



FORORD

Jeg er en deltaker. Jeg har ikke tall på antall ganger jeg har hørt noen si:

"Hvis det finnes noe som trengs organisering eller planlegging, så er du med, Silje!"

Jeg har et evigvarende behov for å delta i alle mulige organisasjoner, noe som har resultert i deltakelse i alt fra elevrådsstyre, Operasjon Dagsverk og skoleavis i skoletiden, til bygdeungdomslag, borettslag og foreldreutvalg i barnehagen i senere alder. Å delta, være med å bestemme, og gi en mening om hvordan ting skal være for flertallet, er rett og slett kjempespennende! Derfor kunne jeg ikke si nei til muligheten til å forske i dybden på hvordan de unge deltar og medvirker i planlegging gjennom Ungdomsrådet.

Planfaget har gjennomgått store endringer i moderne tid, der fokus i stor grad er flyttet fra produkt til prosess. Det er derfor med en viss ironi at jeg innser nå i slutfasen av mitt eget arbeid når "produktet" er nesten ferdig, i hvor stor grad prosessen har vært viktig, selv om jeg trodde mitt fokus hele veien lå på "produktet".

Prosesen med denne masteroppgaven fikk sin spede begynnelse i april 2013, da jeg fikk aksept for å delta i FoU-prosjektet til Jorid Grimeland ved Høyskolen i Oslo og Akershus. Med stolthet, iver og gru deltok jeg i de første datainnsamlingene gjennom gruppesamtalene i prosjektet sammen med Jorid og Ingvild, der jeg også for første gang ledet mine egne gruppesamtaler som moderator. Jorid har gjennom hele arbeidet kommet med innspill og artikler, kritiske spørsmål og svar. Gjennom samarbeidet med Jorid har jeg lært enormt, og innsett hvor mye et slikt prosjekt trenger av forberedelser og organisering. En stor takk til deg, Jorid, for at du hadde troen på meg fra starten!

Som masterstudent i Folkehelsevitenskap ved NMBU har jeg hatt privilegiet å få ha Camilla Ihlebæk som min professor i to år, og videre som hovedveileder i forhold til masteroppgaven. Prosesen med å skrive masteroppgave kan beskrives som en veldig bratt læringskurve der følelsen av å famle i tåke tidvis melder seg. Under slike

"fjellforhold" er det utrolig viktig å ha en "kjentmann" å spørre om veien. Camilla har veiledet praktisk og konkret hele veien, og sørget for å løse meg i havn når jeg har gått meg vill. Trøst med kaffe og bolle har også vært tilgjengelig ☺ Hjertelig takk, Camilla, for at du har trådt veien med meg!

En stor takk må også rettes til mine informanter i de to casekommunene. Jeg sitter fortsatt igjen med en følelse av beundring for hvilket pågangsmot, kunnskap og bevissthet de sitter med i ung alder. Tusen takk for at dere bidro med kunnskapen deres og lot meg høste av deres erfaringer. Dere ga meg håp for framtidens Norge!

Da jeg begynte på masterstudiet i Folkehelsevitenskap var barna mine 1 og 4 år gamle. Det har gjort arbeidet utfordrende til tider, men også så inderlig motiverende. Jeg er evig takknemlig ovenfor mannen min, Stian, og barna våre, Thale (6 år) og Emil (2 år) for at de har levd de siste to årene, og spesielt de siste halvåret, med en kjæreste og mamma som tidvis har vært distré og fraværende, med hodet i en datamaskin eller bok både tidlig og sent. Dette hadde ikke vært mulig å få til uten dere. Elsker dere!

Samtidig vil jeg takke resten av familien min som har stilt opp tidlig og sent for å bidra til at puslespillet skulle gå i hop under disse to årene. Jeg vet jeg kan være utfordrende til tider med mine halsbrekkende prosjekter, men dere er uansett der og heier på meg. Det betyr så uendelig mye!

En stor takk rettes også til Maria, min gode venn og "artsfrende":
(folkehelseviterismåbarnsmorstudentyrkeskvinnestruvfjellkompis). Du har bidratt med gode råd, kritisk blick og herlig ironiske heiarop gjennom hele studietiden – takk, takk, og atter takk!

NMBU, 15.05.2014

Silje Grande Henriksen

SAMMENDRAG

Bakgrunn: Et av fem bærende prinsipper for folkehelsearbeidet i Norge er *medvirkning*. Demokratiseringen av norsk planlegging har bidratt til at medvirkningsprinsippet også er tydelig gjennom planlovgivningen, der kommunene fremstår som en viktig arena for folkehelsearbeidet. Det pågående arbeidet med å utrede en mulig lovfesting av Ungdomsrådet som medvirkningsarena for barn og unge i kommunen, gjør erfaringene fra dette arbeidet til et aktuelt og viktig forskningsområde.

Formål: Målet med denne studien har vært todelt; å undersøke hvordan barn og unges deltakelse i den kommunale planprosessen er tilrettelagt for medvirkning i to norske kommuner og å få en dypere forståelse av hva ungdommene erfarer gjennom å delta i kommunale planprosesser.

Metode: Studien har hatt en kvalitativ forskningsdesign, med bruk av strukturerte gruppesamtaler som metode. To casekommuner har vært gjenstand for gruppesamtaler, som ble utført ved bruk av intervjuguide og moderator. Gruppesamtalene ble transkribert til skriftlig form, og videre analysert ved hjelp av Malteruds Systematiske tekstkondensering, modifisert etter Giorgis fenomenologiske metode. Funn fra analysen er til slutt drøftet i forhold til relevant teoribakgrunn og tidligere empirisk forskningsmateriale som omhandler barn og unges medvirkning i planprosesser.

Resultater: Faktorer som rekruttering og representativitet, tid og tilgang i prosessen, voksne ressurspersoner, økonomi og opplæring var vesentlige faktorer ved organiseringen og tilretteleggingen av Ungdomsrådenes arbeid, som bidro til å skape reell medvirkning for ungdommene i dette arbeidet. Resultatene viste også at barn og unges erfaringer og opplevelser i forhold til opplæring og kompetansebehov, overføringsverdi ved bevisstgjøring og samfunnsengasjement, og hvordan de opplever konkret medvirkning, har sammenheng med hvilken empowerment disse prosessene kan gi, både for unge som individer og som gruppe.

Konklusjon: Studien bekrefter tidligere forskning på dette området. Samtidig gir resultatene indikasjoner om hvordan maktfordelingen i planarbeidet påvirker rammene

for medvirkningsarbeidet, og i siste instans kan være avgjørende for at barn og unges medvirkning i kommuneplanleggingen i praksis blir reell. Når de unges opplevelser av medvirkning og empowerment igjen avhenger av dette, kan det tyde på at føringene som legges for Ungdomsrådets arbeid i etterkant av en eventuell lovfesting, er vesentlige for hvilken verdi dette arbeidet vil ha.

SUMMARY

Background: Public Health in Norway is based on five principles, out of which citizen participation is one of them. Democratization of Norwegian planning has contributed to a comprehensive view on this principle in legislation and laws on this matter.

Community-based Public Health is seen here as an important area. The ongoing work regarding Youth Councils as legislated participation forums for children in municipalities, makes the findings of this research an area of importance and actuality.

Purpose: The purpose of this study has been twofold; to examine how children's participation in planning processes through Youth Councils is facilitated, and to gain a deeper comprehension of the experiences children are having by participating in planning processes.

Method: A qualitative research design, with structured group interviews was used. Children and adolescents from two case municipalities were interviewed by the use of an interview guide and a moderator. The interviews were transcribed into written form, and analysed using Systematic Text Condensation by Malterud, modified by Giorgis Phenomenological Analysis. Findings from the analysis were afterwards discussed according to relevant theoretical framework and empiri regarding children's participation in public planning.

Results: Factors as recruitment and representativity, timing and access in the planning processes, dedicated human and economic resources, and professional training was relevant to the organization and facilitation of the work in Youth councils, to provide real participation to the participating children. Findings also show that the experiences children and adolescents have regarding professional training and need of competence,

follow-up values of community commitment, and how they experience the results of their participation, is connected to how empowerment is possible through these processes, for children as individuals and as a group.

Conclusion: The study confirms earlier findings of research in this area. At the same time, results indicate how power divided within the planning, affects the framework of the participation process, and therefore could be crucial to whether children's participation in municipal planning is conserved to be real. Knowing that their experiences of participation and empowerment relies on this, it indicates that the framework shaping the future practice of the Youth Councils' work will be of great importance to the value of this work.

Innholdsfortegnelse

FORORD	1
SAMMENDRAG	3
SUMMARY	4
1 INNLEDNING	7
1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA	7
1.2 AVGRENSNING AV TEMATISKE BEGREPER	9
2 KUNNSKAPSSTATUS	10
2.1 HVA ER PLANLEGGING?	10
2.2 STYRINGSIDEALER INNEN KOMMUNAL PLANLEGGING	11
2.3 BARN OG UNGES DELTAKELSE I PLANDEMOKRATIET	13
2.4 MEDVIRKNINGSORDNINGER I KOMMUNAL PLANLEGGING	16
2.5 MEDVIRKNING OG INNFLYTTELSE	20
2.6 MEDVIRKNING, MAKT OG EMPOWERMENT	26
3 PROBLEMSTILLINGER	31
3.1 BARN OG UNGE I FOKUS	31
4 FORSKNINGSDESIGN OG METODE	32
4.1 TILNÆRMING	32
4.2 FORFORSTÅELSE	32
4.3 DET KVALITATIVE FORSKNINGSINTERVJUET – STRUKTURERTE GRUPPESAMTALER	33
4.4 UTVALG OG REKRUTTERING	34
4.5 GJENNOMFØRING	35
4.6 BEARBEIDING AV DATAMATERIALET	35
4.7 ETISKE BETRAKTNINGER	38
5 PRESENTASJON AV DATA	40
5.1 ORGANISERING AV DELTAKELSE I UNGDOMSRÅD – TO CASE-KOMMUNER	40
5.2 OPPLEVELSER RUNDT DELTAKELSE I UNGDOMSRÅD	48
6 DISKUSJON	55
6.1 SAMMENDRAG AV FUNN	55
6.2 METODEDISKUSJON	56
6.3 DISKUSJON AV RESULTATER	60
7 KONKLUSJONER OG VIDERE IMPLIKASJONER	74
8 REFERANSER	77
9 VEDLEGG	82

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Folkehelsearbeid skiller seg fra annet helsearbeid. Dette kan vises gjennom 10/90-regelsen, som beskriver hvordan kun 10 % av menneskers helseproblemer kan løses gjennom helsevesenet. De resterende 90 % må samfunn og fellesskap ta seg av, og innebærer en politisk dreining av utfordringene (Wildavsky, 1979, i Sosial- og helsedepartementet, 1998). Helse- og omsorgsdepartementet beskriver i Folkehelsemeldingen (2013) hvordan den nye Folkehelseloven (2011) har fem bærende prinsipper for folkehelsearbeidet i Norge. Det er prinsippene om utjevning av sosiale forskjeller, «helse i alt vi gjør», «føre-var»-prinsippet, bærekraftig utvikling og medvirkning. I Samhandlingsreformen, beskrevet i *Nasjonal helse- og omsorgsplan* (2011-2015) vedtok regjeringen Stoltenberg II mål om utjevning av sosiale helseforskjeller (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011). I Melding til Stortinget nr. 20 (2006-2007), «Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller», utdypes fellesskapets ansvar for å sørge for en utjevning av den ubalansen i ressursfordelingen som skaper disse systematiske forskjellene (Helsedirektoratet, 2007).

Aarsæther et al. (2012) forklarer hvordan utviklingen av planlegging har vært tett koblet til behovet for å løse samfunnsutfordringer. Rittel & Webber (1973) introduserte i artikkelen *Dilemmas in a General Theory of Planning* begrepet "wicked problems", som kan forklares med utfordringer uten en klar definisjon eller enkle løsninger. De sosiale problemene innen planlegging er definert som slike "wicked problems" (Rittel & Webber, 1973).

Innenfor planfeltet finner vi begreper som medvirkning og empowerment. Disse begrepenes betydning er kontekstavhengige. Askheim (2007) beskriver både individuelle og samfunnsmessige tolkninger av begrepet empowerment. Pettit (2012) vurderer dynamikken mellom medvirkning og empowerment i et samfunnsperspektiv, der maktperspektivet trer tydelig frem. Norsk planlegging har de siste tiårene opplevd en demokratisering fra en faglig styrt byplanlegging til en deltakerinitiert samfunnsplanlegging (Falleth & Saglie, 2012). I dagens planlovverk er kommunene gjort til arena for det helsefremmende og forebyggende arbeidet, der medvirkning er et av virkemidlene (Plan- og bygningsloven, 2008, Miljøverndepartementet, 2012).

FNs barnekonvensjon av 1989 stadfester i artikkel 12 barns rett til å si sin mening og bli hørt. Den nye Plan- og bygningsloven spesifiserer hensynet til barn og unges rett til medvirkning, men lovverket spesifiserer ikke hvordan dette skal gjennomføres i praksis (Plan- og bygningsloven, 2008). Gjennom norsk lov er både Eldrerådet og Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne lovfestede organer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013). Slik sett står Ungdomsrådet i en særstilling. Kommunene er ikke forpliktet til å ha et Ungdomsråd, men allikevel finnes Ungdomsrådet, eller tilsvarende medvirkningsorganer, i de fleste kommuner i dag. En utredning foreslo høsten 2013 at Ungdomsrådet skulle lovfestes på lik linje med de andre to nevnte, blant annet for å sikre lik praksis (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). Det er planlagt en samlet proposisjon til Stortinget som avgjør dette spørsmålet før fylkesting- og kommunevalget i 2015 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013). I dag foregår det også et politisk arbeid der en tilleggsprotokoll, som gir barn klagerett til FN i forhold til brudd på Barnekonvensjonen, står på agendaen. Foreløpig har norske myndigheter verken signert eller ratifisert denne tilleggsprotokollen per april 2014 (Ratifyop3crc, 2014).

Dette mulige gapet mellom intensjonene i lovverket og kommunal praksis gir et spennende utgangspunkt for å utforske hvilke barrierer og utfordringer som ligger her. Empowermentperspektivet gir samtidig en ny dimensjon der ungdommenes egne opplevelser og erfaringer ved medvirkning og innflytelse, tydeliggjør dette bildet. Det finnes samtidig begrenset forskning om barn og unges erfaringer ved å delta i medvirkningsarbeid gjennom for eksempel Ungdomsråd.

Masteroppgaven bygger på data fra FoU-prosjektet Borgere i alle livsfaser – viktige deltakere i planprosessen ved utarbeidelse av utearealer - der hovedfokuset er medvirkning og deltakelse i planarbeid (Grimeland, 2013). I denne masteroppgaven er gruppen barn og unge satt i fokus. Målet for oppgaven er å undersøke hvilke medvirkningsmuligheter denne gruppen har innenfor en type medvirkningsordning i to ulike kommuner, her valgt ved Ungdomsrådet, og videre utforske hvordan deres opplevelser er i forhold til å delta i Ungdomsråd.

1.2 Avgrensning av tematiske begreper

1.2.1 Medvirkning og deltakelse som fenomen

Problemstillingenes innhold er avgrenset til å gjelde fenomenet medvirkning innen kommunale planprosesser, og inneholder ikke begrepet brukermedvirkning i form av individuell plan.

1.2.2 Empowerment – egenkraftmobilisering

I hovedprosjektet er et av forskningsspørsmålene definert ved hjelp av begrepet *egenkraftmobilisering*. Dette er en mulig norsk oversettelse av begrepet *empowerment*. Denne masteroppgaven benytter videre det sistnevnte begrepet. Kunnskapsoversikten gir en utdypende orientering av hvilke intensjoner begrepet *empowerment* har knyttet til medvirkning i planprosesser.

1.2.3 Ungdomsutvalg - Ungdomsråd

I bykommunen het medvirkningsordningen for barn og unge Ungdomsutvalg. Dette tilsvarer det kommunale Ungdomsrådet. For å ikke skape forvirring er begrepet Ungdomsråd brukt videre i oppgaven.

1.2.4 Barn og unges kommunestyre (BUK)

I oppgaven blir leseren presentert for et annet medvirkningsordning i kommunene, basert på to ulike modeller som presenteres i kunnskapsoversikten. Det finnes tidvis noe udefinerte skiller mellom disse to foraene i de ulike kommunene presentert i tidligere forskningsarbeider, men denne masteroppgaven vil i hovedsak ta for seg Ungdomsrådet alene, der dette er mulig.

1.2.5 Barn og unges representant/ barnerepresentant

Gjennom datainnsamlingen ble det navngitt to ulike navn på en voksenrolle innen medvirkningsarbeidet i de to kommunene: Barn og unges representant og barnerepresentant. For å unngå ytterligere forvirring er kun det sistnevnte begrepet, barnerepresentant, brukt videre i oppgaven. Dette er på basis av hva som er vanlig praksis i annen teori og forskning.

2 KUNNSKAPSSTATUS

2.1 Hva er planlegging?

«Planlegging er en organisert aktivitet hvor aktører utformer fremtidsrettede mål og bruker kunnskap og profesjonelle arbeidsmetoder for å analysere, prioritere og samordne tiltak for å nå disse målene» (Aarsæther et al., 2012, s.15).

Grunnlaget bak planlegging er basert på ideen om målrasjonelle handlinger, der planlegging brukes for å finne de rette virkemidler for å oppnå de mål og den utviklingen man ønsker (NOU 2001:7). Dette utgangspunktet gir et instrumentelt syn på planlegging basert på en mål-middel tankegang (Fallett & Saglie, 2012).

Planhistorien har vært tett knyttet opp mot industrialiseringen av byene i det nittende århundre. Den raske befolkningsveksten og tilhørende miljøutfordringene som planleggingen skulle bidra til å løse ga et tydelig folkehelseperspektiv ved planleggingen (Barton, 2009).

2.1.1 Planlegging i norsk kontekst

I Norge var utgangspunktet for dagens planforvaltning bygningsloven av 1924, som omhandlet byplanlegging, i tråd med industrialiseringen. Videreføringen av det norske moderne planarbeidet er tuftet på den fysisk-økonomiske gjenreisningen av Nord-Norge etter 2. verdenskrig. Gjenreisningen hadde en sterk politisk forankring, med sikte på utvikling av velferdsstaten, der offentlig planlegging gikk fra å gjelde byutvikling til å bli brukt som et overordnet styringsredskap på nasjonalt nivå. Industriutvikling og moderne infrastruktur var i fokus, og først senere ble utdanning, miljø, kultur, helse og omsorg lagt til som nye planoppgaver (Falleth, 2012).

Gjenreisningspolitikken ble formalisert da Norge fikk sin første landsomfattende bygningslov i 1965, som innførte et politisk styrt plansystem som omfattet hele landet. Bygningsloven av 1924 gjaldt kun byene i landet, men med den nye loven i 1965 fikk kommunene styringsrett til å vedta egne planer. Dette førte planforvaltningen fra et beslutningsnivå av faglig-politisk bygningsråd bestående av ingeniører og arkitekter som vedtok planer, til et rent politisk organ underlagt kommunestyrene. Det var allikevel Kommunaldepartementet som stadfestet planene. Hovedansvaret for

planarbeidet ble i 1972 overført til det nyopprettede Miljøverndepartementet. Dette styrket båndene mellom planarbeid og miljø, i motsetning til den tidligere koblingen mellom plan og byggesak (Falleth, 2012, Falleth & Saglie, 2012). Etter innsettingen av regjeringskoalisjonen Høyre/ FrP i 2013, ble ansvaret overført Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1. januar 2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014)). Dette står i samsvar med endringer i lovverket de siste årene med endret Plan- og Bygningslov i 2008 og ny Folkehelselov i 2012, der kommunene settes som arena for planlegging og folkehelse (Plan- og bygningsloven, 2008, Folkehelseloven, 2012).

Den kommunale planprosessen er i dag lovregulert gjennom Plan- og bygningsloven av 2008. Loven fastslår at alle kommuner skal ha en kommuneplan, som former rammene for utviklingen og forvaltningen i kommunen. Den består av en samfunnsdel og en arealdel, som igjen er detaljbeskrevet i handlingsprogram og reguleringsplaner. Reguleringsplaner er detaljerte arealplankart som bestemmer bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. De kan deles inn i to hovedtyper, områderegulering og detaljregulering (Miljøverndepartementet, 2009).

2.2 Styringsidealer innen kommunal planlegging

2.2.1 Fra byråkrati til marked

Planforvaltningen bar tidligere preg av et hierarkisk styringsmodell etter idealene om en ekspertbasert byråkratisk planlegging. Først ved innføringen av den nye samordnede Plan- og bygningsloven i 1985 fikk kommunene ansvar for å stadfeste egne planer. Denne utviklingen skjedde parallelt med de generelle endringene i offentlig styringspolitikk. Utover 80-tallet fikk strategier innen den kommunale planforvaltningen påvirkning fra New Public Management (NPM) som styringsgrunnlag (Falleth, 2012, Falleth & Saglie, 2012). NPM fikk fotfeste utover opprinnelseslandene New Zealand, USA og Storbritannia, etter samarbeid blant annet gjennom organisasjoner som Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og Det internasjonale pengefondet (IMF), og innebar en større markedsstyring innen den offentlige forvaltningen (Mulgan, 2009). Denne markedsorienterte styringsideologien har vært betydningsfull for utviklingen av norsk planlegging. Utgangspunktet for NPM var kritikken mot ineffektiv pengebruk i offentlig sektor, og bygget på at erfaringer fra

privat sektor skulle benyttes innen offentlig forvaltning. Konkurransetsetting av offentlige oppgaver bar fortsatt preg av en instrumentell planrasjonalitet, ut ifra mål-middel-orienteringen og fordelingen mellom bestillere og utøvere (Falleth & Saglie, 2012).

2.2.2 Fra faglig byplanlegging til politisk samfunnsplanlegging

Den største endringen inn offentlig forvaltning ved NPM som styringsideal var synet på utøverne. Endringene i lovverket i 1985 åpnet for at private aktører kunne fremme forslag til reguleringsplaner for politisk behandling. I dag er rundt 80 % av detaljplanene i kommunene initiert av private planaktører, som utbyggere og eiendomsinvestorer, og den offentlige planaktørrollen har dermed endret seg i favør av å være en forvalter i planleggingen. Historisk sett kan det dermed beskrives to reiser for planarbeidet i Norge. En reise fra byplanlegging til samfunnsplanlegging, og en reise fra faglig styrt planlegging til en planlegging ledet av folkevalgte organer. Dette definerte en demokratisering av norsk offentlig planarbeid (Falleth & Saglie, 2012).

2.2.3 Nettverksstyring og samhandling

Samfunnsplanlegging sees her i et bredt perspektiv, som innebærer en samordning av planlegging i alle sektorer i en forent samfunnsutvikling (NOU 2001:7). Styring gjennom samstyringsidealet *Governance* har i økende grad utover 2000-tallet preget synet på planlegging, med fokus på nettverksplanlegging ved samarbeid mellom ulike private og offentlige aktører innen kommunal arealplanlegging (Falleth & Saglie, 2012).

Governance handler om å styre gjennom dialog der avkall på makt forplikter den som styrer å forholde seg til aktive samfunnsborgere (Backe-Hansen, 2012).

Samfunnsplanlegging gjennom *governance* blir et fleraktørsystem der kollektiv enighet i planleggingen gir legitimitet som er avgjørende for at aktørene skal bidra til at planen blir gjennomført. Dette medfører en dreining fra en instrumentell planlegging til en kommunikativ planlegging. Her flyttes fokus fra produkt til prosess, og i praksis blir ofte denne typen planlegging sett på som en form for deltakelse i planprosessen.

Kommunikativ planlegging med fokus på prosess innehar to grunnleggende idealer som omhandler *maktlikevekt* og *begrunningstvang*. Etter disse idealene skal alle aktører som deltar i planprosessen være likeverdige, og det er argumentene som dannes gjennom

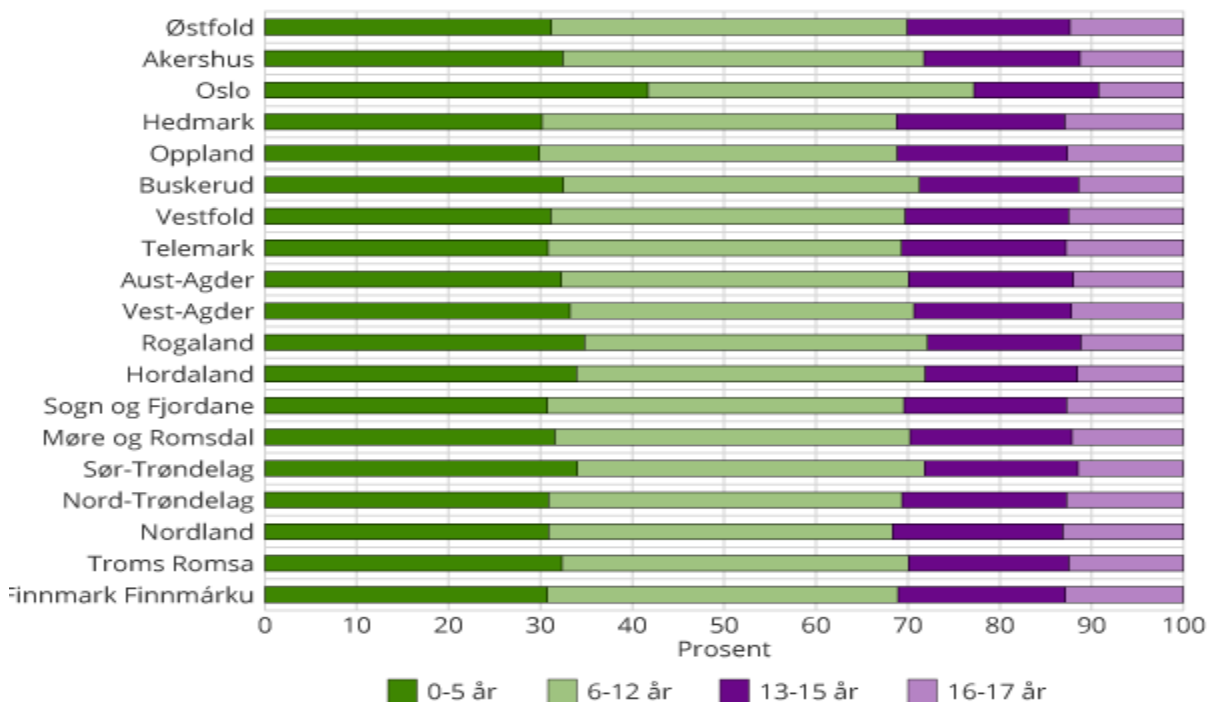
prosessen som skal gis tyngde til avgjørelser, ikke statusen til de ulike aktørene (Amdam, 2012).

Holsen (2007) benevner fire ulike aktører i planprosesser: offentlige aktører (eksempelvis kommunen), private utbyggere, grunneiere og andre aktører. Han viser i det han kaller *aktørperspektivet* til hvordan de ulike aktørene i planprosessen ofte har ulike interesser og ulik tilgang til beslutningsarenaer. Planprosessen påvirkes av uformelle arenaer som foregår både før og etter medvirkningsprosessene (Holsen, 2007).

2.3 Barn og unges deltakelse i plandemokratiet

2.3.1 Lovfestede rettigheter

Pr 1. januar 2014 var det registrert 1 122 900 barn og unge under 18 år i Norge, noe som tilsvarte 22 prosent av befolkningen. Denne populasjonen fordeler seg relativt jevnt utover landet, med en noe større andel barn og unge bosatt i Oslo enn resten av landet. (Statistisk Sentralbyrå, 2014).



Figur 1. Prosentvis andel barn og unge 0-17 år i Norge i 2013 fordelt på fylker. Statistisk Sentralbyrå (2014).

Barn og unge har til tross for at de er under stemmerettsalder lovfestede rettigheter for medvirkning og innflytelse. I plansammenheng defineres barn og unge til alle under 18 år (Miljøverndepartementet, 2012). Dette er i tråd med FNs Barnekonvensjon (United Nations, 1989). Barnekonvensjonen er bygd opp rundt de tre P-er; provision (forsørgelse), protection (beskyttelse) og participation (deltakelse) (Backe-Hansen, 2011). Artikkel 12 omhandler barns rett til å si sin mening og bli hørt, og lyder:

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

2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

FNs Barnekonvensjon (1989).

Blant barn og unge er fenomenet deltakelse et tvetydig begrep. Barnekonvensjonen gir barn konsultasjonsrett, men ikke selvbestemmelsesrett gjennom artikkel 12. FNs Barnekomité ga i 2009 ut en kommentar til artikkel 12 i Barnekonvensjonen, som presiserer en todeling av bestemmelsen ut ifra barns rett til å bli hørt innenfor lovsystemet og forvaltningen, og barns rett til aktiv deltakelse i samfunnet (Backe-Hansen, 2011). En viktig presisering videre er at Barnekonvensjonen gjelder både for barn som individer, men også som gruppe (Miljøverndepartementet, 2012). Barnekonvensjonen ble ratifisert av Norge i 1991, og er lovfestet som vedlegg til i Menneskerettsloven (1999). Dette betyr at staten og kommunene er forpliktet til å legge til rette for at denne blir fulgt gjennom offentlige forvaltning (Miljøverndepartementet, 2012).

2.3.2 Samfunnsborgerskap og medborgerskap

Samfunnsborgerskap handler om hvilke plikter og rettigheter alle landets borgere har innenfor samfunnet, basert på ideer om likhet og forskjeller. Barn har således et mer begrenset grunnlag for sine samfunnsborgerlige rettigheter enn voksne, ut ifra at de er under stemmerettsalder (Backe-Hansen, 2012). Barns deltakelse kan videre knyttes til

en dimensjon innen samfunnsborgerskapet: medborgerskapsperspektivet.

Medborgerskap handler om retten til å delta aktivt i samfunnet og om å ha innflytelse i politiske prosesser. I denne sammenhengen kan medborgerskap sees ut ifra at ungdom er viktige deltakere i dagens samfunn, i lys av å være ungdommer, men også ved at de skal bli framtidige voksne medborgere (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). I *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging* (2011) beskrives det hvordan barn og unges nærmiljø og fritidsaktiviteter har betydning for levekår og utviklingsmuligheter i oppveksten. Videre fastslås at barn og unge skal ha rett til å delta og ha innflytelse i planarbeid som påvirker utformingen av deres oppvekstmiljø (Klima- og miljødepartementet, 2011). Samtidig utdyper Opplæringsloven (1998) §9a-4 at elever i norsk skole skal ha innflytelse i de saker som betyr noe for elevenes helse, trivsel og læringsmiljø (Klima- og miljødepartementet, 2011).

2.3.3 Barn og unges deltakelse etter Plan- og bygningsloven av 2008

Hensynet til barn og unge i planforvaltningen er beskrevet mange steder i revidert Plan- og bygningslov (2008). Allerede i formålsparagrafen er barn og unges interesser nevnt. Formålsparagrafen omhandler planlegging for en bærekraftig utvikling for nåværende og fremtidige generasjoner. Her nevnes hensynet til barn og unges oppvekstvilkår som et målområde. Dette utdypes videre i §3-1 der loven skal legge til rette for gode bo- og oppvekstmiljøer, levekår og helse, og forebygge kriminalitet. I § 3-3 blir kommunenes spesifikke ansvar for barn og unges deltakelse i planlegging, utdypet gjennom tredje ledd:

“Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.”

Plan- og bygningslovens § 3-5 beskriver nasjonale retningslinjer som utdyper barn og unges interesser i planleggingen, gjennom krav til fysisk utforming av utearealer, anlegg og nærmiljø, og tilrettelegging av selve planprosessen. Disse retningslinjene er gjeldende for alle planer (Miljøverndepartementet, 2012).

2.4 Medvirkningsordninger i kommunal planlegging

2.4.1 Medvirkning i kommunal planlegging

Medvirkning i planarbeid er regulert gjennom Plan- og bygningslovens § 5-1 (2008).

Denne paragrafen er generell, og lyder slik:

«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organ eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres muligheter for medvirkning på annen måte» .

2.4.2 De viktigste kanalene for ungdom

Plan- og bygningsloven (2008) utdypet særlig tilrettelegging for medvirkning fra barn og unge i kommuneplanleggingen, og setter krav til at kommunestyret skal sørge for å etablere en ordening som ivaretar barn og unges interesser i planlegging. Det utdypes ikke hvordan dette organet skal utformes, og slik sett gjenstår det mange mulige løsninger i forhold til dette lovverket. Barne- og likestillingsdepartementet (2006) henviser i Rundskriv Q-27/2006 B at de ønsker å sikre barn og unges muligheter for medvirkning på en slik måte at mulighetene konkretiseres og blir en del av det ordinære arbeidet med offentlig planlegging. En måte å gjøre dette er ved at kommunene oppretter Barnas kommunestyre (BUK) og etablerer Ungdomsråd som kan fungere som høringsorgan og være et interesseorgan som skal fremme de unges synspunkter i lokalpolitikken (Barne- og likestillingsdepartementet, 2006). De viktigste deltakelseskanalene for ungdom er gjennom organisasjoner, enkeltaksjoner, medvirkningsorgan som Ungdomsråd og BUK, og politiske ungdomspartier (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011).

2.4.3 Omfang og innhold i medvirkningsorganer for barn og unge i kommunene

Majoriteten av norske kommuner har etablert en form for medvirkningsorgan for barn og unge. Disse kommer i to formater: rådsmodellen og kommunestyremodellen, eller Barne- og ungdomsråd og BUK (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011, Klausen, 2013). Lovverket sier ingenting om hvordan kommunene skal organisere dette arbeidet i praksis (Plan- og bygningsloven, 2008). I studien "De unge stemmene –

innflytelsesorgan for barn og unge i fylker og kommuner” av Knudtzon og Tjerbo (2009) ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant alle landets kommuner, som fant at 82 % av kommunene i landet hadde etablert et slik organ, der rådsmodellen var den vanligste. Studien viste systematiske forskjeller mellom de to typene organer. Barne- og ungdomsrådene var i realiteten Ungdomsråd, med i snitt 9 medlemmer fra 14-18 år. Disse hadde møter 8-10 ganger i året. Halvparten av rådene mottok møtegodtgjørelse. BUK hadde kun et møte i året, og fra 14 medlemmer og oppover. Det var ikke vanlig med noen form for møtegodtgjørelse her. Barn i alderen 8-12 år var i liten grad inkludert i medvirkningsarbeidet i kommunene.

Små kommuner under 20000 innbyggere var de som oftest ikke hadde et medvirkningsorgan, med en overrepresentasjon blant de aller minste kommunene under 5000 innbyggere. En del av kommunene oppga at de involverte barn og unge på annet vis. Av de kommunene som svarte på undersøkelsen mente 76 % at ungdom mellom 13-18 år hadde innflytelse i kommunale beslutningsprosesser. Resultatene indikerte at ungdom hadde mest innflytelse ved kultur- og fritidstiltak i kommunene, som ble gjenspeilt i at de fleste organene hadde en pengesum til fordeling ved slike tiltak. Det ble samtidig oppgitt at barn og unge hadde liten innflytelse på stedsutvikling, helsetiltak for ungdom, skole og utdanning, eller ungdomskampanjer i kommunene. Kun 16 % av kommunene oppga selv at de i stor grad trakk inn barn og unge i saksarbeidet, og kun 18 % av kommunene viste til at de i stor grad sørget for å innhente barn og unges synspunkter i saker (Knudtzon & Tjerbo, 2009).

2.4.3 Ungdomsrådets mandat og funksjon

I NOU-rapporten *Ungdom, makt og medvirkning* fra 2011, er Ungdomsrådet kategorisert som en myndighetsinitiert medvirkningsordning, men ikke et lovfestet planorgan. Utredningen forslår en lovfesting av Ungdomsrådet som eget planorgan på lik linje med Eldreråd og Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Etableringen av slike formelle medvirkningstiltak som Ungdomsråd bidrar til forståelsen av ungdom som legitime aktører i demokratiprosesser, og knytter de unge under stemmerettsalder til det institusjonelle demokratiet (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). Ruud & Vestby (2011) beskriver i studien ”Utviklingen av Søndre Nordstrand – deltakelse og medvirkning fra innbyggerne” Ungdomsrådet som en formell, demokratisk

medvirkningsarena, som fungerer som både høringsinstans og med delegert beslutningsmyndighet. Klausen et al. (2013) har i rapporten "Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen" delt ulike kommunale medvirkningsorganer i deltakelsestyper ut ifra i hvilken grad deltakerne blir involvert. Rapporten kategoriserer Ungdomsråd som *medstyring*, som defineres her som det høyeste nivået for medvirkning, der tiltakene er permanente og ofte institusjonaliserte, og gir direkte innflytelse på beslutningsprosessene. Ungdomsråd hadde en delegert beslutningsmyndighet over tildelte midler når de medvirket i budsjettprosesser, og en rådgivende funksjon i hørings- eller saksutformingsfaser. Slike tiltak ble også fremhevet som et verktøy for å rekruttere ungdom inn i lokalpolitikken (Klausen et al., 2013).

2.4.4 Deltakelse i ungdomsrådene

Knudtzon & Tjerbo (2009) har gjennomført en casestudie av seks ulike kommuner med geografisk spredning: Oslo, Trondheim, Kristiansand, Horten, Vefsn og Ål. Disse ble plukket ut ifra at de hadde meddelt positive erfaringer med sine medvirkningsorganer. I tillegg ble et lokalt Ungdomsråd på bydelsnivå, Søndre Nordstrand, brukt som case. Ungdomsrådet i bydel Søndre Nordstrand hadde representanter mellom 13 og 18 år fra elevråd og skolevalg ved ungdomsskolene og videregående i bydelen. Deltakere til Ungdomsrådene ble rekruttert fra skolevalg ved ungdomsskole og videregående skole, og elevrådene ved skolene, innen denne aldersgruppen. De hadde egne møter to uker i forveien av bydelsutvalget, der de fungerte som en høringsinstans. (Knudtzon & Tjerbo, 2009, Ruud & Vestby, 2011). Et eksempel fra studien av Knudtzon & Tjerbo (2009) viste en kommune, Horten, der deltakelsen var fordelt i to ulike ordninger ut ifra alder. De hadde et barneråd for 5. -7. klasse ved barneskolene, og et Ungdomsråd fra ungdomsskolene og videregående. Begge var i utgangspunktet høringsinstanser i kommunale saker, men hadde også egne midler de fordelte. Knudtzon & Tjerbo (2009) vurderte generelt at ungdommene som deltok i medvirkningsorganer i casekommunene ikke var helt representative for resten av ungdomspopulasjonen, ut ifra hvordan valgene foregikk ved skoler eller elevråd. Verken ungdommene selv eller de voksne informantene i kommunene uttrykte særlig bekymring for dette, og alle anså at ungdommene klarte å arbeide ut ifra et bredere perspektiv enn egne synspunkter, og representerte ungdomspopulasjonen godt. Klausen et al. (2013) beskrev eksempler på

andre opplevde utfordringer i forbindelse med kontinuitet og stabilitet i arbeidet. Ungdommene i Fosnes flyttet ut av kommunen for å gå på videregående skole, noe som ga mindre grad av kontinuitet. I Fredrikstad var det behov for "ildsjeler" som holdt arbeidet i gang og skapte stabilitet (Klausen et al., 2013).

I en kvalitativ masteroppgave som omhandler medvirkning gjennom Ungdomsråd, nevner Grimnes (2007) at funn i hennes studie tydet på at Ungdomsrådene i utgangspunktet viser en deltakelse der de "ressurssterke" ungdommene er i flertall, og således ikke er representativ for ungdom som gruppe. Allikevel viste også funn at bredden i ungdomspopulasjonen var bedre representert ved at de engasjerte seg i enkeltsaker (Grimnes, 2007). Lidén & Ødegård (2002) viser til noe av de samme funnene i NOVA-rapporten *Ungt engasjement*, som benevner en sammenheng mellom rekruttering til Ungdomsrådet og tidligere engasjement og deltakelse.

2.4.5 Barnerepresentanten og andre voksenroller

I det gamle planlovverket fra 1985 var det utpekt en rolle navngitt barnerepresentant som skulle ivareta barn og unges interesser i planforvaltning gjennom tilstedeværelse i faste utvalg (Miljøverndepartementet, 2012). Barnerepresentanten er ikke lenger en lovpålagt oppgave i kommuneadministrasjonen. Allikevel er det mange kommuner som fortsatt ivaretar denne rollen (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). I "Veileder for barnerepresentanten" utarbeidet i 2005 er det skissert en rollebeskrivelse med kompetansebehov og oppgaver for barnerepresentanten. Denne skal velges av kommunestyret, men står ellers fritt utenfor de politiske partiene. Barnerepresentanten skal ha sin lojalitet hos de unge i kommunens planarbeid, gjennom å være en talsperson for barn og unge i plansaker. Barnerepresentanten har et særlig ansvar for å påse at barnas interesser og behov blir ivaretatt i planprosessene, og at barn og unge blir gitt muligheten til å delta i disse prosessene. Representanten må inneha både barnefaglig og planfaglig kompetanse. Veilederen påpeker at det er kommunens ansvar å sørge for at barnerepresentanten får tilgang i planprosessene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2005).

En annen voksenrolle som skal bistå barn og unge i planlegging er sekretær for barne- og - /eller ungdomsråd. Denne er gjerne ansatt i kommuneadministrasjonen, og har som

oppgave å sørge for det administrative arbeidet med for eksempel møteinnkallinger, referatskriving og informasjonsflyt med kommunen. I noen kommuner er barnerepresentanten og sekretæren en og samme person (Miljøverndepartementet, 2012).

Tidligere forskning viser at de som innehar denne rollen som voksenkontakt for Ungdomsrådene, har ulike oppfatninger av hvilken betydning denne rollen har i Ungdomsrådets medvirkning (Grimnes, 2007). Samme studie viste at ungdommene stort sett var fornøyde med voksenkontakten, men samtidig ønsket i noen tilfeller å få muligheten til å velge denne personen selv (Grimnes, 2007).

2.5 Medvirkning og innflytelse

2.5.1 Medvirkning – mål eller middel

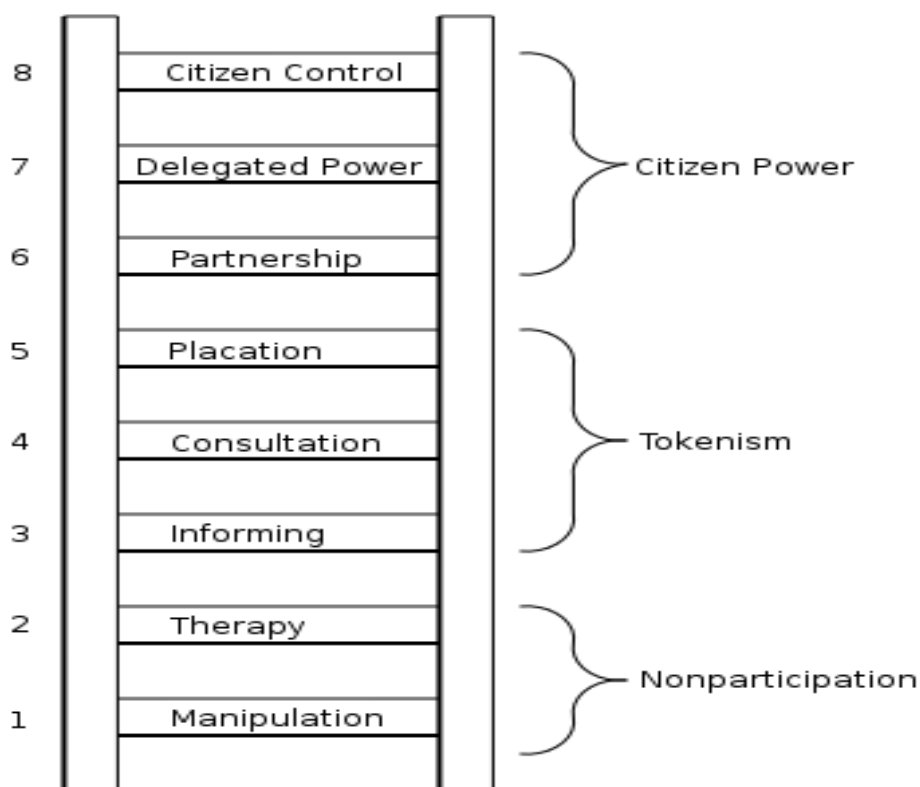
Pløger (2013) angir medvirkning som et middel i planleggingen for å skape forutsigbarhet gjennom å styre, temme og kontrollere konflikter. Plandemokratiet skal samtidig sørge for at sårbare grupper i samfunnet skal få en stemme. Falleth og Sandskjær (2012) siterer Wøhni (2007) der de beskriver et overordnet mål med medvirkning der hensikten bør være «en balansert utvikling hvor kortsiktige private interesser avveies mot samfunnets behov for langsiktige utviklingsperspektiver og ivaretagelse av kollektive interesser» (Falleth & Hanssen, 2012, s.189). To ulike perspektiver på medvirkning i planprosesser er demokratiargumentet og effektivitetsargumentet. Den første kategorien er basert på en ideologisk tanke om likeverd og medbestemmelse, og gir mulighet for sosial mobilisering og rettferdig fordeling. Medvirkning sikrer i så måte samfunnsengasjement og nærhet mellom innbyggerne og politikerne i lokaldemokratiet. Det andre perspektivet; effektivitetsargumentet, griper ideen om at effektive politiske prosesser vil kunne gjennomføres ved å holde konfliktnivået lavt og ha utgangspunkt i allment aksepterte løsninger (Falleth & Hanssen, 2012).

2.5.2 Arnsteins medvirkningsstige

Reell medvirkning handler om innflytelse (Schmidt et al., 2011). En måte å vurdere grad av medvirkning og mulig innflytelse er i forhold til den klassiske medvirkningsstigen til

Arnstein (1969), *A Ladder of Citizen Participation*. Naidoo & Wills (2009) trekker fram hvordan sammenhengen mellom medvirkning og makt er beskrevet i medvirkningsstigen til Arnstein. Her skisseres det at de med høyere sosial status oftest vil ha bedre kjennskap til systemet og således større grad av innflytelse (Naidoo & Wills, 2009). Medvirkningsstigen fokuserer på hvem som har rett til å delta i medvirkning, når i prosessen disse rettighetene inntreffer, og hvilken innflytelse deltakerne har i prosessen gjennom ulike former for medvirkning og deltakelse (Arnstein, 1969).

Her finner vi åtte trinn som deler inn medvirkning fra ikke-reell deltakelse, til symbolsk deltakelse, og fullverdig medvirkning. De nederste trinnene på stigen kalles "manipulasjon" og "terapi". Arnstein (1969) forklarer disse to trinnene som forsøk fra maktinnehavere på å lære eller kurere andre deltakere i prosessen, uten at de oppnår noen form for påvirkning, og klassifiserer dem således som ikke-reell deltakelse. Tredje og fjerde trinn på stigen er "informasjon" og konsultasjon", og innebærer en symbolsk medvirkning der deltakerne har fått en egen stemme i prosessen. Arnstein påpeker her hvordan dette medfører at disse deltakerne hører og blir hørt, men i realiteten vil oppleve at de ikke har reell makt til å sørge for at deres synspunkter og meninger vil bli ført fram av maktinnehaverne. Dette hindrer faktiske endringer. Det femte trinnet, "konsolidering" baserer seg på et høyere nivå av samme symbolske medvirkning, der maktinnehaverne fortsatt beholder den reelle avgjørelsesmakten i prosessen. Oppover stigen finner vi videre trinn med økende grad av reell maktpåvirkning; trinn nummer seks, "partnerskap", med muligheter for innflytelse gjennom forhandlinger. De to øverste trinnene, syv og åtte, består i "delegert makt" og "Innbyggerkontroll", der lokalaktørene får innflytelse ved at de innehar størstedelen av maktposisjonene eller full styringsmakt. Det påpekes i artikkelen at stigen er en åpenbar forenkling, men setter lys på de ulike nivåene av maktfordeling i medvirkningsprosesser som påvirker hvilken grad av medvirkning deltakerne i lokalsamfunnet kan ha (Arnstein, 1969). Arnsteins (1969) medvirkningsstige er modellert i mange ulike utgaver, for å vise de forskjellige trinnene. Figur 2 viser hvordan trinnene i stigen har en tydelig rangordning og rekkefølge:



Figur 2: A Ladder of citizen participation (www.lithgow-schmidt.dk).

2.5.3 Vurdering av barn og unges medvirkning

Backe-Hansen (2011) presenterer spesifikke måter å vurdere barns medvirkning, der Robert Harts medvirkningsstige fra 1992, som bygger direkte på den originale modellen av Arnstein (1969), er et av alternativene. Harts modell er forankret i forhold til barn og unges deltakelse som et eget fenomen, og tydeliggjør de ulike trinnene i forhold til dette (Backe-Hansen, 2011). De tre nederste trinnene i stigen navngis *manipulasjon*, *dekorasjon* og *medvirkning på liksom*, og innebærer manglende deltakelse, sett ut ifra Harts definisjon der han knytter deltakelse til beslutningsmyndighet. Manipulering skjer for eksempel når de unge konsulteres uten å få klare tilbakemeldinger, mens dekorasjon viser til en bruk av unge mennesker for å fronte saker uten at de gis anledning til å organisere selv eller få utdypende informasjon om saken. Medvirkning på liksom benyttes der barn og unge skal få komme med sine synspunkter, men ikke gis anledning til å forberede seg eller kommunisere temaet på forhånd med de som de skal representere. Trinn fire kalles *tildelt, men informert*, og krever at barn som deltar i prosjekter tildelt av voksne, er godt informert i forhold til intensjoner og roller, og at de

unge selv får ta valget om å delta etter å ha blitt meddelt denne informasjonen. Trinn fem viser et nytt trinn der de unge involveres i større grad i forkant, og der deres synspunkter tas på alvor. Dette trinnet kalles *konsultert og informert*. Backe-Hansen (2011) påpeker at dette trinnet tilsvarer intensjonene i FNs Barnekonvensjon. De tre siste trinnene kalles "ekte medvirkning". Det sjette trinnet tilsvarer deltakelse der voksne har initiativet, men beslutningsmyndighet deles til en viss grad med de unge. Syvende trinn viser et nivå der barn og unge selv initierer og gjennomfører egen prosjekter. Til sist vil trinn åtte gi en beskrivelse av prosjekter der barn og unge initierer selv, og deler sine beslutninger med de voksne (Hart, 1992).

Backe-Hansen (2011) trekker frem et vesentlig punkt som Hart utdyper i forhold til barn og unges medvirkning. Det øverste trinnet er ikke nødvendigvis det beste, og det er viktig at de unge selv får delta på en måte som passer for dem. Dette støttes også av den andre modellen som Backe-Hansen viser til, Harry Shier's "Pathway to participation" fra 2001, der det presiseres at barn og unge skal gis anledning til å delta gjennom støttende omgivelser, på områder der det er passende for dem å dele beslutningsmyndighet og på et nivå som passer til deres alder og modenhet.

2.5.4 Medvirkning som nivåer av kompetanse og kunnskap

Connor (1988) presenterer i sin artikkel *A new ladder of participation* enda en alternativ medvirkningsstige med utgangspunkt i en kritisk vinkling av Arnsteins (1969) stige. Her rangeres begrepet fra nivåer av kunnskap og kompetanse til konflikthåndtering, megling og kompromiss. Han konkluderer med at bruken av disse nivåene vil variere etter behov ut ifra situasjon og omgivelser, noen ganger simultant og om hverandre. Nivåene er beskrevet som prosessverktøy til bruk i medvirkningsprosesser for å unngå og motvirke kontroverser (Connor, 1988). Lidén & Ødegård (2002) sitt arbeid viser til at skolering og kunnskap er viktig for å kunne delta i medvirkningsarbeidet.

I *Veileder i arbeidet med ungdomsråd* (2011) framheves viktigheten av nettverksbygging rundt de unges deltakelse i planarbeidet, gjennom ulike møteplasser og kontaktpersoner, for å tilrettelegge for blant annet kompetanseheving (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). En annen studie om medvirkning i planprosesser, med Oslo som arena, viser til at Ungdomsrådene i noen grad deltok i

planarbeidet gjennom innspill og høringsuttalelser, men at det ellers var liten kontakt mellom administrasjon og politikere, og Ungdomsrådene i forbindelse med plansaker. Studiens resultater viste også at opplæring spesielt rettet mot barn kunne ha betydning for barn og unges deltakelse. Tidsperspektivet, og hvordan Ungdomsrådet gis mulighet til å få bedre tid til å uttale seg, ble også nevnt her (Schmidt et al., 2011).

2.5.5 Tidligere forskning om hva som hemmer eller fremmer medvirkning for Ungdomsråd

Klausen et al. (2013) trakk fram som viktige faktorer ved medvirkningstiltak at saksomfanget innebar korte horisonter, og at sakene hadde reell beslutningsstyrke i kommunen; saker kommunen faktisk kunne gjøre noe med. Tiltakenes suksess ville avhenge av støtte og satsning fra kommunalt hold. Oslo ble trukket fram som eksempel, der Ungdommens bystyre plukket ut fem saker som gikk videre til politisk behandling i Oslo Bystyre. Ruud & Vestby (2011) nevner at tilgjengelige menneskelige og økonomiske ressurser er av betydning. Ungdomsrådet her hadde delegeringsansvar for midler beregnet til barne- og ungdomstiltak. Dette var et ansvar som ungdommene tok seriøst, og prosjekter ble nøye veid og vurdert. De hadde tiltro til egen lokalkjennskap, og vurderte sakene ut ifra kriterier som hva som hadde mest nytteverdi for ungdommen i bydelen. Disse midlene var delvis tildelt Ungdomsrådets funksjon fra sentralt hold. For Ungdomsrådet her var kunnskap om miljøer og ulike behov sett på som en ressurs. I alle de seks casekommunene i studien til Knudtzon & Tjerbo (2009) hadde medvirkningsforaene for barn og unge egne midler med ansvar for å delegere. Rapporten til Knudtzon og Tjerbo (2009) trekker også fram andre faktorer som kan ha betydning for medvirkningen. Organisering og forankring gjennom tid og ressurser i kommunen er en viktig faktor, der tilrettelegging fra en egen representant, her navngitt som "sekretær", er vesentlig for at arbeidet skal lykkes og spiller en nøkkelrolle for suksess. Videre var kompetanseheving gjennom konkret opplæring, og tildeling av ansvar til ungdommene selv, viktige faktorer. Liten kjennskap til arbeidet og organene selv gjorde rekrutteringen smalere, og det var gjort liten innsats i forhold til å lage nettsider som informasjonskanal mellom representantene og resten av ungdommene i kommunene.

I studien til Knudtzon & Tjerbo (2009) kom det fram i forhold til medvirkningsarbeidet i kommunene, at det var store forskjeller i grad av kontakt mellom administrasjonen og

de unge ut ifra saksfelt og tidspunkt i saksprosessen når de ble involvert. Det ble funnet større grad av kontakt mellom de unge og det politiske nivået. Kontakten ble stort sett oppgitt å være verken hyppig eller særlig omfattende, men ble betegnet som positiv. Kontakten var personavhengig fra politikernes side. Politikerne i kommunene var generelt positive til medvirkningsorganene, og mente de unge bidro med økt kunnskap og andre perspektiver, for bedre beslutningsgrunnlag i saker. Demokratisk sosialisering og større lokal samfunnstilknytning var også trukket fram her. Politikerne hadde en oppfatning av at de unge ikke nødvendigvis behøvde å få gjennomslag for sitt syn, men at det var viktig at de ble hørt. Kommuneadministrasjonen var mer delt i sitt syn på de unges deltakelse. De var positive ut ifra et demokratisk standpunkt, men skeptiske til om tidsbruken overgikk utbyttet av deltakelsen, og hvorvidt deltakelsen var representativ. De ulike meningene var også noe sektoravhengig (Knudtzon & Tjerbo, 2009). Fire veier til mulig reell innflytelse i ungdomsarbeidet ble nevnt i rapporten. En måte var å initiere saker til administrativ og politisk behandling, men dette krevde tilrettelegging. En annen måte var tidlig inngang i saksprosessene, slik at de kunne være med å utforme sakspremissene. Dette var effektivt, men skjedde kun i begrenset grad i kommunene. Den tredje måten, gjennom innspill i høring og møter i utvalg eller styrer, var mer en mer vanlig vei å bruke i prosessene. Det var tvil om hvilken grad av gjennomslag disse innspillene fikk. Tildeling av midler og kontroll av egne arrangementer ble nevnt som den fjerde veien til innflytelse. Dette var konkret medvirkning som allikevel ble begrenset gjennom at det skjedde på noen utvalgte arenaer innen fritid og kultur (Knudtzon & Tjerbo, 2009).

I tillegg til egne møter i bydelen hadde Ungdomsrådet i Søndre Nordstrand også to representanter i det sentrale Ungdomsrådet i Oslo kommune. Ungdommene i undersøkelsen ga også tilbakemeldinger om hva som opplevdes engasjerende og motiverende. Det var viktig for dem å bli hørt, men ikke nok. De mente det også var viktig å ha et realistisk forhold til saksgang og hva de kunne oppnå gjennom medvirkning. Ungdomsrådet hadde også mulighet til å fremme egne saker eller komme med synspunkter om andre saker, og arrangerte jevnlig noe som kaltes Åpen halvtime der andre unge, fritidsklubbene og frivillige organisasjoner kunne bidra med sine meninger om aktuelle saker (Ruud & Vestby, 2011).

2.6 Medvirkning, makt og empowerment

2.6.1 Maktbegrepet

Planlegging handler om forholdet mellom makt, kunnskap og de institusjonelle rammene planleggingen skjer innenfor. Disse rammene skapes gjennom hvilke styringsidealer som dominerer planfeltet. Der den kommunikative planleggingen retter seg mot samhandling mellom borgere, lokale myndigheter og interesser, vil nettverksplanleggingen involvere samarbeidsarenaer der kapitalinteresser omfattes av borgere, næringsliv og politiske interesser (Pløger, 2012). Innflytelse er en viktig del av maktbegrepet (Hanssen et al., 2011). I forhold til makt finner vi motstykket *avmakt*. I utredningen *Ungdom, makt og medvirkning* fra 2011 fokuseres det på to ulike tilnærminger til maktbegrepet i forhold til ungdom. Den første tilnærmingen handler om innflytelse og deltakelse i samfunnsliv og politikk, mens den andre omhandler makt til å ha styring og kontroll i eget liv (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). Begge disse tilnærmingene kan igjen knyttes opp mot begrepet *empowerment*. Pettit (2012) slår fast at genuin og ekte empowerment er avgjørende for å skape reell medvirkning og innflytelse.

2.6.2 Empowerment - et begrep, mange betydninger

Sørensen et al. (2002) presenterer en definisjon av empowerment som "en prosess hvor individer, grupper eller samfunn mobiliserer ressurser til å håndtere sine utfordringer". Empowerment er et tvetydig begrep, som lenge har manglet én god norsk oversettelse (Askheim, 2007). Begrepet kan oversettes til egenkraftmobilisering, men brukes også synonymt med bemyndigelse eller myndiggjøring (mestring.no, 2014). De ulike oversettelsesmulighetene ses ofte som et uttrykk for at begrepet rommer mange ulike tolkninger, avhengig av i hvilken sammenheng det benyttes. Begrepets opphav knyttes ofte til den amerikanske borgerrettsbevegelsen på 1960-tallet, selv om det allerede var brukt i forskning i 1926. Politisk var det venstresiden som først tok det i bruk, men det er senere blitt adoptert av de andre politiske retningene. Noen kritikere har således ment at begrepet har blitt utvannet og uforpliktende, mens andre igjen har sett dette som en reaksjon mot samfunnets avpolitisering og individualisering. I praksis vil empowerment-begrepet altså kunne bety ulike ting i ulike kontekster (Askheim, 2007).

2.6.3 Tre ulike teoretiske tilnærminger for empowerment-begrepet

Askheim (2007) skiller mellom tre ulike teoretiske tilnærminger som danner en bakgrunn for ulik bruk og praksis. Disse tre retningene vil ha til felles at de tar utgangspunkt i et humanistisk positivt syn på mennesket som et aktivt, handlende subjekt som vil gjøre det beste for seg tilrettelagt under rette forhold.

Empowerment som etablering av motmakt tar utgangspunkt i sammenhengen mellom enkeltmenneskets liv og dennes posisjon innen samfunnsstrukturene de lever i, på basis av at disse strukturene anses som resultater av menneskeskapte prosesser. Dette er avgjørende for hvilken kontroll, eller grad av makt eller avmakt, enkeltmennesket har i sitt eget liv. Ved bevisstgjøring hos den enkelte om sammenhengene mellom enkeltindividet og de ytre samfunnsfaktorene, kan dette skape grobunn for videre handling og endring. Målet er å styrke individer og grupper i samfunnet på en slik måte at de kan få kraft til å endre utgangspunktet for sin situasjon, og påvirke grad av makt eller kontroll i eget liv, gjennom økt selvtillit og bedre selvbilde, samt større kunnskaper og ferdigheter. I forbindelse med denne bruken av begrepet Empowerment introduseres *vertikal* og *horisontal* empowerment, der førstnevnte betyr styrking av maktposisjoner oppover i systemet i forhold til høyere maktnivåer, og sistnevnte omhandler kollektiv mobilisering og handling mellom aktører på samme maktnivå (Askheim, 2007). Pettit (2012) forklarer empowerment som et to-dimensjonalt isfjell, der den ene dimensjonen, aktører og prosesser, er synlige, mens den andre dimensjonen, strukturer og samfunnsnormer, ikke vises for det blotte øyet. Reell medvirkning og empowerment virker sammen i endringsprosesser i samfunnet, i forhold til arbeid med sosiale forskjeller, fattigdom og marginalisering av samfunnsgrupper. Samtidig krever dynamikken mellom empowerment og medvirkning endring av maktstrukturer for å skape varige samfunnsendringer (Pettit, 2012).

Med utgangspunkt i *empowerment som en markedsorientert tilnærming* er begrepet brukt i forhold til et brukerorientert perspektiv, der det selvstendige, uavhengige og autonome individ står sentralt. Samfunnet har plikt til å ivareta individets krav og behov, og tjenestebrukerne har rett til å velge og bestemme selv. Denne tilnærmingen er påvirket av markedsstyrt politikk som "New Public Management". Samtidig er retningen inspirert av kommunitaristiske ideer basert på at en styrking av nærmiljø og

sivilsamfunn som arena for deltakelse, i større grad kan og bør løse velferdsoppgavene (Askheim, 2007). Her presenteres Rappaport (1987) med sitt arbeid om "Community psychology" som en sterk tilhører, der han fremstiller empowermentbegrepet som todelt, med fokus først på beslutningsmyndighet over eget liv, og dernest deltakelse i lokaldemokratiet gjennom ulike formidlingsorganer, for eksempel skole, kirke, nabolag eller frivillige organisasjoner (Rappaport, 1987). Innen denne retningen finnes også en "demokratisk modell" som er tilnærmet identisk med begrepets bruk innen *empowerment som motmakt*. Dette presenterer et videre perspektiv enn ved empowerment som kun brukerinnflytelse, da maktforholdene i samfunnet og den politiske agendaen for sosial inklusjon og frigjøring fortsatt er i fokus (Askheim, 2007).

Empowerment som terapeutisk posisjon er en annen individorientert tilnærming til begrepet. Målet er å utvikle den enkeltes personlige og individuelle ressurser, og selv løse hindringer eller problemer som står i veien for egen utvikling. Denne individbaserte selvrealiserende bruken av empowerment har fått kritikk ved at den ikke stiller spørsmål ved maktdimensjonen ved begrepet, og således ikke innehar de kollektive og politiske perspektivene. Særlig innen helsesektoren har denne retningen fått fotfeste, der begrepet sidestilles og erstattes med uttrykk som mestring eller styrking (Askheim, 2007). Disse begrepene er også kjent i forhold til salutogenetiske prinsipper, som beskrives av aktiviteter som fremmer eller styrker helse. Et sentralt moment i salutogenesen er kjent som Antonovskys "sense of coherence"; hvordan menneskers opplevde mening og kontroll i tilværelsen påvirker hvordan de tåler påkjenninger og motstand, såkalt resiliens. Empowerment som en nøkkelfaktor i helsefremmende arbeid, er knyttet opp mot salutogenesen (Tellnes, 2007).

2.6.4 Empowerment i det utvidede helseperspektivet

Helsefremmende arbeid kan defineres som "prosessen som gjør folk i stand til å øke sin kontroll over egen helse og helsedeterminantene, og slik forbedre sin helse" (WHO, 1986/ 2005). Et av nøkkelområdene for det helsefremmende arbeidet, som beskrives i Ottawa-charteret (WHO, 1986), er styrking av lokalsamfunnet for å gi mennesker økt kontroll over eget liv og egen helse (Naidoo & Wills, 2009). Helse skapes ifølge Ottawa-charteret der mennesker lever og arbeider, noe som gjør at vi må inkludere bo- og nærmiljø og lokalsamfunn i folkehelsearbeidet (Sosial- og helsedepartementet, 1998).

Naidoo & Wills (2009) forklarer hvordan deltakelse og medvirkning i lokalsamfunnet er med på å øke lokalsamfunnsborgeres innflytelse i forhold til beslutningstaking og maktfordeling. Naidoo & Wills (2009) benytter begrepet *empowerment* i forhold til helsefremmende folkehelsearbeid med fokus på deltakelse og medvirkning, for å beskrive hvordan lokalsamfunnet kan hjelpe seg selv til et mer helsefremmende miljø ved å erkjenne egne styrker og svakheter i ulike situasjoner, og slik bli bevisst de mulige endringene de selv kan bidra til å initiere. Empowerment handler om å øke kunnskap, yte beslutningsmyndighet og åpne for aktiv deltakelse til de ulike deltakerne i det helsefremmende arbeidet (Tellnes, 2007). I empowermentstrategien er samspillet mellom mennesker som individer og grupper, og deres lokalsamfunn, avgjørende (Sosial- og helsedepartementet, 1998).

2.6.5 Ungdommers opplevelse av å medvirke i Ungdomsråd

Empowerment og medvirkning kan knyttes opp mot opplevelse av kontroll og innflytelse (Rappaport, 1987, Tellnes, 2007). Tidligere forskning har vist at ungdommers egenopplevelser av å delta i planarbeid spriker i mange retninger, og vitner om til dels veldig ulike opplevelser av medvirkning og empowerment. Ungdommene i studien til Knudtson & Tjerbo (2009) hadde en utbredt oppfatning av at de ble hørt. De opplevde at de ble møtt med respekt og at de hadde innflytelse gjennom at de fikk komme med sine synspunkter, uavhengig av om de alltid fikk igjennom sine ideer. De var mindre opptatt av hvor representative de var for ungdomspopulasjonen i kommunene. En annen studie som forsket på ungdom og medvirkning, fortalte om mange gode tilbakemeldinger fra barn og unge som deltok i medvirkningsprosesser i planarbeid, der læring og kontakt med administrasjon og lokalpolitikere ble fremhevet (Vestby & Ruud, 2012). Frøyland formidlet derimot i studien "Unges syn på deltakelse og innflytelse i skolen, lokalpolitikken og sivilsamfunnet" fra 2011, at de unge selv ofte er kritiske til om de virkelig blir hørt i disse prosessene og at de mener de ikke har reell innflytelse (Frøyland, 2011).

Dette støttes også til dels av to ulike masteroppgaver med kvalitative studier som fokuserer på barn og unges erfaringer ved å delta i Ungdomsråd. Grimnes (2007) forteller at ungdommene i studiens to casekommuner opplevde at det lå begrensninger i deres deltakelse ut ifra at de fikk uttale seg, men ikke egentlig ble hørt. De opplevde at

de i noen grad ikke ble tatt på alvor. I denne studien viser Grimnes (2007) også til et misforhold mellom Ungdomsrådets opplevelse, og voksenkontaktens oppfatning, som var mer positiv. Teige (2005) sin studie diskuterer samtidig hvilken overføringsverdi deltakelsen i Ungdomsråd hadde til senere politisk aktivitet og videre samfunnsengasjement. Her viste studiens resultater at de av ungdommene som hadde et stort engasjement i Ungdomsrådets arbeid over tid, og var politisk engasjerte, alle meldte seg inn i et politisk parti mens de var medlem av Ungdomsrådet. De samme ungdommene ga tilbakemeldinger om at det ikke kun var deltakelsen her som var avgjørende i forhold til dette perspektivet, men at også familiemessige forhold spilte en rolle. Teige påpekte også en annen dimensjon i forhold til deltakelsen. Opplevelser av tungroddhet og byråkrati i prosessene, kunne dette gi deltakerne en følelse av avmakt og minske videre interesse og engasjement for politikk (Teige, 2005).

Ungdommene i studien som omhandlet bydel Søndre Nordstrand i Oslo opplevde at de fikk større gjennomslagskraft hvis de var mer aktive og fremmet saker selv. Som høringsinstans erfarte de at de ble bedt om å ha en mening om saker der det allerede fantes en oppgjort mening (Ruud & Vestby, 2009).

3 PROBLEMSTILLINGER

3.1 Barn og unge i fokus

I denne masteroppgaven vil fokuset rettes mot å undersøke hvordan barn og unge opplever sine medvirkningsrettigheter og –muligheter i kommunale planprosesser. Denne gruppen er av spesiell interesse av flere grunner. Barn og unge har lovfestede rettigheter i planforvaltningen, men er samtidig en gruppe som mangler generell stemmerett, siden de er under myndighetsalder. Samtidig er det som nevnt et mulig spenningsforhold mellom praksis og lovgivning i forhold til de gitte rettighetene barn og unge har til medvirkning i kommuneplanlegging. Medvirkning og empowerment er begreper som kan ha flere ulike betydninger, og brukes i flere ulike sammenhenger. Jeg ønsker gjennom denne studien å utforske disse begrepene spesifikt i forhold til barn og unges deltakelse i kommunalt planarbeid, og deres opplevelser ved å delta i et slikt arbeid.

3.1.1 Problemstillinger

Problemstillingen er todelt, ut ifra relevante funn i studien. Dette har til hensikt å gi innsikt i informantenes verden og deres opplevelser. Den første kan sees som deskriptiv, og er også inkludert for å gi et nødvendig bakteppe av informasjon for videre tolkning og diskusjon av den andre problemstillingen.

Problemstilling 1:

Hvordan er barn og unges deltakelse i den kommunale planprosessen gjennom Ungdomsråd tilrettelagt for medvirkning i to norske kommuner?

Den andre problemstillingen er valgt på basis av et ønske om å få en dypere forståelse av hva disse ungdommene erfarer gjennom å delta i kommunale planprosesser.

Problemstilling 2:

Hvordan opplever barn og unge at deres medvirkning i kommunale planprosesser gjennom Ungdomsråd gir empowerment?

4 FORSKNINGSDSIGN OG METODE

4.1 Tilnærming

Denne studien har en fenomenologisk tilnærming. Ut i fra en kvalitativ studiedesign betyr dette å utforske menneskers forståelse og erfaringer med et fenomen; her *barn og unges medvirkning gjennom kommunale planprosesser*. Tolkningen av dette fenomenet foregår innenfor den sammenhengen det skjer i, og må forstås innenfor den samme sammenhengen. Dette kan gi en økt innsikt i informantenes livsverden (Johannessen et al., 2010). Målet er ikke en oversikt over alle de ulike gruppernes medvirkning i disse prosessene, men heller et ønske om å oppnå en dypere forståelse av denne medvirkningen som et sosialt og demokratisk fenomen (jf. Arnsteins medvirkningsstige av 1969). Tilnærmingen til dataene har vært induktiv. Arbeidshypoteser er utledet fra prosjektets forskningsspørsmål, men det har hele tiden vært åpning for å la dataene lede veien (Nyeng, 2012).

4.2 Forforståelse

Forskerens utgangspunkt, bakgrunn og ståsted vil i alle tilfeller påvirke forskningsprosessen. Spørsmålet er hvordan den blir påvirket (Malterud, 2011). Et utgangspunkt som nyutdannet samfunnsviter, en bakgrunn som fysioterapeut og tidligere bedriftsleder, samt syn på samfunnet, demokratiprosesser, planlegging og ungdom, har påvirket møtet med informantene, og det videre arbeidet med datamaterialet som ble produsert i disse møtene.

Et av formålene med kvalitativ forskning kan være "å bidra til kunnskap for kunnskapens skyld" (Patton, 2002, s. 10). Dette formålet støttes gjennom fenomenologiske studiers søken etter erfaringsbasert kunnskap, der tolkning og analyse sidestilles i forskningsprosessen. Således vil forforståelsen være en naturlig del av det forarbeidet som er gjort underveis i studien, ut ifra forskning som en kumulativ prosess der forskerens forforståelse er en del av den naturlige seleksjonsprosessen (Johannessen et al., 2010). Under forming av forskningsspørsmål og intervjuguide, og videre underveis i gruppesamtalene, er det forsøkt å holde en nøytral rolle overfor informantene for å ikke påvirke deres synspunkter og respons til spørsmålene. Det vil allikevel være sannsynlig at prosessen er preget av forforståelsen, og resultatene bør

sees i lys av denne. Denne vil synliggjøres noe gjennom innledningen og presentasjonen av bakgrunnen for studien, samt kunnskapsoversikten der teori og empiri belyses.

4.3 Det kvalitative forskningsintervjuet – strukturerte gruppesamtaler

Ut ifra størrelsen på masteroppgaven og den begrensede tiden til rådighet var målet å innhente og produsere en viss mengde data som kunne gi en kvalitativ forståelse av det problemstillingen søkte å finne svar på (Johannessen et al., 2010). Datainnsamlingen ble gjennomført etter metoden for strukturerte gruppesamtaler basert på en intervjuguide og bruk av moderator. Gruppesamtalene pågikk i grupper på 2-5 deltakere, såkalte minigrupper (Johannessen et al., 2010). Jeg fungerte som moderator i gruppesamtalene, og forsøkte å legge til rette for at alle deltakerne fikk si noe rundt hvert tema, og oppmuntret de ulike deltakerne til å bidra med sitt synspunkt. Ved å gjennomføre datainnsamlingen som strukturerte gruppesamtaler ble det skapt en standardisert struktur som forsøkte å sikre at sentrale deltemaer ble berørt, som videre kunne systematiseres gjennom analysen av datamaterialet i etterkant av samtalene. Det var et ønske om å få innblikk i gruppedynamikk, generelle holdninger og oppfatninger i gruppen som kunne bidra til å belyse temaet (Kvale & Brinkmann, 2009, Johannessen et al., 2010).

4.3.1 Intervjuguide

Temaene som ble diskutert i de strukturerte gruppesamtalene var systematisert i en intervjuguide (Vedlegg 3). Intervjuguiden baserte seg på de tre forskningsspørsmålene fra prosjektskissen for FoU-arbeidet til Grimeland (2013) som denne masteroppgaven er en del av. Forskningsspørsmålene i hovedprosjektet dreide seg om hvordan mennesker med en funksjonsnedsettelse, eldre, barn og unge er trukket inn i kommuneplanarbeidet i utforming av utearealer, hvordan medvirkning og deltakelse i planprosessen kan innvirke på informantenes egenmobilisering og hverdagsliv, og hva som er disse gruppenes behov for kompetanse for å delta i slike planprosesser. Disse var videre utdypet med flere underspørsmål som skulle klargjøre retning og mål med forskningsspørsmålene, men også åpne for en prosess hos informantene. (Johannessen, 2010).

4.4 Utvalg og rekruttering

Utvalget bestod av to ulike casekommuner innenfor Helse Sørøst. Den ene var en landkommune med 32.000 innbyggere, hvorav kommunesentrum har bystatus, og den andre var en bykommune med 81.000 innbyggere. Begge kommunene var tilknyttet nettverket Sunne kommuner, den norske forgreningen av WHO's Healthy Cities Movement. Kommunene i dette nettverket har forpliktet seg til et spesielt fokus på folkehelse i det kommunale arbeidet (Sunne kommuner, 2013). Kommunene ble valgt ut av prosjektleder gjennom forespørsler til ulike kommuner innenfor dette nettverket etter enkle utvalgsriterier. Et utvalgsriterie var at de aktuelle kommunene viste til medvirkning og deltakelse over tid i planprosessen i siste periodes kommuneplan. Kommuner som kun hadde hatt planer til høring ble ekskludert som mulige utvalgskommuner.

De to utvalgte casekommunene hadde en folkehelsekoordinator som formidlet kontakt med de aktuelle gruppene; Ungdomsrådet, BUK og Barnerepresentanten. Prosjektleder Grimeland ved Høgskolen i Oslo og Akershus forespurte via folkehelsekoordinatorerne til de ulike potensielle deltakerne om de ønsket å delta i prosjektet i lys av sin rolle i den aktuelle gruppen. I begge kommuner ble gruppesamtaler gjennomført med deler av Ungdomsrådet, samt Barnerepresentanten til stede. Tabell 1 viser en anonymisert oversikt over de som deltok i gruppesamtalene.

Tabell 1. Anonymisert oversikt over deltakere i de to gruppesamtalene:

Bykommunen	Landkommunen
B(M1) Leder i Ungdomsrådet. Gutt, videregående skole.	L(M1) Deltaker i Ungdomsrådet. Gutt, ungdomsskole.
B(M2) Barnerepresentant. Voksen mann.	L(K1) Barnerepresentant. Voksen kvinne.
	L(K2) Deltaker i Ungdomsrådet. Jente, videregående skole.

I tillegg til moderator deltok også de andre to prosjektdeltakerne Jorid Grimeland og Ingvild Gutubø Håkonseth.

4.5 Gjennomføring

Deltakerne som takket ja til deltakelse i prosjektet fikk tilsendt spørsmålene fra intervjuguiden sammen med en skriftlig samtykkeerklæring til gjennomsyn og underskrift. Artikkelen "A ladder of Citizen Participation" av Arnstein (1969), og prosjektskissen for FoU-prosjektet *Borgere i alle livsfaser – viktige deltakere i planprosessen for utarbeidelse av utearealer* – av Grimeland (2013), ble samtidig distribuert. Alle deltakerne leverte i forkant av gruppesamtalene signert samtykkeerklæring (Vedlegg 2).

Gruppesamtalene ble i begge tilfeller gjennomført i lokaler tilhørende kommuneadministrasjonen, der deltakerne var kjent fra før. Ved oppstart av samtalene presenterte jeg meg selv som moderator, og de andre prosjektdeltakerne tilstede, og ga en kort oppsummering av hva prosjektet gikk ut på. Videre ble bruken av båndopptakeren forklart, og andre praktiske detaljer rundt intervjusituasjonen, som planlagt tidsramme og videre anonymisering av deltakerne, ble avklart.

Gruppesamtalene ble basert på hovedspørsmålene fra intervjuguiden. Videre ble det forsøkt å la samtalen i gruppen flyte relativt fritt, samtidig som moderatorrollen tillot å drive det framover av nye oppfølgings spørsmål (Johannessen et al., 2010). Samtalene ble ansett fullført når alle delspørsmål var berørt, og alle i gruppen hadde fått komme med sine synspunkter. Hver gruppesamtale ble gjennomført på mellom 1 – 1 ½ time.

4.6 Bearbeiding av datamaterialet

4.6.1 Transkripsjon

Gruppesamtalene ble overført fra båndopptakeren til minnebrikke, og videre til datamaskin. Dataene ble transkribert etter en mal fra Johannessen, Tufte og Christoffersen (2010) (Vedlegg 4). Intervjuopptakene ble transkribert ved å spille av opptakene i datamaskinens musikkspiller, og avskrivning ordrett i et tekstdokument. Gjennom transkripsjonen ble deltakernes navn og stedsnavn anonymisert. Symboler ble benyttet for de ulike deltakerne som kun anga kjønn (M/ K) og deltaker nr (1, 2), for å holde oversikt gjennom videre arbeid med materialet (se også tabell 1). Dialekter ble omformet til bokmål, og meningsinnhold og uttrykk ble vektlagt for å bevare konteksten.

4.6.2 Analyse

I fenomenologiske studiedesign er analysen rettet mot meningsinnholdet i datamaterialet (Johannessen et al., 2010). Ved analyse av de transkriberte gruppesamtalene ble Malteruds (2011) metode for *Systematisk tekstkondensering* benyttet, modifisert etter Giorgis fenomenologiske analyse. Dette er et godt verktøy for å gjennomføre en deskriptiv tverrgående analyse hvor man forsøker å utvikle nye beskrivelser og begreper. Strategisk ligger denne analyseformen tett opp mot "editing analysis style", en datastyrt analysestrategi som gir grunnlag for kategorisering der en reorganisering av teksten skal tydeliggjøre meningsinnholdet. Dette står i samsvar med formålet med fenomenologisk analyse; å utforske informantenes erfaringer og livsverden rundt et spesifikt fenomen (Malterud, 2011).

Analysemetoden baserer seg på en prosedyre i fire trinn: 1) å få et helhetsinntrykk, 2) å identifisere meningsbærende enheter, 3) å abstrahere innholdet i de enkelte meningsbærende enhetene, 4) å sammenfatte betydningen av dette. De ulike trinnene i prosedyren har ulikt innhold og funksjon. I første trinn var målet å gjøre seg kjent med materialet fra et fugleperspektiv. Det transkriberte materialet ble lest igjennom, og mulige temaer som sammen skulle representere et helhetsbilde, ble trukket ut.

De foreløpige temaene i trinn 1 var som følger:

- Organisering
- Fora for ungdom
- Saker
- Opplæring
- Engasjement
- Utbytte – hva skjer når de unge medvirker
- Samarbeidspartnere
- Bruk av utearealer
- Økonomi
- Utfordringer i arbeidet
- Bevisstgjøring – egen rolle

Malterud (2011) påpeker at det ved første gjennomlesning er viktig å unngå all form for systematisering. Forskerens forforståelse og kunnskapsbakgrunn settes midlertidig til side, for på denne måten å åpne for reelle inntrykk og tydeliggjøre deltakernes tilstedeværelse i materialet. Det er et godt tegn for den kreative analysen hvis ikke disse temaene sammenfaller for mye med hovedtemaene i intervjuguiden, noe som kan

indikere at egen forforståelse i for stor grad har preget forskerens perspektiver (Malterud, 2011).

I andre trinn ble de relevante delene av tekstmaterialet separert fra de delene som ikke var relevante for problemstillingen, og hele materialet ble gjennomgått linje for linje for å identifisere de meningsbærende enhetene. Enhetene ble sortert ut ifra de aktuelle temaene identifisert i trinn en, gjennom koding. Gjennom dette arbeidet ble kodene utviklet og justert gjentatte ganger.

Koder i trinn to:

- 1) Organisering av deltakelse for ungdom
- 2) Kompetanse om prosjekt, plan og prosess
- 3) Utbytte av deltakelse

Malterud (2011) utdyper her hvordan forforståelsen her være nyttige verktøy for å skille ut fremmedelementer, og føre oss i retning av en felles problemstilling. Kodingen er et fleksibelt arbeid, men samtidig en systematisk dekontekstualisering hvor det er viktig å sikre at funnene i tekstelementene senere skal kunne vurderes opp imot helheten (Malterud, 2011).

I analyseprosessens tredje trinn ble innholdet i de meningsbærende enhetene som er kodet sammen kondensert for å abstrahere kunnskap av betydning for problemstillingen. Hver kodegruppe ble sortert videre i undergrupper:

Koder og undergrupper i trinn tre:

- 1) Organisering av deltakelse for ungdom
Arbeidsmåte/ struktur
Samarbeid
Økonomi
kompetanseheving
- 2) Utbytte av deltakelse
Erfaringer rundt egen læringsprosess
Bevisstgjøring og egenkraftmobilisering,
Samfunnsengasjement og overføringsverdi
Opplevd medvirkning.

Innholdet i alle undergruppene ble i henhold til Malteruds metode (2011) kondensert og fortettet til kunstige sitater. Kondensatene viste innholdet omsatt i en generell form, og var utgangspunktet for resultatpresentasjonen i analysens fjerde trinn.

I det siste trinnet ble teksten rekontekstualisert og sammenfattet til et grunnlag for nye beskrivelser eller begreper (Malterud, 2011). Under dette siste arbeidet ble de ulike elementene sortert og presentert i en analytisk tekst under hver av kategoriene som utgjør datapresentasjonens underkapitler. Samtidig er det satt inn illustrerende sitater fra datamaterialet, som utdyper viktige funn. Denne teksten skal i sin helhet formidle viktige elementer rundt den valgte problemstillingen (Malterud, 2011).

Gjennom analysearbeidet førte jeg en kontinuerlig prosjektlogg der jeg gjorde rede for de ulike trinnene og forsøkte å reflektere noe rundt disse. Dette var også anbefalt i metodelitteraturen (Larun, 2010, Malterud, 2011). Disse ble også en naturlig del av veiledningen, slik at mine veiledere kunne se hvilke begrunnelser og valg jeg hadde gjort i analysearbeidet.

4.7 Etiske betraktninger

4.7.1 Helsinkideklarasjonen

Studien har hatt som mål å følge internasjonale forskningsetiske retningslinjer som er utarbeidet og anerkjent gjennom Helsinkideklarasjonen (WMA, 1964/ 2008). I Helsinkideklarasjonen står det informerte samtykke sentralt, og det fastslås at det forskningsetiske ansvaret alltid vil ligge hos forskeren (Førde, 2010). Ut ifra forskningsetiske prinsipper har også tilbakemeldinger fra veiledere og andre samarbeidspartnere underveis i prosjektet vært av betydning.

4.7.2 Anonymitet og konfidensialitet

Under innsamling av datamateriale til studien har det ikke blitt innhentet personopplysninger som kan knytte enkeltpersoner til prosjektet. Kommunnavn og personnavn har videre blitt anonymisert under analyse og skriftlig presentasjon av dataresultatene.

4.7.3 Informasjon til deltakere og samtykke

Informert samtykke er innhentet fra alle gruppesamtaledeltakere, der frivillig deltakelse og mulighet for å trekke seg på et hvilket som helst tidspunkt ble understreket (Personopplysningsloven, 2000, §§ 1 og 2, ledd 7). Samtykkeerklæringen ble, som tidligere beskrevet, tilsendt deltakerne sammen med en presentasjon av prosjektet i forkant av gruppesamtalene.

4.7.4 Oppbevaring av data

Gruppesamtalene ble tatt opp med digital båndopptaker, og lagret underveis i analysering og transkribering på egnet verktøy som ble oppbevart innelåst. Alt transkribert materiale var avidentifisert. All underliggende kontaktinformasjon, samt råmaterialet fra gruppesamtalene vil slettes ved hovedprosjektets slutt som er definert til 01.07.2016.

4.7.5 Vurdering av framleggingsplikt for REK og NSD

Hovedprosjektet ble på bakgrunn av ovenstående opplysninger ikke ansett konsesjonspliktig etter loven, men kun meldepliktig (Johannessen m.fl., 2010). Prosjektet ble da videre lagt fram av prosjektleder Jorid Grimeland for Personvernombudet ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) 03.04.13 med videre godkjenning 22.04.13 (Vedlegg 1). Masteroppgave er en del av FoU-prosjektet til Grimeland, og da denne ved tilknytning til Høgskolen i Oslo og Akershus er godkjent hos NSD, dekker dette de nødvendige godkjennelser for studien.

4.7.6 Økonomi

Hovedprosjektet Borgere i alle livsfaser, ved Jorid Grimeland (2013) har søkt enkle forskningsmidler på kr. 19.000 NOK gjennom Høgskolen i Oslo og Akershus. Masteroppgavens tilknytning til dette prosjektet har gjort at reiseutgifter i forbindelse med datainnsamling, og utgifter til trykk av masteroppgaven, dekkes gjennom disse midlene.

5 PRESENTASJON AV DATA

Presentasjonen av resultatene fra dataanalysen inkluderer relevante funn etter ovenfor beskrevne metode. Resultatpresentasjonen er todelt, ved at den første delen er mer deskriptiv og søker å besvare den første problemstillingen beskrevet: Hvordan er barn og unges deltakelse i den kommunale planprosessen gjennom Ungdomsråd tilrettelagt for medvirkning i to norske kommuner? Deretter vil resultatene fra den andre problemstillingen, som omhandler hvordan barn og unge opplever at deres medvirkning i kommunale planprosesser gjennom Ungdomsråd gir empowerment, bli presentert.

5.1 Organisering av deltakelse i Ungdomsråd – to case-kommuner

5.1.1 Bykommunen

5.1.1.1 Hvem deltar – representativitet og kontinuitet

I bykommunen var 8. til 10. klasse ved alle ungdomsskolene representert, samt 1. klasse på videregående skole. Det var et mål at Ungdomsrådets representanter skulle gjennomgå saker med skolens elevråd, som igjen var valgt av klassene på skolene. Av og til ble representantene gjenvalgt fra eldre årskull, og da ble ikke dette målet fulgt opp, siden de eldre deltakerne ikke satt i elevrådet på skolen de var valgt fra, ei heller nødvendigvis var elev ved denne skolen lenger. Ungdomsrådet uttrykte et ønske om bedre representativitet, ved at de kunne ha representanter opp til 18 år:

”For det heter jo Ungdomsrådet, og det skal jo være mest mulig representativt for ungdom” (B(M1)).

Ved å bli mer nettbaserte, og ta i bruk sosiale medier, forsøkte de å nå ut til så mange barn og unge som mulig:

”Vi forsøker å spre budskapet vårt” (B(M1)).

Alle elevrådene i kommunen ble invitert til en årlig elevrådskonferanse der ulike saker ble tatt opp til debatt, og videre ble det valgt ut to saker som Ungdomsrådet skulle ta med seg videre. De ønsket å vite hva som var viktig for elevrådene, og mente at dette gjorde deres arbeid mer representativt og demokratisk. Ungdomsrådet oppga fokus på blant annet fysisk aktivitet, mobbing og skolegårder. Deres erfaring var at mange av de

unge hadde en mening om disse temaene, og var interesserte i å dele sine meninger. Det var viktig for Ungdomsrådet at andres meninger ble inkludert, slik at det var representativt for flere.

5.1.1.2 Hvordan deltar Ungdomsrådet i planarbeidet

Barnerepresentanten i bykommunen ga uttrykk for at plan- og bygningsetaten i kommunen jobbet svært seriøst:

"Kommunen har en overhengende ide om at alle ansatte skal være gode på det med barn og unge" (B(M2)).

Kommunen hadde en egen ansatt med oppgave å sørge for at de gjorde sin del som regulant i plan- og byggesaker. Hun oppsøkte Ungdomsrådet og elevrådene på skolene, og tok for seg alle som burde ha en mening om en sak i det aktuelle området.

Barnerepresentanten i kommunen hadde en oppfatning av at kommunen var gode på å tilrettelegge i medvirkningsarbeid for barn og unge:

"Jeg tror vi ligger i front i kommunen i forhold å inkludere barn og unge i planer" (B(M2)).

Ungdomsrådet var inkludert som en høringsinstans på et overordnet nivå i byen. Barn og unges kommunestyre (BUK) ble derimot beskrevet som "mer et rollespill".

Representantene i Ungdomsrådet var oppført som faste representanter og mottok godtgjørelse for møtene, på lik linje med vanlige politikere. De hadde en sekretær som arbeidet en dag i uken, som pleide å finne relevante saker for Ungdomsrådet. Saker skulle innom oppvekstutvalget, og videre innom Ungdomsrådet hvis det var relevant. De hadde også møter med teknisk sektor, sammen med ei som jobbet spesielt med utforming og tilgjengelighet i forhold til utearealer og skoler. De hadde vært med og vurdert bra og dårlige utearealer i de ulike bydelene, og gitt sin mening om hvordan det burde være.

Ungdomsrådet hadde sett lite på planprosesser fremmet av private utbyggere, og det var en oppfatning av at dette ikke alltid var saker der det var relevant for dem å delta:

"Det er jo ikke alt som angår ungdom" (B(M1)).

Allikevel ble det nevnt eksempelvis at Ungdomsrådet ble invitert inn til et møte med utbyggerne ved byggingen av det nye svømmeanlegget i byen, som var et kommunalt-privat samarbeid. Der fikk de se tegninger og planer, og fritt komme med sine meninger om saken. De følte at de ble hørt:

"Jeg tror det hadde en virkning. Vi ble invitert på omvisning når de åpnet" (B(M1)).

I tillegg til Ungdomsrådets egne møter hadde de to representanter i oppvekstutvalget og to i kulturutvalget. Dette var de to utvalgene som ble vurdert som mest relevante for ungdom. Der hadde de talerett i saker, men det var usikkerhet rundt om de hadde forslagsrett. De hadde samtidig tett kontakt med en tidligere leder i Ungdomsrådet, som nå var representant i Bystyret og tok opp saker for dem. Ungdomsrådet ønsket selv å få lov til å være til stede i større grad på byutviklingsstyremøtene, slik at det ikke ville være nødvendig å sende representanter til de andre utvalgene:

"Da hadde vi sluppet alle disse ekstra møtene" (B(M1)).

5.1.1.3 Barnerepresentantens rolle og andre mulige samarbeidspartnere

Barnerepresentanten i bykommunen hadde som jobb å se til at alle fikk delta. Hans hverdag gikk ut på å sette seg inn i hva ulike saker medførte for barn og unge, og videre knytte dette opp mot gjeldende lover og retningslinjer. Han beskrev en uformell og fleksibel rolle der han hadde mulighet til å gå inn i saker etter behov, hvis kommersielle hensyn tok en sak i feil retning, eller noen ikke ble hørt. Direkte kontakt med elevmassen ved skolene ble ikke ansett som en oppgave for barnerepresentanten, og dette ga han også direkte uttrykk for:

"Jeg er lite ute på skolene og spør elevene om saker" (B(M2)).

Ved spørsmål om hvordan barna i kommunen under ungdomsskolealder ble involvert, ga han uttrykk for at det var en utfordring å skulle omsette en reguleringsplan til noe

som barna kunne forstå, dette ville være et helt pedagogisk arbeid i seg selv, og var derfor en grunn til at den oppgaven ikke lå til barn og unges representant i kommunen:

"Jeg tror ikke det har himla mye hensikt å gå til en barnehage og spørre om hjelp til en reguleringsplan" (B(M2)).

Ungdomsrådet hadde ingen pågående samarbeid med Rådet for folk med funksjonsnedsettelse eller Eldrerådet, men samarbeidet med Muslimsk råd, etter et ønske om å inkludere minoritetene i byen.

5.1.1.4 Økonomiske ressurser

Ungdomsrådet hadde et eget budsjett under kommunebudsjettet. Det ble ikke nevnt hvilken størrelse dette var på, men hvis det var noe til overs ved årets slutt, kunne de velge å gi en julegave til et eget valgt formål. De forsøkte da å finne et formål som var til nytte for ungdom i byen. De ønsket seg større tilskudd til arbeidet fordi de så at dette var viktig for deres deltakelse:

"Da kunne vi jobbet mer" (B(M1)).

Dette ble bekreftet av barn og unges representant i kommunen:

"Hvis det fantes noen midler som ikke var avhengige av en skrall kommuneøkonomi, kunne det bidratt til å gjøre det mer interessant å jobbe med Ungdomsråd" (B(M2)).

5.1.1.5 Opplæring og kompetansebehov

Ungdomsrådet hadde fått noe opplæring i forbindelse med sine verv. Ei dame fra kommunen hadde forklart om bykartet og oppsett av plankartene. Ellers hadde de satt seg godt inn i det på egen hånd, på basis av egen interesse for byplanlegging. De fikk også noe bistand fra kommuneansatte underveis, eksempelvis ved innledning på møter i forhold til hvordan plankartet fungerte. Folk fra idrettsetaten hadde eksempelvis forklart om kommunens planer for en ny idrettshall i en bydel, i forhold til lovpålegg og innbyggertall i det området.

Noen ganger var det vanskelig å forstå og følge saker, og Ungdomsrådet mente det kunne være praktisk å ha en fast kontaktperson i bystyret, eller "fadder", som de kunne henvendt seg til for råd og hjelp:

"Politikerne bruker ofte et vanskelig språk som er vanskelig å forstå. Vi skulle hatt en slags fadderordning blant politikerne" (B(M1)).

Ungdomsrådet ønsket bedre opplæring av nye representanter i oppstarten. De første møtene gikk ut på å sette seg inn i hva alt betydde; plankart og områdereguleringer. Det gjorde at de ikke kom ordentlig i gang med arbeidet før etter jul. Da var det ikke lenge til noen av representantene ble skiftet ut igjen, slik at kun seks stykker satt igjen, og så måtte de begynne på nytt igjen. Det var en oppfatning av at dette bidro til manglende kontinuitet, og at det ble brukt mye tid på denne opplæringen:

"Møterepler lærer de jo, men når nye 8. klassinger kommer inn går det med mye tid til å lære de å drive ungdomsarbeid, å tørre å ta ordet og la vår mening bli hørt" (B(M1)).

5.1.2 Landkommunen

5.1.2.1 Hvem deltar – representativitet og kontinuitet

I landkommunen var Ungdomsrådets deltakere valgt fra elevrådene på ungdomsskolene og den videregående skolen og klubbstyrene ved alle fritidssentrene. Representantene var faste, og valgt inn for to år om gangen. Elevrådene hadde motsetningsvis valg hvert år, og Ungdomsrådets deltakerne ble ikke alltid gjenvalgt i elevrådet året etter, selv om de satt videre i Ungdomsrådet. De forsøkte tidvis å involvere elevrådet ved å ta med seg saker tilbake dit:

"Det hender jeg forsøker å skrive en ekstra høringsuttalelse med elevrådet" (L(M1)).

En av representantene i landkommunen nevnte at samarbeid med for eksempel elevråd var mindre aktuelt for henne, siden hun ikke lenger gikk på den skolen hun i utgangspunktet hadde representert:

”Etter at jeg begynte på videregående skole i nabokommunen, er jeg mindre til stede i min egen kommune” (L(K2)).

Arbeidet kunne være nokså krevende for representantene, men representantene avgjorde selv hvor mye arbeid de ville gjøre ut av det. De forsøkte å kommunisere med unge i kommunen som hadde tilknytning til ulike saker, og bringe videre deres innspill. Innspillene kom ofte noe sent i prosessen, men de forsøkte å bringe det med seg hvis mulig:

”Da tar jeg det med meg tilbake til Ungdomsrådet hvis saken blir tatt opp på flere møter (i Ungdomsrådet)” (L(M1)).

I tillegg til Ungdomsrådet og deres spesifikke funksjon, hadde kommunen et eget medvirkingsopplegg på skolene og opplegg rettet mot stedsspesifikke prosjekter. Det var eksempelvis praksis å involvere en enkelt barneskole når noe skulle bygges rett ved denne. Slik ble deltakerne vurdert ut ifra tilhørighet eller lokalkjennskap når saker skulle behandles utenfor Ungdomsrådet.

Også i landkommunen var oppfatningen at BUK og Ungdomsrådet jobbet veldig ulikt, selv om mange av deltakerne i Ungdomsrådet også hadde vært med i BUK tidligere. BUK, i motsetning til Ungdomsrådet, hadde ikke faste representanter, og jobbet sjelden med planprosesser eller utearealer. BUK hadde formelle prosesser der hele skolene ned på klasse- og elevnivå skulle medvirke, noe som tok lang tid. I Ungdomsrådet var det representantene på egen hånd som deltok og medvirket.

5.1.2.2 Hvordan deltar Ungdomsrådet i planarbeidet

Ungdomsrådet i landkommunen hadde omtrent ti møter i året. Møtevirksomhet ble beskrevet som hovedaktiviteten for deltakelse. De hadde også samtaler med byggeansvarlig i kommunen. Agendaen var lagt opp slik at alle møter ble avholdt i løpet av en uke. Ungdomsrådet og Eldrerådet hadde møter først, så utvalgene, og til slutt Formannskapet. Ungdomsrådet beskrev dette som måten å bli inkludert i arbeidet:

"De som har meldt møte er vel egentlig de eneste som får deltatt. Det er jo på møte ting foregår" (L(K2)).

Hvis det var saker som var viktige for ungdom, ble det tatt opp på Ungdomsrådsmøte, og så sendt videre til utvalgene, der de ble tatt opp direkte. Tidsrammene ga begrensninger for saksgangen her:

"Det er ikke nok tid til å få det med i sakspapirene hos utvalgene" (L(K1)).

Kontakten med planleggerne varierte veldig ut ifra hvor man var hen i prosessen. I startfasen var det som oftest utbyggerne og arkitektene som kom på møter, mens når ting var til offentlig høring, kom gjerne samfunnsplanleggerne i kommunen.

Barnerepresentanten beskrev også tidsrammene som en utfordringer her:

"Noen ganger kommer de inn for sent i prosessen, men det trenger ikke være slik (L(K1)).

Barnerepresentanten fortalte om en sak der utbyggerne deltok på Ungdomsrådets møte for å få innspill tidlig i planleggingsfasen. Da fikk de med seg innspill fra Ungdomsrådet den dagen.

Ungdomsrådet fremmet noen ganger også egne forslag. Eksempelvis forklarte de om et eget forslag i forhold til en skate- og aktivitetspark som var planlagt bygd i kommunen. Videre var det praksis at Ungdomsrådet fikk si sin mening om kommunebudsjettet. De valgte noen saker som var aktuelle for ungdom, der de stilte spørsmål til Rådmannen og kom med konkrete forslag. Det var viktig for ungdommene at arbeidet i Ungdomsrådet hadde et reelt innhold, og at det var realistiske forventninger hos alle parter i forhold til hva arbeidet kunne føre til. Ellers forsøkte de å bidra der de fant det viktig at ungdom ble hørt:

"Det er bare å pushe på alt som er bra for ungdommen" (L(K2)).

5.1.2.3 Barnerepresentantens rolle og andre mulige samarbeidspartnere

Barnerepresentantens oppgave var å finne aktuelle saker og sørge for at barn og unge i kommunen fikk delta, noe som ikke alltid gikk av seg selv:

”Det er min jobb å mase på at nå må barn og unge involveres” (L(K1)).

De hadde også to politiske veiledere fra kommunestyret som var med på møtene, som kunne brukes til å veilede i den politiske prosessen. Ungdomsrådet hadde ikke noe spesielt samarbeid med Eldrerådet eller Rådet for folk med funksjonsnedsettelse.

5.1.2.4 Økonomiske ressurser

I gruppesamtalen med Ungdomsrådet i landkommunen ble det ikke nevnt egne økonomiske ressurser tilgjengelig, men ved arbeidet med kommunebudsjettet pleide de å foreslå å legge mye penger til idrettsanleggene i kommunen. Dette var et område Ungdomsrådet mente hadde behov for forbedringer. Eksempelvis hadde de fått vite at kommunen hadde en liten andel kunstgress i forhold til resten av landet, og mente at dette gjorde dem mer bevisste på hva som var viktig å sette fokus på:

”Man blir jo oppmerksom på hvor stort behovet faktisk er” (L(K2)).

5.1.2.5 Opplæring og kompetansebehov

Ungdomsrepresentantene fortalte at de deltok på en to dagers opplæringskonferanse, der de fikk opplæring i tale- og debatteknikk, hvordan lese sakspapirer og en kort innføring i planprosesser. De lærte mye om møtestruktur og hvordan man så hva som var relevant i en sak, men mente det var lite spesifisert i forhold til planprosesser. Noen mente også at omfanget var litt lite:

”Vi fikk en kort innføring, synes jeg å huske (L(M1)).

Representantene fikk gjerne en innføring i kunnskap rundt et tema når saken ble tatt opp, men ingenting i forkant. Det var noe tilfeldig hva slags kunnskap representantene brakte med seg inn i Ungdomsrådets arbeid. Representantene selv mente det var vesentlig hva slags kunnskap de satt med, for å kunne uttale seg om saker. Det var en

fordel å ha plankunnskap og teknisk innsikt hvis man skulle uttale seg om noe. Dette ble for eksempel konkretisert i forhold til en sak om banedekke på idrettsbanen i kommunen:

”Hvis du kan noe om for eksempel hva slags gress som er bra på idrettsbanen, så er det jo lettere å ha en mening om det” (L(K2)).

5.2 Opplevelser rundt deltakelse i Ungdomsråd

5.2.1 By og land – hand i hand

I denne delen presenteres resultatene for den andre problemstillingen som omhandler hvordan barn og unge opplever at deres medvirkning i kommunale planprosesser gjennom ungdomsråd er i forhold til empowerment. Under dette punktet er resultatene fra begge casekommunene presentert sammen. Temaene som kom frem under analysen var erfaringer rundt egen læringsprosess, bevisstgjøring og egenkraftmobilisering, samfunnsengasjement og overføringsverdi, og opplevd medvirkning.

5.2.1.1 Erfaringer rundt egen kompetanse

Ungdommene opplevde at de lærte mye om hvordan arbeidet innen kommunal sektor foregikk, og gangen i det politiske arbeidet. De fikk også en økt forståelse for politiske prosesser og utviklet et bredere samfunnsbilde. Noen følte at det viste seg mange muligheter ved å lære å lese sakspapirer og oppleve prosessene i kommunen:

”Det åpner seg en ny verden når man kan planprosesser” (L(M1)).

Det lå en egen nytteverdi for de som var unge å få en innsikt i planprosesser og utforming av plankart, slik at de kunne jobbe med å utforme utearealer og hvordan ungdommer kunne bruke disse. De erfarte at de lærte mye om prosessen bak plassering av for eksempel ulike idrettsarenaer og utearealer, og hvordan kommunen jobbet med dette:

”Vi ser de samfunnsmessige faktorene, hvorfor ting er som de er” (L(M1)).

Ungdommene ønsket at det ble brukt tid på opplæring i planprosesser, slik at tiden på møtene ble mest mulig effektiv. Hvis møtetiden ble brukt til gjennomgang og repetisjon av saker, gikk det ofte på bekostning av andre ting. Mye av opplæringen lå i å være med og lære over tid, og ungdommene mente at man lærte mye av å sitte i Ungdomsrådet i to år. Det tok tid å komme inn i arbeidet, og tidsperioden ble en læreprosess i seg selv. De opplevde at de fikk økt erfaring utover i perioden de satt i Ungdomsrådet, men de ønsket mer konkret eller eksemplifisert saksopplæring før oppstart:

"Å jobbe med en slags fantasi-sak i opplæringen, det kunne vært nyttig" (L(K2)).

Sakspapirene kunne ofte fremstå som uoversiktlige, med mye informasjon, og det var vanskelig å vite hva man skulle fokusere på. Det kunne være vanskelig å få oversikt, og det tok mye tid å sette seg inn i papirene. Det ble et for omfattende arbeid å skulle sette seg inn i alt i de ulike reguleringsplanene, så det var vesentlig å forsøke å trekke ut noe og velge et fokus. De satte pris på når politikerne ville forklare og forenkle sakene gjennom å skrive sammendrag eller komme på møter. Direkte kontakt og åpen dialog med politikerne, der ungdommene kunne stille spørsmål, var positivt. Det var viktig for ungdommene å forstå hva politikerne snakket om:

"Man er jo nødt til å forstå det, hvis man skal mene noe om det" (L(K1)).

Det var krevende å jobbe mot korte høringsfrister når planene lå ute på offentlig ettersyn. Representantene måtte selv forstå saken på møtet og gjøre seg opp en mening om den, før de kunne gi en respons og eventuelt presentere saken videre til de andre ungdommene. Videre var det en utfordring at ungdommene som de skulle representere ikke fikk noen form for opplæring, og at informasjonen måtte forenkles mye hvis de skulle kunne diskutere sakene med dem. Sakene var ofte kun oppe på møte en gang, og da var det liten mulighet til å diskutere med andre på forhånd. Det var også vanskelig å ta opp plansaker eller reguleringsaker i elevråd i etterkant, fordi elevrådsmedlemmene ikke hadde kjennskap til saken før de kom på møtet.

5.2.1.2 Bevisstgjøring og engasjement

Ungdommene var opptatt av at de fikk være med og ha en mening om viktige saker som egentlig var forbeholdt politikerne. De var tydelige på at det var de som var ungdommer som måtte få være med å bestemme hvordan ungdom skulle ha det, og at det slik var viktig at ungdom var representert på en eller annen måte. De trakk fram at de ofte hadde et annet perspektiv enn de andre deltakerne, og at det var viktig at dette ble inkludert:

"De kan jo ikke bare sitte der som femtiåringer og bestemme hvordan det skal være for ungdom" (B(M1)).

Ungdommene så at deres kunnskap i lys av at de var ungdom hadde en egen verdi, og at de hadde god innsikt ved utforming av for eksempel skolegårder, siden det var de selv som brukte dem:

"Det er vi som er der ute og opplever det" (B(M1)).

Erfaringen fra å delta i kommuneplanprosesser, og lære å si sine meninger på møtene, ga dem mot til å uttale seg om andre saker også. De opplevde at de ble tryggere i diskusjoner med andre, og følte at det var tryggere å bevege seg i politikken når de hadde fått en innledning gjennom Ungdomsrådet. En av deltakerne mente han aldri hadde vært særlig redd for å si sin mening, men at han var blitt tryggere på meningene sine:

"Når man først kan planprosesser, så blir man tryggere på mange andre områder også" (L(M1)).

Deltakerne mente at det førte til godt samfunnsengasjement å delta i Ungdomsrådet, fordi de opplevde hvordan politikerne jobbet. De lærte mye om politikk, og ble bevisste på hva de ikke var enige i. Deltakelsen førte i seg selv ofte til politisk aktivitet, noe de også fikk positiv respons på fra politikerne. De så mer av det store bildet, og kunne begynne å påvirke på større områder gjennom for eksempel partipolitikk, når de opplevde å påvirke gjennom Ungdomsrådet. Mange av de som jobbet med Ungdomsråd engasjerte seg videre i politiske partier fordi de hadde fått en innføring i hvordan

politikk fungerte. Siden de jobbet mot ungdom som en konkret gruppe, ble de flinke til å se hvordan ungdomspolitikken fungerte, og kunne ta det med seg videre inn i partipolitikken også.

Ungdommene opplevde det som engasjerende og moro når de fikk fram sine meninger. Dette tok de videre med seg på andre områder der de kunne gjøre det samme. Det ble nevnt deltakelse i både ungdomspartiet AUF og Changemaker, ungdomsorganisasjonen til Kirkens Nødhjelp. Ungdommene anså seg selv som veldig engasjerte, og mente dette kunne være beskrivende for den typen ungdom som deltok i ulike styrer og råd, og at de gjerne var engasjerte på flere områder. Ungdommene oppfattet at lærerne deres var positive i forhold til at de engasjerte seg.

Ungdommene hadde erfart at det var enkelt å vedta forslag utenfra uten å se nærmere på hvilke egentlige konsekvenser dette fikk. Det var derfor viktig for dem å være mer kritiske. De opplevde samtidig at mange ble positivt overrasket over at de brydde seg om mer enn det som kun angikk ungdom direkte, og fikk tilbakemeldinger om at folk ble imponert. Dette ble bekreftet av barnerepresentanten i landkommunen:

"De tror ofte at de vet på forhånd hva ungdommene skal bry seg om" (L(K1)).

I et konkret planarbeid der politikerne hadde diskutert betydningen av å beholde de "sjarmerende" veiene i et landlig boligområde i landkommunen, hadde Ungdomsrådet vært den kritiske stemmen som kommenterte at det også var viktig å sikre fremkommelighet for utrykningskjøretøy. Dette bekreftet for ungdommene at deres arbeid hadde reell verdi og at de tilførte viktige momenter:

"Det hender jo at vi ser ting med litt andre øyne" (L(K2)).

Ungdommene opplevde at politikk kunne være egoistisk motivert, spesielt i forhold til arbeid med eget nærmiljø. De rapporterte selv at de var mindre engasjerte hvis det ikke handlet om ting som påvirket ungdom. Men samtidig så de også verdien i å gjøre det bedre for framtiden, for eksempel i forhold til mindre søsken som kunne få nytte av det, som en av de sa:

"Jeg liker å forsøke å gjøre en forskjell, så jeg er uansett positivt innstilt" (L(K2)).

5.2.1.3 Opplevd medvirkning i plansaker

Ungdommene ga uttrykk for at det var politikerne og planleggerne sitt ansvar å utforme og utvikle byen, men at det var viktig at barn og unge som brukergruppe fikk være med og bestemme. De følte at de ble tatt seriøst i planarbeidet, og at kommunene var glade for å få innspill fra Ungdomsrådene. Ungdommene opplevde seg godt mottatt og møtte mye velvilje. Politikerne virket interesserte, var flinke til å lytte og tok seg god tid. Ungdommene opplevde at de fikk sagt det de ønsket, at de ofte fikk gjennomslag for forslagene sine, og at kommunen var åpne og enige i mye av det:

"Jeg synes de er flinke til å vise at de tar oss på alvor" (B(M1)).

Deres meninger ble videreformidlet til politikere og andre i den lange planprosessen, og de opplevde medvirkning gjennom at deres mening ble inkludert i arbeidet videre. Ungdommene ble ofte spurt om hva de la vekt på, ønsket eller savnet i ulike sammenhenger. Noen ganger ble de invitert inn i møter om spesifikke saker, men de opplevde ikke at kommunen alltid var interessert i å høre detaljer:

"Men vi henger oss ofte opp i detaljer, og det er ikke det kommunen er ute etter fra oss" (L(K2)).

Representantene beskrev det som positivt når de opplevde at de hadde bidratt med noe nytt og interessant i en sak, og at det følte bra å få gjennomslag i saker. Samtidig handlet det mye om det samme:

"Kiosker, benker og søppelkasser. Når sakene blir like, er det vanskelig å huske dem" (L(K2)).

Rådmannen i landkommunen ble oppfattet av ungdommene som subjektiv i måten han la fram saker på, og ikke ønsket noe kritikk. Til tross for dette ga ungdommene uttrykk

for at de syntes det var litt moro å diskutere med han, men de følte at det var vanskelig å bli tatt på alvor av han:

”Det virker som om han har bestemt seg på forhånd” (L(K2)).

I begge kommunene hadde ungdommene en oppfattelse av at kommunale planprosesser tok lang tid å gjennomføre:

”Vi har i hvert fall sett at ting tar tid” (B(M1)).

Det kunne være utfordrende å gjenkjenne den umiddelbare effekten av arbeidet deres i tunge saker, eller å følge resultatene av deres innspill, og eventuelt kjenne igjen hva som ble brukt videre, når planprosessene tok lang tid:

”På de to årene har det ikke skjedd noe, og innspillene våre ligger vel fortsatt i systemet et eller annet sted” (B(M1)).

Det var enklere å kjenne igjen innspillene, jo tidligere i prosessen de kom inn. Men da var utfordringen at når saken ble avsluttet, var ofte de samme ungdommene ikke lenger i Ungdomsrådet. De opplevde også at de kom inn i planprosessene på et tidspunkt der det var for sent å få til endringer. Det var en oppfattelse av at hensynet til barn og unge ofte var mindre ivaretatt hos de private utbyggerne.

Ungdommene medvirket gjennom å snakke med folk i kommunen som sørget for å bringe deres mening videre. Men de hadde også tatt vedtak selv som stod oppført i møteprotokollene. Ungdommene i landkommunen fortalte spesielt om en skate- og aktivitetspark de selv hadde tatt initiativ til å få bygget for noen år tilbake. Kommunen hadde vært enig, og hadde videre vedtatt en plan på det. Skate- og aktivitetsparken var plassert sentralt i sentrum av kommunen, i et område der det nå var utbygd mange boliger. Dette tilfredsstilte også krav til lekeplass. Saken hadde nå tatt mange år, ute at byggingen hadde kommet i gang, på grunn av at naboer, ofte eldre, hadde klaget planen inn for fylkesmannen, med begrunnelse om at de var redde for støy. Ungdommene opplevde at politikerne støttet skateparken og at kommunen var positiv, og ga uttrykk

for fortsatt håp om bygging. Å være involvert i saken ga også en posisjon i forhold til andre ungdommer, som en av de sa:

"Jeg har blitt en slags guru i flokken i forhold til skateparken. Alle spør når den kommer, men det er ikke så lett å svare på når det har vært så mye utsettelse" (L(M1)).

Ungdomsrådet i bykommunen nevnte eksempelvis at de hadde uttalt seg i saker om kinotilbudet og fritidsklubber i kommunen, og ga uttrykk for at de var fornøyde med at de hadde sagt sin mening om saker på disse områdene. Deres medvirkning bestod ofte i å uttale seg om hva som var best for ungdom i ulike saker etter å ha hørt hva de ulike partiene mente om det. De oppfattet ikke at de hadde drevet særlig lobbyvirksomhet, men prøvde heller å påvirke saker i forhold til å fremme ungdommenes interesser. De kunne ikke huske at de hadde hatt egne forslag til votering, men opplevde at de hadde påvirket utfallet av en sak direkte, eksempelvis gjennom at de ga pengestøtte til bygging av en innendørs skatepark i kommunen som lå dårlig an i kommunebudsjettet. Dette hadde de også fått oppmerksomhet for i media, noe de syntes var bra:

"Det er positivt, da blir arbeidet vårt mer synlig" (B(M1)).

6 DISKUSJON

I denne delen av oppgaven vil ulike vinkler ved metode og problemstillinger bli belyst. Relevante datafunn understøttes eller utfordres gjennom tidligere forskning og teoretiske perspektiver presentert i kunnskapsoversikten. Målet er å bidra til å øke den allerede etablerte kunnskapsbasen rundt fenomenet *barn og unges medvirkning i kommunale planprosesser*.

6.1 Sammendrag av funn

Ungdomsrådene i de to case-kommunene hadde deltakere i alderen 13-18 år fra ungdomsskolen og videregående, samt fra fritidssentrene i landkommunen. Ungdomsrådene var representert i kommunenes planarbeid gjennom faste møter og representasjon i ulike utvalg. I begge rådene hadde de ulike representanter, i form av sekretær eller barnerepresentant, som tilrettela saker og møter for dem. De samarbeidet også med ulike politikere og folk i administrasjonen i forhold til informasjon og opplæring om ulike saker. Ungdommene oppga lite kontakt med private aktører i planprosesser. I bykommunen hadde Ungdomsrådet et eget budsjett under kommunebudsjettet. Ungdommene i begge kommuner fikk noe opplæring i forbindelse med sine verv, men denne omfattet kun i noen grad planfaglig opplæring. Deres kompetanse var derfor noe egeninitiert, og ofte tilfeldig.

Ungdommene erfarte at de lærte mye gjennom å delta i Ungdomsrådene. De opplevde til dels store kompetansebehov i et krevende arbeid. De mente at deres innsikt og deltakelse var viktig, i lys av at de var ungdom, og opplevde at deltakelsen førte til samfunnsengasjement og politisk interesse. Ungdommenes medvirkning var ofte basert på at de fikk komme med sitt syn i saker, og at deres mening så ble brakt videre. Selv om ungdommene følte at de medvirket, var det ofte uklart om deres syn hadde blitt inkludert. Medvirkningen var til en viss grad begrenset til å gjelde saker som direkte berørte ungdom, gjennom for eksempel fritidstilbud, skolegårder og uteområder.

6.2 Metodediskusjon

6.2.1 Bruk av kvalitativt forskningsintervju og gruppesamtaler som metode

Datainnsamlingen ble gjennomført ved hjelp av gruppesamtaler i minigrupper. Minigrupper har flere fordeler ved at deltakerne lettere kommer til orde under samtalen, og vi kan gå dypere inn i hver enkelt deltakers oppfatning og referanser rundt et tema. Det negative aspektet ved små grupper gjenspeiles i datamengden vi vil kunne få fra en liten gruppe, der noen av deltakerne enkelt kan fremstå som eksperter og det vil kunne være vanskelig å få en god diskusjon. Samtidig er det lettere å få samlet en liten gruppe enn en stor (Johannessen et al, 2010). Det ble brukt en intervjuguide for å sette rammer for samtalene. En slik guide gir struktur for samtalene, og tydeliggjør temaene som skal dekkes gjennom forslag til spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2009). Dette skaper en viss grad av metodemessig standardisering. Gruppesamtaler og intervju som metode er likevel en dynamisk metode som ikke lar seg standardisere på lik linje som for eksempel et spørreskjema. Dette har heller ikke vært intensjonen. Rollen som moderator ga spillerom til å utforske ulike vinklinger innenfor aktuelle temaer, for å oppnå gode åpne dialoger med samtaledeltakerne. Dette var også viktig for å strukturere samtalene slik at alle deltakerne fikk slippe til (Kvale & Brinkmann, 2009). Det var allikevel ikke til å unngå at noen deltakere var mer aktive enn andre under samtalene, og sluttmateriale kan således ha blitt mer farget av deres syn enn av de andre.

6.2.2 Troverdighet og bekreftbarhet

Ved transkribering omformer forskeren tale til tekst, og tilgjengeliggjør den for videre analyse. Det muntlige talespråket er ofte mer oppstykket og uformelt enn skriftspråket, og en direkte skriftliggjøring vil sjelden gi en gyldig gjengivelse av samtalen (Malterud, 2011). Det er heller ikke alltid mulig å sikre at man ikke hører feil, eller det kan oppstå tvetydighet i forhold til når en setning slutter og en ny begynner. Således vil den intersubjektive reliabiliteten preges av transkripsjonen (Kvale & Brinkmann, 2009). Den muntlige konteksten vil bidra til å forme innholdet i samtalen, og nonverbal kommunikasjon gir ytterligere mening til det som blir sagt. Dette skaper et motsetningsforhold mellom gyldigheten og påliteligheten i datamaterialet vårt, siden det ikke nødvendigvis er gjennom direkte avskrift det egentlige meningsinnholdet i samtalene finnes (Malterud, 2011).

Dialekter ble omformet til bokmål etter en avgjørelse om at det ikke ville være mulig å beholde informantenes autentisitet gjennom deres dialekter. Det ble samtidig forsøkt å skape samme uttrykksform og å beholde intensjonen i samtalene. Pauser og utbrudd av latter ble notert, da dette kunne være vesentlig for konteksten, og ha betydning for videre tolkning. Malterud (2011) påpeker at når forskeren selv utfører jobben med å transkribere materialet til skriftlig form, før videre analysere, kan dette styrke validiteten av materialet. Ved å gjøre seg selv til bindeleddet mellom tale og tekst vil forskeren få en mulighet til å gjenoppleve erfaringene fra feltarbeidet og bli kjent med datamaterialet fra nye vinkler. Slik blir transkripsjonen en viktig del av den videre analysen, og nyutdannede forskere anbefales å gjennomføre dette leddet i forskningsprosessen selv som et hjelpemiddel til å styrke systematikken i analyseprosessen (Malterud, 2011).

Systematisk tekstkondensering krever ikke omfattende bakgrunnskunnskap om fenomenologi for en nyutdannet forsker (Malterud, 2011). Samtidig kan det være en vesentlig fordel å følge en godt innarbeidet prosedyre, slik som den nevnte metoden tilbyr. På denne måten står arbeidet sterkere i forhold til kravet om systematikk, en av forutsetningene for at analyse skal kunne lede til vitenskapelig kunnskap. Dette må ikke forveksles med repeterbarhet, et annet kriterium for pålitelighet innen forskning. Innen kvalitativ forskning, der tolkning og analyse går hånd i hånd, er det ikke et mål at resultatene kan repeteres, og etterprøvbareheten må sikres på annet vis. Gyldighetskravene kan vises gjennom konsistens mellom problemstilling og metode, og forskerens refleksivitet i arbeidet (Malterud, 2011).

Gjennom analysearbeidet ble det ført en kontinuerlig prosjektlogg som dokumenterte de ulike trinnene i analysen. Dette var spesielt nyttig gjennom koding og re-koding. Malterud (2011) anbefaler dette i metodebeskrivelsen ved bruk av *Systematisk tekstkondensering som analysemetode*. Larun (2010) beskriver i sitt doktorgradsarbeid der hun benytter *Systematisk tekstkondensering* at analyseloggen ble et verktøy som sørget for gjennomsiktighet og etterprøvbarehet i arbeidet hennes. Loggen som verktøy skapte et godt overblikk over tid ettersom arbeidet skred fremover. Det gjorde det enkelt å følge spor tilbake til opprinnelsen. Dette verktøyet ble delt med veilederne i

prosessen, og gjorde forhåpentligvis prosessen tydeligere og mer gjennomskiktig. Larun (2010) påpeker at etterprøvbarehet ikke er et mål i kvalitativ forskning, men nevner også verdien av å skape struktur og dokumentasjon i eget arbeid. Malterud (2011) viser til hvor viktig systematikk er i det kvalitative arbeidet for å skape vitenskapelig kunnskap. Slik var analyseloggens samtidig et verktøy som bidro til refleksivitet rundt dette (Larun, 2010).

Analysesultatene presenteres i en tekst som er skrevet i tredjeperson. Malterud (2011) presiserer at dette bør gjøres for å skape den nødvendige distansen til teksten, for å minne om at vi gjenforteller og tolker informantens utsagn. Sammenfatningen må samtidig vurderes opp i mot det helhetlige datamaterialet for å se om resultatene fortsatt er lojale mot informantens stemmer og gir en gyldig beskrivelse av den opprinnelige sammenhengen (Malterud, 2011). Dette bidrar også til å styrke studiens validitet (Kvale & Brinkmann, 2009).

Gjennom induktivt arbeid er det viktig å la dataene vise retningen (Nyeng, 2012). Gjennom analysen ble det tydelig at resultatene viste svar på to viktige spørsmål som belyste det aktuelle temaet. Det ble samtidig tydelig at disse to ikke ville være fullstendig besvart uten at de ble drøftet i lys av hverandre. Derfor har studien to problemstillinger. Datapresentasjonen bærer også preg av denne tosidigheten, gjennom at dataene i noen tilfeller vil være relevante for begge problemstillinger. Den videre drøftingen av dataene vil forsøke å tydeliggjøre denne hensikten.

6.2.3 Overførbarhet

Kvalitativ forskning har ikke som mål å være generaliserbar i et bredt perspektiv. Analytisk generalisering i kvalitativ forskning tar utgangspunkt i hvordan resultatene kan overføres til andre personer og situasjoner (Kvale & Brinkmann, 2009). Knudtzon og Tjerbo (2009) fant i spørreundersøkelsen til landets kommuner at 82 % av kommunene hadde et medvirkningsorgan for barn og unge. Det var i stor grad små kommuner som ikke hadde slike organer. De to casekommunene brukt i dette arbeidet var begge å regne som relativt store kommuner med henholdsvis 32.000 innbyggere i landkommunen og 82.000 innbyggere i bykommunen. Kommunene ble valgt på grunn av at de hadde gjennomført medvirkningsarbeid som omfattet mer enn

høringsuttalelser. Utvalget er i så måte skjevfordelt, spesielt hvis målet hadde vært å gi en helhetlig beskrivelse av kommunalt medvirkningsarbeid gjennom ungdomsråd. Det er en kjensgjerning at to kommuner uansett ikke kan være representative for praksis i hele landet, men vil kunne bidra til å gi ny innsikt i området. Dette har i siste instans også vært formålet med denne studien. Det må allikevel påpekes at resultatene kan være farget av det faktum at begge kommunene hadde større grad av medvirkningsarbeid for barn og unge enn lovverket per i dag krever, og det kunne forventes at holdninger og praksis i kommunene gjenspeilte en viss optimisme i forhold til dette. Dette ble til en viss grad også bekreftet under datainnsamlingen, og kan samtidig sees i forhold til tidligere forskning som også har vært basert på kommuner med et generelt positivt syn på medvirkningsperspektivet (Knudtzon & Tjerbo, 2009).

Casekommunene er tildelt gjennom oppgavens tilknytning til hovedprosjektet *Borgere i alle livsfaser* ved HiOA, og er plukket ut på basis av sin tilknytning til WHO-nettverket Sunne kommuner, og at de hadde gjennomført en større grad av medvirkningsarbeid enn høringsuttalelser. Det skulle også være to ulike kommuner, i form av en landkommune og en bykommune (Grimeland, 2013). Utvalget er ellers ikke basert på andre spesifikke utvalgsriterier, og bærer preg av en viss tilfeldighet. Dette kan relateres til såkalte bekvemmelighetsutvalg (Malterud, 2011). Hun beskriver adekvate kunnskapskilder slik at studiens data bør inneholde tilstrekkelig informasjonsrikdom, heller enn at utvalget er representativt i form av overførbarhet (Malterud, 2011). Dette er forhåpentligvis gjennomført på en adekvat måte.

Deltakerne til studien ble rekruttert gjennom kommunenes folkehelsekoordinatorer. Det var til dels vanskelig å få samlet deltakere til gruppesamtalene, selv om dette ble koordinert etter beste evne hos alle involverte. Dette resulterte i små grupper og liten bredde i utvalgene, noe som nødvendigvis vil gjenspeiles i datamaterialets bredde. Resultater funnet fra tidligere forskning viser stor variasjon i forhold til barn og unges opplevelser gjennom Ungdomsråd, noe som gjør det plausibelt at resultatene her vil være sammenliknbare med andre Ungdomsråd.

6.3 Diskusjon av resultater

6.3.1 Problemstilling 1

Hvordan er barn og unges deltakelse i den kommunale planprosessen gjennom Ungdomsråd tilrettelagt for medvirkning i to norske kommuner?

For å belyse den første problemstillingen er fokus lagt på ulike elementer ved hvordan barn og unges deltakelse i casekommunene er organisert. Funnene er fordelt i fem ulike kategorier, som belyser ulike vinklinger av betydning. Dette er igjen knyttet opp mot medvirkningsbegrepet, som er det sentrale elementet i denne problemstillingen.

6.3.1.1 Hvem deltar – representativitet og kontinuitet

I bykommunen var ungdomsrådet representert fra aldersgruppen 13-16 år.

Rekrutteringen foregikk fra 8. til 10. klasse på ungdomsskolen og 1. klasse på videregående. I landkommunen var representantene opp imot 18 år, og ungdomsrådet hadde i tillegg representanter fra fritidssentrene. Tidligere undersøkelser om ungdomsrådenes organisering og rekruttering viste at representanter i ungdomsrådene i stor grad var i alderen 13-18 år. Aldersgruppen 8-12 år var i liten grad deltakende i medvirkningsarbeid i kommunene (Klausen et al, 2013, Knudtzon og Tjerbo, 2009). I det samme forskningsmaterialet ble det oppgitt at verken de deltakende unge selv, ei heller de voksne med ansvar i medvirkningsarbeidet, hadde særlig bekymring for manglende representativitet i forhold til dette arbeidet (Knudtzon & Tjerbo, 2009). I bykommunen kom denne bekymringen til uttrykk ved at ungdomsrådet selv ytret ønske om representanter opp til 18 år, for å få bedre representativitet i rådet.

Alderssammensetningen var en klar forskjell mellom de to casekommunene. Mulig var den forskjellen også utdypet ved at det i landkommunen fantes et annet medvirkningsopplegg tilknyttet skolene. Her var praksis i større grad rettet mot lokalkjennskap og tilhørighet, og inkluderte i større grad de yngre barna i barneskolealder. I tidligere forskning har misforhold mellom representativitet og medvirkning vist at rekrutteringen blir smalere, noe som bidrar til å gi ungdommene i kommunen dårligere kjennskap til arbeidet ungdomsrådet gjør. Dette kunne igjen påvirke grad av medvirkning i negativ retning (Klausen et al, 2013).

Ungdomsrådene i de to casekommunene tok i bruk ulike virkemidler for å øke representativiteten. Bruk av internett og sosiale medier var et virkemiddel for å involvere kommunens unge i deres arbeid. De forsøkte også aktivt å knytte elevrådsarbeidet opp mot planprosesser der de fant det hensiktsmessig. I bykommunen arrangerte de en årlig elevrådskonferanse der målet var å fremme to saker til Ungdomsrådet. Arbeidet i Ungdomsrådene skulle til en viss grad være organisert opp mot elevrådene, gjennom en dobbel representasjonsrolle i de to foraene. Dette ble ikke alltid fulgt opp, noe som kunne skyldes manglende kontinuitet. I kommunene hendte det at representantene ikke lenger var elev ved den skolen de i utgangspunktet skulle representere. Dette samstemte med funn fra tidligere forskning. I rapporten fra Klausen et al. (2013) viste resultater fra Fosnes kommune at manglende kontinuitet i arbeidet med ungdomsråd skyldtes at de eldre ungdommene flyttet ut av kommunen for å gå på videregående skole. utfordringene her kan tyde på at mangel på representativitet eller kontinuitet i arbeidet er to viktige faktorer som potensielt kan påvirke barn og unges medvirkningsmuligheter i kommunale planprosesser, ved at arbeidet mister legitimitet og forankring hos de som ungdomsrådene skal representere. Medvirkning, sett ut i fra både demokratiargumentet og effektivitetsargumentet, bunngrunnen i en tanke som handler om allmennhet i planleggingen (Falleth & Hanssen, 2012). Dette kan igjen knyttes til samstyringsidealet *Governance*, der legitimitet i stor grad avgjøres av kollektiv enighet i prosessene (Amdam, 2012). Backe-Hansen (2012) forklarer hvordan *Governance* handler om dialog og samhandling, der deltakerne forplikter seg til å forholde seg til aktive samfunnsborgere. Dette er i tråd med idealene fra kommunikativ planlegging (Amdam, 2012). Representativitet og kontinuitet er ut ifra dette to faktorer det vil være viktige å tilrettelegge for gjennom deltakelsen til de unge, for å bidra til å skape reell medvirkning.

Et annet aspekt som kan knyttes til representativitet og kontinuitet i barn og unges medvirkning er hvilke krav samfunnet skal ha til deres grad av deltakelse. Dette handler om rolleforventninger til barn og unge som samfunnsborgere og medborgere i plandemokratiet (Backe-Hansen, 2012). Barn og unge har rett til å bli hørt i planprosesser (Plan- og bygningsloven, 2008). Samtidig er barn definert som under 18 år, og er umyndige etter loven (Miljøverndepartementet, 2012). Dette vil være begrensende for barn og unges rettigheter innen samfunnsborgerskapet. Barn har rett

til medbestemmelse fremfor selvbestemmelse, noe som også bekreftes gjennom FNs Barnekonvensjon (1989) (Backe-Hansen, 2012). I ytterste konsekvens vil man kunne si at barn har rett til å være nettopp det, barn. Dette bør gå i favør av at barns deltakelse bør være delvis selvinitiert, og ikke pålagt. De øverste trinnene i medvirkningsstigen til Arnstein (1969) og Hart (1992) innebærer maktposisjoner der kontrollen i stor grad ligger hos den gruppen som skal medvirke, i dette tilfellet de unge i samfunnet. Dette gjør at vi kan stille spørsmålet om det samsvarer med "barnets beste" når medvirkning for barn og unge streber etter å nå de høyeste trinnene i medvirkningsstigen.

6.3.1.2 Hvordan inkluderes ungdomsrådene i planarbeidet

Ungdomsrådene er anerkjent som myndighetsinitierte, formelle medvirkningstiltak. Dette bidrar til å gi ungdommene som gruppe legitimitet i demokratisk sammenheng (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). Gjennom studien fra Klausen et al (2013) blir ungdomsråd kategorisert som et medvirkningsorgan innenfor det høyeste nivået, *medstyring*, der tiltakene skulle være permanente og gi direkte innflytelse i beslutningsprosessene. I forhold til Arnsteins (1969) medvirkningsstige kan dette sammenliknes med de høyere trinn på stigen, der deltakerne vil oppleve større grad av reell medvirkning. Også gjennom Harts (1992) medvirkningsstige kan vi se de tre siste trinnene som "ekte medvirkning".

I bykommunen var ungdomsrådet inkludert i saker som ble vurdert som relevante for ungdom i lys av at de var et selvstendig utvalg med egne møter. De hadde i tillegg talerett i saker gjennom egne representanter i oppvekstutvalget og kulturutvalget. Ved Ungdomsrådet i landkommunen fikk Ungdomsrådet komme med innspill til saker som ble vurdert som viktige for ungdom å ha en mening om. Deltakelsen skjedde gjennom møtevirksomhet i egne møter, og ved samtaler med byggeavdelingen i kommunen. Deres innspill ble brakt videre til utvalgene etter at de var tatt opp i ungdomsrådsmøtene. I tidligere studier som belyser hvordan ungdomsråd blir inkludert i arbeidet, er det funnet stor vidde i grad av inklusjon. Klausen et al. (2013) presenterer Klepp kommune der ungdomsrådet initierte egne saker og ble invitert til å si sin mening i saker som angikk barn og unge. I samme studie var også Oslo kommune presentert der ungdomsrådet initierte saker til politisk behandling i bystyret. Dette ble bekreftet i studien av Knudtzon et al. (2009) der Oslo var en av seks casekommuner. Her kom det

også fram at de bydelsrelaterte Ungdomsrådene samlet jobbet i et sentralt Ungdomsråd som fungerte som høringsinstans for kommunen. I medvirkningsstigen fra Hart (1992) er det femte trinnet definert som "konsultert og informert", og sammenfaller med et utgangspunkt med Ungdomsrådet som høringsinstans. Innflytelse gjennom høring eller møtevirksomhet er i studien fra Knudtzon & Tjerbo (2009) definert som en vanlig vei for barn og unge å medvirke i prosessene.

Først på det sjette trinnet i Harts medvirkningsstige er medvirkningen definert som "ekte medvirkning" ut ifra at de unge involveres i beslutningene sammen med de voksne. Det kan argumenteres for at dette skjer i en viss grad gjennom høring, men dette vil da avhenge av hvordan ungdomsrådets innspill blir videreført. Ungdomsrådene i casekommunene initierte også tidvis egne saker. Det kan dermed argumenteres for at de her når et høyere nivå av medvirkning i lys av teoriene til Hart (1992).

Samtidig kan medvirkningen sees ut i fra Holsen (2007) sitt aktørperspektiv, der han viser til hvordan de ulike aktørene i planprosessen har ulik tilgang til beslutningsarenaer. Planprosessen påvirkes i tillegg av uformelle arenaer både før og etter medvirkningsprosessene (Holsen, 2007). Dette tilsier at tidspunktet for når ungdommene inkluderes i planprosessen vil kunne ha stor påvirkning på grad av medvirkning. Barnerepresentanten i landkommunen bekreftet dette som en utfordring i forhold til at Ungdomsrådet noen ganger kom for sent inn i prosessene til å yte reell påvirkning. Hun beskrev også hvordan dette ikke trengte å være tilfelle, da de også hadde opplevd å gi tidlig innspill i planleggingen. I studien til Knudtzon & Tjerbo (2009) kom det fram at politikerne ikke nødvendigvis mente at ungdommene skulle få gjennomslag for sine synspunkter, selv om det var viktig at de ble hørt. Politikerne var her generelt positive til Ungdomsrådet, og mente de unges synspunkter kunne bidra til bedre beslutningsgrunnlag.

Tid er samtidig en relevant faktor på andre måter. Ungdomsrådet i landkommunen ga innspill som ble brakt videre til planleggerne og politikerne, og det var ikke tid til å få innspillene med i videre sakspapirer. Manglende formell dokumentasjon av Ungdomsrådets bidrag i planprosessen kan i så måte påvirke grad av medvirkning i negativ retning, ved at de unges innspill blir mindre formaliserte. Tidsperspektivet er

dermed viktig på flere måter i forhold til hvordan barn og unges deltakelse i Ungdomsrådets arbeid tilrettelegges og organiseres for reell medvirkning. I forhold til Governance som styringsideal, og innenfor kommunikative planprosesser, brukes begrepene maktfordeling og maktlikevekt som grunnleggende føringer (Backe-Hansen, 2012, Amdam, 2012). Ved barn og unges medvirkning handler dette i praksis om at de unge må få ta del i den makten som befinner seg i arbeid med de kommunale planprosessene. Pettit (2012) vurderer medvirkning og empowerment i et maktperspektiv, der aktørene kun er en liten del av "isfjellet". Dette vil tilsa at maktfordelingen også må gjennomføres gjennom tilrettelegging av de strukturer og rammer som medvirkningsarbeidet i Ungdomsrådene foregår under.

Pløger (2012) beskriver planlegging som et forhold mellom makt, kunnskap og institusjonelle rammer, der rammene skapes gjennom dominerende styringsidealer. Dagens planpraksis tilsier at i snitt 80 % av alle detaljplaner er initiert av private planaktører (Falleth & Saglie, 2012). Et viktig spørsmål i forhold til barn og unges deltakelse i planprosesser, er om denne maktforskyvningen fra offentlig planeierskap til private utbyggere har påvirket ungdommenes rolle – til tross for at denne gruppen tilsynelatende har fått en styrket posisjon i lovverket gjennom Plan- og bygningsloven (2008) og den nye Folkehelseloven (2011). Ungdommene fortalte at de i liten grad hadde kontakt med de private planaktørene. Denne praksisen ble understøttet av tidligere forskning (Knudtzon & Tjerbo, 2009). Samme studie fremhever eksempelvis tidlig inklusjon i planprosessen som en av fire veier til reell innflytelse for Ungdomsrådet. Dette kan være førende for i hvilken grad Ungdomsrådet får reell innflytelse gjennom sin deltakelse i kommunale planprosesser.

6.3.1.3 Barnerepresentantens rolle og andre mulige samarbeidspartnere

Begge ungdomsrådene hadde en barnerepresentant som arbeidet med rådene. Dette var til tross for at denne rollen ikke lenger er lovpålagt (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). I landkommunen ble det også nevnt en egen sekretær som arbeidet med å finne egnede saker for ungdomsrådet, og to politiske veiledere som ressurspersoner i planprosessen. Funn fra tidligere forskning har pekt på viktigheten av forankring av arbeidet i kommunen, gjennom avsetning av tid og ressurser hos dedikerte personer (Knudtzon & Tjerbo, 2009). Planforvaltningen legger

også til rette for at dette skal skje gjennom tildeling av voksne ressurspersoner i kommuneadministrasjonen (Miljøverndepartementet, 2012, Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2005). Dette kriteriet syntes oppfylt til en viss grad i begge kommunene i studien. Begge barnerepresentantene ga også uttrykk for at deres rolle betydde å sørge for at ungdomsrådene fikk slippe til i størst mulig grad i planprosessene. Således innebar denne rollen en styrking av barn og unges medvirkning i planprosessene. Samtidig ga barnerepresentanten i landkommunen uttrykk for at deres rolle kunne påvirke prosessen på måter som virket begrensende på de unges medvirkning. Ved at det ble satt fokus på noen spesifikke ting, eller ved at ungdommene ble bedt om å ha en mening om akkurat det, ble de formet noe, i forhold til at det kanskje kunne være andre ting de heller ville sett på og brukt tid på. Tidligere forskning har vist at voksenkontakten i Ungdomsrådene har til dels svært ulike oppfatninger av hvilken betydning de selv har for ungdommenes medvirkning i kommuneplanleggingen (Grimnes, 2007). I de to casekommunene ga begge barnerepresentantene uttrykk for at deres oppgave var å være en pådriver for å gi barn og unge innflytelse. Om de lykkes i dette, varierte i større eller mindre grad, men deres oppfatning av egen rolle var uansett tilsynelatende positiv for rådernes medvirkning. Dette er i tråd med det ansvaret som barnerepresentanten har i føringene fra staten gjennom "Veileder for barnerepresentanten" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2005).

6.3.1.4 Økonomiske ressurser

Ruud og Vestby (2011) og Klausen et al. (2013) karakteriserer Ungdomsrådet som en ordning med delegert beslutningsmyndighet i forbindelse med medvirkning i budsjettprosesser. Ungdomsrådet i bykommunen hadde et eget budsjett under kommunebudsjettet, som de disponerte til egne ungdomsformål. I landkommunen var det praksis at de fikk ha en kritisk stemme i forhold til det ordinære kommunebudsjettet. Da pleide de å fordele mye ressurser til for eksempel idrettsanleggene i kommunen. I NIBR-studien fra 2011 som omhandlet medvirkningsarbeidet i bydel Søndre Nordstrand i Oslo kommune ble økonomiske ressurser trukket fram som betydningsfullt for ungdommenes medvirkning (Ruud & Vestby, 2009). Dette kan indikere at det finnes en sammenheng mellom grad av medvirkning og hvilke økonomiske ressurser som ungdomsrådene har tilgjengelig, og at

dette dermed er en betydningsfull faktor i forhold til hvordan arbeidet organiseres. Dette støttes av Knudtzon & Tjerbo (2009) som benevner tildeling av midler som den fjerde veien til reell innflytelse. Samtidig viser forskningen at økonomiske ressurser ikke vil være nok for å fremme medvirkning, da det igjen avhenger av hvor disse midlene skal fordeles. Hvis denne praksisen styres av kommunen, gir det en lavere grad av medvirkning. I bykommunen var midlene tiltenkt spesifikke ungdomstiltak. Ungdomsrådene i alle de seks kommunene i studien til Knudtzon & Tjerbo (2009) hadde ansvar for å fordele egne midler. I de fleste tilfellene kom det fram at disse midlene skulle brukes til barne- og ungdomstiltak, og det var på arenaer som fritid og kultur ungdommene hadde størst innflytelse. Hart (1992) omtaler begrepene manipulasjon, dekorasjon og medvirkning på liksom som de nederste trinnene på medvirkningsstigen. Han knytter barn og unges deltakelse til beslutningsmyndighet. Hvilken frihet ungdommene rår over i forhold til delegeringsmakt over økonomiske midler vil avgjøre hvorvidt deres medvirkning kan kategoriseres på de nedre eller de øvre trinnene av medvirkningsstigen.

Det var interessant at det var Ungdomsrådet i bykommunen, som allerede hadde egne midler til disposisjon, som ga uttrykk for at de ønsket seg større ressurser i arbeidet. Dette bekrefter uansett at økonomiske ressurser er en faktor som bør være med i betraktningen ved organisering og tilrettelegging av Ungdomsråd i kommuner.

6.3.1.5 Opplæring og kompetansebehov

Ungdomsrådene i de to casekommunene fikk noe opplæring i arbeidet. Opplæringen omhandlet møtестruktur og saksgang, og inkluderte noe om planlegging og planprosesser. I Connor (1988) sin alternative medvirkningsstige brukes nivåer av kunnskap og kompetanse for å vurdere grad av medvirkning i demokratiske prosesser. Dette tydeliggjør kompetanse som et virkemiddel for å fremme eller hemme medvirkning. Tidligere forskning bekrefter at barn og unges deltakelse blir påvirket av hvilken kunnskap og kompetanse de får i arbeidet, og at opplæringen med fordel kan tilpasses til barna som en spesifikk gruppe (Lidén & Ødegård, 2002, Schmidt et al., 2011).

Ungdommene i de to casekommunene ga uttrykk for at opplæring og kunnskap var faktorer som hadde stor betydning for deres arbeid. Mye tid gikk med til opplæring av nye deltakere, og dette stjal tid fra andre områder som de ønsket å bruke ressurser på. Samtidig var de tydelige på at de lærte mye underveis i arbeidet, og at dette ble ansett som verdifullt. Allerede i trinn fire og fem på medvirkningsstigen bruker Hart (1992) begrepet *informert* i forhold til å beskrive grad av medvirkning. Deltakerne i Ungdomsrådet i bykommunen vitnet om at det tidvis kunne være vanskelig å forstå sakene de skulle medvirke i. Ungdommene i begge casekommunene opplevde at deres kompetanseheving i forhold til planprosesser ofte kunne være egeninitiert og personavhengig, og at det dermed var litt tilfeldig hvilken kunnskap Ungdomsrådet innehadde. De var tydelige på at kompetanse var viktig for å kunne ha en mening om saker. Dette tyder på at hvilken opplæring barn og unge introduseres for i medvirkningsarbeidet således vil kunne ha en direkte innvirkning på grad av medvirkning.

6.3.2 Problemstilling 2

Hvordan opplever barn og unge at deres medvirkning i kommunale planprosesser gjennom Ungdomsråd gir empowerment?

Problemstillingen ønsker å belyse om barn og unges medvirkning i kommunale planprosesser kan gi empowerment. I henhold til Pettit (2012) sin beskrivelse av dynamikken mellom medvirkning og empowerment, der han bruker isfjellet som metafor for empowerment-begrepet, er strukturer og normer en del av maktperspektivet som belyser disse mulighetene (Pettit, 2012). Det er derfor relevant å trekke inn funn fra den første problemstillingen for å synliggjøre slike eventuelle sammenhenger.

6.3.2.1 Erfaringer rundt egen kompetanse

Ungdommene som deltok i Ungdomsrådene opplevde tidvis at deres medvirkning ble begrenset ved at planprosessene var uoversiktlige og vanskelig å sette seg inn i på grunn av omfanget. Tidsperspektivet var også gjeldende her ved at de erfarte det som krevende å jobbe mot korte frister når de selv skulle sette seg inn i saker og forstå disse,

før de eventuelt kunne trekke inn de dem skulle representere. Det var sjelden de involverte andre, og da opplevde de at de jobbet utenfor det fellesskapet de var satt til å representere. Innenfor *empowerment som etablering av motmakt* viser horisontal empowerment hvordan begrepet nyttes i kollektiv mobilisering og handling mellom aktører på samme maktnivå (Askheim, 2007). Således kan det se ut som at grad av representativitet, som tidligere ble sett opp mot grad av medvirkning i planprosessen, også kan knyttes opp mot opplevelse av empowerment i samme prosess.

Tidligere forskning har vist at Ungdomsrådet ikke alltid er opptatt av representativitet i eget arbeid for at opplevelsen deres av medvirkning i planprosessen er reell og gir innflytelse (Knudtzon & Tjerbo, 2009). I denne studien ble motsvarende resultater funnet – dette var et område som ungdommene var meget bevisste på. Dette kan gi en indikasjon på at ungdommenes erfaringer, i et empowermentperspektiv, har store variasjoner på dette området.

Deltakerne fra de to casekommunene opplevde at de lærte mye om kommuneplanlegging, og at de økte sin forståelse rundt kommunepolitikken og lokalsamfunnet. Hele deltakelsestiden ble en læreprosess i seg selv, som var positiv i form av økt erfaring utover i de to årene deltakerne satt i Ungdomsrådene. Sett ut ifra empowermentperspektivet, kan også en individorientert tilnærming til begrepet være viktig her, der målet er å styrke den enkeltes individuelle ressurser (Askheim, 2007). Dette er videre sentralt i salutogenesen, der individets empowerment gjennom opplevd mening og kontroll i tilværelsen, påvirker individets resiliens og motstandsdyktighet (Tellnes, 2007). Ut ifra dette synet kan deltakelsen i Ungdomsrådene og den påfølgende læreprosessen ha positiv verdi for ungdommene uavhengig av hvilken reell medvirkning arbeidet innehar. Videre er dette viktig ved at det utfordrer kritikken som den individorienterte tilnærmingen til empowerment-begrepet har fått, at denne ser bort fra de kollektive og politiske maktperspektivene (Askheim, 2007). Samspillet mellom individer og grupper, og deres lokalsamfunn, er avgjørende i empowermentstrategien (Sosial- og helsedepartementet, 1998). På denne måten kan individets empowermentprosesser ha overføringsverdi til gruppene individene tilhører, og videre til samfunnet de deltar i. Slik vil individuelle empowermentprosesser kunne påvirke

kollektiv empowerment og bidra til en utjevning av maktstrukturer. Dette er også sammenfallende med *empowerment som etablering av motmakt* (Askheim, 2007).

Deltakerne i Ungdomsrådene opplevde det som viktig å forstå hva planprosessene og sakene gikk ut på, for at de skulle kunne medvirke i sakene. De var opptatt av direkte kontakt med politikerne, og opplevde at en god dialog med de andre aktørene i planprosessen, kunne være positiv for deres læringsprosess og kompetanseutvikling. Studien til Knudtzon & Tjerbo (2009) viste store variasjoner i grad av kontakt mellom administrasjonen og de unge. Kontakten med politikerne virket å være større, men totalt sett var kontakten med de andre aktørene verken hyppig eller omfattende. For ungdommene i studien til Vestby & Ruud (2012) var læring og kontakt med administrasjon og politikere trukket fram som mulig årsaksfaktor for gode tilbakemeldinger i unges medvirkningsarbeid. En del av begrepet *empowerment som etablering av motmakt* inkluderer også styrking av individer og gruppers kunnskaper og ferdigheter (Askheim, 2007). Hvordan ungdom i Ungdomsråd opplever tilrettelegging av kompetanse og opplæring gjennom kontakt med andre planaktører, vil dermed kunne prege deres opplevelse av empowerment i medvirkningsarbeidet, både som individer og som gruppe.

6.3.2.2 Opplevelser av bevisstgjøring og engasjement

Pløger (2012) definerer planlegging som forholdet mellom kunnskap, makt og institusjonelle rammer. Denne definisjonen kan sees i lys av den markedsorienterte empowerment-retningen, og hvordan denne retningen er inspirert av kommunitaristisk tankegang der en styrking av lokalmiljøet som arena for deltakelse, i større grad kan og bør løse velferdsoppgavene (Askheim, 2007). Slik har empowermentbegrepet en tydelig folkehelseprofil. Barn og unges samfunnsengasjement og bevissthet vil være av betydning for hvordan dette er mulig.

Ungdommene i begge ungdomsrådene i casekommunene ga tilbakemeldinger om at de selv opplevde seg som veldig engasjerte. Samtidig hadde de en bevisst oppfatning av at deres tilstedeværelse i planprosessene hadde en klar funksjon. Deres unike perspektiver på saker, deres egenverdi som ungdom og deres innsikt i denne rollen, var motiverende for medvirkningsarbeidet, og det engasjementet de viste i planarbeidet. De opplevde

også at andre var positivt innstilt til deres engasjement og deltakelse, og ga videre uttrykk for at deres medvirkning i dette arbeidet gjorde dem tryggere i andre situasjoner. Læringen og erfaringen de trakk ut av dette arbeidet ga dem mot til å uttale seg om andre saker, blant annet i politikken. På denne måten kunne medvirkningsarbeidet ha en positiv effekt i lys av individuell empowerment hos den enkelte deltaker. Askheim (2007) beskriver *empowerment som terapeutisk posisjon* og hvordan empowerment har betydning for utvikling av individets ressurser og evne til å løse problemer. Dette kan knyttes opp mot salutogenesen, som benevner empowerment som en nøkkelfaktor i helsefremmende arbeid (Tellnes, 2007).

Ungdommene erfarte at det hadde en utvidet effekt å delta i ungdomsråd, gjennom at deltakelsen gjorde at engasjementet deres ble videreført til andre områder. For å forsøke å forstå årsaken bak dette engasjementet, kan man stille spørsmålet om hvordan dette henger sammen - er barn og unge med i ungdomsråd fordi de er engasjerte eller er de engasjerte fordi de har vært med i ungdomsråd? Deltakerne i Ungdomsrådene mente selv at engasjement kunne være beskrivende for typen ungdom som deltok i ulike styreverv og råd, og at de gjerne var engasjerte på flere områder. I studien til Klausen et al. (2013) ble medvirkningsordninger for barn og unge spesifikt trukket fram som verktøy for rekruttering til lokalpolitikken. I Teige (2005) sin masteroppgave viste resultatene at de fleste av deltakerne i Ungdomsrådene i studien som var engasjert i medvirkningsarbeid over tid, meldte seg inn i et politisk ungdomsparti i løpet av tiden de deltok i Ungdomsrådene. Sett i lys av maktperspektivet i empowerment-teorien, vil denne demokratiopplæringen gi økte muligheter for de unge til å påvirke på andre arenaer i samfunnet. Ungdommenes medvirkning i planprosesser kan således gi empowerment både som individer og grupper. Dette styrkes av Rappaports (1987) teori innen "Community psychology" om empowerment som deltakelse i lokaldemokratiet, og videre innen den demokratiske modellen til Askheim (2007).

6.3.2.3 Konkrete opplevelser av medvirkning

Tidligere forskning har vist funn som tyder på store variasjoner i hva slags opplevelser de unge har hatt gjennom å delta i planprosesser. Der noen har opplevd reell innflytelse, har andre igjen vært kritiske til om de virkelig har blitt hørt (Knudtson & Tjerbo, 2009, Frøyland, 2011, Grimnes, 2007, Teige, 2005). Informantene i de to casekommunene

mente selv at de ble tatt seriøst i planarbeidet, og at deres innspill var viktige . Uansett hvilke føringer som er lagt til grunn for deres erfaringer om hvordan deltakelsen er organisert, og i hvilken grad deres medvirkning var reell, må man kunne anerkjenne deres opplevelse som reell for dem. Dette gjør det videre interessant å forsøke å forstå hvilken sammenheng som ligger til grunn her. Ungdom i studien fra Ruud & Vestby (2011) opplevde at et realistisk forhold til sakene, og hva de kunne oppnå gjennom medvirkning, var viktig for dem. Dette kan indikere at en realitetsorientering av mål og mening i medvirkningsarbeidet kan være avgjørende for opplevd medvirkning og innflytelse, sett ut i fra empowerment som en måte å øke kontroll og makt i forhold til eget liv og samfunnsposisjoner (Askheim, 2007).

Organiseringen av Ungdomsrådene viste også at ungdommenes medvirkning ofte var begrenset til noen spesifikke områder. Ungdomsråd er ofte organisert slik at de har delegert makt til å fordele midler til ungdomstiltak (Knudtzon & Tjerbo, 2009, Ruud & Vestby, 2011). Dette var også tilfellet i bykommunen i denne studien. I studien var ungdommenes positive opplevelse av medvirkning i noen grad preget av at sakene de medvirket i handlet mye om det samme: kiosker, benker og søppelkasser. I noen tilfeller var Ungdomsrådenes medvirkning tydelig preget av maktstrukturene i den kommunale planleggingen. Ungdommene i landkommunen oppfattet Rådmannen i kommunen som subjektiv, og lite åpen for kritikk. Pettit (2012) viser til empowerment som et metaforisk isfjell der de strukturelle normene og forutsetningene, som igjen preges av maktforholdene, er avgjørende for hvordan reell empowerment og medvirkning kan finne sted. Ungdomsrådene opplevde tidvis medvirkning gjennom at de ble invitert inn i møter om spesifikke saker, men erfarte da at kommunen ikke alltid var interessert i for mye detaljer i forhold til deres meninger. Ungdomsrådenes organisering som høringsinstans tyder også på et medvirkningsgrunnlag der ungdom forventes å skulle forholde seg reaktivt til arbeidet i ungdomsrådene. I den grad medvirkningsarbeidet i liten grad legger opp til at de skal initiere egne forslag, kan dette fordre en passivisering i deres arbeid som igjen virker hemmende for de unges empowerment.

Innflytelse er viktig i forhold til makt (Hanssen et al., 2011). I all den grad maktperspektivet er delaktig i empowermentbegrepet, er grad av kontroll og innflytelse nærmest synonymt med hvordan de unge kan oppnå empowerment gjennom deres

deltakelse. I forhold til makt finnes motstykket avmakt (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). I studien av Ruud & Vestby (2009) fra Søndre Nordstrand i Oslo ble det funnet at de unge opplevde større gjennomslagskraft hvis de var mer aktive og fremmet saker selv. Som høringsinstans erfarte de at de ble bedt om å ha en mening om saker der det allerede fantes en oppgjort mening (Ruud & Vestby, 2009). Teige (2005) viser i sine funn hvordan opplevelser av å delta i tungrodd og byråkratiske prosesser, kan gi deltakerne en følelse av avmakt og minske videre interesse og engasjement for politikk (Teige, 2005). Avmaktsfølelsen hos deltakerne i denne studien kom til dels fram i forhold til hvordan deltakerne opplevde tidsperspektivene i planarbeidet. Deltakerne opplevde at det var vanskelig å følge sakene i mål, og å kjenne igjen egen medvirkning, når planprosessene dro ut i tid. Dette indikerer at tidsperspektivet ikke kun er en viktig faktor for tilrettelegging og organisering av arbeidet for å skape reell medvirkning, men også kan få ringvirkninger for hvilken empowerment denne medvirkningen har.

Begge ungdomsrådene fortalte om konkrete saker der de hadde medvirket i forhold til aktivitetstilbud i kommunen. Det var oppsiktsvekkende forskjellige utfall her. I landkommunen hadde ungdomsrådet selv initiert et tiltak om et skate- og aktivitetspark, og kommunen hadde vært delaktig i å utforme en reguleringsplan som hadde blitt godkjent i kommunestyret. Allikevel hadde parken enda ikke blitt bygd, på grunn av klager fra naboer i det nye boligområdet rundt som var redde for støy. I denne saken hadde tilsynelatende medvirkningsprosessen strandet gjennom mangel på forankring i nærmiljøet, selv om de unge selv hadde initiert saken. Sett i lys av effektivitetsperspektivet i medvirkningsteorien, der medvirkning kan nyttiggjøres for å skape aksept for presenterte løsninger og et lavt konfliktnivå (Falleth & Hanssen, 2012), kan dette vise at det ikke er tilstrekkelig å få én gruppe med i medvirkningsarbeid. Hos bykommunen hadde ungdomsrådet bevilget penger fra eget budsjett til å styrke et tilsvarende aktivitetstiltak i kommunen, og opplevde at dette tiltaket videre ble realisert. Dette bekrefter til en viss grad sammenhengen mellom økonomiske ressurser og grad av medvirkning tidligere diskutert, som igjen kan knyttes opp til maktbegrepet innen empowerment-teorien. Hvis disse to kobles mot hverandre, kan vi se delegeringsmakten gitt til ungdomsrådet her som *empowerment som etablering av motmakt*, og en form for kollektiv mobilisering (Askheim, 2007).

Ungdommene mente at det i utgangspunktet var politikerne og planleggerne sitt ansvar å utvikle byen, selv om de hadde rett til å delta i prosessene. Dette bekrefter i så måte at ungdom har et mer begrenset grunnlag for sine samfunnsborgerlige rettigheter under myndighetsalder (Backe-Hansen, 2012). Ungdomsrådet som medvirkningsorgan i dag er organisert ovenfra, som et myndighetsinitiert tiltak (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2011). *Empowerment som etablering av motmakt* står i en viss kontrast til dette, sett i forhold til vertikal empowerment, som fordrer styrking av maktposisjoner oppover i systemet (Askheim, 2007). Man kan her se et motsetningsforhold hvis makthaverne i kommunen, som har initiert tiltaket, ikke er interessert i å dele denne makten. Dette vil i så måte kunne virke direkte inn på barn og unges opplevelse av empowerment gjennom medvirkningsarbeid innen Ungdomsråd. Dette bekrefter videre Pettit (2012) sitt perspektiv på empowerment og medvirkning, uløselig knyttet sammen av maktperspektivet.

7 KONKLUSJONER OG VIDERE IMPLIKASJONER

Regjeringen har gjennom høringsnotatet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013) gått inn for at Ungdomsråd skal lovfestes på lik linje med Eldreråd og Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Et viktig element i dette høringsnotatet er hvordan dette arbeidet skal organiseres både gjennom lovverk og forvaltning. Resultatene fra denne studien indikerer at organisering av barn og unges deltakelse i planprosesser gjennom ungdomsråd er av betydning for hvordan deres medvirkning vil være, og i hvilken grad denne medvirkningen er reell. Dette støttes i stor grad av tidligere forskning.

Denne studien viser at ungdomsråd fungerer på ulike nivåer i forhold til grad av medvirkning i den kommunale planprosessen. Økonomiske ressurser, voksne ressurspersoner tilknyttet arbeidet i Ungdomsrådet, og hvilken opplæring ungdommene introduseres for, er faktorer som vil kunne påvirke deres medvirkning. Videre har det betydning hvordan ungdommene inkluderes i planprosessene. Her er tid en viktig faktor. Det må settes av nok tid til å få Ungdomsrådets bidrag med under de formelle rammene, og de unge må inkluderes på et tidspunkt i prosessen der de kan ha reell innflytelse.

Ved å sette fokus på styrkingen av medvirkningsprinsippet i Plan- og bygningsloven (2008) og Folkehelseloven (2012), og de siste års økning i antall kommuner som har medvirkningsordninger for barn og unge, vil dette være interessante vinklinger for videre forskning, og spørsmålet om dette øker legitimiteten og endrer holdninger hos kommuneadministrasjonen, politikerne og planleggerne. De som skaper de strukturelle rammene for medvirkningsarbeidet i praksis vil i siste instans være de som sitter på makten, og er de som kan sørge for at barn og unges medvirkning i kommuneplanleggingen i praksis blir reell.

Resultatene fra studien viser at deltakerne i ungdomsrådene ikke nødvendigvis er representative for ungdom som populasjon i lokalsamfunn og kommuner. De som deltar i Ungdomsråd er gjerne de som allerede er engasjerte. Dette skaper implikasjoner for behov om videre forskning på sammenhengen mellom deltakelse i ungdomsråd og ulike faktorer som påvirker ungdommenes bakgrunn, slik som etnisitet, foreldrenes sosiale

status, inntekt og utdanning. Spesielt med tanke på Ungdomsråd som en arena for medvirkning og empowerment, og hvordan dette kan muliggjøre utjevning av sosiale forskjeller i samfunnet, er slike faktorer interessante.

Ved en eventuell lovfesting av Ungdomsrådet som medvirkningsordning for ungdom, er det viktig at slike faktorer tas i betraktning. En lovfesting vil kreve en tydeliggjøring av retningslinjene i forhold til organisering, representativitet og inkludering av utsatte grupper innen ungdomspopulasjonen. Dette må sikres for å hindre at slike ordninger bidrar til å skape et større sprik mellom resurssterke og ressursvake ungdommer, og igjen bidra til større sosiale ulikheter, noe som vil gå på tvers av intensjonene og føringene i lovverket.

Ungdommene i de to casekommunene opplevde i større og mindre grad at deres medvirkning hadde nytteverdi og ga resultater i kommuneplanleggingen. Grad av medvirkning vil også påvirke hvordan ungdommene selv opplever sin deltakelse i Ungdomsrådet, og igjen ha implikasjoner for hvordan dette påvirker deres empowermentprosesser. Empowerment er viktig for ungdommene, både i lys av egen bevisstgjøring og utvikling, men også i forhold til hvordan deres medvirkning i Ungdomsråd kan fungere som demokratiopplæring, og forme deres roller som framtidige samfunnsborgere.

Videre implikasjoner for forskningen bør også inkludere i hvilken grad det er hensiktsmessig å inkludere barn og unge i ulike demokratiprosesser. Dette studiet bekrefter i stor grad funn fra tidligere forskning på Ungdomsrådets medvirkning, der medvirkningen sjelden eller aldri når øverste trinn på medvirkningsstigen. I lys av dette bør barn og unges deltakelse vurderes ut ifra at denne gruppen er en spesiell samfunnsgruppe under myndighetsalder, med begrensede demokratiske rettigheter. Barn og unge bør ha rett til å begrense sin deltakelse ut fra egne behov og ønsker som barn. Ved at medvirkningen blir et krav fra forvaltningen, framfor en mulighet, kan dette skade intensjonene i Barnekonvensjonen (1989), ved at ansvaret for å ivareta hensynet til barn og unge i større grad legges på de unge selv.

Ut ifra hvordan Barnekonvensjonen er basert på de tre P-er; provision (forsørgelse), protection (beskyttelse) og participation (deltakelse), er det viktig at helhetsbildet får råde i spørsmål vedrørende barn og unge, og at alle avgjørelser som tas *med* og *for* barn, er basert på de alle tre, og ikke kun sistnevnte. En ensidig fokus på participation (deltakelse) vil i så fall kunne gi et skjevt bilde av hva som er "barnets beste".

Vi bør videre stille oss selv og samfunnet noen enkle, men komplekse spørsmål:

Kan vi få for mye demokrati for barn og unge? Og hva er egentlig demokratisk, sett ut ifra barnas perspektiv?

Disse spørsmålene kan være viktig å bringe med seg i arbeidet videre med Ungdomsråd og andre medvirkningsarenaer for barn og unge.

8 REFERANSER

- Aarsæther, N. et al. (2012). Kap. 1: utfordringer for norsk planlegging. I: N. Aarsæther et al. (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging*. (s.15-24). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Amdam, R. (2012). Kap. 15: Fokus på prosess: Kommunikativ og samarbeidende planlegging. I: N. Aarsæther et al. (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging*. (s.273-290). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Planning Association, Vol. 35: No.4, July. pp. 216-224
- Askheim, O. P. (2007). Kap. 2: Empowerment – ulike tilnærminger. I: Askheim & Starrin, B. *Empowerment i teori og praksis*. (s. 21-33). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Backe-Hansen, E. (2011). *Teoretiske perspektiver i synet på ungdoms medvirkning – en litteraturgjennomgang*. Oslo: Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).
- Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (2011). *Veileder i arbeidet med ungdomsråd – en håndbok for sekretærer og koordinatore*. Oslo: Departementenes Servicesenter.
- Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (2011). *Ungdom, makt og medvirkning* (NOU 2011:20). Oslo: Departementenes Servicesenter.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006). *Håndbok –modell Ungdomsråd 2006*. Hentet fra: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bld/bro/2006/0011/ddd/pdfv/288518-handbok_ungd.rad.pdf
- Barne- og likestillingsdepartementet (2006). *Rundskriv Q-27/ 2006 B. Deltakelse og innflytelse fra barn og ungdom – informasjon og veiledning for arbeidet i kommunene*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (2007). *Gode råd er ikke dyre!* Hentet fra: <http://www.bufetat.no/bufdir/deltasenteret/publikasjoner/Gode-rad-er-ikke-dyre>
- Barton, H., Grant, M., Mitcham, C., & Tsourou, C. (2009). Healthy urban planning in European cities. *Health Promotion International*, vol.24, No. S1. doi:10.1093/heapro/dap059.
- Connor, D. M. (1988). A new ladder of participation. *National Civic Review*, vol. 77, No. 3, s. 249-257.
- Falleth, E. (2012). Kap. 3: Introduksjon til norsk planlegging. I: N. Aarsæther et al. (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging*. (s.49-62). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

- Falleth, E. & Saglie, I. L. (2012). Kap. 5: Kommunal arealplanlegging. I: N. Aarsæther et al. (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging*. (s.85-101). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E. & Hanssen, G. S. (2012). Kap. 10: Medvirkning i planlegging. I: N. Aarsæther et al. (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging*. (s.187-203). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Folkehelseforeningen & Sunne kommuner (2012). Folkehelse på tvers. Hentet fra: http://www.umb.no/statisk/helse/2012_folkehelsepaatversrapport.pdf
28.04.14 kl. 11.20
- Folkehelseloven. LOV 2011-06-24 nr.29 (2011). Hentet fra: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>
- Frøyland, L.R. (2011). *Unges syn på deltakelse og innflytelse i skolen, lokalpolitikken og sivilsamfunnet*. NOVA Notat 7/2011. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Førde, R. (2010). *Helsinkideklarasjonen*. Hentet fra: <https://www.etikkom.no/Templates/Pages/FBIBArticle.aspx?id=845>
- Grimeland, J. (2013). *Prosjektskisse om Borgere i alle livsfaser - viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer*. Upublisert material. Avdeling for Helsefag, Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Grimnes, G. (2007). *Ungdomsråd – et godt tiltak for deltakelse og innflytelse i lokaldemokratiet? - En studie av kommunalt initierte ungdomsråd i to kommuner*. (Masteroppgave i statsvitenskap). Universitetet i Tromsø.
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K., Vabo, S. I. (2011). Kap. 2: Grunnbegrep i statsvitenskap. I: *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. (3.utgave) Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hart, R. (1992). Children's participation. From tokenism to citizenship. *Innocenti Essays no.4*. Firenze: UNICEF.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2007). *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*. (St.meld. nr. 20. 2006-2007). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling - på rett sted - til rett tid*. (St.meld. nr. 47, 2008-2009). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2011). *Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011-2015*. (St.meld. nr.16, 2010-2011). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2013). *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*. (St.meld. nr. 34, 2012-2013). Oslo: Departementenes servicesenter.

- Holsen, T. (2007) Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ. I: Ravna, Ø. (Red.), *Areal og eiendomsrett* (s. 104-127). Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Kristoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- 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. Samarbeidsrapport NIBR/ Uni Rokkansenteret*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Klima- og miljødepartementet (2011) *T-1497, Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/2011/nasjonale-forventninger.html?id=649923>
- Knudtson, L. & Tjerbo (2009). *De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker (NIBR 2009:34)*. Oslo: Norsk Institutt for By- og regionsforskning.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2005). *Barn og arealplanlegging - med vekt på regulerings- og bebyggesplaner. Veileder for barnerepresentanten*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/2005/barn-og-arealplanlegging.html?id=88197> 08.04.14 kl. 14.15
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013). *Høring – Lovfesting av medvirkningsordning for ungdom*. Hentet fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/lovfesting-av-medvirkningsordning-for-un/horingsnotat.html?reg_oss=1&id=736360 23.04.14 kl. 10.00
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013). Kommunalnytt nr. 7 2013, årgang 10. Hentet fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/tidsskrift_nyhetsbrev/2013/kommunalnytt-nr-7-2013.html?id=734104 07.05.14 kl. 11.00
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Plan*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/plan--og-bygningsloven/plan.html?id=1317> 03.04.14 kl. 11.30
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju (2.utgave)*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Larun, L. (2010). Analyselogg som virkemiddel for refleksivitet i kvalitative studier. *Michael 2010*; suppl 9: 55–60. Hentet fra: http://www.dnms.no/index.php?supp_id=123812&a=5 20.04.14 kl. 15.00
- Lidén, H. & Ødegård, G. (2002). *Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltakelse*. NOVA-rapport 6/ 02. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Malterud, K. (2011). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning (3.utgave)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Menneskerettsloven. LOV 1999-05-21 nr. 30 (1999) *Vedlegg 8. FNs Barnekonvensjon*. Hentet fra: http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_8#KAPITTEL_8
- Miljøverndepartementet (2009). *T-1476/2009. Planlegging etter Plan- og bygningsloven*. Oslo: Statens Forurensningstilsyn.
- Miljøverndepartementet (2012). *T-1513/2012. Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Klima- og forurensningsdirektoratet.
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge For the Common Good*. New York: Oxford University Press Inc.
- Naidoo J, & Wills J. (2009). *Foundations for Health Promotion (3.utgave)*. Baillière Tindall: Elsevier.
- Nyeng, F. (2012). *Nøkkeltbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Patton, M.Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods (3.utgave)*. Thousand Oaks, California: Sage Publication, Inc.
- Pettit, Jethro (2012) *Empowerment and Participation: bridging the gap between understanding and practice*. Institute of Development Studies. Hentet fra: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2012/JethroPettit.pdf> 29.04.14 kl. 09.30
- Plan- og bygningsloven. LOV 2008-06-27 nr.71 (2008). Hentet fra: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=Plan-+og+byggningsloven>
- Pløger, J. (2012). Kap. 14: Planlegging, kunnskap og makt. I: N. Aarsæther et al. (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging*. (s.256-271). Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Pløger, J. (2013) Makt, strid, liv- og avmakt. *Plan nr 3/2013. Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og byplan og regional utvikling*, s. 14-17.
- Rappaport, J. (1987). Terms of Empowerment/ Exemplars of Prevention: Toward a Theory for Community Psychology. *American Journal of Community Psychology*, vol. 15, No. 2, pp 121-148. Hentet fra: [http://www.new-gallery-of-art.com/pdf/antioch/6.%20Rappaport%20\(1987\).pdf](http://www.new-gallery-of-art.com/pdf/antioch/6.%20Rappaport%20(1987).pdf)
- Ratifyop3crc (2014, 29. april). Ratifyop3crc. International coalition for the oprc on a communications procedure. Hentet fra: ratifyop3crc.org
- Rittel, H.W.J. & Webber. M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, s. 155-169.
- Ruud, M. E. & Vestby, G. M. (2011). *Utviklingen av Søndre Nordstrand. Deltakelse og medvirking fra innbyggerne (NIBR 2011:19)*. Oslo: Norsk Institutt for By- og

regionsforskning.

-Sørensen, M., Graff-Iversen, S., Haugstvedt, K.-T., Enger-Karlsen, T., Narum, I.G., Nybø, A. (2002) "Empowerment" i helsefremmende arbeid. *Tidsskrift for Nor Legeforening* nr. 24, 2002; 122.

-Schmidt, L., Guttu, J., Knudtzon, L. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune* (NIBR 2011:1). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

-Shier, H. (2001). Pathways to Participation: Openings, Opportunities and Obligations. *Children and Society*, vol 15, s. 107-117.

-Sosial- og helsedepartementet (1998) *Det er bruk for alle. Styrking av folkehelsearbeidet i kommunene* (NOU 1998:18) Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.

-Statistisk Sentralbyrå (2014). Barn og unge i befolkningen. Hentet fra: <http://www.ssb.no/a/barnogunge/2013/bef/> 06.05.14

Teige, K. H. (2005). *Unge medborgere? En kvalitativ analyse av demokratisk opplæring, medborgerskap og politisk engasjement hos medlemmer i norske ungdomsråd*. (Masteroppgave i statsvitenskap). Norges Teknisk-naturvitenskapelige Universitet, Trondheim.

-Tellnes, G. (2007) Salutogenese – hva er det? *Michael* 2007;4:144-9. Hentet fra: http://www.dnms.no/index.php?seks_id=84169&a=1

- United Nations (UN)(1989) *FNs konvensjon om barnets rettigheter* (*Barnekonvensjonen/ Convention on the Rights of the Child*). Hentet fra: <http://www.fn.no/Bibliotek/Avtaler/Menneskerettigheter/FNs-konvensjon-om-barnets-rettigheter-Barnekonvensjonen> 07.04.14 kl. 14.00

- Vestby, G.M. & Ruud, M.E. (2012). *Ungdom og lokal samfunnsutvikling. Hvordan involveres ungdom på fylkeskommunalt nivå* (NIBR 2012:16). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- World Health Organization (WHO)(1986). *Ottawa Charter of Health Promotion*. Hentet fra: <http://www.crrps.org/download/OttawaCharter.pdf> 10.04.14 kl. 13.30

- World Health Organization (WHO)(2005). *Bankok Charter of Health Promotion in a Globalised World*. Hentet fra: http://www.who.int/healthpromotion/conferences/6gchp/hpr_050829_%20BCHP.pdf 10.04.14 kl. 13.40

- World Health Organization (WHO) (2009). *Milestones in Health Promotion: Statements from Global Conferences*. Geneve: World Health Organization.

- World Medical Association (WMA) (1964, 2008). *WMA Declaration of Helsinki – Ethical Principles for Medical Research Involving Human Subjects*. Hentet fra: <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/b3/index.html>

9 VEDLEGG

- 1) Godkjenning fra NSD
- 2) Samtykkeerklæring
- 3) Intervjuguide
- 4) Transkripsjonsmal

1) Godkjenning fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Jorid Grimeland
Institutt for ergoterapi og ortopediingeniørfag
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4, St. Olavs plass
0130 OSLO

Vår dato: 22.03.2013

Vår ref:33697 / 3 / LT

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 05.03.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

33697 *Borgere i alle livsfaser. Viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer. Sammenlignende studie mellom en bykommune og en landkommune*
Høgskolen i Oslo og Akershus, ved institusjonens øverste leder
Behandlingsansvarlig *Jorid Grimeland*
Daglig ansvarlig

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i melde skjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.07.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Bjørn Henrichsen


Lis Tenold

Lis Tenold tlf: 55 58 33 77
Vedlegg: Prosjektvurdering

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svuuit.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 33697

Det gis skriftlig informasjon og innhentes skriftlig samtykke. Det innhentes samtykke fra foresatte for personer under 18 år. Personvernombudet finner skrivet i utgangspunktet godt utformet, men forutsetter at det også angis dato for prosjektslutt, her 01.07.2016. Personvernombudet legger til grunn for sin godkjenning at revidert skriv ettersendes før det tas kontakt med utvalget.

Prosjektet skal avsluttes 01.07.2016 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn/koblingsnøkkel slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. yrke, alder, kjønn) fjernes eller grovkategoriseres slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.

Prosjektet gjennomføres i samarbeid med Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås, Kristiansand og Oppegård kommune. Høgskolen i Oslo og Akershus er behandlingsansvarlig institusjon. Personvernombudet forutsetter at behandlings-/ansvarsfordelingen formelt er avklart mellom institusjonene. Vi anbefaler at det utarbeides en avtale som omfatter ansvarsfordeling, ansvarsstruktur, hvem som initierer prosjektet, bruk av data og eventuelt eierskap.

Jorid Grimeland

From: Juni Skjold Lexau <juni.lexau@nsd.uib.no>
Sent: 24. april 2013 13:55
To: Jorid Grimeland
Subject: Prosjektnr: 33697. Borgere i alle livsfaser. Viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer. Sammenlignende studie mellom en bykommune og en landkommune

Hei,

Vi viser til endringsmelding for prosjekt 33697, mottatt 23.04.2013.

Vi har registrert at Eldrerådet fra en annen kommune inkluderes i utvalget. Vi har ingen innvendinger eller bemerkninger til denne endringen.

viser til våre tidligere vurderinger og vårt brev datert 22.03.2013, og legger til grunn at prosjektopplegget for øvrig er uendret.

Ta gjerne kontakt dersom noe er uklart.

--

Vennlig hilsen

Juni Skjold Lexau
Rådgiver ved Personvernombudet for forskning Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

Tlf. direkte: (+47) 55 58 36 01 - Tlf. sentral: (+47) 55 58 81 80
E-post: Juni.Lexau@nsd.uib.no - www.nsd.uib.no/personvern
Adresse: Harald Hårfagres gate 29, 5007 BERGEN

2) Samtykkeerklæring

SAMTYKKE-ERKLÆRING OM Å DELTA I INTERVJU I PROSJEKTET

”Borgere i alle livsfaser - viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer.”

Jeg er ansatt som lektor ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA), Fakultet for Helsefag (HF). Jeg arbeider til daglig med utdanning i folkehelsearbeid. Jeg skal gjennomføre et prosjekt for å finne ut om barn, unge, eldre og funksjonshemmede trekkes godt nok med når kommunen lager sine planer.

For å finne ut av dette, ønsker jeg å intervju:

- 1) Faste medlemmer i Kommunalt råd for funksjonshemmede
- 2) Faste medlemmer i Eldrerådet
- 3) Barnerepresentanten, leder av Ungdomsrådet (UR) og leder av Barn og unges kommunestyre (BUK). Jeg vil be barnerepresentanten/folkehelsekoordinatoren om å være med på intervjuene av lederne for UR og BUK.

Spørsmålene som stilles i intervjuet er:

1. *Hvordan og i hvilken grad er dere trukket inn i planarbeidet ved utforming av utearealer?*
2. *Hvordan kan medvirkning og deltakelse i planprosessen føre til økt samfunnsengasjement og evnen til å si deres mening på andre områder?*
3. *Hva er deres behov for kunnskap for å delta i planprosesser?*

Når skal intervjuene gjennomføres?

Intervjuene blir gjennomført våren 2013, helst i april/mai.

Metoder som skal benyttes for å innhente opplysninger:

Det tas lydopptak av intervjuet i tillegg til notater.

Hva innebærer dette for deg som deltager?

Alt du sier vil bli behandlet konfidensielt av intervjuer og to studenter. Verken ditt eller kommunens navn vil være synlig i skriftlig materiale. Opplysningene anonymiseres og lydopptakene slettes etter prosjektet.

Det er frivillig å være med og det er mulig å trekke seg når som helst underveis, uten begrunnelse. Jeg håper du har lyst til å bli intervjuet. For å delta må du skrive under på denne samtykke-erklæringen og levere den til kommunens kontaktperson for ditt råd. Er du under 18 år, må en av dine foresatte skrive under.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 22 45 25 30, eller sende en e-post til jorid.grimeland@hioa.no Du også kan kontakte mine veiledere, professorene John E. Berg, HiOA HF, john-erik.berg@hioa.no og Camilla Ihlebæk, UMB, ILP, camilla.ihlebak@umb.no

Studien meldes til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.
Med vennlig hilsen

Jorid Grimeland
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for helsefag,
Pb 4 St. Olavs Plass, 0130 Oslo

Samtykkeerklæring om at jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i prosjektet.

Signatur Telefonnummer foresattes
sign hvis du er under 18 år)

3) Intervjuguide

Intervjuguide til prosjektet: Borgere i alle livsfaser - viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer.

Sammenlignende studie mellom en bykommune og en landkommune

1. Hvordan og i hvilken grad er mennesker med en funksjonsnedsettelse, eldre og barn og unge trukket inn i kommuneplanarbeidet i utforming av utearealer? Hvordan har medvirkningen vært? Hvordan har deltakelsen vært? Hvem har deltatt? Har dere avdekket barrierer i utearealene? Hvis ja, hvordan ble de mottatt? Har dere kommet med forslag om forbedringer? Hvis ja, hvordan ble de mottatt?

Hvilke resultater ble det av medvirkningen og deltakelsen? Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. Disse kan samarbeide med eldreråd. Det er også lovfestet at kommunene skal ha en barnas representant i plansaker. Hvordan opplever dere at dette følges opp i kommunen? Hvordan har dere involvert de dere representerer?

2. Hvordan kan medvirkning og deltakelse i planprosessen innvirke på informantenes egenmobilisering og hverdagsliv? Hvordan kan medvirkning og deltakelse i fysisk planlegging bidra til din egenmobilisering? Hva slags påvirkning har medvirkningen og deltakelsen hatt for din hverdag?

Har det hatt overføringsverdi til andre arenaer i livet? Hvis ja, hvordan? Hvordan har involvering av de representerer hatt for dem?

3. Hva er informantenes behov for kompetanse for å delta i slike planprosesser?

Har dere blitt tilbudt opplæring? Hvis ja, hva slags? Hvis nei - Hvilke behov for kompetanse bør det legges til rette for? Hvordan tilrettelegge for kompetanseøkning?

Hva slags behov for opplæring har de dere representerer hatt?

4) Mal for transkribering

Tegn for transkribering FoU utearealer

I starten:

Angi kommunenummer og navn for utvalget/rådet.

Angi antall informanter i utvalget/rådet

- Første bokstaven i fornavn merket med F=female og M=male i ()
- Korte pauser= (...)
- Avbrytelser //
- Understreking muntlig = understreket i tekst

(Johannessen et al., 2010).



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no