viser at det nettopp er her det oftes svikter. Under halvparten av rådene får jevnlig tilbakemelding på sakene de uttaler seg om, og en del får det sjelden eller aldri. I plansakene ser vi enda tydeligere at medvirkningen ikke svares ut ettersom medvirkningsresultater fra barn og unge ofte ikke nevnes i planbeskrivelsene. Når det hverken framgår hva unge har spilt inn eller hvordan det er vurdert, kan ingen kontrollere om synspunktene er tillagt vekt, og da er kravet om behørig vekt ikke oppfylt, uavhengig av om medvirkning har funnet sted.

Plan- og bygningslovens prosessuelle krav om aktiv medvirkning fra barn og unge er også i liten grad oppfylt. At ungdomsmedvirkning ikke er nevnt i en eneste plansak i over halvparten av kommunene, kan tyde på at kravet brytes i en del tilfeller. Her er det likevel et forbehold verdt å nevne. I noen av plansakene kan det hende at ungdomsrådet har uttalt seg i høringsrunder etter at selve beskrivelsen ble skrevet, slik at gjennomført medvirkning ikke fanges opp i planbeskrivelsen. Dette skjer trolig i en del saker. Samtidig har planleggere klare insentiver for å omtale medvirkning fra barn og unge når den faktisk har skjedd, ettersom det dokumenterer at lovens krav er fulgt og rikspolitiske retningslinjer for å ivareta barn og unges interesser. At medvirkning likevel ikke nevnes, peker derfor mot at den i mange tilfeller ikke har vært gjennomført – ikke bare at den er udokumentert. Uansett hvilken av de to forklaringene som veier tyngst, tyder funnet på viktige mangler. Enten er medvirkningen fraværende, eller så er den så lite dokumentert at kravet om behørig vekt ikke er oppfylt.

12.8 Hva kan bidra til å bedre ungdomsmedvirkningen?

Det fjerde forskningsspørsmålet vårt spurte hva som kan bidra til å gi unge økt medvirkning på politikk og planer. Denne studien gir ikke en ferdig oppskrift på virkningsfull ungdomsmedvirkning. Likevel peker funnene på noen forhold som ser ut til å ha betydning, og de sier samtidig noe om hva vi med rimelighet kan, og ikke kan, uttale oss om.

Det tydeligste budskapet følger av analysen av rammebetingelser. Det som skiller (fylkes)kommuner med virkningsfulle fra ikke-virkningsfulle ungdomsråd er i hovedsak forhold som lar seg påvirke. For at rådet skal være aktivt over tid framstår *tilbakemelding* som avgjørende, nemlig at ungdommene får vite hva som har skjedd med innspillene deres. For at innspillene skal sette spor i politikken er en *kobling til det politiske nivået* det sentrale, enten gjennom politikere som deltar i rådets møter eller en koordinator plassert nær de politiske beslutningene. Sakssporingen peker i tillegg på at tidlig og gjentatt involvering, samt det å oversette innspill til det formelle språket i den politiske saksbehandlingen, øker sjansen for gjennomslag. Felles for disse forholdene er at de ligger innenfor den enkelte

(fylkes)kommunes rekkevidde. De handler om organisering og arbeidsmåte, ikke om størrelse, sentralitet eller økonomi.

Samtidig er det grenser for hva vi kan slå fast. Analysene våre viser hva som *henger sammen* med virkning, men ikke at et bestemt grep *gir* mer virkning i kausal forstand. Sammenhengene er indikasjoner på hva som ser ut til å virke sammen, ikke garantier for at en kommune som innfører tilbakemeldingsrutiner eller trekker politikerne tettere på, automatisk får mer virkningsfull medvirkning. Her er det også viktig å få med seg at Hagen m.fl. (2023) har advart mot å ha politikere med i ungdomsrådene, siden de kan ende opp med å påvirke ungdommene mer enn ungdommene kan ende opp med å påvirke politikerne. Mye av det som avgjør utfallet, er dessuten relasjonelt og personavhengig, som en koordinator med oversikt og gjennomslag, eller politikere som lytter aktivt, og slike forhold lar seg vanskelig vedta fram gjennom rutiner alene. Ettersom det finnes flere veier til virkning, og ingen enkeltbetingelse er nødvendig, finnes det heller ingen enkel oppskrift som vil fungere likt overalt.

For de som er opptatt av at ungdomsmedvirkningen på systemnivå skal fungere best mulig i sin nåværende form, tegner denne studien et bilde som hverken er entydig nedslående eller positivt. Ungdomsmedvirkningen på systemnivå, i alle fall når det gjelder ungdomsråd, er bredt utbygd. Den oppleves som meningsfull av dem som deltar, og den setter spor i politikk og planer noen steder og i noen typer saker. Men den dokumenterbare virkningen er samlet sett begrenset og svært ujevnt fordelt, og kravet om at unges synspunkter skal tillegges behørig vekt innfris i liten grad. Ved å undersøke dokumenterbar virkning i stor skala har studien flyttet feltet et stykke fra å studere subjektiv til å studere objektiv virkning, og den gir både (fylkes)kommunene og forskningen et mer presist grunnlag å arbeide videre fra. Grunnlaget oppmuntrer til handling. De forholdene som ser ut til å bety mest for om unges stemmer når fram, er ikke de som er gitt av kommunens størrelse eller geografi, men de som hver enkelt (fylkes)kommune selv kan gjøre noe med.

Litteraturliste

- Arnesen, S., Blåka, S., Broderstad, T. S., Saglie, J., Selvik, L.-M. M. & Winsvold, M. (2024). *Evaluering av lokaldemokratiltak i foregangskommuner*. NORCE Helse og samfunn.
- Arnull, E. & Kanjilal, M. (2022). Reflecting on community development research: how peer researchers influence and shape community action projects. *Community Development Journal*, 59(1), 12-29. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsac013>
- Augsberger, A., Collins, M. E., Gecker, W. & Dougher, M. (2018). Youth Civic Engagement: Do Youth Councils Reduce or Reinforce Social Inequality? *Journal of Adolescent Research*, 33(2), 187-208. <https://doi.org/10.1177/0743558416684957>
- Augsberger, A., Collins, M. E. & Howard, R. C. (2024). The global context of youth engagement: A scoping review of youth councils in municipal government. *Children and Youth Services Review*, 156, 107349. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2023.107349>
- Bakken, A., Abildsnes, M. & Sletten, M. A. (2024). *Fritidsprofiler blant ungdom. Fritid, sosial ulikhet, livskvalitet og endringer over tid*. NOVA.
- Bakken, A. & Hyggen, C. (2018). *Trivsel og utdanningsdriv blant minoritetselever i videregående: Hvordan forstå karakterforskjeller mellom elever med ulik innvandrerbakgrunn?*. NOVA.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bufdir. (2021a). *Prinsipper og råd: Barn og unges medvirkning på systemnivå*. https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/barn_og_unges_medvirkning_veileder/
- Bufdir. (2021b). *Ungdomsråd - ein rettleiar*. u.-o. f. B. Barne-. <https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/ungdomsråd/>
- Bygdås, A. L. & Hagen, A. L. (2022). *Ung medvirkning i norske kommuner: En kunnskapsoppsummering*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Checkoway, B. (2011). What is youth participation? *Children and Youth Services Review*, 33(2), 340-345. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2010.09.017>
- CRC. (2009). *Generell kommentar nr. 12 (2009)*. Komiteen for barnets rettigheter/FN.
- Daly, A. (2018). No Weight for "Due Weight"? A Children's Autonomy Principle in Best Interest Proceedings. *The International Journal of Children's Rights*, 26(1), 61-92. <https://doi.org/https://doi.org/10.1163/15718182-02601012>
- Devotta, K., Woodhall-Melnik, J., Pedersen, C., Wendaferew, A., Dowbor, T. P., Guilcher, S. J., Hamilton-Wright, S., Ferentzy, P., Hwang, S. W. & Matheson, F. I. (2016). Enriching qualitative research by engaging peer interviewers: a case study. *Qualitative Research*, 16(6), 661-680. <https://doi.org/10.1177/1468794115626244>
- Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology. *European Union Politics*, 9(4), 559-576. <https://doi.org/10.1177/1465116508095151>
- Egner, B., Heinelt, H., Lysek, J., Silva, P. & Teles, F. (2022). *Perspectives on Local Governance Across Europe*. Springer.
- Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*.

- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behaviour: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge University Press.
- Ettlinger, K. & Michels, A. (2025). Hybrid Democratic Innovations: If and When They Impact Decision-Making. *Representation*, 61(1), 91-109. <https://doi.org/10.1080/00344893.2024.2365649>
- Faulkner, K. M. (2009). Presentation and Representation: Youth participation in ongoing public decision-making projects. *Childhood*, 16(1), 89-104. <https://doi.org/10.1177/0907568208101692>
- Font, J., Smith, G., Galais, C. & Alarcon, P. (2018). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57(3), 615-636. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12248>
- FOR-2019-06-17-727. *Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom (forskrift om medvirkningsordninger)*.
- Geissel, B. & Michels, A. (2023). Conclusion. Democratic Innovations and Impact: Reflections and an Agenda for the Future. I V. Jacquet, M. Ryan & R. van der Does (Red.), *The Impacts of Democratic Innovations* (s. 285-297). ECPR Press.
- Gilardi, F., Alizadeh, M. & Kubli, M. (2023). ChatGPT outperforms crowd workers for text-annotation tasks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(30), e2305016120. <https://doi.org/10.1073/pnas.2305016120>
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1999). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. AldineTransaction.
- Grimmer, J., Roberts, M. E. & Stewart, B. M. (2022). *Text as Data: A New Framework for Machine Learning and the Social Sciences*. Princeton University Press.
- Hagen, A. L. & Andersen, B. (2021). Introduksjon til ung medvirkning, kreativitet og konflikt i planlegging. I A. L. Hagen & B. Andersen (Red.), *Ung medvirkning: Kreativitet og konflikt i planlegging* (s. 11-41). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.150.ch1>
- Hagen, A. L., Bygdås, A. L., Lorenzen, S. B., Trætteberg, H. S., Thau, M., Løvgren, M., Ottarsen Nøstvik, H., Arvola Kvammen, I., Lundestad Haugen, M., Heijnis, T., Slåttrem, A., Kallevåg, K., Lodden, T., Cambell Sandvand, S., Screeche-Powell, K., Røgeberg, E. M., Simpson, S. & Østberg, K. (2023). Unges mulighet til å medvirke: En samskapt studie av ungdoms deltagelse og engasjement i norske kommuner. I. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Hagen, A. L., Engerbakk, B. B., Lorenzen, S. B. & Tolstad, I. M. (2024). Rebels in their own job: How digging into a municipal mystery turned invited youth participation in an urban planning process into uninvited activism. *Children & Society*, 38(3), 857-873. <https://doi.org/10.1111/chso.12820>
- Hansen, T. & Vabo, S. I. (2026). offentlig politikk. I *Store norske leksikon*. Hentet 05.04.2026 fra https://snl.no/offentlig_politikk#:~:text=Ideen%20med%20politikk%20syklusen,-Forsiden%20til%20NOU&text=Av%20Kulturdepartementet.&text=I%20studiet%20av%20offentlig%20politikk,i%20studiet%20av%20offentlig%20politikk.
- Hanssen, G. S. (2018). *Hvordan ivaretas hensynet til barn og unge i planlegging etter plan- og bygningsloven?* Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Hanssen, G. S. (2019). The social sustainable city: how to involve children in designing and planning for urban childhoods? *Urban planning*, 4(1), 53-66.

- Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. (Red.). (2018). *Plan- og bygningsloven 2008 : fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget.
- Hart, R. A. (1997). *Children's participation: the theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*. Earthscan.
- Hovik, S., Legard, S. & Bertelsen, I. M. (2024). Area-based initiatives and urban democracy. *Cities*, 144, 104638. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104638>
- Hovik, S. & Stigen, I. M. (2022). The paradox of organizational complexity in urban development: boundary spanners' handling of citizen proposals. *Local Government Studies*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2052857>
- Hunter, A. & Brewer, J. D. (2015). Designing Multimethod Research. I H.-B. Sharlene Nagy & R. B. Johnson (Red.), *The Oxford Handbook of Multimethod and Mixed Methods Research Inquiry* (s. 185-205). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199933624.013.13>
- Hunziker, S. & Blankenagel, M. (2024). Multiple Case Research Design. I *Research Design in Business and Management: A Practical Guide for Students and Researchers* (s. 171-186). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-42739-9_9
- Jacquet, V., Ryan, M. & van der Does, R. (2023). Introduction: The impacts of democratic innovatios. I V. Jacquet, M. Ryan & R. van der Does (Red.), *The impacts of democratic innovations* (s. 1-14). ECPR Press.
- Kitterød, H. R. & Lorenzen, S. B. (2024). *Fra lov til praksis: erfaringsnotat om ungdomsmedvirkning*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning?: Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Norsk Institutt for By- og Regionsforskning/Uni Rokkansenteret.
- Knudtzon, L. C. & Tjerbo, T. (2009). *De unge stemmene: innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker*. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2026). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. K.-o. moderniseringsdepartementet. Lovdata.
- Krappmann, L. (2010). The weight of the child's view (Article 12 of the Convention on the Rights of the Child). *The International Journal of Children's Rights*, 18(4), 501-513.
- Kylin, M. & Bodelius, S. (2015). A Lawful Space for Play: Conceptualizing Childhood in Light of Local Regulations. *Children, youth and environments*, 25(2), 86-106. <https://doi.org/10.1353/cye.2015.0028>
- Legard, S., Eika, A. & Kasahara, Y. (2026). *Children's participation in planning: are their inputs given due weight?* NIBR.
- Linder, F., Desmarais, B., Burgess, M. & Giraudy, E. (2020). Text as Policy: Measuring Policy Similarity through Bill Text Reuse. *Policy Studies Journal*, 48(2), 546-574. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/psj.12257>
- LNU. (2026). *Medvirkning*. Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU). Hentet 15.05 fra <https://www.lnu.no/kompetanse/medvirkning/>
- Mansfield, R. G., Batagol, B. & Raven, R. (2021). "Critical Agents of Change?": Opportunities and Limits to Children's Participation in Urban Planning. *Journal of Planning Literature*, 36(2), 170-186. <https://doi.org/10.1177/0885412220988645>

- Minsart, E. & Jacquet, V. (2023). The impact of citizens' assemblies on policymaking: Approaches and methods. I M. Reuchamps, J. Vrydagh & Y. Welp (Red.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (s. 283). De Gruyter.
- Newig, J., Challies, E., Jager, N. W., Kochskaemper, E. & Adzersen, A. (2018). The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance: A Framework of Causal Mechanisms. *Policy Studies Journal*, 46(2), 269-297. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/psj.12209>
- Pelled, A., Demetriades, S. Z. & Walter, N. (2026). Labor Leads to Love, Right? A Meta-Analysis of the IKEA Effect. *Psychology & Marketing*, 43(2), 388-400. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/mar.70064>
- Pogrebinschi, T. & Ryan, M. (2017). Moving beyond input legitimacy: When do democratic innovations affect policy making? *European Journal of Political Research*. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12219>
- Proba & Telemarksforskning. (2022). *Erfaringer med lovpålagte råd for medvirkning*.
- Rambøll. (2024). *Kartlegging av medvirkning på systemnivå*. Rambøll.
- Ramos, F., Tavares, A. F. & da Cruz, N. F. (2026). Between promise and practice: a scoping review of the democratic outcomes of youth participation in local governance. *Children and Youth Services Review*, 181, 108738. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2025.108738>
- Rauch, S. (2023). Process Tracing. I F. Badache, L. R. Kimber & L. Maertens (Red.), *International Organizations and Research Methods* (s. 308-314) (An Introduction). University of Michigan Press. <http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11685289.63>
- Ravndal, J. A. (2023). En samfunnsvitenskapelig introduksjon til sett-teori (mengdelære) og kvalitativ komparativ analyse (QCA). *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 64(1), 22-44. <https://doi.org/10.18261/tfs.64.1.2>
- Redd Barna. (2026). *Barn og unges medvirkning og innflytelse*. Hentet 15.05 fra <https://www.reddbarna.no/vart-arbeid/barn-i-norge/barn-og-unges-medvirkning-og-innflytelse/>
- Rosten, M. G., Hagen, A. L. & Tolstad, I. M. (2021). Fra tynn til tykk medvirkning: Unge medforskere som lokale kunnskapsprodusenter. I A. L. Hagen & B. Andersen (Red.), *Ung medvirkning: Kreativitet og konflikt i planlegging* (s. 43-73). Cappelen Damm Akademisk.
- Sawyer, T. (2022). *Just the Sprinkles on Top: Understanding children and young people's participation in urban planning* [University of Glasgow]. Glasgow.
- Shay, L. A. & Lafata, J. E. (2015). Where Is the Evidence? A Systematic Review of Shared Decision Making and Patient Outcomes. *Medical Decision Making*, 35(1), 114-131. <https://doi.org/10.1177/0272989x14551638>
- Sønderskov, M. & Tortzen, A. (2026). Ungdomsrådene som aktive samskapere: Muligheter og barrierer hos politikerne. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 42(1), 1-17. <https://doi.org/10.18261/nst.42.1.1>
- Tufte, P. A. (2013). Forståelser av kausalbegrepet i samfunnsvitenskapene. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(3), 341-354. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2013-03-04>

- Tyler, T. R. & Caine, A. (1981). The influence of outcomes and procedures on satisfaction with formal leaders. *Journal of Personality and Social Psychology*, 41(4), 642-655. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.41.4.642>
- Törnberg, P. (2023). How to use large language models for text analysis. *arXiv preprint arXiv:2307.13106*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2307.13106>
- Vosz, M., Graham, A. & Hughes, M. (2024). Giving Due Weight to Children and Young People in Australian Policy Making. *The International Journal of Children's Rights*, 32(4), 969-997. <https://doi.org/https://doi.org/10.1163/15718182-32040007>
- Vrydagh, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, 55(1), 65-88. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09450-w>
- Wencker, T., Borst-Graetz, J. & Niekler, A. (2025). Text as data for evaluation: Natural language processing and large language models to generate novel insights from unstructured text data. *Evaluation*, 31(3), 369-393. <https://doi.org/10.1177/13563890251330911>

Vedlegg 1: Oversikt over (fylkes)kommuneutvalget

Vedleggstabell 1: Fordeling av kommuneutvalget i undersøkelsen per KOSTRA-gruppe

KOSTRA-gruppe	Folkemengde	Bundne kostnader	Frie disponible inntekter	Antall kommuner i popluasjonen	Antall kommuner med tilstrekkelig data	Antall kommuner i utvalget
01	2 000 - 9 999	Lave	Lave	40	22	7
02	2 000 - 9 999	Lave	Middels	18	11	3
03	2 000 - 9 999	Lave	Høye	9	5	2
04	2 000 - 9 999	Høye	Lave	39	20	5
05	2 000 - 9 999	Høye	Middels	33	20	5
06	2 000 - 9 999	Høye	Høye	28	10	4
07	10 000 - 19 999	Lave	Lave	38	31	4
08	10 000 - 19 999	Lave	Middels eller høye	13	11	2
09	20 000 - 29 999	Lave	Lave eller middels	27	22	4
10	30 000 - 44 999	Lave	Lave	13	10	2
11	45 000 - 74 999	Lave	Lave	10	9	2
12	75 000 - 300 000	Lave	Lave eller middels	11	11	2
13	Oslo kommune	Lave		1	-	-
14	600 - 1 999	Middels	Lave eller Middels	25	8	4
15	600 - 1 999	Middels	Høye	36	11	4
16	0 - 599	Middels	Lave, middels eller høye	8	1	-
17	De åtte kommunene med høyest skatteinntekter per innbygger	Middels	Høye	8	4	1
I feltene som er markert med grått er utvalget basert på størrelsen på alle gruppene til sammen og ikke hver enkelt gruppe. Gjelder gruppene 9,10 og 11, og 14,15 og 16.						

Vedleggstabell 2: Oversikt over (fylkes)kommuner i utvalg, svar på undersøkelser og innsamlede protokoller

Id	Type	KOSTRA-gruppe	Antall svar fra ungdomsråd	Svar fra ungdomsåds-koordinator	Svar fra planansvarlig	Antall ungdomsråds-protokoller	Antall planbeskrivelser
K-5611	Kommune	1	3	Ja	Ja	37	3
K-9535	Kommune	1	2	Ja	Ja	9	7
K-1754	Kommune	1	3	Ja	Ja	36	8
K-1984	Kommune	1	0	Ja	Ja	15	8
K-6026	Kommune	1	2	Ja	Ja	18	11
K-9517	Kommune	1	4	Ja	Ja	14	15
K-5232	Kommune	1	6	Ja	Ja	4	3
K-1194	Kommune	2	2	Ja	Ja	8	14
K-7077	Kommune	2	8	Ja	Ja	19	11
K-8734	Kommune	2	3	Ja	Ja	22	9
K-7133	Kommune	3	2	Ja	Ja	35	16
K-1685	Kommune	3	0	Nei	Ja	42	2
K-5684	Kommune	4	0	Ja	Nei	2	5
K-4782	Kommune	4	0	Ja	Ja	14	5
K-2028	Kommune	4	7	Ja	Ja	26	15
K-6357	Kommune	4	0	Nei	Ja	10	0
K-8830	Kommune	4	1	Ja	Ja	24	5
K-7552	Kommune	5	0	Ja	Ja	18	2
K-9271	Kommune	5	6	Ja	Ja	17	0
K-4229	Kommune	5	1	Ja	Ja	17	3
K-8477	Kommune	5	3	Ja	Ja	3	6
K-6883	Kommune	5	5	Ja	Ja	4	6
K-2385	Kommune	6	2	Ja	Ja	17	2
K-1985	Kommune	6	9	Ja	Ja	11	13
K-8447	Kommune	6	6	Ja	Ja	30	7
K-3116	Kommune	6	0	Ja	Ja	9	3
K-6427	Kommune	7	15	Ja	Nei	10	4
K-5043	Kommune	7	7	Ja	Ja	14	10
K-5092	Kommune	7	6	Ja	Nei	28	19
K-5714	Kommune	7	2	Ja	Ja	20	18
K-2955	Kommune	8	2	Ja	Ja	16	11
K-9173	Kommune	8	5	Ja	Ja	26	17

K-4979	Kommune	9	6	Ja	Ja	22	19
K-8815	Kommune	9	9	Ja	Ja	24	13
K-9943	Kommune	9	3	Ja	Ja	13	22
K-7128	Kommune	9	6	Ja	Ja	14	30
K-3377	Kommune	10	3	Ja	Ja	35	9
K-5705	Kommune	10	6	Ja	Ja	29	19
K-7643	Kommune	11	5	Ja	Nei	12	19
K-9565	Kommune	11	10	Ja	Nei	21	18
K-3506	Kommune	12	0	Ja	Nei	3	18
K-7809	Kommune	12	11	Ja	Ja	41	126
K-2583	Kommune	14	2	Ja	Ja	9	1
K-8126	Kommune	14	5	Ja	Ja	11	4
K-9955	Kommune	14	1	Ja	Nei	2	5
K-4357	Kommune	14	4	Ja	Ja	28	9
K-9010	Kommune	15	3	Ja	Ja	8	6
K-6966	Kommune	15	7	Ja	Ja	2	2
K-7182	Kommune	15	0	Ja	Nei	5	1
K-6602	Kommune	15	2	Ja	Ja	25	0
K-5575	Kommune	17	6	Ja	Ja	28	8
FK-89	Fylke	-	10	Ja	Ja	29	-
F-47K	Fylke	-	2	Ja	Nei	28	-
FK-77	Fylke	-	2	Ja	Ja	39	-
FK-11	Fylke	-	9	Ja	Ja	0	-

Vedlegg 2: Oversikt data fra casestudiene

Vedleggstabell 3: Oversikt over intervjuer og enkeltsaker i utvalgte case

Datagrunnlag	Bygde- kommunen	Bykommunen	Forstads- kommunen	Fylkes- kommunen
Enkeltsaker	4	6	4	5
Intervjuer				
Ungdomsrådet	6 (av 12)	12 (av 23)	11 (av 12)	11(av 11)
Ungdomsrådskoordinator/sekretær	1	1	2	1
Kommunalsjef for avdeling hvor ungdomsrådet er plassert	1	1	-	-
Kommunikasjon/Politisk sekretariat	3	-	-	-
Arealplanlegger	1	2	1	-
Samfunnsplanlegger	1	2	1	-
SLT koordinator	-	-	1	-
Tidligere leder ungdomsrådet	-	-	-	1
Avd. Skole og utdanning	-	-	-	2
Avd. Kunst og kultur	-	-	-	2
Kommunedirektør	1			
Politiker	1	1	1	1
Intervjuer tilsammen	15	19	17	18

Vedlegg 3: Eksempel på intervjuguide med med ansatte i politisk sekretariat i kommunen

Innledning

Intro til prosjektet.

Informert samtykke.

Spørre om hvem de vi intervjuer er og hvilke roller/arbeidsoppgaver de har når det gjelder ungdomsmedvirkning. Dette kan påvirke hvordan intervjuet forløper seg.

Ungdomsråd

Hvordan bestemmes det hvilke saker som skal til ungdomsrådet?

Har dere noen spesifikke ordninger i forhold til saker som skal til ungdomsrådet kontra andre råd og utvalg?

- Saksforberedelser
- Presentasjoner

Hvor går protokoller fra ungdomsrådets møter, og hvem leser disse?

Hva gjøres med saker der ungdomsrådet har kommet med uttalelser?

- Saksbehandlingssystem
- Adressat i administrasjon og i kommunen?

Hva gjøres hvis ungdomsrådet har egne innspill som ikke er forberedt av administrasjonen eller kommer fra kommunestyret?

Er det politisk representasjon fra kommunestyret og påvirker det eventuelt hvordan innspill behandles?

Hvilke styrker og svakheter har den nåværende modellen for ungdomsrådet?

Medvirkning fra unge i planprosesser

Hvilke retningslinjer har kommunen for hvordan medvirkning fra barn og unge skal dokumenteres og behandles i planprosesser?

Hvordan dokumenteres og behandles disse i praksis?

Hvordan svares innspill fra unge ut i plandokumentene?

Hvilke styrker og svakheter har nåværende ordninger for medvirkning fra barn og unge i planprosesser?

Særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen

Hvordan behandles uttalelser fra den særskilte ordningen?

Hvilke styrker og svakheter har nåværende praksis når det gjelder den særskilte ordningen for å ivareta barn og unges interesser?

Behandling av innspill fra ungdom/særskilt ordning i kommunestyret

Hvordan formidles innspill til kommunestyret?

- Ungdomsråd
- Planer med medvirkning fra unge
- Uttalelser fra særskilt ordning

Hvordan behandles uttalelser fra ungdomsrådet i kommunestyret?

- Ungdomsråd
- Planer med medvirkning fra unge
- Uttalelser fra særskilt ordning

Er det mulig å finne igjen innspill fra ungdomsråd/annen medvirkning i planlegging/særskilt ordning i kommunestyrets sakspapirer og/eller protokoller?

Er det her mulig å gjenfinne hvordan utvalg/komiteer/kommunestyret i plenum har forholdt seg til disse innspillene?

- Ungdomsråd
- Planer med medvirkning fra unge
- Uttalelser fra særskilt ordning

Resultater av innspill

Pleier unge å få gjennomslag med sine innspill?

- Ungdomsråd
- Planer med medvirkning fra unge
- Uttalelser fra særskilt ordning

Har dere eksempler på saker hvor ungdomsråd/annen medvirkning i planprosesser/særskilt ordning har og ikke har gått gjennomslag?

- Administrativt
- Politiske

Hva kjennetegner saker hvor innspill pleier og ikke pleier å få gjennomslag?

- Ungdomsråd
- Planer med medvirkning fra unge
- Uttalelser fra særskilt ordning

Tilbakemeldinger

Hva slags tilbakemelding pleier de som sendte innspill å få på hvordan deres uttalelse er behandlet/evt. saker som de har uttalt seg om har blitt behandlet?

- Ungdomsråd
- Planer med medvirkning fra unge
- Uttalelser fra særskilt ordning

Hva slags tilbakemelding får de på hva som har skjedd med sakene etter politisk behandling, dvs. hvordan de har blitt iverksatt/ikke-iverksatt?

- Ungdomsråd
- Planer med medvirkning fra unge
- Uttalelser fra særskilt ordning

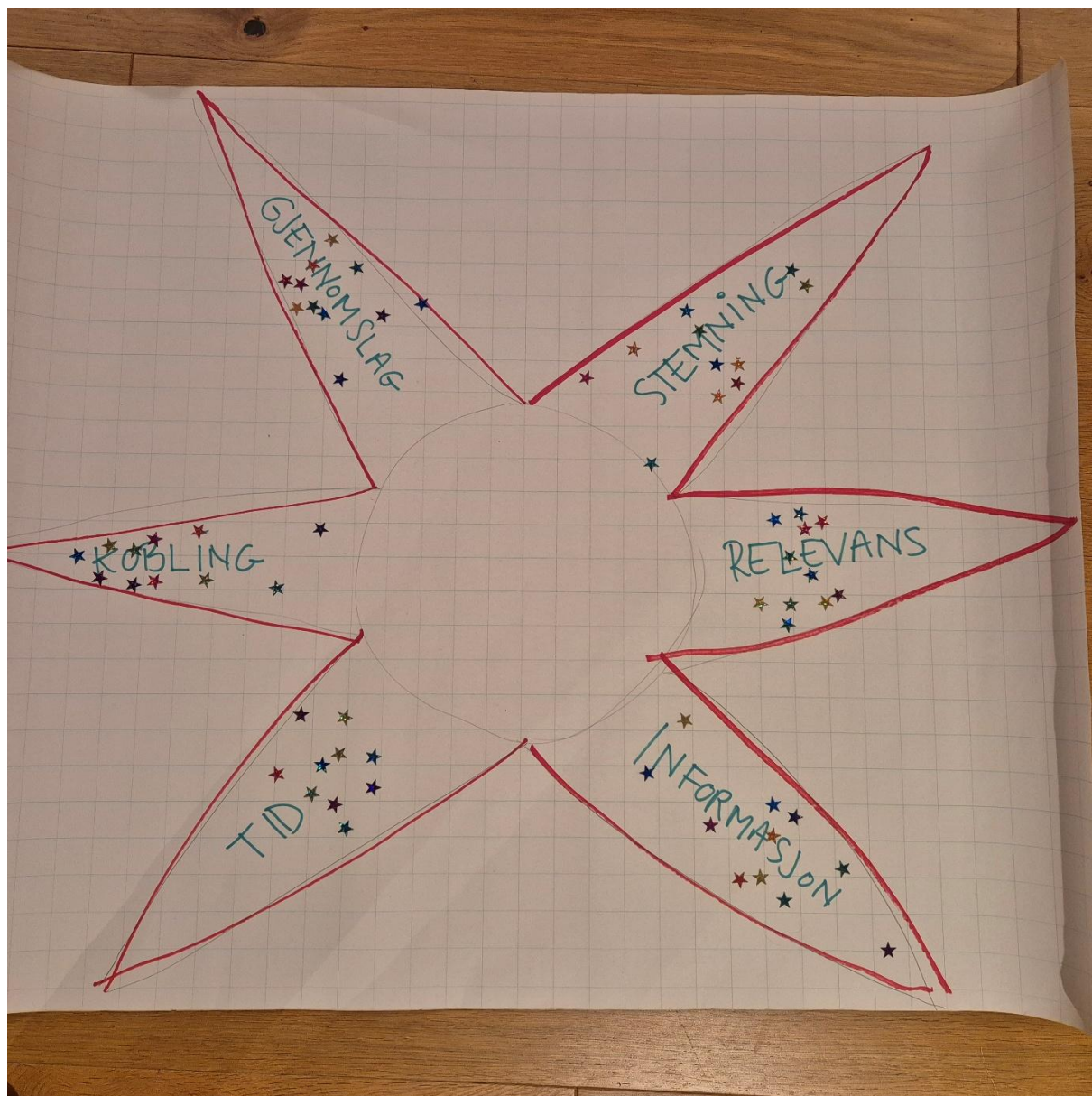
Virkninger av ungdomsmedvirkning mer generelt

Hvilke virkning tenker dere at de ulike for medvirkning fra barn og unge har i kommunen mer generelt?

Hva opplever dere selv om nytten av medvirkningen for kommunens arbeid, politiske beslutninger eller andre i kommunen?

Hva tenker dere eventuelt kan gjøres for å styrke virkningen av medvirkningen i egen kommune?

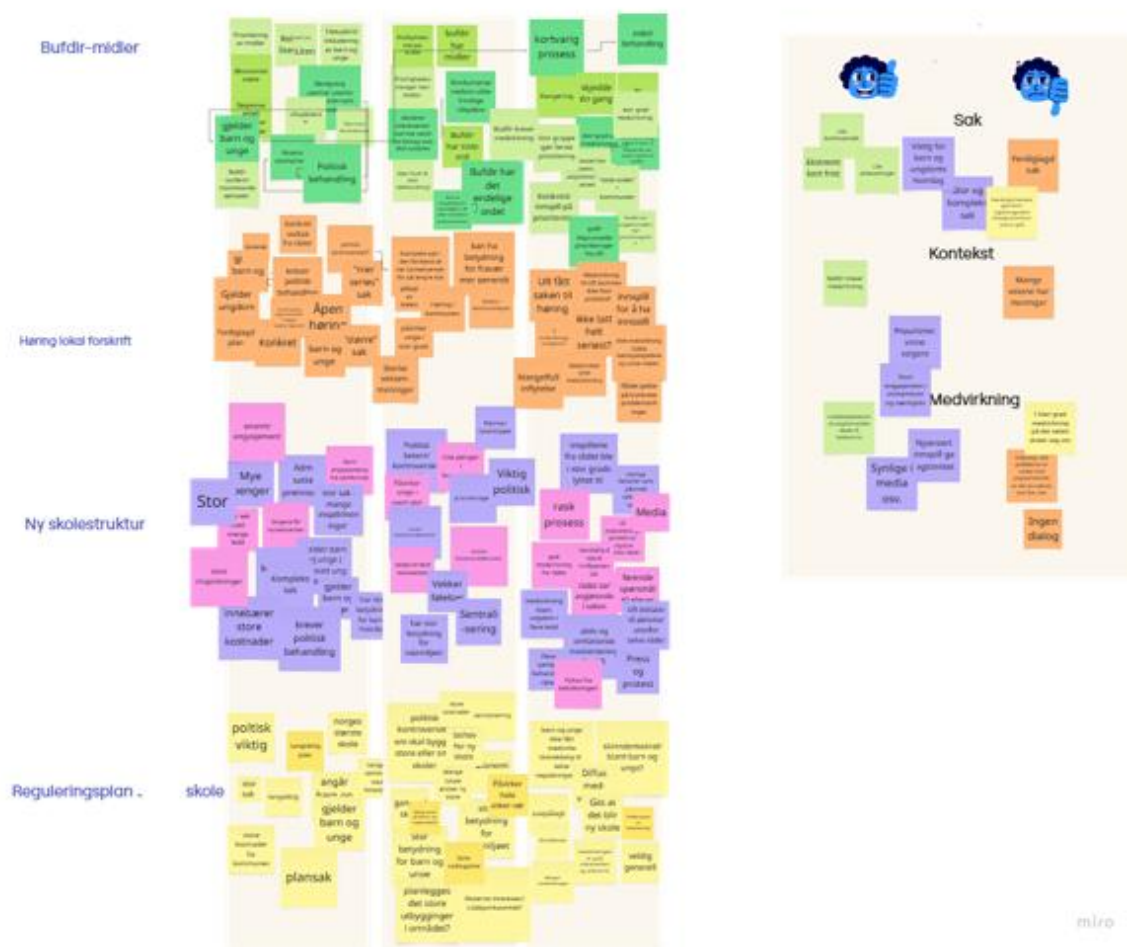
Vedlegg 4: «Stjerne» brukt i fokusgruppeintervjuer med ungdomsråd



Vedlegg 5: Skjema til sakssporing

Tittel på saken	[Offisielt navn eller vårt eget navn]			
Kort beskrivelse av saken	[Hva går saken ut på?]			
Bakgrunn	[Hva skjedde i saken før første gang saken ble handlet i ungdomsrådet eller fikk inn ungdomsmedvirkning?]			
Saksgang				
<i>Når</i>	<i>Hvor/hvem</i>	<i>Framlegg</i>	<i>Resultat/vedtak</i>	<i>Dokumentasjon</i>
[Første behandling i ungdomsrådet, eller første gang med medvirkningsprosess fra unge]	[Hvilket organ eller person]	[Innholdet i forslag på møtet]	[Uttalelse eller innstilling, evt. medvirkningsprodukt]	[Lenke eller annen dokumentasjon, f.eks. e-post, tidspunkt for intervju, etc.]
[Legg til flere rader hvis nødvendig]				
Vurdering	[Hva skjedde med innspillet? Hva var avgjørende øyeblikk for utfallet?]			
Andre kommentarer				

Vedlegg 6: Eksempel på digitalt analyseverksted med unge medforskere



Vedlegg 7: Spørreskjema til ungdomsrådsmedlemmer

Spørreskjema til medlemmer av ungdomsråd

Denne undersøkelsen handler om hvordan du synes det er å være med i ungdomsrådet, og har også noen spørsmål om deg og familien din. Det tar bare 5-10 minutter å svare på alle spørsmålene! Det er frivillig å delta. All informasjon blir behandlet konfidensielt og resultatene anonymiseres. Det vil ikke være mulig å gjenkjenne hvilke ungdomsrådsmedlemmer som har svart hva i undersøkelsen. Selv ikke vi som forskere kan se hvilke sms-er eller IP-adresser som har svart på undersøkelsen. Vi sletter opplysningen om hvilken kommune ungdomsrådet ditt tilhører når prosjektet er ferdig i juni 2026. Vi behandler disse dataene for forskningsformål i allmennhetens interesse. Det vil si at de kan brukes til å bedre ungdoms muligheter for medvirkning. OsloMet er ansvarlig for å behandle dataene. Du har rett til å protestere, be om innsyn, retting av opplysning, sletting og begrense vår bruk av dataene, å få utlevert alle opplysninger om deg eller klage til Datatilsynet. Ta i så fall kontakt med prosjektleder Sveinung Legard på telefon 90040748 eller e-post lesv@oslomet.no, eller personvernombud Hildur Thorarensen på personvernombud@oslomet.no Hvis du har noen spørsmål før du begynner å svare kan du også spørre ungdomsrådskoordinatoren din.

1. Er du over 15 år og sier ja til å være med i spørreundersøkelsen?
 - Ja
 - Nei
2. Hvor gammel er du?
 - 15 år
 - 16 år
 - 17 år
 - 18 år
 - 19 år
 - 20 år eller eldre
3. Er du gutt eller jente?
 - Gutt
 - Jente
 - Annen kjønnsidentitet
4. I hvilken kommune er du medlem av ungdomsrådet?
5. Er du eller har du vært med i noen av følgende foreninger, klubber eller lag?
 - Politisk parti
 - Er med i nå
 - Har vært med i tidligere
 - Har aldri vært med i
 - Miljø- og naturvernorganisasjon (for eksempel Natur og Ungdom o.l.)
 - Er med i nå
 - Har vært med i tidligere

- Har aldri vært med i
 - Andre politiske organisasjoner (for eksempel Elevorganisasjonen, Amnesty, ruspolitisk o.l.)
 - Er med i nå
 - Har vært med i tidligere
 - Har aldri vært med i
 - Humanitære organisasjoner (for eksempel Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna o.l.)
 - Er med i nå
 - Har vært med i tidligere
 - Har aldri vært med i
6. Hvilke type saker er det som engasjerer deg i kommunen din? Velg de tre sakene som er viktigst for deg.
- Skole
 - Barnevern
 - Fritidsaktiviteter for barn og unge
 - Kollektivtransport
 - Plansaker, som for eksempel byggeprosjekter
 - Miljø og klima
 - Mental helse
 - Fattigdom, rus og forebygging av kriminalitet
 - Likestilling og rettferdighet
 - Annet, vennligst spesifiser:
7. Du svarte «Annet» i forrige spørsmål. Vennligst spesifiser hva slags type saker som engasjerer deg:
8. Hvor lenge har du vært med i ungdomsrådet?
- Under ett år
 - Ett år
 - To år
 - Tre år eller mer
9. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om sakene i ungdomsrådet?
- Ungdomsrådet vårt behandler saker som er viktige for ungdom i kommunen.
 - Veldig uenig
 - Litt uenig
 - Hverken enig eller uenig
 - Litt enig
 - Veldig enig
 - Sakene presenteres på en måte som er forståelig for meg.
 - Veldig uenig
 - Litt uenig
 - Hverken enig eller uenig
 - Litt enig
 - Veldig enig

- Jeg får nok tid til å gjøre meg opp en mening om sakene som ungdomsrådet behandler.
 - Veldig uenig
 - Litt uenig
 - Hverken enig eller uenig
 - Litt enig
 - Veldig enig

10. I hvilken grad er du enig eller uenig i følgende påstander om at politikerne lytter til dere i ungdomsrådet?

- Politikerne i kommunen får tilsendt innspillene ungdomsrådet kommer med.
 - Veldig uenig
 - Litt uenig
 - Hverken enig eller uenig
 - Litt enig
 - Veldig enig
- Politikerne lytter til innspill fra ungdomsrådet.
 - Veldig uenig
 - Litt uenig
 - Hverken enig eller uenig
 - Litt enig
 - Veldig enig
- Ungdomsrådets innspill påvirker politikernes beslutninger.
 - Veldig uenig
 - Litt uenig
 - Hverken enig eller uenig
 - Litt enig
 - Veldig enig

11. Hvor ofte får ungdomsrådet tilbakemeldinger på hva som har skjedd i saker hvor dere har kommet med innspill?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- For det meste
- Alltid

12. På en skala fra 1 til 10, hvor mye vil du anbefale en du kjenner å bli med i ungdomsrådet? 1 betyr veldig lite, 10 betyr veldig mye.

Om familien og hjemmet ditt

(Hvis du har flere hjem, svarer du for det hjemmet der du bor mest, eller velger ett av hjemmene. Hvis du har flyttet hjemmefra eller bor på hybel, svarer du for hjemmet til dine foreldre/foresatte.)

13. Hvor er dine foreldre/foresatte født?

- Begge er født i Norge

- Den ene er født i Norge, den andre i utlandet
- Begge er født i utlandet

14. Har familien din bil?

- Nei, ingen
- Ja, én
- Ja, to eller flere

15. Hvor mange ganger reiste du på ferie til utlandet med familien din i fjor?

- Ingen ganger
- Én gang
- To ganger
- Mer enn to ganger

16. Hvor mange datamaskiner eller nettbrett har familien din?

- Ingen
- En
- To
- Tre
- Mer enn tre

17. Hvor mange bøker tror du det er hjemme hos dere? (Én meter med bøker tilsvarer omtrent 50 bøker.)

- Ingen bøker
- Mindre enn 20 bøker
- 20–100 bøker
- 100–500 bøker
- 500–1000 bøker
- Mer enn 1000 bøker

Vedlegg 8: Spørreskjema til ungdomsrådskoordinatorene

Spørreundersøkelse til koordinator for kommunale ungdomsråd

Denne undersøkelsen går til koordinatorene eller tilsvarende ansvarspersoner for ungdomsråd i et representativt utvalg norske kommuner. OsloMet er ansvarlig for å behandle svarene. Undersøkelsen begynner med noen enkle spørsmål om deg og jobben din, og fortsetter med spørsmål om rekruttering, opplæring og organisering av ungdomsrådet. Undersøkelsen tar 5–10 minutter å besvare.

Vi samler inn opplysninger om hvilken kommune du jobber i. Dette gjør det mulig for oss å indirekte identifisere deg som person. Alle opplysninger blir imidlertid behandlet konfidensielt. Den tekniske gjennomføringen av spørreundersøkelsen blir gjennomført av Nettskjema/Universitetet i Oslo. Vi som forskere vil få utlevert data uten kobling til e-post/IP-adresse. Opplysningene blir anonymisert når prosjektet ferdigstilles i juni 2026.

Deltakelse er frivillig. Vi behandler disse dataene for forskningsformål i allmennhetens interesse. Du har rett til å protestere, be om innsyn, retting av opplysninger, sletting og å begrense vår bruk av dataene, å få utlevert alle opplysninger om deg eller klage til Datatilsynet. Ta i så fall kontakt med prosjektleder Sveinung Legard på telefon 90040748 eller e-post lesv@oslomet.no, eller personvernombud Hildur Thorarensen på personvernombud@oslomet.no

1. I hvilken kommune jobber du?
2. Hva er stillingstittelen din?
3. Hvor mange faste medlemmer har ungdomsrådet? (Ikke tell med varamedlemmer)
4. Hvordan blir medlemmer foreslått/rekruttert til ungdomsrådet? Huk av for alle relevante alternativer.
 - Gjennom åpen søknad
 - Via elevråd på skole
 - Via fritid-/ungdomsklubb
 - Foreslått av frivillig organisasjon
 - Foreslått av kommunestyret
 - Foreslått av administrasjonen i kommunen
 - På konferanse eller andre ungdomsarrangementer
 - Fra kommunale ungdomsråd
 - Annet, vennligst spesifiser
5. Du svarte «Annet» i forrige spørsmål. Vennligst spesifiser hvilke andre måter medlemmer til ungdomsrådet blir foreslått/rekruttert:
6. Har kommunen en strategi for å rekruttere ungdomsrådsmedlemmer fra noen av de følgende minoriteter? Huk av for alle relevante alternativer.
 - Ungdom med innvandrerbakgrunn
 - Ungdom med nedsatt funksjonsevne
 - Lesbisk, homofil, bifil, trans, interkjønn eller queer ungdom

- Samisk ungdom
 - Annet, vennligst spesifiser
 - Nei, kommunen har ingen slik strategi
7. Du svarte «Annet» i forrige spørsmål. Vennligst spesifiser hvilke andre minoriteter kommunen har en strategi for å rekruttere:
8. Får medlemmene i ungdomsrådet opplæring i?
- Ungdomsrådets rettigheter og plikter
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
 - Debatt-, tale- og møteteknikk
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
 - Kommunal forvaltning og politiske prosesser
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
9. Hvor i organisasjonen er ungdomsrådskoordinatoren plassert?
- Kommunedirektørens stab
 - Politisk sekretariat
 - Innenfor helse og omsorg
 - Innenfor oppvekst og utdanning
 - Innenfor kultur
 - Innenfor plan og/eller teknisk
 - Annet, vennligst spesifiser
10. Du svarte «Annet» på forrige spørsmål. Vennligst spesifiser hvor i organisasjonen ungdomsrådskoordinatoren er plassert:
11. Omtrent hvor mange arbeidsdager jobber du med ungdomsrådsrelaterte arbeidsoppgaver i løpet av en vanlig måned?
- Mindre enn én arbeidsdag
 - 1–5 arbeidsdager
 - 6–10 arbeidsdager
 - Mer enn 10 arbeidsdager
12. Hvor ofte har du kontakt med leder/nestleder for ungdomsrådet?

- Daglig
- Ukentlig
- Annenhver uke
- Månedlig
- Annenhver måned
- Hvert halvår
- Sjeldnere

13. Hvor ofte har du kontakt med andre medlemmer av ungdomsrådet (enn leder/nestleder)?

- Daglig
- Ukentlig
- Annenhver uke
- Månedlig
- Annenhver måned
- Hvert halvår
- Sjeldnere

14. Hvor ofte bistår du ungdomsrådet med å formulere innspill/vedtak i saker hvor de ønsker å uttale seg?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- For det meste
- Alltid

15. Hvem velger som oftest hvilke saker ungdomsrådet behandler?

- Politikerne
- Kommunens administrasjon
- Ungdomsrådet selv
- Ungdomsrådskoordinator
- Annet, vennligst spesifiser

16. Du svarte «Annet» på forrige spørsmål. Vennligst spesifiser hvem som oftest velger hvilke saker ungdomsrådet behandler:

17. Hvordan blir ungdomsrådets innspill formidlet til folkevalgte? Huk av for alle relevante alternativer.

- Gjennom muntlig orientering fra ungdomsrådskoordinator
- Gjennom muntlig orientering fra ungdomsrådet selv
- Dokumentert saksframlegg (som f.eks. protokoll)
- Fra saksbehandler
- Fra ordfører/utvalgsleder eller tilsvarende
- Annet, vennligst spesifiser

18. Du svarte «Annet» på forrige spørsmål. Vennligst spesifiser hvordan innspill blir formidlet til folkevalgte:

19. Hvor ofte er politikere til stede på ungdomsrådets møter?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- For det meste
- Alltid

20. Er det politikere fra kommunestyret (ordfører, varaordfører eller liknende) blant de faste medlemmene av ungdomsrådet?

- Ja
- Nei

21. Hvilke rettigheter har ungdomsrådet i kommunestyret? Huk av for alle relevante alternativer.

- Ingen rettigheter i kommunestyret
- Møterett
- Talerett
- Forslagsrett
- Stemmerett
- Annet, vennligst spesifiser

22. Du svarte «Annet» på forrige spørsmål. Vennligst spesifiser hvilke andre rettigheter ungdomsrådet har i kommunestyret:

23. Hvor ofte benytter ungdomsrådet sin møte- og/eller talerett i kommunestyret? (Vises kun dersom «Møterett» eller «Talerett» er valgt i forrige spørsmål.)

- Månedlig
- 1–2 ganger i semesteret
- Årlig
- Sjeldnere enn årlig
- Aldri

24. Hvor ofte gis det tilbakemelding til ungdomsrådet på hva som har skjedd i saker hvor de har uttalt seg?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- For det meste
- Alltid

Vedlegg 9: Spørreskjema til planansvarlige

Spørreskjema til planansvarlig

Denne undersøkelsen går til planansvarlige i et representativt utvalg norske kommuner. OsloMet er ansvarlig for å behandle svarene. Undersøkelsen har et fokus på hvordan medvirkning fra ungdom i aldersgruppen 13–19 år praktiseres, men vi stiller også spørsmål om hvordan din kommune ivaretar krav om medvirkning fra barn og unge etter bestemmelser i plan- og bygningsloven mer generelt. Undersøkelsen tar 5–10 minutter å besvare.

Vi samler inn opplysninger om hvilken kommune du jobber i. Dette gjør det mulig for oss å indirekte identifisere deg som person. Alle opplysninger blir imidlertid behandlet konfidensielt. Den tekniske gjennomføringen av spørreundersøkelsen blir gjennomført av Nettskjema/Universitetet i Oslo. Vi som forskere vil få utlevert data uten kobling til e-post/IP-adresse. Opplysningene blir anonymisert når prosjektet ferdigstilles i juni 2026.

Deltakelse er frivillig. Vi behandler disse dataene for forskningsformål i allmennhetens interesse. Du har rett til å protestere, be om innsyn, retting av opplysninger, sletting og å begrense vår bruk av dataene, å få utlevert alle opplysninger om deg eller klage til Datatilsynet. Ta i så fall kontakt med prosjektleder Sveinung Legard på telefon 90040748 eller e-post lesv@oslomet.no, eller personvernombud Hildur Thorarensen på personvernombud@oslomet.no

1. I hvilken kommune jobber du?
2. Har kommunen utformet egne mål for medvirkning fra barn og unge, inkludert ungdom (for eksempel i plansaker)?
 - Ja, kommunen har utformet skriftlige mål
 - Nei, kommunen har ikke utformet skriftlige mål
 - Kommunen holder på å utforme skriftlige mål
3. I hvilke styringsdokumenter er de skriftlige målene forankret? (Vises kun dersom «Ja, kommunen har utformet skriftlige mål» er valgt i forrige spørsmål.)
 - Egen strategi for barn og unges medvirkning (inkludert for ungdom)
 - Generell medvirkningsstrategi (som også omfatter ungdom)
 - Temaplaner (for eksempel oppvekstplan eller bærekraftsplan)
 - I kommuneplanens samfunnsdel
 - Annet
4. Du svarte «Annet» i spørsmålet over. Vennligst spesifiser i hvilket styringsdokument målene er forankret:
5. Plan- og bygningsloven presiserer at kommuner har et ansvar for å «påse» at medvirkning fra barn og unge skjer i planprosesser som utføres av andre (§ 5-1). Hvilke rutiner har din kommune for hvordan «påse»-ansvaret utøves? Huk av for alle relevante alternativer.
 - Kommunen har ingen særskilte rutiner for dette
 - Kommunen informerer forslagstillere om ansvaret for medvirkning fra barn og unge
 - Sjekkpunkt på oppstartsmøtet, hvor kommunen forteller hvilke forventninger de har rundt barn og unges medvirkning

- Kommunens person med ansvar for barn og unge/særskilt ordning er i dialog med forslagstiller
 - Kommunen har formelle krav, retningslinjer og veiledere om hvordan forslagstiller skal ivareta barn og unges medvirkning i planprosessen
6. Hvordan ivaretas den særskilte ordningen for barn og unges medvirkning i plansaker (jf. pbl § 3-3)? Huk av for alle relevante alternativer.
- Kommunen har ingen særskilt ordning (jf. pbl § 3-3)
 - En egen representant, person politisk
 - En egen representant, person administrativt
 - Kommuneplanleggeren
 - Sjekkliste/internkontroll-rutine
 - Ungdomsrådet eller tilsvarende
 - Annet, vennligst spesifiser
7. Du svarte «Annet» på spørsmålet over. Vennligst spesifiser hvordan kommunen ivaretar den særskilte ordningen for barn og unges medvirkning:
8. I spørsmålet over svarte du at den særskilte ordningen ivaretas av en representant. På hvilke arenaer deltar vedkommende? Huk av for alle relevante alternativer. (*Vises kun dersom «En egen representant, person politisk» eller «En egen representant, person administrativt» er valgt i spørsmålet om ordningen.*)
- Oppstartsmøter
 - Medvirkning i selve planprosessen
 - Møter mellom kommune og utbyggere
 - Planforum
 - Planutvalgsmøter
 - Kommunestyremøter
 - Annet, vennligst spesifiser
9. Du svarte «Annet» på forrige spørsmål. Vennligst spesifiser hvordan innspill formidles til folkevalgte:
10. Hvordan formidles innspill til folkevalgte fra den/de som ivaretar den særskilte ordningen? Huk av for alle relevante svaralternativer.
- Gjennom muntlig orientering
 - Dokumentert saksfremlegg med vedtak/protokoll
 - Annet, vennligst spesifiser
11. Du svarte «Annet» på forrige spørsmål. Vennligst spesifiser hvordan innspill formidles til folkevalgte:

Medvirkningsmetoder – kommunen

12. Hvor ofte benytter kommunen noen av de følgende metodene for medvirkning med ungdom i planprosesser?
- Idéverksteder eller lignende fysiske arrangementer
 - Aldri

- Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Gjennom spørreskjemaer
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Apper, nettsider eller tilsvarende digitale løsninger
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Barnetråkk eller andre tilsvarende kartbaserte metoder
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Innhenting av innspill fra ungdomsrådet
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid

Medvirkningsmetoder – private forslagsstillere

13. Hvor ofte benytter private forslagsstillere noen av de følgende metodene for medvirkning med ungdom i planprosesser?

- Idéverksteder eller lignende fysiske arrangementer
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Gjennom spørreskjemaer
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Apper, nettsider eller tilsvarende digitale løsninger
 - Aldri
 - Sjelden

- Av og til
- For det meste
- Alltid
- Barnetråkk eller andre tilsvarende kartbaserte metoder
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Innhenting av innspill fra ungdomsrådet
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid

14. Når i planprosessene inviteres vanligvis ungdom til å delta?

- Forut for oppstartsmøtet (tidligfase, før formell planprosess har startet)
- Ved annonsering av oppstart
- Tidlig i planutforming (mellom oppstart og høring)
- Ved høring av planforslaget (høringsperioden)
- I den/de politiske behandlingene av planforslaget

Ansvar for gjennomføring av medvirkning – kommunen som forslagsstiller

15. I planprosesser hvor kommunen er forslagsstiller, hvor ofte har følgende aktører i oppgave å gjennomføre medvirkning med ungdom?

- Kommuneplanleggere
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Andre kommunalt ansatte som jobber med ungdom
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Innleide konsulenter eller tilsvarende
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Annet, vennligst spesifiser
 - Aldri

- Sjelden
- Av og til
- For det meste
- Alltid

16. Om du svarte «Annet» i spørsmålet over, vennligst spesifiser hvilken annen aktør som har i oppgave å gjennomføre medvirkning med ungdom:

Ansvar for gjennomføring av medvirkning – private som forslagsstiller

17. I planprosesser hvor private er forslagsstiller, hvor ofte har følgende aktører i oppgave å gjennomføre medvirkning med ungdom?

- Kommuneplanleggere
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Andre kommunalt ansatte som jobber med ungdom
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Innleide konsulenter eller tilsvarende
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Privat forslagsstiller selv
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid
- Annet, vennligst spesifiser
 - Aldri
 - Sjelden
 - Av og til
 - For det meste
 - Alltid

18. Om du svarte «Annet» i spørsmålet over, vennligst spesifiser hvilken annen aktør som har i oppgave å gjennomføre medvirkning med ungdom:

Retningslinjer og tilbakemeldinger

19. Har kommunen skriftlige retningslinjer eller rutiner for at innspill, inkludert fra ungdom, svares ut i planprosesser? (Det er mulig å velge flere svaralternativer.)

- Ja, interne retningslinjer for kommunens egne planleggere
- Ja, retningslinjer for private forslagsstillere
- Nei, kommunen har ingen skriftlige retningslinjer eller rutiner for dette

20. Hvor ofte gis det tilbakemelding til ungdom om hvordan innspillene deres har blitt brukt i plansaker hvor de har medvirket?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- For det meste
- Alltid

21. Dersom du ønsker å utdype noen av svarene dine, kan du bruke tekstfeltet under:

Vedlegg 10: Regresjonsmodell egenopplevd virkning

Vedleggstabell 4: Sammenheng mellom individuelle kjennetegn og egenopplevd virkning av ungdomsrådet

	Avhengig variabel: Egenopplevd virkning						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Alder	0.060 (0.047)						0.074 (0.052)
Erfaring		-0.022 (0.129)					-0.093 (0.144)
Kjønn			-0.098 (0.125)				-0.094 (0.128)
Landbakgrunn				-0.020 (0.210)			-0.024 (0.214)
Politisk active					-0.044 (0.062)		-0.049 (0.064)
Sosioøkonomisk status						-0.033 (0.137)	-0.026 (0.141)
Andel UR innspill med virkning (2021-2024)	-0.382 (1.618)	-0.147 (1.654)	-0.118 (1.651)	-0.017 (1.672)	-0.097 (1.630)	-0.099 (1.622)	-0.602 (1.764)
Sitter i UR i et fylke	-0.698*** (0.268)	-0.656** (0.273)	-0.653** (0.276)	-0.659** (0.272)	-0.618** (0.276)	-0.651** (0.269)	-0.679** (0.287)
Konstantledd	3.725*** (0.135)	3.883*** (0.117)	3.910*** (0.096)	3.869*** (0.085)	3.903*** (0.095)	3.934*** (0.297)	3.892*** (0.348)
N ungdomsrådsmedlemmer	213	213	213	212	213	213	212
N kommuner	45	45	45	45	45	45	45
Kommuner (konstantledd)	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03
Log Likelihood	-279.232	-279.020	-278.766	-277.629	-279.508	-278.943	-283.249
Akaike Inf. Crit.	570.465	570.039	569.532	567.257	571.016	569.886	588.498
Bayesian Inf. Crit.	590.633	590.207	589.700	587.397	591.184	590.053	625.421
Var: Residual	0,78	0,78	0,78	0,79	0,78	0,79	0,79
Signifikansnivåer: p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01							

Vedlegg 11: Regresjonsanalyse av kjennetegn ved saker hvor ungdomsrådene har uttalt seg

Vedleggstabell 5: Sammenhengen mellom saksegenskaper og rammebetingelser i saker hvor ungdomsrådene har uttalt seg

	UR uttalelser seg om saken	
	(1)	(2)
Saken omhandler budsjett/økonomi	0.054 (0.144)	0.055 (0.145)
Saken omhandler diverse planer og/eller høringer	0.034 (0.142)	0.037 (0.142)
Saken omhandler helse	-0.128 (0.202)	-0.126 (0.202)
Saken omhandler kollektivtransport og/eller trafikk	0.577** (0.278)	0.583** (0.278)
Saken omhandler kultur og/eller idrett	0.347** (0.159)	0.351** (0.159)
Saken omhandler utdanning	0.140 (0.126)	0.143 (0.126)
Politiske saker	0.314*** (0.106)	0.311*** (0.106)
UR gis opplæring		-0.170 (0.155)
Arbeidstid		0.100 (0.171)
Bistand med innspill		0.044 (0.127)
UR velger saker		0.015 (0.243)
UR gis tilbakemelding		0.001 (0.123)
Befolkningsstørrelse (log)	-0.136 (0.093)	-0.115 (0.107)
Fylkeskommune	0.435 (0.522)	0.280 (0.560)
Konstantledd	0.127 (0.845)	0.245 (1.191)
N saker	2,891	2,891
N kommuner	52	52
Kommuner (konstantledd)	0.41	0.40
Log Likelihood	-1,636.602	-1,635.882
Akaike Inf. Crit.	3,295.205	3,303.764
Bayesian Inf. Crit.	3,360.868	3,399.274
Signifikansnivåer: *p<0.1**p<0.05***p<0.01		
*Referansekategori for sakens tema er andre saker		

Vedlegg 12: Regresjonsanalyse av kjennetegn ved saker hvor ungdomsrådet har hatt virkning

Vedleggstabell 6: Sammenhengen mellom saker og rammebetingelser, og ungdomsrådet har hatt virkning i saker hvor det har ment noe annet enn kommune-/fylkesdirektør

	URs virkning					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Saken omhandler budsjett/økonomi	-0.693 (0.454)					
Saken omhandler diverse planer og/eller høringer	-0.376 (0.519)					
Saken omhandler helse	-0.186 (0.632)					
Saken omhandler kollektivtransport og/eller trafikk	0.079 (0.682)					
Saken omhandler kultur og/eller idrett	-0.606 (0.551)					
Saken omhandler utdanning	0.015 (0.376)					
UR gis tilbakemelding		0.251 (0.232)				
Bistand med innspill			-0.331 (0.206)			
Plassering av koordinator i stab/politisk sekretariat				0.630 (0.438)		
Politikere deltar i UR-møter					0.258 (0.166)	
UR gis opplæring						0.009 (0.278)
Fylkeskommune	0.338 (0.865)	0.199 (0.844)	0.252 (0.749)	0.577 (0.766)	0.863 (0.859)	0.481 (0.805)
Befolkningsstørrelse (log)	-0.021 (0.175)	0.060 (0.174)	-0.027 (0.152)	-0.073 (0.166)	0.001 (0.165)	-0.004 (0.168)
Konstantledd	-0.226 (1.658)	-2.070 (1.971)	0.767 (1.699)	-0.237 (1.506)	-1.579 (1.621)	-0.727 (1.707)
N saker	279	279	279	279	279	279
N kommuner	38	38	38	38	38	38
Kommuner (konstantledd)	0,52	0,41	0,27	0,34	0,42	0,41
Log Likelihood	-170.074	-171.476	-170.905	-171.056	-170.772	-172.078
Akaike Inf. Crit.	360.148	352.953	351.811	352.111	351.545	354.156
Bayesian Inf. Crit.	396.460	371.109	369.967	370.267	369.701	372.312

Signifikansnivåer: *p<0.1**p<0.05***p<0.01

*Referansekategori for sakens tema er andre saker

Vedlegg 13: QCA-analyser

Analyse av nødvendige årsaksforhold (nødvendighetsanalysen)

Vedleggstabell 7: Ungdomsrådets uttalelser: analyse av nødvendighetsrelasjoner.

Årsaksforhold	Konsistens	Dekning (relevans)
OPPL_8_3	0,643	0,486
BISTAND	0,500	0,483
VELGER_SELV	0,321	0,529
TILBAKEMELDING	0,536	0,625
~OPPL_8_3	0,357	0,588
~BISTAND	0,500	0,560
~VELGER_SELV	0,679	0,514
~TILBAKEMELDING	0,464	0,433
Merknad: ~ symbolet indikerer fraværet av et årsaksforhold		

Analyse av tilstrekkelige årsaksforhold (tilstrekkelighetsanalysen)

Vedleggstabell 8: Sannhetstabell for analysen av ungdomsrådets uttalelser.

Rad	OPPL_8_3	BISTAND	VELGER_SELV	TILBAKEMELDING	UTFALL	n	Konsistens	PRI konsistens
4	0	0	1	1	1	3	1	1
16	1	1	1	1	1	2	1	1
2	0	0	0	1	1	1	1	1
8	0	1	1	1	1	1	1	1
10	1	0	0	1	1	6	0.833	0.833
13	1	1	0	0	0	9	0.556	0.556
1	0	0	0	0	0	6	0.500	0.500
7	0	1	1	0	0	2	0.500	0.500
14	1	1	0	1	0	8	0.375	0.375
9	1	0	0	0	0	3	0.333	0.333
11	1	0	1	0	0	3	0.333	0.333
15	1	1	1	0	0	3	0.333	0.333
5	0	1	0	0	0	4	0.250	0.250
12	1	0	1	1	0	3	0	0
3	0	0	1	0	?	0		
6	0	1	0	1	?	0		
Radene er sorter fra høy til lav konsistens								

Vedleggstabell 9: Oversikt over konfigurasjoner som fører til mange uttalelser fra ungdomsrådet (konservativ løsning)

Tilstrekkelighetsutsagn	Vei	Dekning	Unik dekning*	Konsistens	N**
~BISTAND*~VELGER_SELV*TILBAKEMELDING	1	0,214 (21,4%)	0,214 (21,4%)	0,86	7
BISTAND*VELGER_SELV*TILBAKEMELDING	2	0,107 (10,7%)	0,071 (7,1%)	1,00	3
~OPPL_8_3*~BISTAND*TILBAKEMELDING	3	0,143 (14,3%)	0,000 (0%)	1,00	4
~OPPL_8_3*VELGER_SELV*TILBAKEMELDING	4	0,143 (14,3%)	0,00 (0%)	1,00	4
<i>Løsning 1:</i>					
~BISTAND*~VELGER_SELV*TILBAKEMELDING + BISTAND*VELGER_SELV*TILBAKEMELDING + (~OPPL_8_3*~BISTAND*TILBAKEMELDING) -> AKTIVITET		0,429 (42,9%)		0,923	
<i>Løsning 2:</i>					
~BISTAND*~VELGER_SELV*TILBAKEMELDING + BISTAND*VELGER_SELV*TILBAKEMELDING + (~OPPL_8_3*VELGER_SELV*TILBAKEMELDING) -> AKTIVITET		0,429 (42,9%)		0,923	
Merknader: * indikerer logisk OG; ~ indikerer logisk IKKE; mens + indikerer logisk ELLER					
* Mens dekning viser til andelen av utfallssettet som dekkes av løsningen, viser unik dekning til andelen av utfallssettet som dekkes eksklusivt av løsningen. (Ravndal, 2023)					
** Av de fire kommunene som dekkes av tilstrekkelighetsutsagnene 3 og 4 er tre av dem de samme					

Analyse av nødvendige årsaksforhold (nødvendighetsanalysen)

Vedleggstabell 10: Ungdomsrådets virkning: analyse av nødvendighetsrelasjoner.

Årsaksforhold	Konsistens	Dekning (relevans)
OPPL_8_3	0,731	0,514
BISTAND	0,500	0,448
ORGANISERING_TOPP	0,385	0,588
POLITIKERE_TILSTEDE	0,500	0,765
~OPPL_8_3	0,269	0,412
~BISTAND	0,500	0,520
~ORGANISERING_TOPP	0,615	0,432
~POLITIKERE_TILSTEDE	0,500	0,351
Merknad: ~ symbolet indikerer fraværet av et årsaksforhold		

Analyse av tilstrekkelige årsaksforhold (tilstrekkelighetsanalysen)

Vedleggstabell 11: Sannhetstabell for analysen av ungdomsrådets virkning

	OPPL_8_3	BISTAND	ORGANISERING_TOPP	POLITIKERE_TILSTEDE	UTFALL	n	Konsistens	PRI konsistens
2	0	0	0	1	1	1	1	1
4	0	0	1	1	1	1	1	1
6	0	1	0	1	1	1	1	1
8	0	1	1	1	1	1	1	1
16	1	1	1	1	1	1	1	1
11	1	0	1	0	1	4	0.750	0.750
14	1	1	0	1	0	7	0.714	0.714
9	1	0	0	0	0	6	0.667	0.667
10	1	0	0	1	0	3	0.667	0.667
5	0	1	0	0	0	4	0.500	0.500
3	0	0	1	0	0	2	0.500	0.500
12	1	0	1	1	0	2	0.500	0.500
15	1	1	1	0	0	5	0.400	0.400
13	1	1	0	0	0	9	0.111	0.111
1	0	0	0	0	0	6	0	0
7	0	1	1	0	0	1	0	0
Radene er sorter fra høy til lav konsistens (incl)								

Oversikt over konfigurasjoner som henger sammen med at ungdomsrådet har virkning (konservativ løsning)

Vedleggstabell 12: Oversikt over konfigurasjoner som henger sammen med at ungdomsrådet har virkning (konservativ løsning).

Tilstrekkelighetsutsagn	Vei	Dekning	Unik dekning *	Konsistens	N
~OPPL_8_3*POLITIKERE_TILSTEDE	1	0,154 (15,4%)	0,115 (11,5%)	1,00	4
BISTAND*ORGANISERING_TOPP*POLITIKER E_TILSTEDE	2	0,077 (7,7%)	0,038 (3,8%)	1,00	2
OPPL_8_3*~BISTAND*ORGANISERING_TOP P*~POLITIKERE_TILSTEDE	3	0,115 (11,5%)	0,115 (11,5%)	0,75	4
<i>Løsning:</i>					
~OPPL_8_3*POLITIKERE_TILSTEDE + BISTAND*ORGANISERING_TOPP*POLITIKER E_TILSTEDE +		0,308 (30,8%)		0,889	
OPPL_8_3*~BISTAND*ORGANISERING_TOP P*~POLITIKERE_TILSTEDE -> VIRKNING_ANDEL					
Merknader: * indikerer logisk OG; ~ indikerer logisk IKKE; mens + indikerer logisk ELLER					
* Mens dekning viser til andelen av utfallssettet som dekkes av løsningen, viser unik dekning til andelen av utfallssettet som dekkes eksklusivt av løsningen. (Ravndal, 2023)					