

# **STEMMERETT FOR 16-ÅRINGER**

**RESULTATER FRA EVALUERINGEN AV  
FORSØKET MED SENKET STEMMERETTSALDER  
VED LOKALVALGET 2011**

Johannes Bergh (red.)

Institutt for samfunnsforskning  
Rapport 2014:1

# Stemmerett for 16-åringer

Resultater fra evalueringen av forsøket  
med senket stemmerettsalder ved  
lokalvalget 2011

Johannes Bergh (red.)

© Institutt for samfunnsforskning 2014  
Rapport 2014:1

**Institutt for samfunnsforskning**

Munthes gate 31

PO Box 3233 Elisenberg

NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (trykk): 978-82-7763-425-8

ISBN (pdf): 978-82-7763-426-5

ISSN: 0333-3671

[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>7</b>
<b>Del I - Innledning</b>	<b>9</b>
Bakgrunn for forsøket	10
Referanser	13
<b>Del II - Hovedfunn</b>	<b>15</b>
<b>2.1. De rettslige rammene</b>	<b>17</b>
<b>2.2. Kommunenes arbeid med forsøket</b>	<b>21</b>
<b>2.3. De politiske partiene</b>	<b>27</b>
<b>2.4. Valgdeltakelse</b>	<b>31</b>
<b>2.5. Stemmegivning blant 16- og 17-åringer</b>	<b>35</b>
<b>2.6. Politisk modenhet blant 16- og 17-åringer</b>	<b>45</b>
<b>2.7. Holdninger til stemmerett for 16-åringer</b>	<b>51</b>
<b>2.8. Langsiktige konsekvenser av forsøket?</b>	<b>57</b>
<b>2.9. Avsluttende drøfting</b>	<b>67</b>

**Del III - Vitenskapelige arbeider** **71**

**3.1. Stemmerett for 16- og 17-åringer?**

**Rettslige aspekter** **73**

*av Sigrid Stokstad*

Innledning 73

Stemmerett 81

Valgbarhet 83

Ombudsplikt 85

Myndighet 93

Reguleringen av 16- og 17-åringers rettslige  
handleevne 95

Er lovgiver bundet av folkerettslige krav til  
stemmerettsalder? 102

Hva slags endringer i lov og grunnlov kreves for  
stemmerett til 16- og 17-åringer? 106

Hensynet til sammenheng i regelverket 115

Hva slags valg bør være omfattet av senket  
stemmerettsalder? 120

Sammendrag 123

Kilder 124

**3.2. Stemmerett for 16-åringer:**

**Forsøk som flernivåinnovasjon** **127**

*av Guro Ødegård og Jo Saglie*

Innledning 127

Demokratisk innovasjon 128

Data og metode 131

Ideen bak stemmerettsreformen:

Fra ungt engasjement til statlig forsøk 132

De utvalgte kommunene 134

Prosjektorganisering: Interne og eksterne  
samarbeidsrelasjoner 136

Nettverksressurser og mellomromskompetanse:  
Fire casekommuner 140

Avslutning: Hva bidro til demokratisk merverdi? 144

Litteratur 146

<b>3.3. Flere unge listekandidater?</b>	
<b>Nominasjon, valgkamp og listeretting</b>	<b>149</b>
<i>av Jo Saglie og Jacob Aars</i>	
Innledning	149
Om nominasjon ved lokalvalg	150
Antakelser om stemmerettsforsøket og alderssammensetningen	151
Data	153
Stemmerettsforsøket – slik partilag og lister opplevde det	155
Forsøkskommunene i perspektiv	165
Avslutning	177
Referanser	178
<b>3.4. Finnes en ideell stemmerettsalder?</b>	
<b>En analyse av debatter og forskning rundt stemmerett for 16-åringer</b>	<b>181</b>
<i>av Guro Ødegård</i>	
Land med stemmerett for 16-åringer	183
Stemmerettens utvikling i Norge	185
Debattene for og imot redusert stemmerettsalder	187
Demokratihensyn	190
Modenhet	192
Andre rettighetsbaserte aldersgrenser	193
Konstitusjonell praksis	194
Valgdeltagelse og modenhet: forskningsbaserte perspektiver	195
Vil 16-åringer bruke stemmeretten?	198
Er 16-åringer modne nok?	200
Avsluttende drøftelse. Konsekvenser og utfordringer ved senket stemmerettsalder	204
Litteratur	206
<b>3.5. Ungdomsvalget 2011</b>	<b>211</b>
<i>av Johannes Bergh og Guro Ødegård</i>	
Innledning	211
Politisk mobilisering i lys av terror	214
Tidligere erfaringer med senket stemmerettsalder	216
Resultater: Det norske lokalvalget i 2011	218
Drøftelse. Ungdomsvalget 2011:	

Tre mulige forklaringer	229
Langsiktige effekter	231
Litteratur	231
Appendiks	234
<b>3.6. Does Voting Rights Affect the Political Maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian Voting-Age Trial</b>	<b>235</b>
<i>av Johannes Bergh</i>	
Introduction	235
Political Maturity and the Voting Age Debate	237
The 2011 Norwegian Voting Age Trial	239
Measuring Political Maturity	241
Data – the Norwegian High School Election Survey	246
Results	248
Conclusion	263
References	265
<b>3.7. Forsøkets ringvirkninger. En oppfølgingsstudie av casekommunene to år etter.</b>	<b>267</b>
<i>av Guro Ødegård</i>	
Data og metode	268
Kommunenes motiver for å bli forsøkskommune	271
Effekter av forsøket i den enkelte kommune	273
Demokratieffekt på sikt? En drøftelse	292
Referanser	302
<b>Sammendrag / summary</b>	<b>303</b>

# Forord

I denne rapporten presenteres resultatene fra evalueringen av forsøket med stemmerett for 16-åringer ved kommunestyrevalgene i 2011. Evalueringen er gjennomført av Institutt for samfunnsforskning (ISF), i samarbeid med UNI Rokkansenteret. Prosjektleder er Johannes Bergh ved ISF. Prosjektmedarbeiderne er Guro Ødegård og Jo Saglie ved ISF, Jacob Aars, Dag Arne Christensen og Kristin Strømsnes ved UNI Rokkansenteret, samt Sigrid Stokstad ved NIBR. Forskningsprosjektet som ligger til grunn for rapporten er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet.

Formålet med evalueringen har vært å gjennomføre en empirisk studie av forsøket, med henblikk på hvilke generelle lærdommer forsøket gir i forhold til spørsmålet om stemmerettsalder. De sentrale argumentene for eller imot stemmerett for 16-åringer blir empirisk belyst i rapporten. I noen tilfeller gir resultatene støtte til argumenter mot en senket stemmerettsalder; i andre tilfeller støtter resultatene argumenter for stemmerett til 16-åringer. Noen resultater er det også vanskelig å plassere i forhold til denne debatten. Rapporten tar ikke stilling til spørsmålet om stemmerettsalderen i Norge bør senkes; heller ikke for hvilke valg den eventuelt bør senkes. Det er politiske spørsmål som avgjøres av Stortinget. Rapportens bidrag er å tilføre kunnskap og nye forskningsresultater til diskusjonen om dette temaet.

Vi ønsker å takke Julie Ane Ødegaard for samarbeid og nyttige innspill i løpet av prosjektperioden, og Atle Hennem Haugsgjerd for arbeidet med tilrettelegging av rapporten.





# Del I

## Innledning

Formålet med denne rapporten er å gi en samlet fremstilling av resultatene fra evalueringen av forsøket med nedsatt stemmerettsalder ved kommunevalgene i 2011. Hoveddelen av resultatene fra prosjektet foreligger allerede i ulike publikasjoner fra forskerne i prosjektgruppen. Det er likevel ønskelig å gi en samlet fremstilling av disse.

Rapporten er delt i tre deler. I denne første delen gjør vi rede for bakgrunnen for forsøket, og hvilke sentrale spørsmål som har vært diskutert i offentligheten i forbindelse med en eventuell senkning av stemmerettsalderen. I del II tar vi for oss åtte spørsmål som evalueringsprosjektet har som oppgave å besvare. Hovedresultatene fra prosjektet presenteres i del II som svar på de åtte spørsmålene. Den tredje delen av rapporten er en antologi av publiserte og noen nye upubliserte manuskripter fra prosjektgruppen. Her gjennomføres mer grundige analyser av de mest sentrale spørsmålene i prosjektet.

To publiserte manuskripter fra prosjektgruppen er likevel ikke med i denne rapporten. Det gjelder rapporten «Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett - En kunnskapsoversikt» av Guro Ødegård og Jacob Aars, fra 2011. Bidraget foreligger allerede som en rapport fra prosjektet.

Det andre bidraget som ikke kommer med her, er bokkapitlet «Stemmerett for 16-åringer: Deltakelse og dilemmaer» av Guro Ødegård, Johannes Bergh, Jo Saglie og Sigrid Stokstad, som inngår i boken «Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011», redigert av Johannes Bergh og Dag Arne Christensen. Bokkapitlet kan sees som en kortfattet foreløpig rapportering fra prosjektet. Alle resultatene som beskrives i bokkapitlet inngår nå i denne rapporten. Det er derfor unødvendig å gjengi bokkapitlet her.

## Bakgrunn for forsøket

Stemmerettsforsøket er ikke presset fram av den politiske eliten i Norge. Snarere tvert imot. Flertallet i to offentlige utredninger, Valglovutvalget (NOU 2001:3) og Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2006:7) sa begge nei til senket stemmerettsalder. Ved flere anledninger, blant annet i 2007, avviste Stortinget grunnlovsforslag om allmenn stemmerett for 16-åringer mot SVs og Venstres stemmer (Innst. S.nr.188 (2006–2007)). Ungdommens maktutredning drøftet forslaget, tre måneder etter 2011-valget, og ble det første offentlige utvalget hvor et flertall gikk inn for å senke stemmerettsalderen – enten bare ved lokale eller også ved nasjonale valg (NOU 2011: 20). Det er primært representanter fra interessebaserte ungdomsorganisasjoner som har vært premissleverandør, men heller ikke her har det vært en unison støtte til en reform. Enigheten rundt en forsøksordning har imidlertid vært stor (se Ødegård og Saglie 2013, gjengitt i del III). Foruten ungdomsorganisasjoner har også enkeltkommuner, med lokale ungdomsråd i spissen, vært frontløpere. Presset fra kommuner og enkelte ungdomsgrupper gjør at forsøket kan karakteriseres som «bottom-up»-initiert (kapittel 2, del III).

Inkludering av nye sosiale grupper i demokratiet utfordrer roffestede tradisjoner og sedvaner om hvem som skal inneha rettigheter – og plikter som følger. Dette har gitt en polarisert debatt der argumentene i stor grad framstår som normative, både i Norge og Europa ellers. I en gjennomgang av offentlige utredninger i Storbritannia, Sverige og Norge har Ødegård og Aars (2011) sett at for- og motargumentene kretser rundt demokratiske, rettslige, utviklingspsykologiske og konstitusjonelle prinsipper.

De demokratiske argumentene knytter seg til en oppfatning om at demokratiet vil bli styrket ved en senkning av stemmerettsalderen. Et større antall borgere får ta del i valgdemokratiet og de unge vil få økt innflytelse over beslutninger som berører deres hverdagsliv, nærmiljø og framtid. Dette antas å ha positive effekter på deres deltagelse videre i livet. Et motargument er at den samlede valgdeltagelsen vil gå ned, da unge velgere stemmer i mindre grad enn eldre. I tillegg er en høy andel blant de unge selv skeptiske til å gi 16-åringer stemmerett. Det er med andre ord ikke et «ungdomskrav».

De mest benyttede motargumentene synes likevel å være knyttet opp mot *modenhet* og *utviklingspsykologiske* perspektiver. I all

hovedsak baserer disse seg på at 16-åringer har et lavere politisk kunnskapsnivå, lavere politisk interesse og i større grad enn eldre aldersgrupper påvirkes av ekstreme politiske synspunkter.

De *rettslige* argumentene er også sentrale. Forkjemperne mener at dersom man kan bli holdt strafferettslig ansvarlig, bør man også være med å vedta de lovene som berører en. «No taxation without representation», heter det i den britiske kampanjen *Votes at 16* ([www.votesat16.com.uk](http://www.votesat16.com.uk)), med klare hentydninger til at 16-åringer er en viktig arbeidskraftressurs gjennom sitt deltidsarbeid. Motstanderne benytter *konstitusjonelle* argumenter knyttet til myndighetsalder. Det fremstilles som ønskelig at harmoniseringen av myndighets-, stemmeretts- og valgbarhetsalder opprettholdes. Dette er tre aldersgrenser som er tett sammenvevd med hensyn til plikter, rettigheter og ansvarlighet, forhold som ikke bør – eller rettslig sett kan – brytes. I en norsk kontekst har imidlertid forkjemperne argumentert for at myndighets- og stemmerettsalder ikke alltid har vært den samme (se også Ødegård & Aars 2011).

Det var i juni 2008 regjeringen, ved daværende kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa (Senterpartiet) i Stortingsmelding nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati*, fremmet forslag om en forsøksordning ved lokalvalget i 2011, der 16-åringer «i nokre få, einiskilde kommunar» (ibid. Pkt 5.2.7) skulle få stemmerett ved kommunevalget. Med Stortingets godkjenning ble landets kommuner invitert til å delta i forsøket.<sup>1</sup> I alt 143 kommuner ønsket å være med, mens 20 kommuner samt Longyearbyen lokalstyre (Svalbard) ble valgt ut.<sup>2</sup> Bak utvelgelsen lå kriterier knyttet til variasjon i kommunestørrelse, geografi, ordførerens parti,

- 
1. Samtlige av landets kommuner ble i brev fra kommunal- og regionalministeren, datert 14. april 2009, invitert til å søke om å bli med i forsøket.
  2. De utvalgte kommunene var: Marker (Østfold), Lørenskog (Akershus), Hamar (Hedmark), Vågå (Oppland), Sigdal (Buskerud), Re (Vestfold), Porsgrunn (Telemark), Grimstad (Aust-Agder), Mandal (Vest-Agder), Gjesdal (Rogaland), Stavanger (Rogaland), Austevoll (Hordaland), Luster (Sogn og Fjordane), Ålesund (Møre og Romsdal), Osen (Sør-Trøndelag), Namdalseid (Nord-Trøndelag), Tysfjord (Nordland), Kåfjord (Troms), Hammerfest (Finnmark), Kautokeino (Finnmark). Fire av dem (Re, Hammerfest, Mandal og Ålesund) deltok også i forsøket med e-valg (se kapitlet til Segaaard m.fl.).

urbanitetsgrad, innbyggernes alderssammensetning og om kommunene kunne vise til «ein medviten politikk på aktivt å trekkja ungdom med i politisk arbeid eller annan medverknad i kommunale politiske prosessar».<sup>3</sup> De 21 forsøkskommunene er slik sett ikke et tilfeldig utvalg av norske kommuner.

Selv om forsøksvelgernes stemmer skulle telle likt med andre, ble det foretatt to avgrensninger. For det første kunne ikke forsøksvelgerne stemme ved fylkestingsvalget, bare ved kommunevalget. For det andre var 16- og 17-åringene ikke valgbare, og kunne følgelig ikke stå på partienes valglistor til kommunestyret. Dette var et brudd med det generelle prinsippet om at stemmerett og valgbarhet til kommunestyret er koblet sammen (jf. Valglovens § 3-3).

Det uttalte målet med stemmerettsforsøket var å studere konsekvensene av å inkludere unge i valgdemokratiet. En senking av stemmerettsalderen kunne være «ein måte å få fleire unge inn i rolla som aktive innbyggjarar i lokalsamfunna sine» (St.mld. 33 pkt. 5.2.7). Bak forslaget lå altså en bekymring for den synkende valgdeltagelsen, særlig blant de yngste velgergruppene gjennom de siste tiårene. I Stortingsmelding 33. pkt. 5.2.7 vises det til den amerikanske statsviteren Mark N. Franklins generasjonshypotese. I korte trekk går denne ut på at stemmegivning er en vane som dannes tidlig. Bruker man stemmeretten sin ved første valg der man har stemmerett, øker tilbøyeligheten til å stemme ved framtidige valg. Franklin (2004) mener at aldersgrensen på 18 år er uheldig, da dette er en periode i livet mange unge flytter heimefra for å studere eller jobbe. Han argumenterer derfor for å senke stemmerettsalderen, slik at førstegangsvelgere er i en mer stabil livsfase, bor heime og er i en utdanningsituasjon når de får stemmerett. Dette vil både øke sannsynligheten for at flere vil stemme, samt øke deltagelsen på sikt.

Valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringar analyseres i del II og del III av rapporten. Andre forhold som er sentrale for debatten om stemmerett for 16-åringar adresseres også. Det gjelder for eksempel juridiske spørsmål, politisk modenhet blant 16-åringar og mulige langsiktige konsekvenser av en senket stemmerettsalder. Rapporten er

---

3. Kriteriene ble presentert i rundskriv til landets kommuner: «Invitasjon til å delta i forsøk med røysterett for ungdom som fyller 16 eller 17 år i valåret»: [www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/brev-2009/invitasjon-til-a-delta-i-forsok-med-roys.html?id=554801](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/brev-2009/invitasjon-til-a-delta-i-forsok-med-roys.html?id=554801)

et resultat av grundige empiriske studier. Noen resultater støtter argumenter for en senkning av stemmerettsalderen. Andre resultater peker i motsatt retning. Det vi ikke gjør er å konkludere i spørsmålet om stemmerettsalder. Dette er et politisk spørsmål som avgjøres av Stortinget. Vi tror at denne rapporten gir et grunnlag for en informert debatt basert på empiriske fakta og forskningsresultater, som igjen kan lede frem til en politisk avgjørelse i spørsmålet om stemmerettsalderen bør senkes til 16 år.

## Referanser

- Franklin, M.N. (2004). *Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Innst. S. nr. 188 (2006-2007): Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Siri Hall Arnøy, Heikki Holmås, Audun Bjørlo Lysbakken og Ågot Valle om endring av § 50 i Grunnloven (stemmerettsalder 16 år ved stortingsvalg).
- NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2006:7. Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2011:20. Ungdom, makt og medvirkning. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- St.meld. nr. 33 (2007-2008): Eit sterkt lokaldemokrati. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ødegård, G., J. Bergh, J. Saglie og S. Stokstad (2013): «Stemmerett for 16-åringer: Deltakelse og dilemmaer», i J. Bergh og D.A. Christensen (red.) *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Ødegård, G. og J. Saglie (2013). Stemmerett for 16-åringer: forsøk som flernivåinnovasjon. I: T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (red.), *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ødegård, G og J. Aars (2011): Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett. En kunnskapsoversikt. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.



# Del II

## Hovedfunn

I denne delen av rapporten gjør vi rede for hovedfunn fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget i 2011. Vi gir her relativt kortfattede svar på spørsmålene som evalueringsprosjektet skal besvare. I del III presenteres mer utfyllende analyser av de mest sentrale spørsmålene i prosjektet.

I arbeidet med prosjektet har forskningsgruppen hatt som mål å besvare følgende åtte spørsmål: 1) Hvilke juridiske hindringer står i veien for en eventuell senkning av stemmerettsalderen, og hva vil de juridiske konsekvensene av en stemmerettsalder på 16 år være? 2) Var den praktiske gjennomføringen av forsøket vellykket? 3) Hvordan forholdt de politiske partiene på lokalt nivå seg til forsøket? 4) I hvilken grad deltok 16- og 17-åringene i valget? 5) Hvilke politiske preferanser har 16- og 17-åringene; vil det ha noen politiske konsekvenser om stemmerettsalderen senkes til 16 år? 6) Hadde forsøket en effekt på den «politiske modenheten» til 16- og 17-åringene? 7) Hva mener ungdommer, og befolkningen for øvrig om en eventuell senkning av stemmerettsalderen til 16 år? 8) Hvilke konsekvenser har forsøket hatt i perioden etter valget i 2011; er det mulig å se konturene av noen langsiktige konsekvenser av forsøket?

Vi avslutter med en drøfting som peker på funn som taler for eller mot en senkning av stemmerettsalderen til 16 år.





## 2.1. De rettslige rammene

### Av Sigrid Stokstad

Er stemmerett for 16- og 17-åringer mulig ut i fra norsk lovverk og internasjonale konvensjoner? Hvis stemmerettsalderen skal senkes må det gjennomføres rettslig. Det kan bli nødvendig å endre både grunnloven og annen lovgivning. Slike endringer ligger i Stortingets hender, men Stortingets handlefrihet kan være begrenset av internasjonale rettslige forpliktelser. Det er viktig å avklare hvilke lovendringer som kreves og om de er innenfor rammen av internasjonale konvensjoner. Når *rettslige argumenter* og *konstitusjonelle praksiser* brukes i argumentasjon om senket stemmerettsalder, gir det også oppfordring til å se nærmere på de rettslige sidene ved denne argumentasjonen om hva som *bør* være stemmerettsalderen.

### Internasjonale konvensjoner

Både Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter har regler om rett til deltagelse i frie valg. Det er imidlertid ikke noe krav om at 16- og 17-åringer skal ha stemmerett i disse konvensjonene. FNs barnekonvensjon har regler som skal sikre barns rett til selvbestemmelse, medvirkning og deltagelse, men den innebærer ikke noe krav om at 16- og 17-åringer skal ha stemmerett. Stortinget er altså ikke bundet av folkerettslige krav om senket stemmerettsalder. På den annen side er innføring av senket stemmerettsalder heller ikke i strid med konvensjonene. Barnekonvensjonen krever imidlertid et særskilt vern for barn. Dersom senket stemmerettsalder også medfører en form for forpliktelse for 16- og 17-åringer, som ombudsplikt for ungdommer som blir valgt, må omfanget av forpliktelsen til å utføre vervet vurderes opp i mot barnekonvensjonens regler.

## Hvilke lovendringer er nødvendig?

Hvilke lovendringer som er nødvendig, avhenger av hva senket stemmerettsalder skal innebære. For eksempel er stemmerettsalderen ved stortingsvalg regulert i grunnloven, mens stemmerettsalderen ved fylkestings- og kommunestyrevalg følger av valgloven. Dersom senket stemmerettsalder skal følge forsøket som er gjennomført, er det altså bare valgloven som må endres på dette punktet.

I tillegg er lovverket innrettet slik at valgbarhet avhenger av om en person har stemmerett. Dersom stemmerettsalderen senkes til 16 år uten at det blir vedtatt noe særskilt om valgbarhetsalder, vil 16- og 17-åringene også være valgbare. Hvis stemmerettsalderen senkes, må det altså tas stilling til om man ønsker å senke valgbarhetsalderen. Når en person er valgt, har han også en rettslig plikt til å stå i vervet ut valgperioden (ombudsplikt). Hvis 16- og 17-åringer blir valgbare, må vi også ta stilling til om ombudsplikten skal gjelde på samme måte for folkevalgte i denne aldersgruppen som for folkevalgte over 18 år. Allerede i dag ser det ut til at ombudsplikten i tradisjonell form er under press. Lovgivningen gir større åpning for fritak fra å stå i vervet ut valgperioden for folkevalgte i fylkesting og kommunestyre enn for stortingsrepresentanter. Fra 1. januar 2012 ble det gitt adgang til fritak fra å stå på liste til lokalvalg. Endringen innebærer et markant brudd med «enheten» mellom stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt. Dette gjenspeiler at Stortinget har sin lovgivningsfrihet i behold også når det gjelder ombudsplikt.

## Må stemmerettsalder følge myndighetsalder?

Mange synes at de som skal ha stemmerett også bør være myndige. Dette gjenspeiler nok en tanke om at de stemmeberettigete bør ha nådd en viss modning og kunne styre på egne vegne og for andre. Spørsmålet om modenhet lar vi ligge her, men er det et rettslig krav om at stemmerettsalder må følge myndighetsalder?

16- og 17-åringer har begrenset rettslig handleevne sett i forhold til personer over 18 år. I mange viktige spørsmål har både foreldre og verger rett og plikt til å bestemme over de unge. Det følger av vergemålsloven at myndighetsalderen er 18 år, og før 18 år har unge begrenset adgang til å foreta rettslige handlinger og råde over sine midler. Etter barneloven og barnekonvensjonen har foreldre både omsorgsplikt og rett til å bestemme over barn, og selv om foreldrene

også har plikt til å gi barna gradvis større selvbestemmelse, opphører bestemmelsesretten først når barnet fyller 18 år. 16- og 17-åringer har altså begrenset rett til å bestemme over seg selv.

*Stemmerett* gjelder imidlertid ikke slik selvbestemmelse. *Indirekte* innebærer det å bruke stemmeretten sin å bestemme over alle i samfunnet, og reglene om hvem som har stemmerett, gjenspeiler hvem samfunnet har ønsket at skal ha slik handleevne. Lovgivningens begrensninger i selvbestemmelsesretten for 16- og 17-åringer gjelder ikke den typen rettslig handleevne som ligger i stemmeretten. Dette finner vi også igjen i reglene om at de som er *umyndiggjort* har stemmerett. Stemmerett beror ikke fullt og helt på det å være *myndig*, og det er ikke noe rettslig krav om at en må være myndig for å kunne stemme.

## Bør vi senke myndighetsalderen?

Det fins et bredt spekter av regler som markerer overgangen fra barn til voksen. Mange av dem legger overgangen til 18-årsdagen. For eksempel sier FNs barnekonvensjon art. 1 at det med «barn» menes ethvert menneske under 18 år, hvis ikke barnet blir myndig tidligere etter den lovgivning som gjelder for barnet. Og det følger av barneloven § 33 at foreldrenes adgang til å begrense barnas selvbestemmelse opphører når barnet blir «myndig», dvs. 18 år. Når dette regelverket ses i sammenheng, kan det tale for at 18 år er en riktig alder for overgang fra å opptre som «barn» med begrenset rettslig handleevne til å delta på linje med voksne, og at stemmerettsalderen også bør være 18 år.

På den annen side har 16- og 17-åringer større rettslig handleevne enn yngre barn. Etter barneloven har de selvbestemmelsesrett på viktige livsområder, blant annet i spørsmål om utdanning, arbeid og medlemskap i foreninger. Prinsipielt viktig er det også at personer under 18 år kan forplikte andre etter *fullmakt* selv om de ikke kan inngå bindende avtaler på egne vegne. Dette betyr for eksempel at en kommunestyrerepresentant under 18 år kan binde kommunen rettslig i kraft av det folkevalgte vervet. I tillegg har 16- og 17-åringer både ansvar og forpliktelser selv om de ikke er myndige. De er over den kriminelle lavalderen, og de har skatteplikt. Dette tilsier at de også bør ha stemmerett.

I og med at vi finner ulike aldersgrenser i lovgivningen, står vi ikke overfor én klar norm for overgangen fra barn til voksen. 18 år framstår

likevel som et hovedskille i regelverket om denne overgangen. Hvis målet er størst mulig enhet i denne lovgivningen, bør ikke stemmerettsalderen endres.

Aldersgrensen for stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt er nå sammenfallende. Ulike aldersgrenser vil medføre at ikke alle har fulle demokratiske rettigheter og plikter. Tradisjonelt har stemmerett vært sett i sammenheng med en forpliktelse til å ta samfunnsansvar, og ulike aldersgrenser i denne lovgivningen vil gi noen rettigheter uten at pliktene følger med. På den annen side har aldersgrensen for stemmerett og valgbarhet ikke alltid vært sammenfallende, og vi har ingen overordnede regler som sier at det må være slik enhet.

Et annet argument mot senket stemmerettsalder er at lovgivningen bør markere klart når overgangen fra barn til voksen skjer. Sammenfallende stemmeretts- og myndighetsalder bidrar til å gjøre dette skillet klart.

## Stor politisk handlefrihet

Vi kan slå fast at lovgiver har stor handlefrihet når det gjelder senket stemmerettsalder. Rettslig sett må ikke stemmerettsalderen følge myndighetsalderen, og 16- og 17-åringer har nødvendig rettslig handleevne til å bruke stemmeretten, stille til valg og være folkevalgte. Vurderingen av om stemmerettsalderen skal senkes, må inkludere en vurdering av om 16- og 17-åringene skal kunne velges og hvor omfattende ombudsplikt de eventuelt skal ha. Dersom målet er en mest mulig klar og enhetlig overgang fra barn til voksen i lovgivningen, bør stemmerettsalderen fortsatt være 18 år. Ulik aldersgrense for stemmerett og valgbarhet kan stå i strid med hensynet til enhetlig regulering av rett til demokratisk deltagelse. Hvor tungtveiende disse argumentene er, blir det opp til lovgiver å avgjøre.

## 2.2. Kommunenes arbeid med forsøket

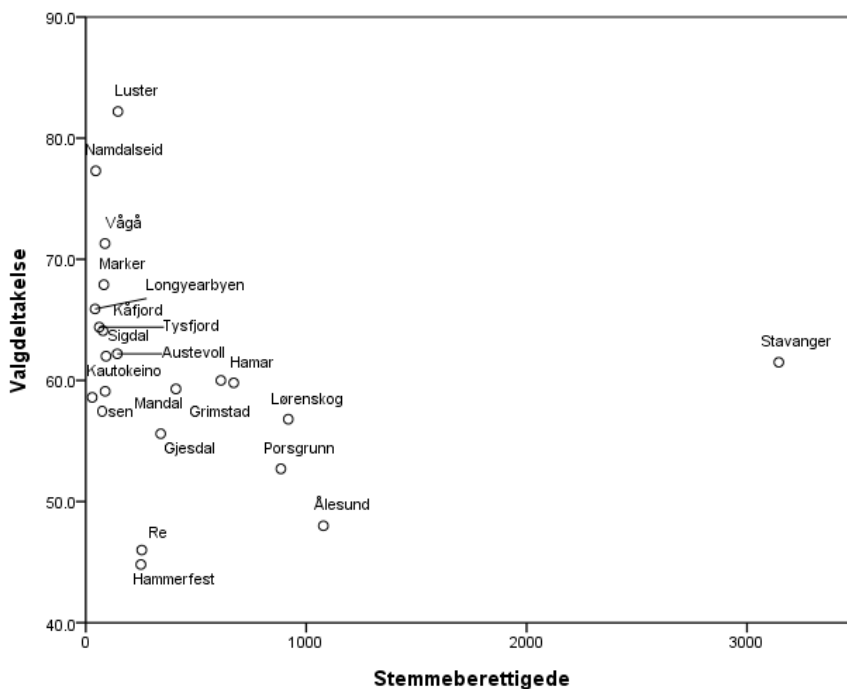
**Av Guro Ødegård og Jo Saglie**

Mange kommuner anså stemmerettsforsøket som vellykket på grunn av den høye deltagelsen blant sine forsøksvelgere. Men til tross for en samlet deltagelse på 58 prosent, var det svært store variasjoner mellom kommunene (se figur 1). Hva er årsaken til denne variasjonen? Vi skal her se nærmere på hvordan kommunene har organisert og gjennomført forsøket. Er det mulig å avdekke faktorer som kan ha mobilisert unge i større eller mindre grad? Som vi skal se nedenfor, har forsøksvelgere mindre politisk kompetanse og lavere interesse for politikk enn ordinære førstegangsvelere. Å heve denne kompetansen og interessen var viktig i planleggingen av stemmerettsforsøket. Hvordan gikk kommunene fram for å nå dette målet? Analysene bygger på data fra manntallet ved valget i 2011, en webbasert spørreundersøkelse til prosjektledere i samtlige forsøkskommuner, samt intervju- og feltarbeidsstudier fra seks av forsøkskommunene (For ytterligere informasjon, se Ødegård og Saglie 2013, som inngår i del III).

### Stor variasjon i deltagelse mellom forsøkskommunene

Figur 1 gir en oversikt over valgdeltagelsen blant forsøksvelgere i de 21 kommunene, samt variasjon i antall stemmeberettigede 16- og 17-åringer. Figuren viser at det var store forskjeller både i antall stemmeberettigede og i deltagelsesnivå. I Luster deltok 82 prosent av forsøksvelgerne, mens 45 prosent brukte stemmeretten sin i Hammerfest. Det var slik sett en variasjon i deltagelsesnivå på 37 prosentpoeng blant forsøksvelgerne, mens tilsvarende variasjon i elektoratet som helhet var på 21 prosentpoeng (fra 56 til 77 prosent) (kapittel 4, del III).

Figur 1: Valgdeltagelse og antall stemmeberettigede 16- og 17-åringer i forsøkskommunene

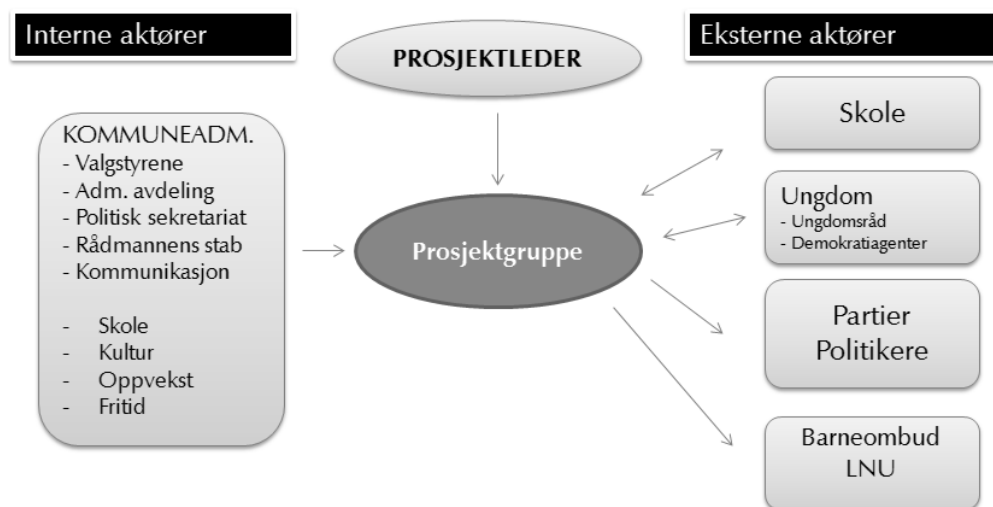


I Osen var det 29 forsøksvelgere, mens Stavanger hadde 3144. Figuren viser en viss sammenheng mellom antallet unge velgere og valgdeltagelse, hvilket indikerer at små kommuner med få velgere generelt sett har en høyere deltagelse blant forsøksvelgerne enn kommuner med mange velgere. Dette er ikke overraskende. Det er naturlig nok lettere å mobilisere 80 nye velgere enn tusen. Samtidig er ikke bildet entydig. Stavanger, som er den desidert største kommunen, hadde for eksempel langt høyere deltagelse enn byer som Ålesund og Hammerfest, til tross for at disse hadde færre velgere å mobilisere. Når ikke størrelse i seg selv kan gi hele forklaringen på variasjon i deltagelse, spør vi: Kan forhold ved organiseringen og gjennomføringen av forsøket ha bidratt til den store variasjonen?

## Aktørene i gjennomføringen av forsøket

De aller fleste forsøkskommunene nedsatte en prosjektgruppe, administrert av en prosjektleder. Ødegård og Saglie (2013; kapittel 2, del III) studerer hvilke aktører som var involvert i forsøket. De skiller mellom interne aktører – etater innenfor kommuneadministrasjonen – og eksterne aktører. Sistnevnte kan være andre kommunale aktører, fylkeskommunale (som videregående skoler) eller nasjonale – utelukkende Barneombudet og LNU (Norges barne- og ungdomsorganisasjoner). Figur 2 gir en skjematisk oversikt over de mest sentrale aktørene.

Figur 2: Samarbeidsrelasjoner mellom prosjektgruppe og andre lokale, regionale og nasjonale aktører.





## Tverrsektoriell kommunal prosjektledelse

I samtlige kommuner var prosjektleder den drivende kraften i forsøket. Prosjektlederne var stort sett rekruttert fra kommunens administrative stab. I mindre kommuner fikk disse tillagt oppgaven innenfor en allerede etablert stilling, mens prosjektlederne i større kommuner – som Stavanger, Ålesund og Lørenskog – ble frikjøpt fra sine ordinære oppgaver i en avgrenset periode. Det var stor variasjon mellom kommunene i hvilke aktører som var representert i prosjektgruppen, men i de fleste var gruppen bredt sammensatt. Den ordinære planleggingen og avviklingen av offentlige valg i kommunene ble ivaretatt av valgstyret. Valgstyrene var flere steder representert i prosjektgruppen, men ble ofte supplert med representanter fra administrasjonsavdelingen, politisk sekretariat, rådmannens stab, formannskapssekretariatet, skole-, kultur-, oppvekst- og/eller fritidssektoren. Selv om majoriteten av kommunene rapporterer om utstrakt bruk av sosiale medier, var det bare to kommuner hvor informasjons- og kommunikasjonsavdelingen var med i prosjektgruppen.

Få kommuner involverte eksterne aktører i prosjektgruppen. I den grad noen gjorde dette, var det representanter fra videregående skole i kommunen. Selv om dette gjaldt få kommuner, nevner nesten halvparten av prosjektlederne grunnskolen og/eller videregående skole som viktige samarbeidspartnere. I noen kommuner var samarbeidet begrenset til enveisinformasjon fra prosjektleder til elevene i klasserommet, mens skolene i andre kommuner knyttet undervisningen i flere fag direkte til forsøket. Der hvor samarbeid med skolene har vært godt, blir det løftet dette fram som en av suksessfaktorene – mens lav valgdeltagelse ofte ble forklart med manglende engasjement fra skolens side.

Så godt som samtlige kommuner løftet fram sitt medvirkningsarbeid overfor ungdom i søknaden om å bli forsøkskommune. Likevel var det bare fire kommuner hvor ungdom satt i prosjektledelsen; uten unntak representanter fra det lokale ungdomsrådet. Hvor tett ungdommen var på planlegging og gjennomføring av forsøket, varierte mye. I noen kommuner, som Stavanger og Mandal, nedsatte ungdomsrådet en egen valggruppe som var aktivt deltagende og la premisser for prosessen. Andre steder begrenset det seg til enveisinformasjon fra prosjektleder til

ungdomsrådet. Uavhengig av om forsøket og ungdomssamarbeidet ble karakterisert som vellykket eller ei, ble involvering av unge løftet fram av prosjektledelsen som en nøkkel for å lykkes i å mobilisere unge velgere. De kommunale ungdomsrådene – og Demokratiagentene<sup>4</sup>, der hvor dette fungerte – ble sett på som eksperter på å treffe ungdom med målrettet informasjon. De hadde en spisskompetanse som supplerte den organisatoriske kompetansen i kommuneadministrasjonen. Der hvor det har vært produsert kampanjemateriell, informasjonsfilmer for ungdom (<http://www.stem1209.no/verktoykasse>) og store kick-off arrangementer (konserter, debattmøter o.l.), har ungdom vært viktige premissleverandører og ofte stått ansvarlige for arrangementene.

Åtte kommuner oppgir å ha hatt politikere med i prosjektgruppen, som oftest ordføreren. Uavhengig av ordførers deltagelse i prosjektgruppen, blir han/hun løftet fram som en viktig ambassadør for forsøket. Øvrige lokalpolitikere eller partier var i liten grad involvert i planene og gjennomføringen av forsøket. Når prosjektleder blir bedt om å framheve faktorer som kunne forbedret gjennomføringen av forsøket, ble ofte økt engasjement fra partiene nevnt. Ønsket om drahjelp i å informere unge om de politiske alternativene på en lettfattelig måte – ut over å stille på valgtorgene i forkant av skolevalgene – synes å være stor.

Av nasjonale aktører framstår Barneombudet og LNU som viktige samarbeidspartnere. Barneombudets kontor var i kontakt med så å si samtlige forsøkskommuner, og besøkte 16 av dem (inkl. Longyearbyen). Besøkene resulterte oftest i et arrangement i regi av kommunen og skolen. Kommuner som har evnet å dra veksler på nasjonale nettverksressurser, som Barneombudet samt LNU sin stemmerettskampanje «Stem 1209», rapporterer både om faglig påfyll og praktisk hjelp til å gjennomføre større valgarrangementer.

Kort oppsummert viser resultatene at de kommuner som har brukt nettverksressurser som finnes lokalt – både ungdomsmiljøer, skole, ulike etater samt nasjonale aktører – i størst grad har lykkes i å mobilisere unge velgere. De bredt sammensatte gruppene har gitt prosjektledelsen evnen til å fange opp problemer og skape nye

---

4. Demokratiagentene ble i hver kommune rekruttert gjennom Norges Barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) sin stemmerettskampanje «Stem1209». For ytterligere informasjon, se Ødegård & Saglie, 2013.

løsninger i mellomrommene mellom eksisterende deler av den kommunale organisasjonen – som for eksempel mellom dem som arbeider med valg og dem som arbeider med ungdom.

## 2.3. De politiske partiene.

### Nominasjon, valgkamp og listeretting

Av Jo Saglie og Jacob Aars

Stemmerettsforsøket reduserte stemmerettsalderen for 16- og 17 åringer uten at de som fikk stemmerett samtidig ble valgbare til kommunepolitiske tillitsverv. Tradisjonelt har stemmerett fulgt valgbarhet i den norske valgordningen, men i de kommunene som deltok i forsøket fikk 16- og 17-åringene rett til å påvirke sammensetningen av valgte organer, uten samtidig å kunne påvirke politikken direkte som valgte representanter. Evalueringen av forsøket er således i første rekke innrettet mot valg, valgavvikling og unges bruk av stemmeretten. Like fullt kan det være grunnlag for å reise spørsmålet om effektene av forsøket også kan omfatte de unge som er over 18 år, altså de valgbare. Ordningen med stemmerett for 16- og 17-åringer har skapt oppmerksomhet om unge som velgergruppe. Analysene av valgdeltakelse viser at det var en markant økning i deltakelsen også blant de ordinære førstegangselverne, det vil si de mellom 18 og 21. Valget i 2011 har blitt karakterisert som et ungdomsvalg både på grunn av ungdomsmobiliseringen i kjølvannet av terrorhandlingene 22. juli og på grunn av stemmerettsforsøket (se Bergh og Ødegårds kapittel). Terrorhandlingene fant sted etter at nominasjonene var avsluttet, men stemmerettsforsøket kan derimot ha skapt en økt interesse for ungdom som velgergruppe mens nominasjonene pågikk. Derfor er det heller ikke urimelig å anta at forsøket kan ha påvirket alderssammensetningen på listene. Samtidig kan det tenkes at forsøket ikke bare har en effekt på listesammensetningen, men også på sammensetningen av kommunestyrene, enten via listesammensetningen eller via velgernes personstemmegivning. Det er for eksempel en mulig antakelse at unge velgere stemmer frem unge kandidater – både som følge av forsøket og av mobiliseringen etter terrorhandlingene. Et overordnet spørsmål er dermed om ungdom har blitt mer involvert i politikk som følge av forsøket, både i nominasjonsprosessen og eventuelt som valgte kommunestyrerepresentanter.

Analysene av spørreundersøkelsen til lokale partilag og lister viser, for det første, at oppslutningen om stemmerettsforsøket har vært sterk i forsøkskommunenes partier. Selv om partiene kunne ha vært mer aktive utad i valgkampen, har de på mange måter gjort sin jobb internt: mange partilag har inkludert ungdom i prosessen, og nominasjonsprosessen har bidratt til å få fram unge kandidater.

Mange partilag rapporterer at unge kandidater ble kjørt spesielt fram i valgkampen. Som det fremkommer av tabell 1, rapporterer 39 prosent av kommunepartiene/listene at dette ble gjort. Samtidig viser tabellen at det er i de større partiene og kommunene at unge kandidater oftest blir kjørt fram.

Tabell 1. Om unge kandidater ble kjørt spesielt fram i kommunepartiets/listas valgkamp, etter parti og kommunestørrelse. Prosent.

	Samlet	Parti		Kommunestørrelse		
		Stortings- parti	Andre	–4000	4000 – 25 000	25 000 +
<b>Ja</b>	39	43	27	24	41	50
<b>Nei</b>	58	56	64	76	55	44
<b>Vet ikke</b>	3	2	9	0	3	6
<b>N</b>	90	68	22	29	29	32

Generelt er det betydelige forskjeller etter kommunens og partiets størrelse: de står overfor ganske ulike rammebetingelser og utfordringer. I små kommuner der ungdommene flytter ut for å ta utdanning, og i små partilag uten en egen ungdomsorganisasjon i kommunen, er det vanskeligere å få rekruttert unge kandidater.

Partienes innsats gjenspeiles imidlertid ikke i analysen av listekandidatene, som viser at partiene i liten grad har nominert flere unge på listene ved valget i 2011 enn ved det foregående valget. Det er heller ikke noen klare forskjeller på listenes alderssammensetning i forsøkskommunene og de øvrige kommunene. Med andre ord synes det som om partiene ikke har endret sin nominasjonspraksis i forbindelse

med stemmerettsforsøket. Det er ingen grunn til å tvile på at de lokale partiene og listene i forsøkskommunene har gjort en innsats for å rekruttere unge kandidater – men innsatsen ser ikke ut til å skille seg fra det som er vanlig praksis ved kommunevalg. Dette resultatet indikerer at partienes praksis følger et sett standardiserte operasjonsprosedyrer som vanskelig lar seg endre fra ett valg til det neste. Partienes nominasjonspraksiser kan være såpass rutiniserte at stemmerettsforsøket har liten påvirkning på listesammensetningen. En årsak kan være at mange lokale partilag er små og helt avhengige av frivillig arbeid, og dermed mangler tid og kapasitet til å gjøre en ekstra innsats

Mønsteret er imidlertid et annet når vi analyserer alderssammensetningen blant de som ble valgt inn i kommunestyrene. Her observerer vi en klar forskjell på sammensetningen av listene og sammensetningen av kommunestyrene ved at det er en større andel unge i kommunestyrene enn på listene. Dette tyder enten på at partiene har lagt til rette for at velgernes personstemmer skal kunne spille en viktig rolle eller at velgerne selv har mobilisert for å få flere unge listekandidater valgt inn. Våre resultater peker i retning av at det er velgerne som har vært de aktive for å endre alderssammensetningen i kommunestyrene.

Tabell 2. Andel representanter valgt inn som følge av listerettinger

	Forsøkskommuner		Øvrige		Totalt	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall
<b>Alle representanter</b>	23,9	140	23,4	2386	23,4	2526
<b>Representanter 18-25</b>	37,7	23	34,3	205	34,6	228
<b>Representanter 18-21</b>	46,2	18	38,2	123	39,1	141

Som det vises i tabell 2, er andelen velgervalgte betydelig større blant unge enn blant eldre representanter. Mønsteret er klart når vi ser landets

kommuner under ett, men aller sterkest er tendensen i forsøkskommunene. Velgernes rettinger på listene har vært målrettede, og målet har vært å få flere unge inn i kommunestyrene. Enkelte observasjoner fra spørreundersøkelsen kan likevel tyde på at også partiene i noen grad har bidratt til at velgerne favoriserer unge kandidater med sine personstemmer, som vist i tabell 1. Selv om de unge ikke har blitt prioritert på listene, har de fått oppmerksomhet i valgkampen. Ungdom som gruppe fikk en fremskutt plass på den politiske dagsordenen ved valget i 2011, ikke minst på grunn av terrorhandlingene 22. juli. Sammen med stemmerettsforsøket førte dette blant annet til at de ble prioritert av partiene i valgkampen. Dette kan i sin tur ha bidratt til å gjøre velgerne mer tilbøyelige til å gi sine personstemmer til yngre kandidater.

## 2.4. Valgdeltakelse

**Av Johannes Bergh og Guro Ødegård**

Som i mange andre demokratiske land er det også i Norge nær sammenheng mellom alder og valgdeltakelse (Bjørklund & Kjær 2002, Elklit mfl. 2005, Franklin 2004, Milner 2010, Wolfinger & Rosenstone 1980). De yngste velgerne deltar minst, mens deltagelsen øker med økende alder – helt til 50-årene. Derifra ligger den stabilt høyt. I Norge har avstanden mellom de unge og eldre velgerne økt de siste ti-årene. Selv om det har vært en jevn nedgang i deltagelsen generelt, er det hos de yngste velgergruppene andelen hjemmesittere har økt mest. Man kunne med andre ord forvente en særlig lav deltagelse blant 16- og 17-åringene.

I den senere tid har enkelte forskningsmiljøer vist at sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse ikke er så lineær som man tidligere har antatt. Ser man på de aller yngste velgerne kommer det til syne en U-formet kurve hvor velgere tidlig i 20-årsalderen utmerker seg med lav deltagelse, mens både yngre velgere (18-åringer) og eldre velgere deltar i større grad enn disse. Dette har vist seg både i Norge (Ødegård & Bergh 2011), Danmark, Finland og Texas (Bhatti et al. 2012).

Tidligere erfaringer med valgdeltakelse blant 16- og 17 åringer er naturlig nok relativt beskjeden. Av europeiske land er det Østerrike som har innført allmenn stemmerett for 16-åringer (for en oversikt, se Ødegård & Aars 2011). Tyskland innførte imidlertid stemmerett for 16-åringer i enkelte kommuner og delstater på slutten av 1990-tallet og de påfølgende årene. Av den sparsomme empirien kan vi dra to konklusjoner: Den samlede valgdeltakelsen synes å gå noe ned da de yngste velgerne deltar i noe mindre grad enn velgerbefolkningen generelt. 16-åringene deltar i større grad enn førstegangselgere og velgere i 20-årene. Dette har vist seg både i Tyskland (Ungdomsstyrelsen 1999, Ungdomsstyrelsen 2002) og i Østerrike (Oris



et al 2005, referert i Zeglovits & Schwarzer 2009).<sup>5</sup> U-kurven forsterker seg altså dersom man ser på 16- og 17-åringers deltagelse.

Men skilte norske 16- og 17-åringers deltagelse ved 2011-valget seg fra elektoratet for øvrig? Analysene av valgdeltagelse baserer seg på data fra manntallet ved valget i 2011. Et tilfeldig utvalg av 10 000 stemmeberettigede fra hele landet inneholder informasjon om man deltok i valget eller ikke, samt kjønn og alder. Tilsvarende data er samlet inn for et utvalg på inntil 1000 16- og 17-åringer i hver av forsøkskommunene<sup>6</sup>, samt inntil 1000 andre velgere<sup>7</sup> i hver forsøkskommune.

---

5. Denne studien forteller imidlertid ingenting om forskjeller mellom andre aldersgruppen av unge velgere.

6. Dette innebar en totaltelling av alle stemmeberettigede 16- og 17-åringer i 18 av disse kommunene. Unntakene er Ålesund og Stavanger.

7. Dette innebar en totaltelling av alle velgere i Osen kommune i Sør-Trøndelag.

Tabell 3. Valgdeltagelse etter alder i kommunene som gjennomførte forsøk med senket stemmerettsalder ved lokalvalgene 2011, sammenlignet med hele landet. Prosent

	Forsøkskommuner	Hele landet
<b>Nye førstegangsvelgere (16 – 17 år)</b>	58	
<b>«Vanlige» førstegangsvelgere (18 - 21 år)</b>	46	46
22 - 29 år	41	45
30 - 39 år	61	60
40 - 49 år	64	67
50 - 59 år	72	72
60 - 69 år	79	78
70 - 80 år	76	75
<b>Alle</b>	63	65
<b>N</b>	<b>Forsøkskommuner</b>	<b>Hele landet</b>
<b>Nye førstegangsvelgere (16 – 17 år)</b>	7184	
<b>«Vanlige» førstegangsvelgere (18 - 21 år)</b>	1318	672
22 - 29 år	2189	1275
30 - 39 år	2953	1664
40 - 49 år	3525	1921
50 - 59 år	3383	1624
60 - 69 år	3010	1433
70 - 80 år	1822	880

Tabell 3 viser at 58 prosent av forsøksvelgerne på 16- og 17 år brukte stemmeretten sin ved valget i 2011. Til sammenligning var deltagelsen i elektoratet som helhet på 63 prosent i de samme kommunene (65 prosent i landet som helhet).

Ser vi utelukkende på valgdeltagelse ved 2011-valget, taper man av syne et viktig utviklingstrekk: For første gang på flere tiår økte andelen førstegangsvelere som brukte stemmeretten. Selv om denne aldersgruppen fortsatt stemte i langt mindre grad enn elektoratet samlet (46 mot 65 prosent) var økningen blant førstegangsvelere fra sist valg på hele 11 prosentpoeng. Det var ingen annen aldersgruppe som kunne vise til tilsvarende økning ved 2011-valget. Mye tyder på at den økte valgdeltagelsen, særlig blant førstegangsvelgerne, er knyttet til en mobilisering i etterkant av 22. juli 2011 (kapittel 4, del III).

Det er grunn til å tro at terroren også bidro til en valgmobilisering av forsøksvelgerne. Det må i tillegg tas høyde for at de var påvirket av det å være «valgpionerer» i et forsøk som fikk mye oppmerksomhet i lokale media, på skolene og blant politikere. En slik effekt vil muligens forsvinne dersom stemmerettsalderen blir senket permanent. Det er lite som tyder på at de ordinære førstegangsvelere (18- og 21 år) i forsøkskommunene var påvirket av forsøket. Deltagelsen blant disse (46 prosent) avviker ikke fra førstegangsvelere i landet for øvrig.

Men hvorfor stemmer 16- og 17-åringer i større grad enn 18- til 21-åringer? En stabil livsfase, å bo hjemme i et lokalmiljø, hvor skole og venner er stabile, bidrar til å øke valgdeltagelsen. Dette vil ifølge Franklin (2004) øke sjansen for «vanedannende valgdeltagelse», noe som på sikt vil gi en «generasjonseffekt» hvor de unge som brukte stemmeretten sin ved første valg, har større sannsynlighet for å bruke den også ved senere valg.

## 2.5. Stemmegivning blant 16- og 17-åringer

**Av Johannes Bergh**

Formålet med denne delen er å se nærmere på de politiske preferansene til 16- og 17-åringene som fikk stemmerett i forbindelse med forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget i 2011. Videre er det ønskelig å få et generelt bilde av de politiske preferansene til denne aldersgruppen, sammenliknet med andre velgere, for på den måten å vurdere hva de politiske konsekvensene av en eventuell senkning av stemmerettsalderen til 16 år vil være.

I debatten om stemmerett for 16-åringer blir de unges stemmegivning ofte målt opp mot «det normale», som er stemmegivningen til resten av elektoratet (Ødegård og Aars 2011). Motstandere av stemmerett for 16-åringer kan mene at det er en fare for at så unge velgere lar seg tiltrekke av ekstreme politiske alternativer. Tilhengere av senket stemmerettsalder kan peke på at der hvor denne aldersgruppen har fått stemmerett, viser undersøkelser at de politiske preferansene til denne aldersgruppen ikke avviker nevneverdig fra velgere for øvrig (Ødegård og Aars 2011). Både tilhengere og motstandere av stemmerett for 16-åringer synes altså å se det som et ønskelig utfall at 16- og 17-åringer har de samme politiske preferansene som befolkningen ellers. Det er likevel grunn til å påpeke at det blant velgere som i dag har stemmerett er betydelige forskjeller i stemmegivning etter alder (se for eksempel Bergh og Bjørklund 2013; Berglund 2007). Ulike aldersgrupper har ulike interesser som kan resultere i variasjon i stemmegivning. Videre kan ulike generasjoner ha forskjellige erfaringer, som også kan forklare forskjeller i politiske preferanser etter alder. Et avvikende stemmemønster blant 16- og 17-åringer bør derfor ikke nødvendigvis tolkes som et tegn på tankeløshet hos disse velgerne; det kan potensielt være godt begrunnet i at 16- og 17-åringer har andre interesser eller erfaringer enn eldre velgere.

En naturlig forventning å ha til stemmemønsteret til 16- og 17-åringer er at de er mer radikale enn eldre velgere. Hvis vi går noen år tilbake i tid finner vi et mønster som viste at unge velgere var

overrepresentert blant Sosialistisk Venstrepartis og Fremskrittspartiets velgere (Aardal 1999). Resultatene av skolevalgene viste også at unge velgere ble tiltrukket av disse partiene lengst til venstre og lengst til høyre i norsk politikk. Det var særlig unge kvinner som stemte på SV og unge menn som stemte på FrP. De to store regjeringsbærende partiene i Norge, Arbeiderpartiet og Høyre, har hatt mindre oppslutning blant de unge enn blant andre velgere. Underskuddet av unge velgere var særlig tydelig for Arbeiderpartiet ved flere valg rundt år 2000 (se f.eks. Bjørklund og Saglie 2000).

Spørsmålet er om disse mønstrene er å finne blant 16- og 17-åringer som fikk stemmerett ved kommunevalget i 2011. For å svare på det, benytter vi to undersøkelser av stemmegivningen til denne gruppen. Skolevalgsundersøkelsen 2011 er en spørreundersøkelse som gjennomføres på videregående skoler i forbindelse med skolevalgene. Skolevalgene holdes uken før det «egentlige» valget, og valgene følges opp av en spørreundersøkelse som elevene besvarer på nett. Besvarelsene blir gitt dels før og dels etter valgdagen for stortingsvalget. I denne undersøkelsen har vi inkludert spørsmål som gjør det mulig å identifisere 16- og 17-åringer som har stemmerett i forsøkskommunene. Det gjelder 1803 elever, hvorav 1394 har oppgitt hva de stemte på ved valget (kommunevalget; ikke skolevalget).

Den andre undersøkelsen vi benytter er en spørreundersøkelse gjennomført i et tilfeldig utvalg av 16- og 17-åringer i forsøkskommunene. Undersøkelsen inneholder svar fra 602 personer i denne aldersgruppen, hvorav 443 oppgir hvilket parti de har stemt på. Undersøkelsen ble gjennomført etter valget.

## Resultater – stemmegivning i forsøkskommunene

Tabell 4 viser valgresultatet i forsøkskommunene under ett – som jo er det naturlige sammenlikningsgrunnlaget når man skal vurdere stemmegivningen til 16- og 17-åringer i disse kommunene. I de påfølgende kolonnene følger resultatet for utvalget av forsøksvelgere fra skolevalgsundersøkelsen, samt surveyen blant 16- og 17-åringer i forsøkskommunene. For hver av disse undersøkelsene viser vi differansen mellom valgresultatet og stemmegivningen til 16- og 17-åringer.

Skolevalgsundersøkelsen ser i noen grad ut til å bekrefte forventningen om radikale ungdommer. Partiet Rødt får flere stemmer enn i elektoratet for øvrig, det samme gjelder Fremskrittspartiet på den

motsatte ideologiske fløy. Høyre og KrF får en del færre stemmer fra ungdommene enn fra velgere ellers. Disse avvikene er likevel små; det er ingen store forskjeller å spore.

I den andre undersøkelsen, surveyen blant 16- og 17-åringer, finner vi også små forskjeller. Det er likevel påfallende at mønsteret i forbindelse med denne undersøkelsen avviker en god del fra mønsteret i skolevalgsundersøkelsen. I den siste kolonnen ser vi at det er SV som får en noe større andel stemmer fra de unge enn fra velgere ellers; støtten til Rødt er omtrent lik blant de unge som i befolkningen ellers. På høyresiden er mønsteret fra skolevalgsundersøkelsen reversert. Det ser nå ut til å være en overrepresentasjon av unge blant Høyres velgere, mens FrP får en noe mindre oppslutning blant 16- og 17-åringer enn blant andre velgere. For KrF er den svake oppslutningen blant unge velgere tydelig i begge undersøkelsene.

Tabell 4. Stemmegivning blant 16- og 17-åringer i forsøkskommunene fra to undersøkelser, sammenliknet med valgresultatet i forsøkskommunene. Prosent, prosentpoeng

	Valg- resultat	Skolevalgsundersøkelsen; utvalg av 16- og 17-åringer		Survey blant 16- og 17-åringer	
		Resultat	Differanse	Resultat	Differanse
<b>Rødt</b>	1,0	4,2	3,2	1,6	0,6
<b>Sosialistisk Venstreparti</b>	3,3	3,7	0,4	7,0	3,7
<b>Arbeiderpartiet</b>	30,9	31,1	0,2	29,8	-1,1
<b>Senterpartiet</b>	4,5	7,5	3,0	4,1	-0,4
<b>Kristelig Folkeparti</b>	7,0	3,7	-3,3	4,7	-2,3
<b>Venstre</b>	6,7	6,5	-0,2	6,5	-0,2
<b>Høyre</b>	24,6	20,2	-4,4	32,1	7,5
<b>Fremskrittspartiet</b>	13,7	16,5	2,8	10,8	-2,9
<b>Andre</b>	8,3	6,6	-1,7	3,4	-4,9
<b>Sum</b>	100,0	100,0		100,0	
<b>N</b>		1394		443	

De to undersøkelsene av stemmegivningen til 16- og 17-åringer viser et sprikende resultat. Den generelle konklusjonen vi likevel kan trekke fra resultatene er at avvikene mellom stemmegivningen til 16- og 17-åringer og befolkningen for øvrig synes å være små og usystematiske. Et mulig systematisk avvik synes å være lav oppslutning om KrF blant unge velgere.

Vi vet ikke sikkert hva som er årsaken til at de to undersøkelsene gir ulike resultater. Det kan dels skyldes tilfeldigheter eller feilmarginer som slår ut i ulike retning. I tillegg er det trolig at en eller flere av følgende faktorer har betydning: For det første har de to undersøkelsene ulike utvalg. Skolevalgsundersøkelsen retter seg mot skoleelever, og

kan derfor ikke måle preferansene til 16- og 17-åringer som ikke går på skole. Videre er det frivillig for skolene å delta i undersøkelsen; det kan bidra til skjevheter i utvalget. Til slutt er undersøkelsene gjennomført på ulike tidspunkter. Skolevalgsundersøkelsen startet før valget, mens surveyen blant 16- og 17-åringer startet opp over en uke etter valget. Det gode resultatet for Høyre og det dårlige resultatet for FrP i kommunevalget har kanskje påvirket de som svarte på undersøkelsen i etterkant av valgdagen. Det er også tenkelig at det har skjedd en reell endring i de politiske preferansene til ungdommene i den aktuelle perioden.

Uansett årsak til disse forskjellene, er resultatene i tabell 4 utifredstillende som et mål på de politiske preferansene til 16- og 17-åringer og som en indikasjon på hva de politiske konsekvensene av en eventuell senkning av stemmeretten til 16 år vil være. De sprikende resultatene gir et for uklart bilde til at man kan trekke generelle konklusjoner. En alternativ kilde til informasjon om de politiske preferansene til ungdomsgruppen er resultatene av skolevalgene.

Skolevalgene i Norge har blitt gjennomført, ved hvert stortingsvalg og lokalvalg, fra 1989 til og med valget i 2011. Skolevalgene dekker i hovedsak aldersgruppen 16 til 18 år, selv om det også er en del elever på videregående skole som er eldre enn 18 år. Spørsmålet er om skolevalgresultatene er representative for de reelle politiske preferansene til 16- og 17-åringer. Det er tre grunner til at skolevalgresultatene potensielt *ikke* er representative for gruppen vi er interesserte i.

For det første er altså andre aldersgrupper enn 16- og 17-åringer med i skolevalgene. I 2011-undersøkelsen hvor vi har mulighet til å skille 16- og 17-åringer fra andre finner vi små forskjeller mellom 16- og 17-åringer og alle skoleelever. Det har altså lite å si for resultatet om man bare ser på 16- og 17-åringer eller om man tar for seg alle som deltok i skolevalget. Det tyder på at resultatene av skolevalgene er representative for aldersgruppen 16 og 17 år.

For det andre kan man innvende at skolevalg ikke er reelle valg, men har en mer symbolsk rolle. Kanskje vil de politiske preferansene til ungdommer endre seg når de stemmer i et reelt valg, av for eksempel kommunestyrerepresentanter. Det har vi undersøkt ved å se på ungdommer som deltok i skolevalget i forsøkskommunene, og som også stemte ved det egentlige valget. Av disse stemte 85 prosent på det samme partiet ved begge valgene. Det tyder på at skolevalgresultatene er et uttrykk for de reelle preferansene til denne aldersgruppen.



Til slutt er det et mulig problem med skolevalgene at de ikke inkluderer 16- og 17-åringer som er utenfor skolesystemet. Det er et problem man ikke kommer utenom, men det er grunn til å merke seg at 91 prosent av alle i den aktuelle aldersgruppen går på skole.<sup>8</sup> Skolevalgene representerer dermed preferansene til den store majoriteten av norske ungdommer.

Alt i alt er det gode grunner til å studere resultatene av skolevalgene i Norge over tid, for å få et bilde av de politiske preferansene til 16- og 17-åringer.

## Resultater av skolevalgene 1989-2011

Tabell 5 viser differansen mellom resultatene av skolevalgene i perioden 1989 til 2011, og samme års stortingsvalg eller kommunevalg. Positive differanser indikerer at det enkelte parti fikk en større andel av stemmene ved skolevalget enn ved det «egentlige» valget. Negative differanser indikerer at skoleelever gir mindre støtte til partiet enn velgere for øvrig. Nederste rad i tabellen indikerer det gjennomsnittlige avviket mellom et partis oppslutning ved skolevalg og stortings/kommunevalget det samme året. Dette tallet blir dermed et generelt mål på avvikene mellom ungdommenes preferanser og velgere for øvrig.

---

8. [http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/30/vgu\\_en/tab-2011-12-14-05-en.html](http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/30/vgu_en/tab-2011-12-14-05-en.html)  
(Lastet ned 17 april 2012).

Tabell 5. Differanser mellom resultater av skolevalgene og kommune/stortingsvalg same år. Prosentpoeng

	2011	2009	2007	2005	2003	2001	1999	1997	1995	1993	1991	1989
<b>RV/Rødt</b>	2,1	3,4	4,8	3,1	3,0	3,7	3,9	4,8	4,9	2,6	1,8	0,7
<b>SV</b>	0,9	4,1	4,6	7,8	9,1	11,0	11,4	8,2	7,2	11,0	10,2	3,6
<b>A</b>	-1,9	-12,0	-8,4	-11,0	-14,1	-12,6	-11,0	-12,9	-11,4	-19,7	-13,4	-14,7
<b>SP</b>	-1,7	-0,4	-0,8	0,7	-0,9	-1,0	-2,8	-0,8	0,8	-0,2	-0,6	-0,9
<b>KrF</b>	-2,1	-1,8	-2,6	-3,1	-2,7	-6,3	-3,6	-6,4	-2,6	-3,4	-2,4	-3,9
<b>V</b>	0,5	2,1	-0,9	-2,8	-0,4	-0,4	0,2	1,7	0,7	1,5	1,5	3,9
<b>H</b>	-3,9	-1,0	-1,8	-2,5	-5,2	-4,8	-3,5	-3,6	-5,9	-2,5	-4,1	-1,3
<b>FrP</b>	5,1	1,1	3,6	3,1	9,3	-0,5	5,8	4,1	3,6	4,9	8,2	9,0
<b>Snitt*</b>	<b>2,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>4,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>	<b>5,3</b>	<b>4,6</b>	<b>5,7</b>	<b>5,3</b>	<b>4,8</b>

\* Gjennomsnittet av absoluttverdiene av differensene for alle partier

I 2011 er avvikene mellom skolevalgresultatet og resultatet av kommunevalget relativt små. På venstresiden ser man noen svake tegn til at ungdommene er mer radikale: skoleelevene er noe overrepresentert blant Rødt og SVs velgere, og noe underrepresentert blant Aps velgere. Noe liknende gjør seg gjeldende på høyresiden: FrP får flere stemmer fra ungdommer enn fra velgere generelt, mens Høyre har færre ungdomsvelgere enn man kunne forvente, gitt valgresultatet for partiet.

Hvis vi går to år tilbake i tid, til stortingsvalget i 2009, finner vi en klar forskjell: ungdommer er nå sterkt underrepresentert blant Arbeiderpartiets velgere. Går vi videre bakover i tid finner vi at denne svake støtten til Arbeiderpartiet er et tydelig mønster ved alle skolevalgene fra 1989. 2011-valget er avvikende i så måte. Kanskje skyldes det økt støtte til Arbeiderpartiet blant unge velgere i etterkant av terrorangrepene 22. juli?

Et annet mønster som er tydelig ved tidligere valg men som blir gradvis svekket etter 2001, og ser ut til å forsvinne helt i 2011, er en sterk oppslutning om SV blant unge velgere. På høyresiden er FrP særlig foretrukket blant de unge, mens Høyre får noe mindre støtte fra skoleelever enn fra velgere generelt. Blant sentrumspartiene Sp og Venstre er det en god match mellom valgresultatene og resultatene av skolevalgene. Kristelig Folkeparti får mindre oppslutning blant ungdommer enn blant velgere ellers.

I sum viser resultatene av skolevalgene over tid en tendens til at ungdommer er mer radikale enn velgere ellers. SV og FrP får spesielt stor oppslutning blant ungdommer. Høyre, og i særlig grad Arbeiderpartiet, får mindre oppslutning blant ungdommer enn i den eldre befolkningen.

I de fleste valgår har det vært betydelige forskjeller mellom resultatene av skolevalgene og valgresultatet ved kommunevalget eller stortingsvalget. Den gjennomsnittlige forskjellen for hvert parti har ligget på rundt 5 prosentpoeng. Fra og med 2005 begynte disse forskjellene å bli mindre. Ved det siste valget i 2011 var forskjellene mindre enn noen gang tidligere mellom skolevalgresultatene og resultatene av kommunevalget. Det kan skyldes en spesiell situasjon ved 2011-valget hvor Ap fikk større støtte enn vanlig fra ungdommer.

## Oppsummering

De politiske preferansene til 16- og 17-åringer spesielt og ungdommer generelt ved valget i 2011 viser små forskjeller i forhold til preferansene til eldre velgere. Stemmegivningen til 16- og 17- åringer avvok i liten grad fra velgere for øvrig.

Resultater fra skolevalgsundersøkelsene tyder på at forskjellene mellom preferansene til ungdommer og eldre velgere var spesielt små i 2011. Ved tidligere skolevalg har ungdommer vist et mer radikalt stemmemønster enn andre velgere. SV og FrP har gjort det spesielt godt ved skolevalgene, mens Ap og Høyre har gjort relativt dårlige skolevalg. Det er ikke utenkelig at det også i framtiden vil oppstå større forskjeller mellom preferansen til 16- og 17-åringer på den ene siden, og andre velgere på den andre siden. Det synes likevel lite sannsynlig at forskjellene skulle bli så store at en senkning av stemmerettsalderen til 16 år skulle påvirke norske valgresultater i nevneverdig grad.



## 2.6. Politisk modenhet blant 16- og 17-åringer

**Av Johannes Bergh**

Et sentralt spørsmål i debatten om senket stemmerettsalder er om 16- og 17-åringer er modne nok, og har de rette egenskapene for å stemme i politiske valg (se f.eks. Electoral Commission 2004; Ødegård og Aars 2011). Motstandere av stemmerett for 16-åringer kan hevde at 16- og 17-åringer er mindre interessert og engasjert i politikk enn eldre velgere og at stemmerettsalderen derfor ikke bør bli lavere enn 18 år (se f.eks. Chan og Clayton 2006; Electoral Commission 2004). De som argumenterer for en senkning av stemmerettsalderen kan på sin side vise til studier som tyder på at den politiske modenheten til 16- og 17-åringer er svært lik eldre aldersgrupper (Hart og Atkins 2011; Wagner mfl. 2012).

For å gjøre empiriske analyser av denne typen er det nødvendig å presisere hva «politisk modenhet» er. Følgende fire faktorer er gjengangere i studier av politisk modenhet blant unge velgere: 1) Politisk interesse. Jo mer interessert en velger er i politikk, desto mer informert og velbegrunnet er trolig velgerens politiske standpunkter og stemmegivning på valgdagen. 2) Politisk kompetanse. Velgere som oppgir at de forstår politikk og har politisk kompetanse, har trolig større innsikt enn de som oppgir at politikk er vanskelig å forstå. 3) Konsistens i holdninger. Det vil være en sterkere sammenheng mellom holdninger i ulike politiske spørsmål blant de som er godt informerte og kunnskapsrike, enn andre. Graden av konsistens i holdninger er derfor en indikator på politisk modenhet. 4) Sammenhengen mellom holdninger og stemmegivning. Velgere som vet hva de politiske partiene står for og vet hva de selv mener, vil kunne avlegge en stemme på partiet som står dem nærmest. Hos slike velgere vil det være en sterk sammenheng mellom holdninger og stemmegivning. Denne sammenhengen blir derfor også en indikator på modenhet.

I tillegg til disse indikatorene blir kunnskap om politikk brukt som mål på politisk modenhet i noen studier. I vår analyse har vi ikke

tilgang på gode mål på politisk kunnskap. Likevel er det grunn til å tro at politisk kunnskap blir indirekte målt gjennom indikator 3) og 4).

Tidligere forskning på politisk modenhet blant 16- og 17-åringer viser motstridende funn. I en studie som ble gjennomført i Storbritannia finner Chan og Clayton (2006) at 16- og 17-åringer konsekvent scorer lavere enn de som er litt eldre på flere indikatorer på politisk modenhet. Chan og Clayton (2006) konkluderer derfor med at stemmerettsalderen ikke bør senkes til 16 år i Storbritannia.

I en studie som er gjennomført i Østerrike, hvor stemmerettsalderen allerede er senket til 16 år, viser Wagner mfl. (2012) at det ikke er signifikante forskjeller mellom 16- og 17-åringer på den ene siden og eldre velgere på den andre siden, når det gjelder politisk modenhet.

De motstridende resultatene fra Storbritannia og Østerrike kan tyde på at stemmerettsalderen påvirker politisk modenhet blant ungdommer. Når 16- og 17-åringer får stemmerett, får de kanskje også et incentiv til å bli mer interessert i politikk, til å øke sin politiske kompetanse, til å sette seg inn i politiske saker og dermed få økt konsistens i holdninger, og til å sette seg inn i hva partiene står for og dermed få en klarere sammenheng mellom egne holdninger og stemmegivning. Det er dette vi har ønsket å undersøke i prosjektet; har stemmerettsalderen en effekt på politisk modenhet hos 16- og 17-åringer?

## Analyse

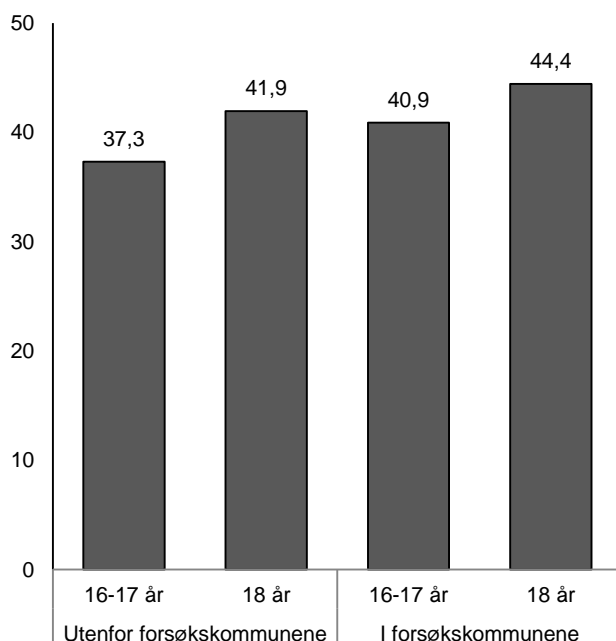
Forsøket med senket stemmerettsalder i 2011 innebar en senkning av stemmerettsalderen til 16 år (ved kommunevalget) i 20 kommuner, samt i Longyearbyen. Alle andre kommuner i landet beholdt en stemmerettsalder på 18 år. Forsøket gir dermed grunnlag for å teste om stemmerettsalder påvirker politisk modenhet hos 16- og 17-åringer.

For å gjøre en slik test benytter vi skolevalgsundersøkelsen. Undersøkelsen retter seg mot elever på videregående skole; i hovedsak aldersgruppen 16 til 18 år. Vi forventer å finne høyere modenhet blant 18-åringer enn 16- og 17-åringer i de delene av landet hvor stemmerettsalderen er 18 år. I forsøkskommunene forventer vi at slike forskjeller har blitt mindre eller har blitt jevnet helt ut.

Vi ser først på politisk interesse. Figur 3 viser politisk interesse i fire grupper ved valget i 2011: 16- og 17 åringer utenfor forsøkskommunene, 18-åringer utenfor forsøkskommunene, 16- og 17-åringer i forsøkskommunene, og 18-åringer i forsøkskommunene.

Som forventet finner vi en forskjell utenfor forsøkskommunene. 18-åringer er mer interessert i politikk enn de som er yngre. I strid med våre forventninger finner vi at denne forskjellen er omtrent like stor i forsøkskommunene.<sup>9</sup> Figuren tyder ikke på at gapet mellom aldersgruppene blir mindre når stemmerettsalderen senkes til 16 år.

Figur 3. Interesse for politikk\* etter alder og deltakelse i forsøket.  
Prosent



\* «Hvor interessert er du i politikk?» Prosent som svarer «svært» eller «nokså» interessert.

N: Utenfor forsøkskommunene I forsøkskommunene

16-17 år	18 år	16-17 år	18 år
17630	9314	1777	742

9. Forskjellen er så vidt litt mindre i forsøkskommune, men denne reduksjonen av forskjellen er ikke i nærheten av å være statistisk signifikant. Det sentrale resultatet er at det er en statistisk signifikant og omtrent like stor forskjell i begge gruppene.



Vi ser at interessen for politikk er noe høyere i forsøkskommunene enn i landet for øvrig. Analyser av bakgrunnstall tyder på at denne forskjellen eksisterte også før gjennomføringen av forsøket.<sup>10</sup>

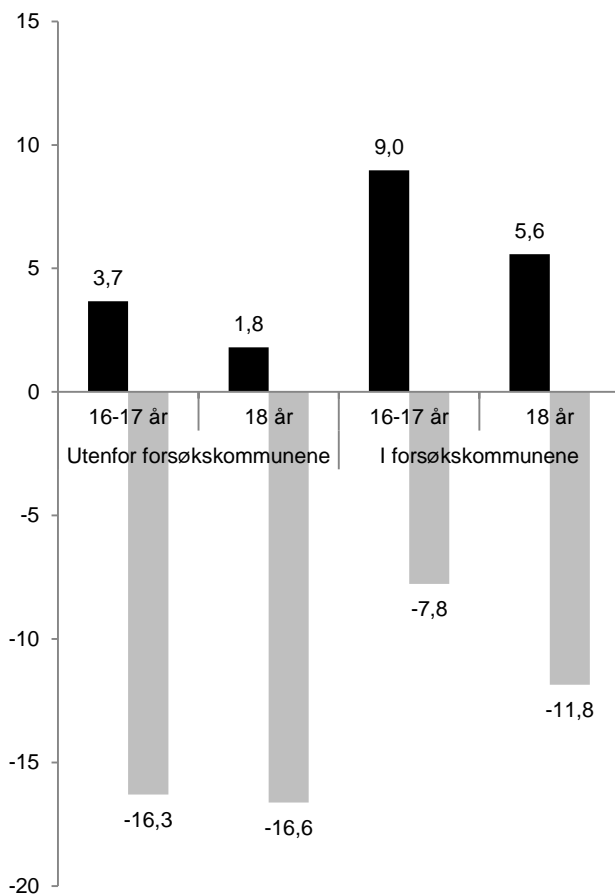
I figur 4 ser vi nærmere på politisk kompetanse på samme måte. Kompetanse måles ved hjelp av to spørsmål i skolevalgsundersøkelsen hvor elevene bes si seg enige eller uenige i en påstand som indikerer lav politisk kompetanse. Ved å ta differansen mellom andelen som sier seg enige og andelen som sier seg uenige («opinionsbalansen») får vi to mål på politisk kompetanse. De som har høy verdi er mest enige i påstandene om manglende politisk kompetanse.

Utenfor forsøkskommunene finner vi at 18-åringer har lavere verdi på det ene spørsmålet enn yngre elever, men at det ikke er noen forskjell mellom aldersgruppene på det andre spørsmålet. Det er altså en svak indikasjon på noe høyere kompetanse hos 18-åringer. I forsøkskommunene er det en tydeligere forskjell mellom aldersgruppene. 18-åringene har lavere verdi på begge spørsmålene, og oppgir dermed konsekvent høyere politisk kompetanse enn 16- og 17-åringer. Det er altså ingenting som tyder på at aldersforskjeller i politisk kompetanse blir mindre når stemmerettsalderen senkes til 16 år. Tvert imot; forskjellene er større i forsøkskommunene.

---

10. Forsøkskommunene er dels valgt ut fordi kommunene har aktivt forsøkt å involvere ungdom i lokalpolitikk. Det er naturlig å se den noe høyere interessen for politikk i forsøkskommunene i lys av dette utvalgsriteriet.

Figur 4 To mål på politisk kompetanse, opinionsbalansen (% enig - % uenig)



■ Politikken er ofte så innviklet at alminnelige folk ikke kan sette seg inn i hva den dreier seg om.

■ De fleste på min alder har mer greie på politikk enn meg

N: Utenfor forsøkskommunene I forsøkskommunene

16-17 år	18 år	16-17 år	18 år
15840	8393	1625	701

I Bergh (2013), som inngår i del III av rapporten, har vi også studert konsistens i holdninger og sammenhengen mellom holdninger og stemmegivning. Vi finner at mønsteret fra figur 3 og figur 4 gjentar seg.

Det er en sterkere sammenheng mellom holdninger i ulike politiske spørsmål hos 18-åringene enn hos 16- og 17-åringene. Resultatene tyder ikke på at forskjellene blir mindre eller forsvinner når stemmerettsalderen senkes til 16 år i forsøkskommunene.

Det er videre en klarere sammenheng mellom holdninger og stemmegivning hos 18-åringene, enn hos yngre elever på 16 eller 17 år. Også denne forskjellen finner vi både i forsøkskommunene og i andre kommuner.

I sum finner vi derfor ikke støtte til vår forventning innledningsvis. En senkning av stemmerettsalderen til 16 år påvirker ikke politisk modenhet hos 16- og 17-åringene. Hvis stemmerettsalderen senkes til 16 år er det grunn til å tro at man da inkluderer velgere i elektoratet som blant annet er mindre interessert i politikk og har lavere politisk kompetanse enn eldre velgere.

## 2.7. Holdninger til stemmerett for 16-åringer

**Av Johannes Bergh**

Hvilke holdninger har ungdom og befolkningen for øvrig til en eventuell senkning av stemmerettsalderen i Norge til 16 år? For å se nærmere på det har vi spurt velgere generelt (gjennom Lokaldemokratiundersøkelsen 2011) og ungdom spesielt (gjennom skolevalgsundersøkelsen 2011) om deres holdninger til stemmerett for 16 åringer. Et sammenliknbart spørsmål ble også stilt i undersøkelsen Ung i Norge i 2002, og funnene derfra stemmer overens med det vi presenterer nedenfor. Utover dette kjenner vi til få andre undersøkelser av offentlig opinion på dette området. Electoral Commission (2004) presenterer noen begrensede data som viser lav oppslutning om en senkning av stemmerettsalderen i Storbritannia, men disse dataene er ikke direkte sammenliknbare med våre.

Påstanden som vi har bedt velgere og ungdommer i Norge ta stilling til, er: «Stemmerettsalderen i Norge bør senkes fra 18 til 16 år». Tabell 6 viser andelen av norske velgere som er enige i denne påstanden, samt andel som er uenige. Videre kan det være grunn til å forvente at det er forskjeller i syn på stemmerettsalder etter, nettopp, alder. En senkning av stemmerettsalderen kan være et virkemiddel for å gi unge mennesker mer makt og innflytelse i demokratiet; i så fall kan man forvente at unge mennesker er mer positive enn de eldre. I tillegg vet vi at de politiske partiene i Norge har ulike standpunkter; vi forventer derfor også variasjon etter folks politiske preferanser.

Tabell 6 viser at det er betydelig motstand i den norske befolkningen mot en senkning av stemmerettsalderen til 16 år. Kun 20,6 prosent av velgerne i 2011 mente at en slik endring burde gjennomføres. Et overveldende flertall, 77,3 prosent, var uenige.

Ser vi på variasjonen i syn på stemmerettsalder etter alder, så finner vi overraskende små forskjeller. Det er en viss tendens til at de eldste er mer negative til en senkning av stemmerettsalderen enn de yngre, men det generelle bildet er av motstand i alle aldersgrupper.

Det er noen partipolitiske forskjeller i tabell 6. Velgere som har stemt på enten SV eller Venstre er mer positive til en senkning av stemmerettsalderen. Men, gitt at disse to partiene har programfestet at stemmerettsalderen skal senkes til 16 år, er det påfallende at det også blant SV og Venstres velgere er et klart flertall mot en senkning.

Tabell 6. Prosentandeler som er enige i at stemmerettsalderen i Norge bør senkes til 16 år, etter alder og partivalg (prosentandel uenig). Tall fra 2011.

	Enig	(Uenig)	N
<b>Alle</b>	<b>20,6</b>	<b>(77,3)</b>	<b>1773</b>
18 - 29 år	21,6	(78,1)	231
30 - 44 år	26,5	(71,2)	416
45 - 59 år	19,9	(77,2)	534
60 år eller eldre	14,2	(83,1)	592
Sosialistisk Venstreparti	34,1	(62,4)	75
Arbeiderpartiet	21,6	(75,5)	405
Senterpartiet	21,3	(77,7)	173
Kristelig Folkeparti	12,3	(87,7)	77
Venstre	30,4	(66,1)	105
Høyre	16,7	(82,5)	319
Fremskrittspartiet	18,7	(80,6)	132

Kilde: Lokaldemokratiundersøkelsen 2011

Resultatene i tabell 6 er ikke til å ta feil av: et klart flertall av norske velgere er uenige i at stemmerettsalderen bør senkes til 16 år. Det er et tydelig flertall mot å gi stemmerett til 16-åringere i alle grupper i tabellen.

Dette inntrykket blir forsterket når man ser nærmere på de som er uenige i at stemmerettsalderen bør senkes. De aller fleste av disse svarer at de er «helt uenige»; det er bare en liten gruppe som oppgir det mer moderate svaralternativet «nokså uenig». I alt er et klart flertall av velgerne «helt uenige» i at stemmerettsalderen bør senkes: 63 prosent.

Betyr så disse resultatene at stemmerettsalder er et viktig spørsmål for norske velgere, og at motstanden mot å gi 16-åringer stemmerett sitter dypt i befolkningen? Vi har ikke spurt velgerne direkte om hvor viktig denne saken er for dem. Vi kan likevel nærme oss spørsmålet ved å gå noen tiår tilbake i tid til siste gang stemmerettsalderen i Norge ble senket. Det skjedde i forbindelse med lokalvalgene i 1979, da stemmerettsalderen ble senket fra 20 til 18 år.

To år tidligere, i stortingsvalgundersøkelsen i 1977, ble respondentene bedt om å ta stilling til om en senkning av stemmerettsalderen til 18 år var et «godt forslag» eller et «dårlig forslag». Tabell 7 viser svarfordelingen totalt, og etter alder og parti.

Tabell 7. Prosentandeler som er synes det er et «godt forslag» å senke stemmerettsalderen til 18 år, etter alder og partivalg (prosentandel som synes det er et «dårlig forslag»). Tall fra 1977

	Godt forslag	(Dårlig forslag)	N
<b>Alle</b>	<b>17,9</b>	<b>(70,3)</b>	<b>1680</b>
20 - 29 år	15,6	(70,3)	360
30 - 44 år	18,9	(67,3)	456
45 - 59 år	18,4	(71,4)	451
60 år eller eldre	18,4	(72,4)	413
Sosialistisk Venstreparti	31,8	(48,5)	66
Arbeiderpartiet	22,6	(67,8)	625
Senterpartiet	12,2	(73,3)	131
Kristelig Folkeparti	10,3	(75,8)	165
Venstre	17,3	(61,5)	52
Høyre	13,6	(76,3)	338
Fremskrittspartiet	17,6	(76,5)	17

Kilde: Stortingsvalgsundersøkelsen 1977

Resultatene fra 1977 når det gjelder en potensiell senkning av stemmerettsalderen til 18 år, er svært like tallene fra 2011 som gjelder stemmerett for 16-åringer. I den grad det er noen forskjeller, så var motstanden mot en senkning av stemmerettsalderen i 1977 større enn i 2011. Heller ikke i 1977 var det store forskjeller etter respondentenes alder. Sosialistisk Venstrepartis velgere var minst kritiske til stemmerett for 18-åringer.

Til tross for den entydige motstanden mot en senkning av stemmerettsalderen som kom til uttrykk i Stortingsvalgundersøkelsen i 1977, så vedtok Stortinget i 1978 å gi 18-åringer stemmerett. Ved lokalvalget i 1979 avgav for første gang 18-åringer stemmer ved norske

politiske valg. Denne endringen medførte ikke store protester fra befolkningen, og den har blitt generelt akseptert i ettertid.

Vi vet ikke sikkert hvilke reaksjoner det ville ha medført om Stortinget i dag vedtok å senke stemmerettsalderen til 16 år, til tross for folkelig motstand. Erfaringene fra 1970-tallet kan tyde på at protestene ville utebli og at folk ville akseptere endringen.

## Ungdommens syn på stemmerettsalder

Til slutt ser vi nærmere på holdningene til stemmerettsalder blant norske ungdommer. Vi har stilt spørsmålet om syn på en eventuell senkning av stemmerettsalderen i skolevalgsundersøkelsen 2011. Undersøkelsen inneholder et stort utvalg av elever i videregående skole.<sup>11</sup> Det gjør det mulig å skille de det gjelder, 16- og 17-åringer, fra de som er 18 år eller noe eldre. I tillegg kan vi skille ut dem som bor i en av forsøkskommunene, og som dermed var en del av forsøket, fra de som bor i resten av landet. Vi forventer for det første at 16- og 17-åringene er mer positive enn de som er eldre, og som uansett har stemmerett. For det andre tror vi at de som bor i en av forsøkskommunene er mer positive enn de som bor i resten av landet. Når endringen først blir gjennomført, er det grunn til å forvente at den møter en viss aksept. Resultatene er i tabell 8.

Det generelle bildet blant norske elever på videregående skole er at en majoritet er uenig i at stemmerettsalderen bør senkes. Det er forskjeller etter alder. De som er 18 år eller eldre, og som uansett har stemmerett, er klart imot en senkning av stemmerettsalderen. Motstanden i denne gruppen er like stor som i befolkningen for øvrig. Blant de som er direkte berørt av en senkning av stemmerettsalderen er det noe mer støtte til en slik endring. Likevel er det kun blant 16- og 17-åringen i forsøkskommunene at et flertall er for å gi 16-åringer stemmerett. Gruppen av velgere som får stemmerett som følge av forsøket er altså den eneste gruppen som vi har identifisert, hvor flertallet går inn for en senkning av stemmerettsalderen.

---

11. I alt har 27 548 svart på spørsmålet om stemmerettsalder.



Tabell 8. Prosentandeler av elever på videregående skole som er enige i at stemmerettsalderen i Norge bør senkes til 16 år, etter alder og om man er bosatt i en forsøkskommune\* (prosentandel uenig).

	Bor i en forsøkskommune		Bor i en annen kommune		Alle
	16-17 år	18 år eller eldre	16-17 år	18 år eller eldre	
<b>Enig</b>	54,2	26,8	34,9	17,3	30,9
<b>(Uenig)</b>	(22,5)	(52,3)	(43,6)	(65,8)	(48,2)
<b>N</b>	1647	706	15098	7711	27548

\* En kommune hvor det ble gjennomført forsøk med senkning av stemmerettsalderen til 16 år ved kommunevalget 2011.

Kilde: Skolevalgsundersøkelsen 2011

## Konklusjon

Det er ikke noe folkekrav at stemmerettsalderen i Norge skal senkes til 16 år. Når norske velgere og norske ungdommer blir bedt om å ta stilling til spørsmålet svarer de aller fleste at de ikke ønsker en endring av stemmerettsalderen. Selv ikke et flertall av dem det gjelder, 16- og 17-åringene, ønsker en endring av stemmerettsalderen.

Vi finner likevel grunn til å tro at denne motstanden mot en senkning av stemmerettsalderen ikke er av fundamental karakter. Vi ser at de ungdommene som er en del av forsøket er positive til stemmerett for 16 åringer. I tillegg viser erfaringen fra senkningen av stemmerettsalderen til 18 år i 1978 at en slik endring raskt kan vinne aksept i befolkningen.

## 2.8. Langsiktige konsekvenser av forsøket?

**Av Guro Ødegård**

Har forsøk med stemmerett for 16-åringer hatt effekter på sikt for unges inkludering og deltagelse i politiske prosesser lokalt? I skrivende stund er det to år siden forsøket ble gjennomført. Dette er en kort tidshorisont for å avdekke varige holdnings- og atferdsendringer – og lang horisont for å avdekke endringer i det som var et tidsavgrenset engangsforsøk. I tillegg ble forsøket gjennomført i en spesiell tid. Terroren som krevde 76 liv, og som i særlig grad rammet ungdomspartiet AUF, bidro til en mobilisering til deltagelse blant unge velgere (Bergh & Ødegård, 2013). En studie som tar sikte på å avdekke mulige effekter av stemmerettsforsøket, må slik sett ta flere forbehold, noe som også gjør svaret på om forsøket satte noen varige spor - mindre entydig.

Til tross for begrensede muligheter til å gi entydige svar, vil denne delen av evalueringen forsøke å spore noen mulige effekter av stemmerettsforsøket, da i enkeltkommuner. Vi har derfor valgt å se nærmere på seks utvalgte casekommuner: Lørenskog (Akershus), Marker (Østfold), Mandal (Vest-Agder), Stavanger (Rogaland), Ålesund (Møre og Romsdal) og Kautokeino (Finnmark). Disse kommunene har evalueringsteamet fulgt tett – både i forkant og i etterkant av forsøket. Målet med casestudien har vært å se nærmere på hvordan kommunene både har organisert og gjennomført stemmerettsforsøket og hvilke lokalsamfunnsaktører som har vært involvert i samarbeidet (Ødegård & Saglie, 2013).

I de seks casekommunene er det meste slik det var før forsøket med stemmerett for 16-åringer. Dette er hovedkonklusjonen fra denne del-studien – som samtidig krever noen nyanseringer. Men først: Har vi grunn til å forvente at ett enkeltstående forsøk skal kunne bidra til å implementere nye administrative rutiner, endre politikernes holdning til unge velgere, styrke representasjon av unge kandidater i kommunestyrene eller øke unges politiske engasjement? Vi mener nei. For det første var det ingen incentiver eller pålegg fra KRD sin side om at forsøket skulle være utover gjennomføringen av valget 2011. Derfor

har heller ikke videreføring vært et fokus fra kommunenes side. For det andre vil det rent forskningsmetodisk være vanskelig å spore endringer i ungdoms politiske adferd over tid basert på ett forsøk – særlig når det ikke har vært noen form for oppfølging av de unge som var med i forsøket.

Likevel viser denne del-evaluering, i kombinasjon med andre deler av evalueringen, at det er særlig tre faktorer som er relevante å diskutere i lys av forsøket.

- Unge representanter i kommunestyrene etter 2011-valget
- Stemmerettsforsøkets effekt på kommunens administrative og politiske prosesser
- Stemmerettsforsøkets effekt på ungdomsgruppen i kommunen

De effektene vi har kunnet spore i de seks casekommunene – basert på samtaler med enkeltstående informanter – gir naturligvis ikke et helhetlig bilde. Det kan likevel fortelle noe om det fokus politikere, administrasjonen og definerte ungdomsgrupper selv har i etterkant av forsøket. En av de viktigste begrunnelser for å bli forsøkskommune, var å styrke lokaldemokratiet gjennom økt involvering av unge. Interessant i så måte er det at flere kommuner er positive til å gjennomføre tilsvarende forsøk igjen.

## Andelen representanter under 30 år

Andelen unge representanter i kommunestyrene kan fortelle oss noe om *velgernes* holdninger til unge kandidater, men også om *partienes vilje* til å nominere unge på sikker plass. Flere av informantene fra casekommunene mener at den senere tids fokus på å inkludere unge i lokalpolitikken, har bidratt til en bevisstgjøring i partiene om å løfte fram unge kandidater på nominasjonslistene. I flere av kommunene blir det rapportert om en økende andel unge representanter i lys av forsøket. I tabellen nedenfor gis en systematisk oversikt over endringer i unge representanter fra 2007 til 2011 – her definert som representanter under 30 år — og hvor stor andel disse utgjør i kommunestyret etter 2011-valget.

Tabell 9. Antall representanter under 30 år i kommunestyrene i utvalgte kommuner ved 2007- og 2011-valget.

	2007	2011	Andel representanter u/30 år, 2011
<b>Mandal</b>	1	5	14 %
<b>Stavanger</b>	13	18	27 %
<b>Ålesund</b>	3	11	22 %
<b>Lørenskog</b>	4	8	17 %
<b>Kautokeino</b>	1	2	11 %
<b>Marker</b>	3	2	8 %

I samtlige casekommuner, med unntak av Marker, har andelen representanter under 30 år økt. Stavanger er den kommunen som skiller seg ut med den høyeste andelen. Her var det mange unge representanter etter 2007-valget, men andelen økte ytterligere 4 år etter. Økningen har også vært tydelig i Mandal, som økte fra en til fem representanter. I Ålesund er andelen nesten tredoblet, mens i Lørenskog er den fordoblet. Det har den også gjort i Kautokeino – men da fra en til to representanter.

To spørsmål reises i lys av denne tabellen: (1) Har andelen unge representanter økt mest i de kommunene hvor det har blitt jobbet systematisk med stemmerettsforsøket? (2) Er det partienes nominasjoner eller velgernes prioriteringer som er grunnen til «ungdomsboomen» i flere av kommunene?

Årsakene til økningen i andelen unge representanter kan ikke ene og alene forklares med den innsatsen som ble lagt ned i stemmerettsforsøket. I folkerike kommuner har naturligvis partiene flere unge kandidater å velge mellom enn i folkefattige kommuner hvor ofte unge flytter ut for å ta videre utdanning (Berglund & Winsvold, 2005). Dette ser vi på Kautokeino og Marker. I disse kommunene finnes det ikke ungdomspolitiske partier, og dermed har ikke de politiske partiene egne ungdomsorganisasjoner som naturlig rekrutteringskanal. Det var i Mandal og Stavanger man i størst grad så effekter av forsøket to år etter. Likevel ser vi av tabellen at både

Ålesund og Lørenskog har økt sin andel unge representanter i like stor grad.

Er det så partiene eller velgerne som er hovedårsaken til økningen? Saglie og Aars har vist at det på landsbasis ble flere unge kommunestyrerepresentanter etter 2011-valget. Det viste seg å være forårsaket av en *velgereffekt*, hvor det var velgerne som stemte fram unge kandidater gjennom listeretteringer. Det var med andre ord ikke slik at partiene i større grad enn tidligere løftet unge kandidater opp på såkalt «sikker plass» på sine nominasjonslister. Den velgereffekten Saglie og Aars viser til, har sannsynligvis sammenheng med 22. juli-terroren, noe også varaordfører i Lørenskog er inne på. Terroren som rammet i særlig grad ungdomspartiet AUF, bidro til en kollektiv bevisstgjøring og sympati rundt unge politikere, og har trolig påvirket velgernes adferd. Saglie og Aars viser videre at denne velgereffekten var *sterkere* i forsøkskommunene enn i andre kommuner. En mulig forklaring på dette kan være et forsterket fokus på unge velgere i lys av stemmerettsforsøket. Forsøket var av stor interesse lokalt, og ble i mange lokale medier fulgt tett opp (se også Ødegård og Saglie 2013).

Men har så ikke lokalpolitikernes ønske om å delta i et forsøk med stemmerett for 16-åringer hatt noen betydning for partienes nominasjoner? Partienes egenrapportering, presentert av Saglie og Aars i denne evalueringen, kan tyder på en viss effekt – dog begrenset. 60 prosent av partiene oppgir at stemmerettsforsøket ble diskutert på nominasjonsmøtet, mens 25 prosent oppgir at møtet gjorde endringer på komiteens forslag slik at unge kandidater fikk en bedre plassering. Det tyder på at en betydelig minoritet av lokale partier har latt seg påvirke av at kommunen var med i stemmerettsforsøket – og løftet fram unge kandidater.

Men hvor stor betydning har personstemmer fra velgerne hatt for unge representasjoner i kommunestyret sammenlignet med partienes nominasjoner? I tabell 2 gis en oversikt over representanter under 30 år, og skiller mellom dem som ble valgt inn gjennom personstemmer og gjennom partienes listeplassering. Den førstnevnte gruppen er de som er plassert så høyt at de ville blitt valgt inn også hvis det ikke hadde vært mulig å gi personstemme. Den andre gruppen kan takke velgernes personstemmer for at de er blitt valgt.

Tabell 10. Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter under 30 år i utvalgte kommuner om de ble valgt inn gjennom personstemmer eller partienes listeplassering. Kommunevalget 2011.

	Listeplassering	Personstemmer
<b>Mandal</b>	4	1
<b>Stavanger</b>	8	10
<b>Ålesund</b>	5	6
<b>Lørenskog</b>	5	3
<b>Kautokeino</b>	2	0
<b>Marker</b>	1	1

Det er relativt store forskjeller mellom kommunene i årsaken til at representanter under 30 år ble valgt inn i kommunestyrene. I folkerike kommuner som Stavanger og Ålesund er antallet «velgervalgte» unge kommunestyrerepresentanter i flertall. I tillegg til en antatt 22. juli-effekt, kan dette ha sammenheng med at lokale partier — særlig i de store kommunene — har løftet fram unge kandidater i valgkampen. Bidraget fra Saglie og Aars viser at 39 prosent av partiene i forsøkskommunene oppgir å ha gjort dette – men denne prosentandelen er høyere i folkerike kommuner. I de kommuner som har hatt en sterk økning av unge representanter fra 2007- til 2011-valget (se tabell 1), har også mange blitt valgt inn gjennom personstemmer.

I tabell 2 skiller imidlertid Mandal seg ut. Økningen fra en til fem unge representanter fra 2007 til 2011 (tabell 1), synes å være forårsaket av partier som har plassert unge kandidater høyt på sine lister. Vi ser her at mens en av representantene er *velgervalgt*, har de resterende fire blitt plassert høyt opp på sine respektive partiers lister. Dette tyder på at det i Mandal har vært en bevisstgjøring rundt unge kandidater i de politiske partiene. Mandal er også den kommunen hvor partiene tidlig ble involvert i planleggingen av stemmerettsforsøket, noe som kan ha påvirket partiens prioriteringer av kandidater.

Økningen i antallet unge representanter under 30 år i casekommunene synes med andre ord å være sammensatt. Det kraftige

ungdomsfokuset i lys av 22. juli-terroren synes å ha bidratt til en velgermobilisering rundt unge, lokale kandidater. Ved 2011-valget har også mange av de lokale partiene i løftet fram sine unge kandidater gjennom valgkampen, noe som kan ha skapt økt oppmerksomhet rundt unge kandidater. I tillegg vet vi at ¼ av partiene endret sine valglistene på nominasjonsmøtet i lys av stemmerettsforsøket, noe som kan ha bidratt til flere unge på de øverste plassene på listene. Dette er mulige forklaringer på økningen i av unge representanter ved 2011-valget i forsøkskommunene.

Et annet mål på økt ungdomsinnflytelse i lokalpolitikken vil være representasjon i andre kommunale råd og utvalg. Det er lite informasjon vi har fra casekommunene på dette området, med unntak av Ålesund, som rapporterer om økt andel unge i slike lokalpolitiske fora. Mandal, på sin side, har gått fra en til to møtende representanter fra Barne- og ungdomsrådet med talerett i kommunestyret, mens i Stavanger er medvirkningsorganet godt forankret i de politiske prosesser. Det har vært vanskelig å spore noen konkrete endringer i politikernes holdninger eller prioriteringer rundt barn og unge i lys av forsøket.

### **Stemmerettsforsøkets effekt på kommunens arbeid**

Har stemmerettsforsøket hatt noen effekt på de administrative rutiner eller politiske prosesser for å øke unges innflytelse? Til en viss grad. Vi vil løfte fram fire faktorer som kan bidra til å synliggjøre noen forskjeller mellom casekommunene: (1) Ressurser i gjennomføringen av forsøket (2) Administrativ kontinuitet (3) Institusjonell forankring og (4) Politiske endringer.

Det var stor variasjon i hvilke ressurser kommunen satte inn i gjennomføringen av forsøket. I enkelte kommuner ble ansatte «frikjøpt» til å arbeide med forsøket mer intensivt over lengre tid. Det ble også satt av betydelige budsjetter til å lage arrangementer og informasjonsmateriell. I andre kommuner ble ansvaret for gjennomføringen overlatt til enkeltpersoner som skulle ivareta oppgaven i kombinasjon med ordinær jobb. For disse kommunene ble stemmerettsforsøket gjennomført som et helt vanlig valg – bare med en utvidet aldersgrense. I de kommuner hvor ekstra ressurser ble satt inn, ble forsøket et ledd i en pågående prosess for å øke unges innflytelse i lokaldemokratiet. Studien tyder på de kommuner som har lagt ned et betydelig arbeid i forkant – og underveis i forsøket – også er der hvor

man har brukt elementer fra forsøket i etterkant til å styrke unges deltagelse og innflytelse.

Dette synes også å ha sammenheng med den administrative kontinuiteten i forsøket. I kommuner hvor de som jobbet med forsøket har gått over i andre stillinger eller sluttet, er det lite aktiviteter som kan relateres til forsøket i etterkant. Her har stemmerettsforsøket i liten grad vært et tema, administrativt eller politisk, etter at prosjektet var over. Et tegn på dette, er at ingen tok ansvar for å løfte mobilisering av unge velgere fram som tema ved 2013-valget. Man kunne tenke seg at flere kommuner ville gjort dette i lys av erfaringer med stemmerettsforsøket i 2011.

I de kommuner hvor prosjektleder for forsøket har hatt en bredt sammensatt og velfungerende prosjektgruppe, synes det som om forsøket har fått et bedre fotfeste i flere miljøer. Særlig er dette tydelig der hvor prosjektleder har hatt samarbeidspartnere fra kommunale etater som har ansvar for oppfølging av ungdom – det være seg ungdomsråd, kulturhus eller skole. Slike samarbeidspartnere har ivaretatt en ungdomsfaglig kompetanse, og forsøket har også blitt implementert på de arenaer ungdom oppholder seg. I disse kommunene har flere brukt de erfaringene man har fått gjennom forsøket. En institusjonalisert forankring av stemmerettsforsøket på flere arenaer, synes altså å ha virket positiv for en mer langsiktig effekt.

Et konkret eksempel er i hvilken grad det er gjort særskilt innsats for å informere unge velgere i forkant av 2013-valget. Mandal og Ålesund viser begge hvordan administrasjonen har videreført elementer fra stemmerettsforsøket, til tross for manglende politiske initiativer. I Mandal har man i ettertid etablert det man har kalt for «Demokratiskolen». I korte trekk er det en modell for å styrke arbeidet med å involvere unge i kommunale prosesser og øke deres innflytelse på ulike områder. Ved 2013-valget ble eksempelvis valggruppen mobilisert, og foruten et nytt skolesamarbeid for å informere førstegangselgere, ble det gjennomført politiske debatter myntet primært på unge velgere. I Ålesund – en kommune hvor man strevde med å få til et tverretattlig og – faglig samarbeid – ble det i 2011 utviklet en metode for å rekruttere samfunnsfagselever som valgmedarbeidere. Selv om prosjektleder for stemmerettsforsøket hadde sluttet, grep politisk sekretariat (som har ansvaret for gjennomføring av offentlige valg – også forsøket) inn, og gjennomførte dette også ved stortingsvalget i 2013.



Med andre ord: Det har ikke vært en selvfølge fra politisk hold i casekommunene å informere unge velgere når det *ikke* har blitt gjennomført et forsøk. I Kautokeino og Lørenskog har det ikke vært et tema, verken politisk eller administrativt. I disse kommunene har det ikke vært noen i administrasjonen som har følt et ansvar for dette, og det er ikke gitt noen politiske signaler om at det burde gjøres. I de andre kommunene har det heller ikke vært et driv blant lokalpolitikere om å mobilisere unge velgere. I Marker, tok man eksempelvis initiativ overfor den politiske ledelse om å videreføre arbeidet som ble lagt ned ved forsøket, men det var liten politisk vilje til å prioritere dette. Dette fører oss over på betydningen av politiske frontfigurer. I etterkant av 2011-valget gikk flere av ordførerne i casekommunene av. Noen av disse var entusiastiske forkjempere for å senke stemmerettsalderen, og la prestisje i at forsøket ble vellykket. Et nytt kommunestyre vil ikke ha samme engasjementet rundt et forsøk som er avsluttet. Det kan også være – som i Stavanger – at medvirkningsarbeidet er så veletablert gjennom formaliserte råd og utvalg, at lokalpolitikere prioriterer å rette oppmerksomheten på å styrke dette framfor valginformasjon.

## Stemmerettsforsøkets effekt for ungdomsgruppen

Har stemmerettsforsøket hatt noen effekter på ungdom i casekommunene? Innenfor rammene av denne studien, vil det være vanskelig å spore en generell effekt. Et mål kunne være å se på de unges deltagelse ved stortingsvalget 2013. Med utgangspunkt i Franklins generasjonshypotese (2004), som går ut på at stemmegivning er en vane som dannes tidlig, kunne man tenke seg at forsøksvelgerne ville bruke stemmeretten sin i større grad enn andre førstegangsvelgere ved 2013- valget. I skrivende stund har vi ikke oversikt over om det er slik.

Med utgangspunkt i casekommunene kan mye tyde på at i de kommunene hvor ungdom selv var sterkt involvert i formingen og gjennomføringen av forsøket, har disse – eller de politiske prosesser rundt dere arbeid - bidratt til en ny giv eller vitalisering i de mer etablerte ungdomspolitiske miljøer. Dette gjelder i særlig grad de kommuner hvor ungdomsrådene var godt etablerte, og har en tydelig posisjon i lokalpolitikken. Både i Stavanger og Mandal – som nedsatte egne valggrupper – synes forsøket å ha hatt en positiv effekt på unges politiske engasjement. De som er tydeligst på dette er Stavanger, hvor ungdomshuset rapporterer om flere politiske debatter, og et økt

engasjement fra ungdomspartiens side etter 2011-valget. Lignende rapporter kommer fra Mandal – hvor våre informanter opplever at det er en økt aktivitet i ungdomspartiene. Det er ikke utenkelig at det har skjedd en mobilisering i ungdomspartiene etter 2011-valget. Dette kan imidlertid ha vel så mye med 22. juli-terroren, som med selve forsøket. Terroren bidro til en generell mobilisering av de yngste velgerne (Bergh & Ødegård, 2013), og den bidro også til en mobilisering av unge mennesker til de ungdomspolitiske partiene (Wollebæk, Enjolras, Steen-Johnsen, & Ødegård, 2012). At en slik mobilisering har skjedd både i Mandal og i Stavanger, er tenkelig. Terroren kom særlig tett på da det var ungdom fra begge kommuner som mistet livet på Utøya.

I noen kommuner har også ungdomsråd (eller tilsvarende medvirkningsorgan) fått styrket sin posisjon i kommunestyret. Dette kan selvsagt ha noe med en økende aksept for unge som meningsbærende aktører i lokalpolitikken i lys av forsøket. Særlig synes dette å være gjeldende for partienes nominasjonslister (se Saglie og Aars i denne rapporten). Her er det nok flere faktorer som spiller inn. I de kommuner hvor det har vært en langvarig prosess for å inkludere unge i beslutningsprosesser, har nok også forsøket bidratt til å forsterke fokus på unge listekandidater.

Hva vil det bety at flere unge representanter har blitt med i kommunestyret? Vil de klare å skape økt lokalpolitisk engasjement blant unge – eller vil de gå inn i den mer tradisjonelle lokalpolitiske diskurs hvor handlingsrommet framstår som relativt begrenset? Det gjenstår å se, men det å ha unge lokalpolitiske rollemodeller de kan identifisere seg med, vil muligens gi flere unge troen på at det er mulig å få innflytelse – og at politikk ikke utelukkende er en «voksengreie». Det er også tenkelig at jo flere unge kommunestyrerepresentanter, jo større muligheter har de for å sette nye saker på dagsorden. For unge velgere kan det å ha «sine egne» i det øverste beslutningsorgan i kommunen, naturlig nok gi en følelse av å ha innflytelse. Dette har vist seg å være en viktig motivasjonsfaktor for å delta i politikken (Pettersson, Blomberg, & Westholm, 1989).



## 2.9. Avsluttende drøfting

I denne delen har vi presentert de empiriske funnene fra evalueringen av forsøket med stemmerett for 16- og 17 åringer ved det norske kommunevalget 2011. Forsøket kan gi oss noen svar på de mulige konsekvenser ved en stemmerettsreform, med ett forbehold: Analysene bygger på resultater fra ett valg, ikke på praksiser over tid. Stemmeviljen hos framtidens 16-åringer kan tenkes å avta når oppmerksomheten rundt et forsøk har lagt seg, eller øke dersom stemmeretten blir institusjonalisert som fast praksis. Dette til tross; vi mener de foreløpige resultatene kan gi innspill i den videre debatten, som i stor grad har vært basert på normative argumenter heller enn empiriske resultater.

Om vi ser resultatene i lys av argumentene presentert i del I, vil en utvidelse av aldersgrensen gi flere borgere direkte politisk innflytelse gjennom valg. Inkludering av flere sosiale grupper er i seg selv et gode i et liberalt demokrati. Samtidig vil nok den samlede deltagelsen gå ned. De unge stemmer i mindre grad enn voksne velgere – men i større grad enn unge velgere i 20-årene. Dette er delvis et mønster som har med livsfase å gjøre hvor 16- og 17-åringene som bor hjemme og etablert i et lokalmiljø, lettere vil mobiliseres. Samtidig varierer deltakelsesmønsteret til forsøksvelgerne avhengig av hvilken kommune de bor i. De kommunene som har gjennomført en målrettet satsing for å informere og mobilisere unge velgere, har også de mest stemmevillige unge. Dette indikerer at stemmeretten i seg selv ikke er nok for å mobilisere unge til å bruke den, de må informeres. Dermed reises spørsmålet om hva som vil skje med de unges deltagelse, hvis lavere stemmerettsalder blir en fast ordning – og ikke lenger et prestisjeprosjekt som utvalgte kommuner satser mye på.

Hva så med argumentet om de unges politiske modenhet? Studien har vist at 16- og 17-åringer har lavere interesse og mindre kunnskap om politikk enn 18- og 19-åringer. Forsøket ser ikke ut til å ha økt den politiske modenheten blant unge i forsøkskommunene, sammenlignet med resten av landet. Vi kan ikke si sikkert i hvilken grad manglende modenhet og kognitiv utvikling eller politikkenes form og innhold er

årsaken til dette. Svaret er nok sammensatt, men det er en kjensgjerning at den politiske dagsorden i stor grad preges av saker lite relevante for 16- og 17-åringer (se blant annet Ødegård 2010). Samtidig er ungdomstiden en modningsprosess, og slik sett er det ikke overraskende at yngre velgere framstår som mindre modne. Men i og med at dette er en gradsforskjell, gir ikke våre analyser noe endelig svar på hva den ideelle stemmerettsalderen er.

Vi har altså en velgergruppe med mindre politiske kunnskap og lavere politisk interesse enn de som er litt eldre – men som likevel er mer stemmevillige. Betyr dette at uforutsigbare valgresultater blir utfallet? Til dette er svaret nei. De unge stemmer ikke nevneverdig annerledes enn voksne velgere. Er tiden da ungdoms opposisjon til det etablerte gjorde seg gjeldende gjennom stemmeseddelen, forbi? Foreløpig er det vanskelig å si. Vi skal huske på at harmoniseringen var særlig påfallende ved skolevalget 2011. 22. juli-terroren – 6 uker før skolevalget – var en hendelse som satte dypest spor hos ungdomsgenerasjonen (se Wollebæk m.fl. 2011, 2012). Det er grunn til å tro at dette er en medvirkende årsak til at støtten til det hardt rammede – og etablerte – Arbeiderpartiet, økte blant de unge.

Resultatene av den foreløpige evalueringen av forsøket gir et sammensatt bilde: Unge stemmer konvensjonelt, de kan mindre om politikk og interesser seg i mindre grad for det enn eldre velgere. En majoritet av dem bruker stemmeretten, men variasjonen mellom kommuner er stor. Dette viser at de er «flyktige» velgere, helt i starten av sin politiske formingsfase. Betyr dette at en stemmerettsreform forutsetter et politisk «opplæringstilbud»? Ikke nødvendigvis – men hvis målsettingen skal være å styrke demokratiet på sikt – og redusere sosial ulikhet i valgdeltagelsen, er det trolig ikke nok å gi de unge muligheten til å stemme. Man må også kvalifisere dem til å ta den i bruk. Dette reiser en rekke prinsipielle spørsmål. Skal det være et offentlig ansvar å gi velgerne skolering i partienes programmer? Hva bør partienes rolle være i dette? Vil det videre være riktig at enkelte velgergrupper får særbehandling? Samtidig er demokratiopplæringen i norsk skole en lovpålagt oppgave, og det argumenteres fra forskerhold om at denne ytterligere bør styrkes for å bedre unge mennesker muligheter for å delta i samfunnslivet (Berge & Stray 2012). Dette var også en forutsetning Ungdommens Maktutredning la vekt på i sine drøftelser rundt stemmerett for 16-åringer.

Siden argumentene om demokrati og modenhet ikke gir entydige svar – det er snakk om gradsforskjeller – er spørsmålet om konsistens

mellom ulike aldersgrenser blitt et sentralt tema i debatten. En stemmerettsreform ville raskt bli lagt på is dersom det viste seg at internasjonale konvensjoner eller norsk lovverk umuliggjorde dette. Slik er det ikke. Gjennomgangen viser kort oppsummert at det kreves endringer i lovverket, men utover det er det ingen rettslige hindrer for å ha stemmerett og være valgbar uten å være myndig. Man trenger heller ikke være valgbar for å ha stemmerett. Rettslig sett lar det seg gjøre å senke stemmerettsalderen uten at det får konsekvenser for andre aldersgrenser. Om det bør gjøres – og om valgbarhetsalderen i så fall også bør senkes – er et politisk, ikke et empirisk spørsmål.

## Referanser

- Bergh J. (2013): "Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year olds? Findings from the 2011 Norwegian voting-age trial", *Electoral Studies*, vol. 32, s. 90-100.
- Bergh, J., og T. Bjørklund (2013): «Lokalvalget i skyggen av 22. juli», kapittel 2 i Bergh, J og D.A. Christensen (red.): *Et robust lokaldemokrati: Lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Bergh, J og G. Ødegård (2013): «Ungdomsvalget 2011», i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 29, s. 30-50.
- Bjørklund, T. og U. Kjær (2002): «Valgdeltakelsen ved lokalvalg i Norge og Danmark: Likheter og forskjeller». i Aardal Bernt (red.). *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget, s. 89–110.
- Bjørklund, T. og J. Saglie (2000) *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og rekordhøy deltakelse*. Rapport 12:2000. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Berglund, F. (2007): «Nye sosiale skiller: Sektor teller, ideologi avgjør», i Aardal, B (red.): *Norske velgere – En studie av stortingsvalget 2005*, Oslo: Damm.
- Bhatti, Y., K.M. Hansen og H. Wass (2012). The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride. *Electoral Studies*, 31, 588–593.
- Chan, T. W. og M. Clayton (2006): "Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations." *Political Studies*, vol. 54: 533-558.
- Electoral Commission (2004): *The Age of Electoral Majority: Report and Recommendations*. London, Electoral Commission.
- Elklit, J., B. Møller, P. Svensson og L. Togeby (2005): *Gensyn med sofavælgerne. Valgdeltakelse i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Franklin, M.N. (2004). *Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hart, D. og R. Atkins (2011): "American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds Are Ready to Vote", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 633: 201-222.
- Milner, H. (2010). *The internet generation. Engaged citizens or political dropouts*. Lebanon, N.H.: University Press of New England.

- Petersson, O., Blomberg, G., & Westholm, A. (1989). *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Ungdomsstyrelsen (1999). *Rösträtt vid 16 år i Tyskland. Erfarenheter og sänkingen av den kommunala rösträttsalderen till 16 år i ett antal tyska delstater*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen (2002). *Unga väljare i Tyskland. En uppföljningsstudie om rösträtt vid 16 år i kommunala val i Niedersachsen*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Wagner, M., D. Johann, og S. Kritzinger (2012): "Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice", *Electoral Studies*, vol. 31(2): 372-383.
- Wolfinger, R.E. og S.J. Rosenstone (1980): *Who Votes?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Wollebæk, D., Enjolras, B., Steen-Johnsen, K., & Ødegård, G. (2012). *Ett år etter 22. juli. Har rosetoget gått?* (Vol. 2012/5). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Zeglovits, E. og S. Schwarzer (2009). Lowering voting age in Austria - evaluation of accompanying campaigns for 16-18 year olds. *5th ECPR General Conference*. Potsdam, September 12th-15th.
- Ødegård, G. og J. Bergh (2011). Unge i tradisjonell politikk. Deltakelse i valg, kommunestyre og partier, i NOU 2011:20: *Unge syn på deltakelse og innflytelse i skolen, lokalpolitikken og sivilsamfunnet*.
- Ødegård, G. og J. Saglie (2013). Stemmerett for 16-åringer: forsøk som flernivåinnovasjon. I: T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (red.), *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ødegård, G og J. Aars (2011): *Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett. En kunnskapsoversikt*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Aardal, B. (1999): «Rotløs ungdom?», i *Velgere i 90-årene*, Oslo: NKS forlaget.

# Del III

## Vitenskapelige arbeider

I denne delen av rapporten presenteres syv vitenskapelige arbeider fra forskningsprosjektet. Arbeidene tar for seg de mest sentrale spørsmålene i prosjektet. Fire av de påfølgende syv kapitlene er publisert som tidsskriftsartikler eller bokkapitler; de gjenstående tre er aktuelle for fremtidig vitenskapelig publisering.

Det første bidraget er Sigrid Stokstads analyse av rettslige aspekter ved en eventuell senkning av stemmerettsalderen til 16 år. De sentrale juridiske spørsmålene som reises av en eventuell senkning av stemmerettsalderen til 16 år tas opp.

Jo Saglie og Guro Ødegård studerer gjennomføringen av forsøket i kommunene som en demokratisk «flernivånnovasjon». Bidraget er en noe utvidet versjon av et kapittel i boken *Innovative kommuner*, redigert av Toril Ringholm, Håvard Teigen og Nils Aarsæther.

Kapittel 3 er en analyse av de lokale partilagenes arbeid og innsats i forbindelse med forsøket. Jo Saglie og Jacob Aars ser på nominasjonsprosesser, faktiske nominasjoner av ungdom, valgkampen og valgresultatet. Blir ungdom valgt inn i kommunestyrene i forsøkskommunene?

Det fjerde vitenskapelige arbeidet er Guro Ødegårds analyse av debatter og tidligere forskning knyttet til stemmerett for 16-åringer. Artikkelen er publisert i *Tidsskrift for ungdomsforskning* i 2011.

I det femte kapitlet ser Johannes Bergh og Guro Ødegård på valgdeltakelsen blant de unge ved 2011-valget. Deltakelsen analyseres i lys av forsøket med stemmerett for 16-åringer, og i lys av terrorangrepene noen uker før valget, som hadde en mobiliserende effekt på unge velgere. Artikkelen er publisert i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, i 2013.

Kapittel 6 er en engelskspråklig artikkel som ser nærmere på politisk modenhet blant 16- og 17-åringer. Johannes Bergh spør om det er forskjeller i politisk modenhet mellom 16-17-åringer, på den ene siden, og de som er litt eldre, på den andre siden. Videre undersøkes det om en senkning av stemmerettsalderen til 16 år fører til en heving av



modenhetsnivået blant ungdommene som da får stemmerett. Artikkelen er publisert i *Electoral Studies*, i 2013.

I det siste kapitlet ser Guro Ødegård på mulige langsiktige konsekvenser av forsøket. Kapitlet tar både for seg hvilke mål kommunene hadde med forsøket og analyserer i hvilken grad disse er oppnådd.

# 3.1. Stemmerett for 16- og 17-åringer? Rettslige aspekter

Sigrid Stokstad

## Innledning

### Bakgrunn

Forsøk med stemmerett for 16- og 17-åringer ble gjennomført i 20 kommuner og Longyearbyen ved kommunestyrevalget i 2011.<sup>12</sup> Denne utredningen inngår i evalueringen av forsøket. Evalueringen er initiert av Kommunal- og regionaldepartementet og gjennomføres av Institutt for samfunnsforskning.

Bakgrunnen for forsøket var et ønske om å ta i bruk tiltak som kan gjøre at nye grupper deltar mer aktivt i lokaldemokratiet.<sup>13</sup> Deltagelsen blant disse unge forsøksvelgerne viste seg å være høy sammenlignet med andre unge velgere. 58 prosent av dem brukte stemmeretten sin, noe som er 5 prosentpoeng lavere enn den generelle valgdeltagelsen i de samme kommunene, men 12 prosentpoeng høyere enn hos ordinære førstegangsvelgere.<sup>14</sup>

Men forsøket kan også ses i en videre sammenheng, der ulike tiltak er foreslått for å styrke ungdoms demokratiske deltakelse, og der også grunnlovsforslag om senket stemmerettsalder inngår. Denne utredningen handler derfor om senket stemmerettsalder ved både nasjonale og lokale valg.

---

12. Forskrift av 18. mars 2011 nr. 354 om forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved kommunestyrevalget i 2011

13. St. meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati s. 55

14. Bergh og Ødegård «Ungdomsvalget 2011» (akseptert for publisering) I: Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (2013) Den generelle deltakelsen var 63 prosent i disse kommunene og 65 prosent i landet som helhet.

Reglene om hvem som har stemmerett handler om hvem som kan utpeke medlemmene i våre representative folkevalgte forsamlinger og på den måten være folkesuverenitetens uttrykk. På nasjonalt nivå er deler av statsmakten gitt til velgerkollegiet, og definisjonen av dette kollegiet er dermed et av statsstyrets grunnleggende spørsmål. Denne definisjonen har endret seg over tid og mellom land. Endringer i aldersgrensen for rett til å stemme er ett av de elementene som viser variasjon.<sup>15</sup>

Barns rett til selvbestemmelse og deltakelse i samfunnet forbindes med positive verdier. Samtidig innebærer autonomi også å sitte med risikoen for dårlige valg. Det tar også tid å utvikle evnen til gode valg. Utviklingen har generelt gått «til barnas gunst», i den forstand at de lovfastsatte aldersgrensene flyttes nedover. Stemmerettsalderen og det gjennomførte forsøket er et eksempel på dette. Karl Harald Søvig har uttalt at utviklingen «ventelig vil fortsette i retning av stadig større grad av selvbestemmelse for yngre barn.»<sup>16</sup> Samtidig viser bakgrunnen for denne utredningen at forslag om å inkludere 16- og 17-åringer i velgerkollegiet både lokalt og nasjonalt har møtt stor motstand.

16- og 17-åringer er rettslig sett som utgangspunkt å regne som barn. Barns demokratiske deltakelse kan ses fra en rettighetssynsvinkel, der barnets rett til å bestemme over seg selv står i sentrum. Retten til å stemme ved valg faller inn under en slik autonomivinkling. Men stemmerett ses ofte i sammenheng med valgbarhet, og da forandres perspektivet. Dersom barnet blir folkevalgt, får det en annen type rettslig kompetanse, det kan for eksempel bestemme over andre ved å pålegge plikter i enkeltvedtak eller forskrift, og det kan binde organet rettslig. Til slutt kan regler som gir demokratiske rettigheter også utløse plikter, og ombudsplikten er et typisk eksempel på dette.

Tidligere grunnlovsforslag om senket stemmerettsalder til 16 år har ikke fått nødvendig støtte av Stortinget. Siste avvisning av forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre skjedde i mai 2010.<sup>17</sup> I

---

15. Smith Konstitusjonelt demokrati (2009) s. 197

16. Søvig Barnets rettigheter på barnets premisser (2009) s. 70

17. Dokument nr. 12:6 (2007-2008) Grunnlovsforslag om endringer i Grunnloven §§ 12, 50 og 61 (innføring av stemmerettsalder 16 år ved stortingsvalg) (2008) og Innst. 253 S (2009-2010) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag om endringer i Grunnloven §§ 12, 50 og 61 (innføring av stemmerettsalder 16 år ved stortingsvalg)

begrunnelsen for forslaget ble det særlig vist til ønsket om økt demokratisk deltakelse og at 16- og 17-åringer bør ha stemmerett når de selv er bundet av en rekke regler på lik linje med voksne. Motstanderne framholdt særlig at stemmerettsalderen bør følge myndighetsalderen og uttalte blant annet at «[f]leirtalet ynskjer å hegna om grunnsetninga om at tingmenn bør vera myndige.» Nå foreligger imidlertid et nytt grunnlovsforslag, og denne gangen med representanter fra Arbeiderpartiet i tillegg til Venstre og Sosialistisk Venstreparti som forslagsstillere. Som forrige forslag gjelder det senket stemmerettsalder og omfatter ikke senket valgbarsalder.<sup>18</sup>

Valglovutvalget drøftet om stemmerettsalderen ved lokalvalg burde senkes fra 18 til 16 år.<sup>19</sup> Flertallet gikk inn for å beholde stemmerettsalder på 18 år. De la særlig vekt på hensynet til ensartede regler ved alle valg, og at stemmerettsalderen burde følge myndighetsalderen. Mindretallet gikk inn for at stemmerettsalderen burde senkes til 16 år ved lokalvalg. Disse medlemmene la avgjørende vekt på at det kunne bidra til et økt engasjement blant ungdom.

Etter Valglovutvalgets utredning har også Lokaldemokratikommisjonen behandlet spørsmålet om senket stemmerettsalder ved lokalvalg. Flertallet gikk inn for å beholde stemmerettsalder på 18 år. Et hovedargument var at stemmerettsalderen skulle følge myndighetsalderen. Mindretallet vektla at stemmeretten er en demokratisk rett, og at senket stemmerettsalder kunne medvirke til større engasjement blant ungdom.<sup>20</sup>

I stortingsmeldingen *Eit sterkt lokaldemokrati* la Kommunal- og regionaldepartementet opp til å gjennomføre forsøket med senket stemmerettsalder i noen få kommuner ved kommunestyrevalget i 2011.<sup>21</sup> I kommunal- og forvaltningskomiteen fikk forslaget støtte fra et flertall bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Venstre, mens Høyre, Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet stemte i mot. Motstanderne begrunnet synet sitt med at «det i størst mulig grad bør være en myndighetsalder», og at dagens alder for stemmerett representerer «en fornuftig avveining i forhold til

---

18. Dokument 12:4 (2011-2012) Grunnlovsforslag om endringer i Grunnloven §§ 12, 50 og 61 (innføring av 16 års stemmerett)

19. NOU 2001: 03 Velgere, valgordning og valgte s. 18

20. NOU 2006: 7 Det lokale folkestyret i endring? s. 11

21. St. meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati s. 55

når en innbygger kan regnes som et voksent medlem av samfunnet.» I tillegg viste de til at ungdom selv ikke ønsker senket stemmerettsalder.<sup>22</sup> I den etterfølgende stortingsdebatten kom det ikke fram nye synspunkter.<sup>23</sup> Spørsmålet om forsøket også skulle omfatte valgbarhet, ble ikke tatt opp i denne prosessen.

I NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning ble spørsmålet om senket stemmerettsalder tatt opp igjen. Et samlet utvalg anså at senking av stemmerettsalderen til 16 år kan føre til økt valgdeltakelse – både på kort og lang sikt. De mente likevel at en slik mulig effekt ikke var en *tilstrekkelig* begrunnelse for senking av stemmerettsalderen.<sup>24</sup> Utvalget delte seg i tre, der en del gikk inn for å opprettholde 18-års stemmerettsalder, en del gikk inn for å senke stemmerettsalderen til 16 år, mens en del gikk inn for å opprettholde 18 års stemmerettsalder ved stortingsvalg og senking av stemmerettsalderen til 16 år ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Medlemmene Bernt, Fikse, Selle, Torgersen, Vestby og Wollebæk ga blant annet disse argumentene mot senking av stemmerettsalderen:

Et viktig argument mot senking av stemmerettsalderen er at det bør være samsvar mellom stemmerettsalder og valgbarhetsalder. Man bør ikke kunne stemme før man selv kan velges inn i folkevalgte organer. Dette har ikke alltid vært tilfellet i Norge, men det er gode grunner for å opprettholde et slikt prinsipp. Man bør ikke kunne stemme ved valg før man vurderes som tilstrekkelig moden til å påta seg det ansvaret det innebærer å være folkevalgt. Det er også et poeng at stemmerettsalder, valgbarhetsalder og myndighetsalder er harmonisert. Det er ikke før man er myndig at man fullt ut er ansvarlig for seg selv. Dette er et viktig vilkår for både valgbarhet og stemmerettsalder: Man skal ikke kunne bestemme over andre før man fullt kan bestemme over seg selv. Derfor er det ikke et relevant motargument at unge regnes som myndige på avgrensede områder før de er 18 år, som i helsespørsmål (myndighet inntreffer ved 16 år)

---

22. Innst. S. nr. 163 (2008-2009) fra kommunal- og forvaltningskomiteen om eit sterkt lokaldemokrati s. 14

23. Stortingsforhandlinger den 17. mars 2009 sak nr. 2 s. 2306-2316

24. NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning s. 70

og når det gjelder straffbarhet (kriminell lavalder inntreffer ved 15 år).<sup>25</sup>

Europarådets parlamentarikerforsamling har nylig behandlet spørsmålet om senking av stemmerettsalderen til 16 år. De anbefaler medlemslandene å undersøke mulighetene for å senke stemmerettsalderen til 16 år for alle typer valg.<sup>26</sup> Anbefalingen omfatter også senking av valgbarhetsalderen for alle typer valg «wherever this would seem appropriate».

Barneombudet har lenge vært pådriver for senket stemmerettsalder.<sup>27</sup> I argumentasjonen framheves særlig at 16- og 17-åringer har evne til å tenke abstrakt og er ferdige med hele det obligatoriske skoleløpet. De kan bli straffet, få barn og betale skatt, og de frigjør seg i større grad fra foreldrene. Det framheves også at samfunnet vil tjene på å gi dem en stemme. Senket valgbarhetsalder og ombudsplikt er ikke berørt.

## Problemstillinger

Stemmerettsbegrepet har rettslige implikasjoner utover retten til å avgi stemme, og reglene om stemmerett har innvirkning på grunnstrukturer for folkerepresentasjon i videre forstand. Dette gjelder særlig reglene om valgbarhet og ombudsplikt. Det er derfor nødvendig å avklare nærmere hva stemmerett innebærer.

Spørsmålet om stemmerett for 16- og 17-åringer gir grunnlag for å ta opp hva som er spesielt for denne aldersgruppens rettslige handleevne i forhold til personer over 18 år. Barn har mer begrenset rettslig kapasitet enn voksne, samtidig som overgangen fra barn til voksen skjer gradvis, også i rettslig forstand. Det er nødvendig å redegjøre for den rettslige kapasitet unge i denne aldersgruppen har selv, men den må også ses i sammenheng med foreldre og vergers rett og plikt til å bestemme over de unge.

Hovedproblemstillingen her er hva som skjer når disse regelsettene møtes. Kan 16- og 17-åringer fylle de rettslige kravene til rollen som

---

25. NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning s. 71

26. Parliamentary Assembly, Council of Europe, Resolution 1826 (2011) Expansion of democracy by lowering the voting age to 16

27. Barneombudet Stemmerettsforsøket: - Dette er bare begynnelsen

stemmeberettigete? Hvilke rettslige elementer er eventuelt til hinder for dette? Svarene på disse spørsmålene beror selvsagt på hva slags løsninger som velges med hensyn til hvilke valg som er omfattet av senket stemmerettsalder, om senket stemmerettsalder også omfatter senket valgbarhetsalder, om folkevalgte i denne aldergruppen også har ombudsplikt mv. Dette behandler jeg i punktet om hva slags lovendringer som kreves for senket stemmerettsalder.

I et framtidsperspektiv er det av betydning å avklare hvilken handlefrihet Stortinget har. Denne handlefriheten beror på både folkerettslig bindende avtaler og nasjonal regulering på konstitusjonelt nivå. De aktuelle folkerettslige avtalene er implementert i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven<sup>28</sup> § 2 og er gitt forrang foran annen lovgivning ved motstrid jf. lovens § 3. Menneskerettsloven kan imidlertid endres ved lovvedtak. Jeg legger til grunn at Norges tilslutning til disse folkerettslige avtalene ligger fast og går ikke nærmere inn på rekkevidden av forrangsbestemmelsen.

Nasjonal regulering i grunnlov og lov reiser først og fremst problemstillinger av prosessuell karakter. Dersom grunnlovsendring kreves, må endringsprosedyren i Grunnloven § 112 følges, og dersom reguleringen i henhold til legalitetsprinsippet eller *lex superior* krever hjemmel i lov, må kravene til lovgivningsprosedyren oppfylles.

Denne utredningen har ikke som mål å besvare uttømmende hvordan reglene på dette området bør være. Samtidig viser det seg at ett særlig aspekt – hensynet til sammenheng i regelverket – er svært framtreddende når Stortinget behandler spørsmålet om senket stemmerettsalder. Dette gjør seg gjeldende fra to innfallsvinkler – både når det gjelder ønsket om sammenheng i systemet for aldersgrenser som markerer overgang fra barn til voksen og med hensyn til enhet i reguleringen av de ulike elementene i folkerepresentasjonen. Men disse to innfallsvinklene settes også i sammenheng med hverandre, for eksempel slik at stemmerettsalderen er med på å markere overgangen fra barn til voksen. Hensynet til sammenheng i regelverket skal derfor behandles særskilt.

Spørsmålet om senket stemmerettsalder har vært debattert en rekke ganger. I utredningen skal jeg gå nærmere inn på noen av de mest sentrale motargumentene, siden de til dels er av rettslig karakter.

---

28. Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Dette gjelder for eksempel spørsmålet om det er et rettslig krav at stemmerettsalderen følger myndighetsalderen. For å avklare dette, er det nødvendig å gå inn på hva stemmerett innebærer i vid forstand, særlig valgbarhet og ombudsplikt, som utløses av stemmerett. En forståelse av emnet forutsetter også at hovedtrekkene i 16- og 17-åringers rettslige handleevne er kjent, og at enkelte særspørsmål som oppstår i tilknytning til denne gruppens stemmerett er avklart.

Stemmerett og myndighet er uttrykk som brukes i mange sammenhenger, også i dagligtale, uten at det kreves nærmere presisering. De rettslige aspektene ved dem er det likevel viktig å klarlegge. Valgbarhet og ombudsplikt har et mer avgrenset bruksområde, og særlig ombudsplikt må antas å være lite kjent.<sup>29</sup> Alle disse begrepene skal presenteres nærmere nedenfor.

## Metodisk tilnærming

Reglene om stemmerett og rettslig handleevne for 16- og 17-åringer er komplekse. Innledningsvis er det nyttig å framheve hvilke aktører som gjør seg gjeldende. Det er for det første den enkelte ungdom, men også ungdommens foreldre eller verge. I tillegg kommer det folkevalgte organet som valget gjelder. Ved siden av disse har vi «folket» som aktør i konstitusjonell sammenheng på nasjonalt nivå og befolkningen i kommunen eller fylkeskommunen. Når en person avgir stemme, har det betydning for valgresultatet, og det får konsekvenser for langt flere enn den enkelte stemmeberettigete. Også partiene er viktige aktører, ikke minst gjennom nominasjonsprosessene. Problemkomplekset berører altså både rent personlige forhold for den unge selv, de nære familierelasjonene, partiet den unge vil stemme på eller representere selv, det folkevalgte organet og samfunnet som helhet.

Rettskildebildet er dominert av nasjonal lovgivning og folkerettslige forpliktelser, særlig FNs barnekonvensjon. Vi har lite

---

29. Rinnan *Ombudsplikten for stortings- kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter i et historisk og ideologisk perspektiv I*: NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, valgte (2001) s. 506: «Det er grunn til å anta at mange mennesker, også blant dem som blir valgt som medlemmer av folkevalgte organer, ikke er kjent med at det eksisterer en rettslig plikt til å ta imot valg til Stortinget, til fylkesting og til kommunestyre – og til en del andre folkevalgte organer. Videre er det grunn til å anta at hvis de ble kjent med dette, ville den første reaksjonen være undring og forbauselse.»



praksis å bygge på når det gjelder tolkningen av de relevante bestemmelsene.

FNs barnekomité har behandlet problemstillinger om barns rett til å bli hørt, se særlig General comment no. 12, men vi finner ikke uttalelser om senket stemmerettsalder spesielt i materialet fra barnekomitéen.

Det er lite relevant nasjonal rettspraksis.<sup>30</sup> Dette kan blant annet tilskrives at domstolene ikke har vært ansett å ha prøvingsrett i saker etter valgloven. Rt. 1962 s. 571 kan tjene som eksempel (s. 571-572):

«Regulært vil departementets avgjørelse av kommunevalgklager ikke kunne prøves av domstolene. Dette må således normalt gjelde uansett om det er spørsmål om forståelsen eller anvendelsen av kommunevalgloven, herunder departementets vurdering av om foreliggende feil har hatt eller kan ha hatt betydning for valget, eller om departementets skjønnsmessige bedømmelse av om, og i tilfelle i hvilken utstrekning, klagene har gitt grunn til undersøkelser.»

Klager og enkeltsaker innenfor valglovgivningen avgjøres i forvaltningen, av riksvalgstyret, fylkesvalgstyret eller valgstyret i kommunene eller av de folkevalgte organene selv, jf. valgloven §§ 13-1 til 13-4. Det er lite sannsynlig at vi finner avgjørelser fra disse organene med relevans for problemstillingene som reises i denne utredningen, siden 16- og 17-åringer ikke har hatt stemmerett før fjorårets forsøk.

Reglene om stemmerett og valg følger dels av Grunnloven og dels av alminnelig lov, særlig valgloven.<sup>31</sup> Grunnlovsreguleringen av stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt gjelder bare stortingsvalg, mens valgloven regulerer valg til både Storting, fylkesting og kommunestyre. Endringer i regelverket krever dermed ulike prosedyrer. Grunnlovens bestemmelser om valg gjelder etter sitt innhold direkte bare for stortingsvalg.

---

30. Søk på «valglov\*» i Lovdata ga to treff i basen for høyesterettsdommer, ingen hadde relevans for spørsmål om stemmerett og valgbarhet for 16- og 17- åringer. Samme søk i lagmannsrettsbasen ga tre treff, ingen av dem har relevans. (Søk i tingrettsdatabasen ga ingen treff)

31. Lov av 28 juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyret (valgloven)

# Stemmerett

## Innhold og implikasjoner

Stemmerett betyr rett til å stemme. Kretsen av stemmeberettigete var opprinnelig ofte «censusbasert», slik at velgerne måtte oppfylle visse kompetansekrav, krav om rikdom, jordeiendom, være mann mv. Nå er dette oppgitt til fordel for prinsippet om alminnelig stemmerett, én person - én stemme.<sup>32</sup> Stemmeretten er likevel ikke åpen for alle, og stemmerettsalderen er en viktig måte å avgrense velgerkollegiet på.

Stemmerett er ofte en utløsende faktor for både valgbarhet og ombudsplikt i gjeldende lovgivning. Omvendt kan det sies at ombudsplikten er knyttet til valgbarheten, og valgbarheten er knyttet til stemmeretten. Er du stemmeberettiget, er du valgbar, og er du valgbar, har du plikt til å ta imot valget. Dette utgangspunktet er det samme for både stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Samtidig er ikke alle stemmeberettigede valgbare, og det er innført fritaksgrunner for de som er valgbare.

## Stemmerett ved stortingsvalg

Grunnloven § 50 første ledd regulerer stemmerettsalderen ved stortingsvalg. Personer som fyller 18 år i løpet av valgåret, har slik stemmerett. Bare statens egne borgere har stemmerett ved nasjonale valg. Dette følger også av valgloven § 2-1.

Grunnloven § 53 gir to grunner som fører til tap av stemmeretten. Det er for det første domfellelse for straffbare handlinger etter bestemmelse i lov. Slik regulering er gitt i straffeloven, og tap av stemmerett kan bare idømmes ved overtredelse av straffelovens kapittel 8, 9 eller 10, det vil si ved forbrytelser som landsforræderi, forsøk på statsomveltning og valgmisligheter. Det er i tillegg en forutsetning for fradømmelse at den er påkrevd av allmenne hensyn.<sup>33</sup> For det andre tapes stemmeretten for den som går i fremmed makts tjeneste uten regjeringens samtykke.

Fram til 1980 inneholdt Grunnloven § 53 e) en bestemmelse om at stemmeretten automatisk gikk tapt ved umyndiggjørelse. Denne regelen

---

32. Smith (2009) s. 398

33. Andenæs og Fliflet *Statsforfatningen i Norge* (2006) s. 144

ble etter hvert ansett som mindre rimelig. Utviklingen har gått i retning av å åpne for stemmerett for denne gruppen.

Begrunnelsen for umyndiggjørelse er som regel at vedkommende mangler evne til å dra omsorg for sine økonomiske anliggender. Han kan allikevel ha full forståelse av valghandlingen.<sup>34</sup>

Grunnloven § 50 tredje ledd åpner også for særlig regulering av stemmerett for personer som lider av «alvorlig sjælelig Svekkelse eller nedsat Bevidsthed» på valgdagen. Valgloven § 9-5 hadde tidligere regulering av dette, men den ble opphevet ved endringslov av 20. juni 2003 nr. 46, se Ot.prp.nr.44 (2004-2005) om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

### Stemmerett ved fylkestings- og kommunestyrevalg

For valg til fylkesting og kommuner følger det av valgloven § 2-2 at samme regel om stemmerettsalder som for stortingsvalg gjelder.

I lokale og regionale valg rekker stemmeretten ofte lenger enn i nasjonale. Personer som ikke er norske statsborgere har i henhold til valgloven § 2-2 annet ledd stemmerett dersom de har vært folkeregistrert som bosatt i Norge de tre siste årene før valgdagen eller er statsborger i et annet nordisk land og er folkeregistrert som bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret. Uten å gripe inn i sentrale forutsetninger om nasjonalt politisk fellesskap kan stemmerett på slike nivåer blant annet ses som bidrag til integrering og fellesskap i lokalsamfunnet.<sup>35</sup> Samtidig kan begrunnelsen for denne ordningen også vinkles negativt – slik at grunnen til at denne gruppen *ikke* kan stemme ved stortingsvalg framheves.<sup>36</sup>

---

34. Andenæs og Fliflet (2006) s. 144

35. Smith (2009) s. 398

36. Se Ot.prp. nr 22 (1982-83), side 15: stemmerett og valgbarhet ved stortingsvalg bør være forbeholdt norske borgere «på grunn av den direkte innflytelse på landets forfatning og rikspolitik som følger med dette».

## Oppsummering

- Som utgangspunkt utløser stemmerett både valgbarhet og ombudsplikt.
- Stemmerettsalderen følger myndighetsalderen ved både stortingsvalg og fylkestings- og kommunestyrevalg.
- Stemmerett beror likevel ikke fullt og helt på det å være *myndig*, siden også umyndiggjorte har stemmerett.
- Velgergruppen er videre ved fylkestings- og kommunestyrevalg enn ved stortingsvalg.

## Valgbarhet

### Innhold og implikasjoner

Å være valgbar betyr at en person oppfyller kravene som stilles for å bli valgt. Valgbarhetsreglene styrer hvem som kan bli folkevalgte representanter. I utgangspunktet gjelder dette uavhengig av om personen ønsker å stille til valg eller ikke, men det reguleres nærmere av ombudsplikten, se nedenfor.

Forsøket med senket stemmerettsalder til 16 år ved kommunestyrevalg gjaldt ikke valgbarhet, jf. forskriften § 5. Heller ikke de to siste grunnlovsforslagene om senket stemmerettsalder har omfattet senket valgbarhetsalder.

Med valgbarhet følger som utgangspunkt også ombudsplikt. Dette innebærer både plikt til å stille til valg, plikt til å ta i mot valget og plikt til å ivareta vervet i valgperioden. For stortingsrepresentanter er det regulert i grunnloven og valgloven, for fylkestings- og kommunestyrerepresentanter er det regulert i valgloven og kommuneloven.

### Valgbarhet ved stortingsvalg

Grunnloven § 61 bestemmer at ingen kan velges til stortingsrepresentant uten å ha stemmerett. Dette følger også av valgloven § 3-1 første ledd. Som utgangspunkt er alle med stemmerett også valgbar. Omvendt er den som taper sin stemmerett, ikke valgbar.

Det er likevel ikke fullt samsvar mellom kravene for stemmerett og valgbarhet.<sup>37</sup> Enkelte persongrupper er etter Grunnloven § 62 første ledd utelukket fra valgbarhet, men ikke fra stemmerett. Det gjelder administrativt ansatte departementstjenestemenn, høyesterettsdommere og tjenestemenn i diplomatiet og konsulatvesenet.

## Valgbarhet ved fylkestings- og kommunestyrevalg

Valgbarhet ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg følger også stemmeretten, og de stemmeberettigete må være bosatt i kommunen eller fylket, jf. valgloven § 3-3 første og annet ledd. Personer som ikke er norske statsborgere og som oppfyller kravene til stemmerett, er dermed også valgbare.

Valgloven § 3-3 tredje ledd fastsetter at bestemte stillinger medfører utelukkelse fra valg til kommunestyre og fylkesting. Det for det første fylkesmannen og assisterende fylkesmann, som har en sentral kontrollfunksjon overfor kommunene og fylkeskommunene, men også nærmere angitte lederstillinger i kommunenes og fylkeskommunenes administrasjon: Administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, leder av forvaltningsgren, sekretær for kommunestyret eller fylkestinget, regnskapsansvarlig og den som foretar revisjon. I fylkeskommuner eller kommuner som har parlamentarisk styreform, er ansatte i sekretariatet til rådet ikke valgbare dersom de har fått delegert myndighet fra rådet.

## Oppsummering

- Som utgangspunkt er alle med stemmerett valgbare.
- Enkelte persongrupper er utelukket fra valgbarhet, men ikke fra stemmerett.
- Dette gjelder en snever krets, og utelukkelse er knyttet til stillinger i og funksjoner for de folkevalgte organene.

---

37. Smith (2009) s. 400

# Ombudsplikt

## Innhold

De folkevalgtes plikter kan ikke utøves ved å forholde seg passivt.<sup>38</sup> Uttrykket ombudsplikt kan omfatte både plikt til å stille til valg, plikt til å ta i mot valget og plikt til å stå i vervet ut valgperioden. De to første elementene kan sammenfattes med «plikt til å la seg velge», mens den siste gjelder plikt til å utføre vervet.<sup>39</sup> De ulike bestemmelsene i lovgivningen regulerer ofte bare deler av dette.

Ombudsplikten har lange tradisjoner, helt fra 1814 for Stortingets vedkommende og fra 1837 når det gjelder kommunene. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er det nylig vedtatt en innsnevring i ombudsplikten i valgloven § 3-4 første ledd (trådte i kraft 1. januar 2012): «Rett til å kreve seg fritatt fra valg til fylkesting og kommunestyre har den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten.» Den delen av ombudsplikten som gjelder plikten til å stå i vervet, står fortsatt ved lag for disse folkevalgte når de først har latt seg velge.

Det sentrale kriteriet for ombudsplikt er om de personene det gjelder har en *lovbestemt plikt* til å påta seg vervet. Med plikt menes at vedkommende må påta seg oppdraget uten eget samtykke. Det følger av legalitetsprinsippet at plikt til å påta seg verv bare foreligger når det er fastsatt i lov eller i medhold av lov.<sup>40</sup> Slik skiller ombudsplikten i folkevalgte organer seg fra verv som *tillitsmann* e.l. i foreninger og andre sammenslutninger, der forpliktelsen beror på hva den enkelte selv samtykker til.

Valgløutvalget drøftet om ombudsplikten burde opprettholdes. Flertallet mente at den fortsatt burde gjelde, både ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. I begrunnelsen vektla de

---

38. Helset og Stordrange *Norsk statsforfatningsrett* (1998) s. 231

39. Valgløutvalget la til grunn at ombudsplikt innebærer to ting: At borgerne har en plikt til å stille til valg, og at de som blir valgt plikter å utføre de oppgaver vervet som folkevalgt medfører. NOU 2001: 03 Velgere, valgordning og valgte s. 75, jf. Rinnan (2001) s. 494

40. Rinnan (2001) s. 496

hensynet til den enkeltes samfunnsansvar, demokratihensyn, rekrutteringshensyn og hensynet til velgerne. Mindretallet gikk inn for opphevelse av det elementet i ombudsplikten som innebærer plikt til å påta seg verv som borgerne ikke på forhånd har samtykket til. «Har man derimot sagt ja til å stå på en valgliste, skal det etter mindretallets syn svært gode grunner til for å fritas fra det verv man er blitt valgt til.» I begrunnelsen viste de til at en slik forpliktelse var i strid med den alminnelige rettsfølelse og individets selvbestemmelsesrett. I tillegg ble i praksis kandidatene på forhånd spurt om de var villige til å stille til valg. Mindretallet ønsket å forhindre at kandidater ble ført opp på valglistene uten vitende og samtykke.<sup>41</sup> Selv om ombudsplikten er lite framtreddende i den offentlige debatten, gjør synspunktene fra mindretallet i valglovutvalget seg fortsatt gjeldende.

Samtidig har Norsk senter for menneskerettigheter tatt opp at det er behov for en grundig vurdering av om ombudsplikten i Norge er i samsvar med menneskerettslige forpliktelser til foreningsfrihet og selvbestemmelsesrett.<sup>42</sup> Når det er innført mulighet til å la være å stille til valg ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, er deler av disse innvendingene mot ombudsplikten imøtekommet. I det følgende legger jeg til grunn at gjeldende regler om ombudsplikt er innenfor rammen av de menneskerettslige forpliktelsene. Jeg kommer nærmere inn på om det er adgang til å pålegge 16- og 17-åringer ombudsplikt nedenfor.

---

41. NOU 2001: 03 Velgere, valgordning og valgte s. 76

42. Se for eksempel Høringuttalelse fra Norsk senter for menneskerettigheter til forslag til endringer i valgloven av 1. september 2010: «På samme måte som KRDs forslag til ny fritaksgrunn kan problematiseres, kan man også stille spørsmålsteget ved ombudsplikten i seg selv. KRD viser til at dagens ombudsplikt, inkludert gjeldende fritaksgrunner, kan stride mot grunnleggende prinsipper som den enkeltes foreningsfrihet og selvbestemmelsesrett. Man kan videre stille spørsmålsteget ved om ombudspliktens faktiske effekt gjenspeiler dens prinsipielle begrunnelse, slik som borgernes samfunnsansvar, rekrutteringshensynet og styringssystemets legitimitet.» Jeg går ikke nærmere inn på om ombudsplikten generelt er i strid med det menneskerettslige vernet for foreningsfrihet og selvbestemmelsesrett.

## Storingsrepresentanters ombudsplikt

«Storingsvervet er et *ombud* i den forstand at den som blir valgt, har plikt til å motta og utøve det (se §§ 63 og 71).»<sup>43</sup> Storingsrepresentanters plikt til å ta i mot valget er regulert i Grunnloven § 63, som innledes med at «[e]nhver, som vælges til Repræsentant, er pligtig til at modtage Valget». Deretter følger tre unntak. Det gjelder for det første at representanten er valgt utenfor det valgdistriktet der han er stemmeberettiget, for det andre at han har møtt som representant på alle storting etter forrige valg og for det tredje at han medlem i et annet politisk parti enn det han er valgt for.

Den enkelte har selv ansvar for å følge opp om fritaksgrunner gjør seg gjeldende. Den som er satt opp på listeforslag, må søke om fritak innen den frist fylkesvalgstyret setter, ellers tapes retten til å strykes av listeforslaget, jf. valgloven § 3-2 annet ledd. Denne regelen forebygger at noen kommer i den situasjonen som Grunnloven § 63 beskriver.<sup>44</sup> Dersom dette likevel skjer, må den som ikke plikter å motta valget melde fra til valgstyret innen tre dager etter at melding om valget er mottatt. Uten slik melding anses valget mottatt, jf. valgloven § 3-2 tredje ledd.

Plikten til å utøve vervet som storingsrepresentant gjelder som utgangspunkt hele valgperioden. Den valgte representanten har rett og plikt til å sitte på Stortinget i fire år, inntil neste storingsvalg, jf. Grunnloven § 71 «Storthingets Medlemmer fungere som saadanne i fire paa hinanden følgende Aar».<sup>45</sup>

Det kan forekomme at en representant går trøtt av vervet i løpet av perioden. Representanten kan ikke av den grunn trekke seg tilbake og overlate vervet til vararepresentanten.<sup>46</sup> Dette elementet i ombudsplikten er også straffesanksjonert. Nekter en representant å møte på Stortinget uten at han er fritatt i henhold til Grunnloven § 63, kan han straffes etter ansvarlighetsloven av 5. februar 1932 § 12:

---

43. Smith (2009) s. 211

44. Helset og Stordrange (1998) s. 232

45. Helset og Stordrange (1998) s. 232

46. Andenæs og Fliflet (2006) s. 159



Det medlem av Stortinget som uten gyldig forfall undlater å møte på Stortinget når dette trer sammen, straffes med bøter. På samme måte straffes den representant som uten gyldig grunn forsettlig unddrar sig fra å delta i Stortingets forhandlinger eller som ikke retter sig efter Stortingets forretningsorden.

Selv om grunnloven ikke gir egne fritaksregler, er det gitt en viss fleksibilitet under utførelsen av stortingsvervet. Det følger av Stortingets forretningsorden at Stortinget etter innstilling fra presidentskapet kan gi permisjon for fravær i mer enn fem dager (§27). Praksis er liberal så lenge søknaden bygger på forhold som dokumentert sykdom, fødsel eller lignende, men restriktiv dersom representanten søker permisjon for å utføre verv for andre. Samtidig er det utviklet en «fraværsrett» gjennom såkalt utbytting, som administreres av partigruppene. Denne er ikke formalisert.<sup>47</sup>

Ombudsplikten er også kommet til uttrykk gjennom en plikt til å stemme for eller imot forslag som settes til votering. Denne antas å følge av § 63 om plikt til å påta seg vervet, tolket i lys av langvarig og sikker praksis i samme retning.<sup>48</sup> Som nevnt korresponderer ombudsplikten med en *rett* til å utøve vervet perioden ut, jf. grunnloven § 71. Verken velgerne eller partiet kan kalle tilbake en representant som er valgt.<sup>49</sup>

## Ombudsplikt for folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner

Det er nylig vedtatt en innsnevring i ombudsplikten for disse organene i valgloven § 3-4 første ledd (trådte i kraft 1. januar 2012): «Rett til å kreve seg fritatt fra valg til fylkesting og kommunestyre har den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten.» Denne innsnevringen gjelder altså fritak fra plikten til å la seg velge. Dersom en person først har latt seg velge, gjenstår imidlertid fortsatt den delen av ombudsplikten som gjelder plikten til å utføre vervet ut valgperioden.

---

47. Smith (2009) s. 212

48. Smith (2009) s. 218

49. Andenæs og Fliflet (2006) s. 159

I kommuneloven kap. 2 om de kommunale og fylkeskommunale organer finner vi andre regler av betydning for ombudsplikten. § 14 har overskriften «Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg.», og § 15 har overskriften «Uttreden. Suspensjon.». I tillegg kommer kommuneloven § 40 nummer 1 første ledd om at den som er valgt som medlem i folkevalgt organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall. Dette følges opp med en presisering i § 40 nummer to om at medlemmer som er til stede når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme. (Jeg går ikke nærmere inn på bestemmelsens regler om habilitet og fritak fra å delta i behandlingen av en sak når vektige personlige grunner tilsier dette.)

Kommuneloven § 14 regulerer valgbarhet og plikt til å ta imot valg ved valg til enkelte andre organer enn kommunestyret og fylkestinget, for eksempel formannskap/fylkesutvalg, kommuneråd/fylkesråd, faste utvalg, kontrollutvalg, og nemnder opprettet i medhold av andre lover. I § 14 nr. 1 a) finner vi en sontring mellom det å være valgbar og plikten til å ta imot valg. Generelt er den som har stemmerett ved valg til kommunestyre og fylkesting og som bor i vedkommende kommune eller fylke både valgbar og pliktig til å ta imot valg. Det er imidlertid innført en særregel om at «[d]en som ikke har nådd stemmerettsalder, er valgbar, men ikke pliktig til å ta imot valg».

Styringsorganer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter/institusjoner og for inter(fylkes)kommunale tiltak faller utenfor reglene i § 14 nr. 1. Det samme gjelder for komiteer opprettet i medhold av lovens § 10 nr. 5. For disse organer vil det dermed ikke foreligge noen plikt til å la seg velge/oppnevne, og når det gjelder valgbarhet, gjelder bare utelukkelsesreglene i § 14 nr. 2. Bakgrunnen for disse unntakene fra de alminnelige reglene om valgbarhet og plikt til å motta valg er at det her dreier seg om verv som kan være ganske byrdefulle både arbeidsmessig og ansvarsmessig, samtidig som vervene ikke har noen direkte politisk karakter, jf. NOU 1990: 13 s. 183. Dersom man først har sagt seg villig til å gå inn i et slikt verv, får man imidlertid samme plikt til å fungere i vervet som andre folkevalgte, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 270.<sup>50</sup>

Bestemmelsen om valgbarhet i § 14 nr. 1 bokstav a) annet ledd er betegnet som «direkte misvisende», fordi mindreårige ikke kan velges

---

50. Overå og Bernt Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (2011) s. 119

til kommunestyret/fylkestinget.<sup>51</sup> Den må forstås slik at den bare gjelder valgbarhet og plikt til å ta i mot valg til organer der de mindreårige har stemmerett. Dette gjelder nemnder opprettet etter kommuneloven.

Mindreårige vil med andre ord være valgbare til samtlige nemnder dersom de fyller de øvrige vilkår for valgbarhet (det vil i praksis si kravet til bopel i vedkommende kommune når valget av nemnder finner sted). I motsetning til hva som gjelder for myndige personer, har imidlertid de mindreårige ikke plikt til å la seg velge. Hvis en mindreårig først har tatt på seg vervet, må det allikevel antas at vedkommende ikke vilkårlig kan gå fra dette når han/hun har oppnådd den alder som gir rett å inngå arbeids-/tjenestekontrakter på egen hånd (15 år ifølge vergemålsloven av 22. april 1927 nr. 3 § 34). En annen sak er at oppnevningsorganet bør være særskilt lempelig ved behandlingen av fritakssøknader etter § 15 nr. 2 fra mindreårige medlemmer av en nemnd.<sup>52</sup>

Bakgrunnen for bestemmelsen er det redegjort for i Ot.prp. nr. 39 (1986-87) s. 29-30:

Begrunnelsen for å utelukke mindreårige fra valg til kommunestyre og fylkesting er at de ikke forventes å ha den nødvendige modenhet som slike verv krever. Det kan kanskje hevdes at dette ikke gjør seg gjeldende i samme grad ved valg til nemnder.<sup>53</sup>

Begrensninger i nedre alder og type nemnder ble vurdert, men ikke innført. «Det er departementets oppfatning at den velgende myndighet best vil kunne vurdere om og i hvilke tilfelle mindreårige bør velges som nemndmedlemmer.»

Her finner vi altså en utvidelse av adgangen til demokratisk deltakelse for unge under 18 år, men den er kombinert med en innsnevring av plikten til å ta imot valg.

De øvrige bestemmelsene om plikt til å ta imot valg, utelukkelse fra valg og rett til å kreve seg fritatt fra valg i § 14 har ikke tilknytning til alder.

---

51. Overå og Bernt (2011) s. 119

52. Overå og Bernt (2011) s. 121

53. Overå og Bernt (2011) s. 121 (siterer fra ot.prp.)

Heller ikke bestemmelsene i kommuneloven § 15 gjelder alder. Den viktigste regelen for innholdet i ombudsplikten finner vi i § 15 nr. 2, som fastsetter at kommunestyret og fylkestinget etter søknad kan fritta den som ikke «uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet». Loven åpner for et visst skjønn når det gjelder å gi fritak og innvilge permisjoner, og det vil være adgang til å ta hensyn til den enkeltes individuelle situasjon når det gjelder helse, familieforhold, arbeid og lignende.

Det er likevel grenser for hvor lempelig praksis kan være etter denne bestemmelsen. Vilkåret er at fritak kan gis for den som «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning» kan ivareta sine plikter i vervet. Dette gir anvisning på en streng vurdering. Fritaksgrunn vil i første rekke måtte ligge i den folkevalgtes arbeidsforhold, helse eller andre velferdsgrunner. I tillegg må slike spesielle forhold gjøre vervet ekstra byrdefullt. Forhold som politisk motgang, endret politisk oppfatning eller utilfredshet med organets arbeid ville etter «tradisjonell lære» som utgangspunkt ikke kunne kvalifisere til fritak. Men Kommunelovutvalget foreslo å legge «belastning» til «uforholdsmessig vanskelighet», og på den måten gjøre vurderingen noe mer åpen. Deres forslag ble vedtatt.<sup>54</sup>

Spørsmålet er om «uforholdsmessig vanskelig eller belastning» skal vurderes på en annen måte for mindreårige folkevalgte enn for andre. I en viss utstrekning må det anses både saklig og rimelig å legge vekt på den folkevalgtes unge alder i en slik vurdering. Dette forsterkes ytterligere av at bestemmelsen skal tolkes i samsvar med kravet om at *barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen art. 3.<sup>55</sup>

Det kan tenkes situasjoner der en 16-åring er begeistret deltaker i valgkampen og viser stort engasjement og stor modenhet med henblikk på vervet. Etter kort tid mister den mindreårige folkevalgte motivasjonen og ønsker ikke lenger å delta på møter. Det å miste motivasjonen er ikke i seg selv nok til å begrunne fritak for folkevalgte over 18 år.<sup>56</sup> Det samme må som utgangspunkt gjelde for mindreårige

---

54. Overå og Bernt (2011) s. 130-131

55. Trude Haugli Hensynet til barnets beste I Sandberg, Høstmælingen og Kjørholt *Barnekonvensjonen* (2012) s. 51 flg., se særlig s. 70-71.

56. Dette ble presisert av Valglovutvalget på denne måten: «Manglende lyst bør ikke aksepteres som fritaksgrunn.» NOU 2001: 03 Velgere, valgordning og valgte s. 38

folkevalgte, men kanskje kan en slik vurdering falle annerledes ut for denne gruppen. På grunn av alderen kan de ha dårligere forutsetninger enn eldre folkevalgte til å forstå hva forpliktelsen innebærer på forhånd.

I en vurdering av kommunelovens regler om fritak og permisjoner har Kommunal- og regionaldepartementet uttalt at ombudsplikten ikke kan strekkes så langt at det ikke skal være mulig å bli fritatt fra plikten dersom berettigede hensyn tilsier det. Lovens bestemmelse innebærer en avveining mellom ombudsplikten på den ene siden og berettigede menneskelige hensyn på den andre siden. En undersøkelse av praksis fra 1999-2003 viste at de aller fleste fritakssøknadene ble innvilget, og at søknader på grunn av helsemessige forhold praktisk talt automatisk ble innvilget. I gjennomsnitt hadde ni prosent av kommunestyrerepresentantene fått fritak i denne perioden. Dette ble ikke ansett som et spesielt høyt tall, og departementet fant ikke grunn til å foreslå lovendringer.<sup>57</sup>

Også ombudsplikten for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter er straffesanksjonert. Medlemmer av folkevalgte organer omfattes av straffelovens definisjon av «offentlig tjenestemann». Medlemmer av kommunestyret/fylkestinget kan derfor dømmes og ilegges straff etter de alminnelige bestemmelsene i straffelovgivningen. Det følger av straffeloven § 324 at en folkevalgt som ikke utfører sine plikter i henhold til vervet, kan straffes med bøter eller med tap av vervet.<sup>58</sup>

---

57. St.prp. nr. 64 (2003-2004) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen) punkt 14.5.1 om kommunelovens regler om fritak og permisjoner

58. Rinnan (2001) s. 496 og St.prp. nr. 64 (2003-2004) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen) punkt 14.5.2.

## Oppsummering

- Ombudsplikt omfatter både plikt til å stille til valg, plikt til å ta i mot valget og plikt til å stå i vervet ut valgperioden.
- Brudd på reglene om ombudsplikt er straffesanksjonert både for stortingsrepresentanter og fylkestings- og kommunestyrerepresentanter.
- Stortingsrepresentanters ombudsplikt er regulert i grunnloven og omfatter som utgangspunkt alle tre elementene.
- Ved valg til fylkesting og kommunestyre har alle som er satt opp på valgliste rett til å kreve seg fritatt for valg. Dersom en person først har latt seg velge, gjenstår fortsatt plikten til å utføre vervet ut valgperioden.
- Lovgivningen gir større åpning for fritak fra å stå i vervet ut valgperioden for folkevalgte i fylkesting og kommunestyre enn for stortingsrepresentanter.
- Lovgivning om fritak fra ombudsplikt må tolkes i samsvar med barnekonvensjonens krav om at *barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn dersom den skal anvendes på folkevalgte under 18 år.

## Myndighet

Bakgrunnen for denne utredningen viser at ordene myndig, myndighet og myndighetsalder står sentralt, men også at ordene brukes på flere måter. Generelt betegner de overgangen fra barn til voksen og markerer at personen kan bestemme over seg selv og har ansvar for egne handlinger. Men i tillegg har ordet myndighet med «myndighetsutøvelse» å gjøre. Siden stemmerett står i forbindelse med myndighetsutøvelse, gjør også dette elementet seg gjeldende, selv om det ikke alltid framgår klart.

Når ordet myndig betegner overgangen fra barn til voksen, er det rettslige grunnlaget gitt i vergemålsloven, som fastsetter at myndighetsalderen er 18 år, jf. vergemålsloven § 1. Mindreårige og umyndiggjorte er umyndige, og «mindreårig er den som ikke har fylt 18

år».<sup>59</sup> Vergemålsloven gjelder imidlertid bare personers rettslige kapasitet til å styre egne økonomiske forhold og prosessuelle gjøremål på egne vegne.

Overgangen fra barn til voksen er regulert i et kompleks av regler. Det er ikke bare vergemålsloven som legger overgangen til 18-årsdagen. For eksempel sier FNs barnekonvensjon art. 1 at det med «barn» menes ethvert menneske under 18 år, hvis ikke barnet blir myndig tidligere etter den lovgivning som gjelder for barnet.<sup>60</sup> Og det følger av barneloven § 33 at foreldrenes adgang til å begrense barnas selvbestemmelse opphører når barnet blir «myndig», dvs. 18 år.<sup>61</sup> Men vi finner også flere ulike aldersgrenser og andre kriterier for overgang fra å være barn med begrenset rettslig handleevne til å kunne opptre på linje med voksne. I noen tilfeller kan regulering som gjelder «barn» også omfatte personer over 18 år, som for eksempel barnevernloven § 1-3, der «barne»-begrepet gjelder fram til fylte 23 år, riktignok «når barnet samtykker».<sup>62</sup>

Selv om myndighetsalder har stor betydning for overgangen mellom barn og voksen, gir ikke begrepet «myndighet» i seg selv et godt vurderingsgrunnlag for den videre framstillingen. Videre analyse forutsetter en bredere innfallsvinkel.

---

59. Det er vedtatt ny vergemålslov av 26. mars 2010 nr. 9, som er planlagt å tre i kraft 1. juli 2013. Henvisningene her er til gjeldende vergemålslov av 22. april 1927 nr. 3. Det er ikke gjort endringer i myndighetsalderen i den nye loven, men enkelte endringer i reguleringen av mindreåriges rettslige kapasitet, merk særlig utvidelsen av mindreåriges adgang til å selv å inngå arbeidsavtale i vergemålsloven (2010) § 10.

60. FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989

61. Lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)

62. Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

## Reguleringen av 16- og 17-åringers rettslige handleevne

### 16- og 17-åringer har begrenset rettslig handleevne

Lovgivningen opererer med en rekke ulike aldersgrenser som gjelder denne aldersgruppens rettslige status, men i rettslig sammenheng er likevel ungdommer under 18 år som utgangspunkt *umyndige*<sup>63</sup> og regnes som *barn*<sup>64</sup>. Det viktigste juridiske skillet mellom barn og voksen går ved 18-årsalderen.<sup>65</sup> Alle barn er likestilte med voksne i den forstand at de er egne rettssubjekter, men lovgivningen gir dem likevel begrenset rettslig handleevne sammenlignet med voksne.

Særreglene om barn har grunnlag i deres spesielle behov for beskyttelse. Beskyttelsesbehovet varierer med barnets alder og modenhet, og en «hovedledetråd i lovverket er å gi barn rettslig handleevne når de har faktisk evne til å innse og overskue konsekvensene av egne valg».<sup>66</sup> 16- og 17-åringer har derfor større rettslig handleevne enn yngre barn. Her skal jeg redegjøre for hovedtrekkene ved denne reguleringen.

Barns rettslige posisjon er kjennetegnet av at lovverket lar voksne omsorgspersoner være representanter for barna. Dette er løst gjennom reglene om foreldreansvar i barneloven og vergemål i vergemålsloven. Foreldreansvaret gir representasjonsrett i personlige forhold, mens vergemål er begrenset til økonomiske og prosessuelle gjøremål. For de fleste barn er foreldrene både innehavere av foreldreansvaret og de er verger, jf. barneloven §§34, 35 og 38 og vergemålsloven § 3.

Lovgivningen gir barn rett til selvbestemmelse ved forskjellige aldre og på ulike måter. Variasjonen gjenspeiler at reguleringen gjelder

---

63. Se vergemålsloven § 1 «Med umyndige mener denne lov mindreårige og umyndiggjorte. Mindreårig er den som ikke har fylt 18 år.»

64. Se barnelova § 33 om barnets selvbestemmelsesrett «Foreldra skal gje barnet stendig større sjølvråderett med alderen og fram til det er myndig.»

65. Holgersen *Barnerett* (2008) s. 32, jf. også Smith og Lødrup *Barn og foreldre* (2006) s. 23

66. Søvig (2009) s. 51



ulike livsområder, der hensynet til selvbestemmelse, medbestemmelse og beskyttelse gjør seg gjeldende i ulik grad.

## Barnelovens regulering

I barneloven er det ikke fastsatt noen generell avgrensning av gruppen barn, men det framgår likevel forutsetningsvis at når barnet er fyller 18 år, har det full selvbestemmelsesrett, jf. § 33.<sup>67</sup>

Barneloven av 1981 bruker uttrykket «foreldreansvar», mens tidligere lovgivning brukte «foreldremyndighet». Endringen ble gjort for å framheve barnets rettigheter og foreldrenes plikter foran foreldrenes myndighet over barnet.<sup>68</sup> Men foreldreansvaret omfatter fortsatt både omsorgsplikt og bestemmelsesrett. Det er foreldrene som til syvende og sist har avgjørelseskompetanse i personlige forhold som vedrører barnet, jf. barneloven § 30, og det er foreldrene som er gitt den rettslige kompetansen, men også plikten, til å avgjøre om barnet bør kunne bestemme selv hvordan det ønsker å utøve sin selvbestemmelsesrett.<sup>69</sup>

Foreldreansvaret må ses i sammenheng med barnets selvbestemmelsesrett og medbestemmelsesrett. Regler om dette er gitt i barneloven §§ 31-33.

Barns rett til medbestemmelse i avgjørelser om barnets egne personlige forhold er regulert i § 31. Retten til medbestemmelse består av en rett til å bli hørt kombinert med en plikt for foreldrene til å legge vekt på barnets syn «alt etter kor gammalt og modent barnet er».

§ 32 fastsetter barns rett til selvbestemmelse på to spesifikke livsområder: Retten til å velge utdanning og melde seg inn i eller ut av foreninger. I tillegg gir § 33 en generell regel om barns selvbestemmelsesrett, som skal være «stendig større» med alderen og fram til barnet er myndig.

Retten til å velge utdanning omfatter både valget om å ta utdanning eller la det være og valg mellom ulike typer utdanning.

Retten til å melde seg inn i eller ut av foreninger er av særlig interesse i denne sammenheng. Politiske foreninger, som politiske

---

67. Holgersen (2008) s. 33

68. Backer *Barneloven* (2008) s. 233

69. Se Köhler-Olsen *Barnets rett til selvbestemmelse i forhold til religiøse normer* (2012) s. 74

partier, er klart omfattet. Retten omfatter også å være med på foreningsaktivitet som møter, utflukter osv., men ved uvanlig omfattende virksomhet eller aktiviteter av ekstraordinær karakter kan dette stille seg annerledes. Loven gir ikke fritt frem for at foreninger kan trekke den unge med på tiltak som foreldrene ellers kunne motsette seg. Også spørsmålet om den unge kan påta seg tillitsverv i foreningen på egen hånd, må løses etter disse retningslinjene.<sup>70</sup>

Etter ordlyden gjelder barneloven § 32 bare medlemskap i foreninger, og det å varetta et folkevalgt verv innebærer noe mer enn for eksempel et passivt partimedlemskap. På den annen side kan det å ha et folkevalgt verv sammenlignes med «å være med på foreningsaktivitet» og dermed falle innenfor selvbestemmelsesretten i barneloven § 32. Backer har presisert at § 32 ikke gjelder der deltakelsen har mer preg av et arbeidsforhold med foreningen som arbeidsgiver.<sup>71</sup> Selv om et folkevalgt verv gir rett til godtgjøring, og selv om det innebærer en forpliktelse til å ivareta vervet, vil det ikke kunne likestilles med et arbeidsforhold på denne måten. Det omfatter samtidig noe mer enn medlemskap og tillitsverv i foreninger for øvrig, og kommer i så måte i en særstilling som regelverket ikke klart har fanget opp.

Deltakelse i møter og demonstrasjoner – uten foreningsmedlemskap – er antatt å henge så nær sammen med retten til å melde seg inn i foreninger at barneloven § 32 må anvendes analogisk.<sup>72</sup>

Barneloven § 33 gjelder barnets selvråderett, og sier ganske kort at

Foreldra skal gje barnet stendig større sjølvråderett med alderen og fram til det er myndig.

Bestemmelsen markerer at foreldreansvaret ikke er noen konstant størrelse, men «uttynnes gradvis», og selvbestemmelsesrett kan inntre før 18-årsalderen.<sup>73</sup> Selvbestemmelsesretten gjelder barnets rett til å bestemme i sine personlige forhold. Samtidig består foreldrenes

---

70. Backer (2008) s. 303

71. Backer (2008) s. 303

72. Backer (2008) s. 305

73. Backer (2008) s. 305

omsorgsplikt, slik at foreldrene for eksempel ikke kan møte et erstatningskrav med å vise til barnets selvbestemmelsesrett.<sup>74</sup>

Foreldreansvaret opphører når barnet fyller 18 år. Dette gjelder både foreldrenes bestemmelsesrett og deres plikt til å vise omsorg og omtanke.<sup>75</sup>

Selv om foreldreansvaret opphører når barnet fyller 18 år, kan foreldrenes underholdsplikt unntaksvis vare lenger, jf. barneloven § 68. I henhold til bestemmelsens annet ledd har barnet krav på bidrag fra foreldrene for «slik skulegang som må reknast som vanleg», og med dette menes videregående skole. Utdanning utover dette må regnes som «anna vidareutdanning», og retten til støtte følger av tredje ledd og skal undergis en bredere rimelighetsvurdering og være tidsbegrenset.<sup>76</sup>

## Vergemålslovens regulering

Den som er umyndig, kan ikke råde over sine egne midler eller binde seg selv ved rettshandel med mindre annet er særlig bestemt, jf. vergemålsloven § 2. Ny vergemålslov er vedtatt, men ikke trådt i kraft.<sup>77</sup> Bestemmelsen videreføres i den nye vergemålsloven § 9.<sup>78</sup> Fra fylte 18 år gjelder det ikke lenger noen begrensning i denne handleevnen.

Dette er en beskyttelsesregel, som innebærer innskrenkning i adgangen til å forplikte seg selv, for eksempel ved å gi bort noe den umyndige eier eller forplikte seg til å overdra det mot vederlag seinere. Forbudet hindrer imidlertid ikke at den umyndige erverver *rettigheter* på egen hånd, for eksempel gaver.

Vergemålsloven har også noen unntaksbestemmelser som åpner for at mindreårige kan råde over egen formue og binde seg selv ved rettslige disposisjoner. Etter gjeldende vergemålslov gjelder det en 18-årsgrense for adgangen til å inngå arbeidsavtaler. For alle umyndige må vergen medvirke når de inngår arbeidsavtaler. Bare hvis unge over 15 år ønsker å si opp en arbeidsavtale og ta seg lignende arbeid, og arbeidet er av en slik art og omfang at ungdommen kan forsørge seg

---

74. Backer (2008) s. 306

75. Backer (2008) s. 316

76. Backer (2008) s. 649

77. JD opplyser at det tas sikte på ikrafttredelse fra 1. juli 2013.

78. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) om lov om vergemål s. 26

med det, kan de gjøre det på egen hånd, jf. vergemålsloven § 32 første ledd. I den nye vergemålsloven er dette endret. Unge over 15 år skal ha generell rett til å inngå og si opp arbeidsavtaler, jf. § 10 første ledd. Unge over 15 år kan også selv råde over utbyttet fra egen innsats.

Vergemålsloven setter forbud mot at mindreårige kan binde seg selv rettslig, men den hindrer ikke at den mindreårige binder andre enn seg selv. I forarbeidene til den nye vergemålsloven er dette presisert, og det er også eksemplifisert ved at en mindreårig kan være fullmektig for en voksen person og inngå avtaler på vegne av fullmaktsgiveren.<sup>79</sup>

Lovavdelingen i Justisdepartementet har antatt at vergemålsloven heller ikke er til hinder for at mindreårige lar seg velge til styremedlem i foreninger. Både de mindreåriges adgang til å forplikte foreningen og muligheten for at den mindreårige selv kunne pådra seg forpliktelser som følge av vervet, for eksempel gjennom erstatningsansvar, ble vurdert.<sup>80</sup>

Reglene om barn og unges stilling i forvaltningssaker der de selv er part kan også brukes for å sette 16- og 17-åringers valgbarhet i relieff. Det følger av vergemålsloven § 38 at det er vergen, ikke barnet selv, som har både materiell bestemmelsesrett og prosessuell handleevne når den unge ikke har selvbestemmelsesrett. Det er vergen som er den rette til å påklage en skatteligning eller søke om konsesjon til erverv av fast eiendom.<sup>81</sup>

## Regulering av 16- og 17-åringers rettslige handleevne i særlovgivning

Vi finner en rekke eksempler på særlovgivning som utvider de unges rettslige handleevne i forhold til den generelle reguleringen i barneloven og vergemålsloven. Et viktig eksempel er barns rett til å melde seg inn i eller ut av trossamfunn fra de fyller 15 år, jf. lov om

---

79. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) om lov om vergemål s. 26 og 171

80. Lovavdelingens uttalelse snr. 2004/12741 E «Etter Lovavdelingens syn trekker de relevante rettskildene klart i retning av at mindreårige kan være styremedlemmer. Styremedlemmene blir som nevnt ikke ansvarlige for foreningens gjeld ved å delta i foreningens styre. Det at styremedlemmene ved forsett eller uaktsomhet kan pådra seg ansvar på erstatningsmessig grunnlag, endrer heller ikke dette synet.» Se også Woxholth (2008) s. 323-324

81. Backer (2008) s. 254

trudomssamfunn og ymist anna § 3<sup>82</sup> og kirkeloven § 3 nr. 6<sup>83</sup>. Selvbestemmelsesrett når det gjelder praktisering av religionen, kan inntre på et tidligere tidspunkt.<sup>84</sup>

Samtykke til helsehjelp og adgang til å framsette begjæring om svangerskapsavbrudd berører viktige personlige forhold for de unge. For samtykke til helsehjelp er aldersgrensen satt til 16 år, jf. pasientrettighetsloven § 4-3 første ledd bokstav b<sup>85</sup>. I henhold til abortloven § 4<sup>86</sup> kan mindreårige gravide bestemme selv om hun vil framsette begjæring om svangerskapsavbrudd, men hvis hun er under 16 år, skal foreldrene som utgangspunkt få uttale seg. Den seksuelle lavalderen er også satt til 16 år, jf. straffeloven 1902 kap. 19/straffeloven 2005 kap. 26, eller 14 år hvis de er jevne i alder.<sup>87</sup>

Ellers finnes det særskilte aldersgrenser i særlovgivningen som avgjør om mindreårige selv kan opptre som part overfor offentlige myndigheter.<sup>88</sup> I tillegg gir forvaltningsloven enkelte særregler som sikrer barn visse prosessuelle rettigheter.<sup>89</sup>

I skadeserstatningsloven<sup>90</sup> og straffeloven finner vi også regulering av de unges rettsbruddsevne.

Når det gjelder erstatningsansvar, gir skadeserstatningsloven særregler for barns ansvar i §§ 1-1. Her er overgangen mellom barn og voksen satt til 18 år, den følger altså myndighetsalderen. For barn under 18 år gjelder likevel ikke fullt fritak fra erstatningsplikt, men ansvaret er begrenset. De plikter å erstatte skade som de volder forsettlig eller uaktsomt, «for så vidt det finnes rimelig under hensyn til alder, utvikling, utvist adferd, økonomisk evne og forholdene ellers», jf. § 1-1.

---

82. Lov av 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna

83. Lov av 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven)

84. Backer (2008) s. 308, se også Julia Köhler-Olsen Barnets rett til selvbestemmelse i forhold til religiøse normer. Oslo (2012)

85. Lov 2 juli 1999 nr. 64 om pasientrettigheter (Pasientrettighetsloven)

86. Lov av 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd (abortloven)

87. Lov av 22. mai 1902 nr. 10 almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven 1902)/Lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven 2005) (ikke i kraft)

88. Se for eksempel Lov av 7. juni 2002 nr. 19 om personnavn (navneloven) § 12, abortloven § 4, barnevernloven § 6-3

89. Lov 10 feb 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

90. Lov av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven)

Dersom barn under 18 år volder skade, har også foreldrene erstatningsplikt «såfremt de har latt det mangle på tilbørlig tilsyn eller på annen måte ikke har gjort det som etter forholdene er rimelig å kreve av dem for å hindre skadeforvoldelse», jf. § 1-2. Dersom de bor sammen med barnet og har omsorgen for det, er foreldrene uavhengig av egen skyld ansvarlige for inntil 5000 kroner for hver enkelt skadevolding som skjer forsettlig eller uaktsomt. Når barnet fyller 18 år, har det selv erstatningsansvar, og foreldrenes ansvar for barnet opphører.

Barn under 15 år kan ikke straffes, jf. straffeloven 1902 § 46/strl. 2005 § 20 første ledd bokstav a. For eldre barn kan straffeansvar gjøres gjeldende.

## Oppsummering

- 16- og 17-åringer har begrenset rettslig handleevne sammenlignet med personer over 18 år, men de har større rettslig handleevne enn yngre barn.
- Foreldre- og vergeansvaret innebærer både omsorgsplikt og bestemmelsesrett, men 16- og 17-åringer har også selvbestemmelsesrett på viktige livsområder, blant annet i spørsmål om utdanning, arbeid og medlemskap i foreninger.
- 16- og 17-åringer har begrenset rettslig handleevne når det gjelder å forplikte seg selv, men de kan forplikte andre etter fullmakt.

## Er lovgiver bundet av folkerettslige krav til stemmerettsalder?

### Inkludering av 16- og 17-åringer i valgdemokratiet er ikke eksplisitt regulert i Norges folkerettslige forpliktelser

Forholdet mellom menneskerettigheter og demokrati er gjensidig og nært, men framstår ikke alltid som helt avklart.<sup>91</sup> Demokratisk deltakelse ved stemmerett og valgbarhet til representative forsamlinger inngår i menneskerettskonvensjonene, men de politiske rettighetene framstår som lite utviklet sammenlignet med andre deler av menneskerettsvernet.<sup>92</sup>

Inkludering av 16- og 17-åringer i valgdemokratiet er ikke eksplisitt regulert i Norges folkerettslige forpliktelser.

Europarådets parlamentarikerforsamling har behandlet spørsmålet om senking av stemmerettsalderen til 16 år, og vedtok Resolution 1826 den 23. juni 2011.<sup>93</sup> De anbefaler medlemslandene å undersøke mulighetene for å senke stemmerettsalderen til 16 år for alle typer valg. Anbefalingen omfatter også senking av valgbarhetsalderen for alle typer valg «wherever this would seem appropriate». Spørsmålet om mindreåriges modenhet er nevnt, men verken resolusjonen eller den underliggende rapporten går nærmere inn på problemstillinger knyttet til særtrekkene ved mindreåriges rettslige handleevne.<sup>94</sup> Formuleringene i denne resolusjonen bærer bud om at senket stemmerettsalder ikke er ansett som et klart krav i henhold til menneskerettighetskonvensjonene blant medlemslandene.

---

91. «Demokratiet forutsetter rettsstaten. Rettsstaten og demokratiet bygger i sin moderne form igjen på menneskerettene. I vår moderne stats- og rettstenking er det ikke enighet om noe hierarki mellom disse tre grunnbegrepene.» Andenæs og Bjørge *Menneskerettene og oss* (2012) s. 20

92. Se nærmere omtale i Høstmølingen *Internasjonale menneskerettigheter* (2003) s. 276 flg.

93. Parliamentary Assembly, Council of Europe, Resolution 1826 (2011) Expansion of democracy by lowering the voting age to 16

94. Report Expansion of democracy by lowering the voting age to 16 of 22 March 2011 Doc. 1246

FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter<sup>95</sup> og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen<sup>96</sup> har regler om rett til demokratisk deltakelse. I tillegg gir FNs barnekonvensjon<sup>97</sup> relevant folkerettslig regulering.

Norge er folkerettslig bundet av disse konvensjonene. I tillegg er de alle gjort til nasjonal lovgivning gjennom menneskerettsloven § 2.<sup>98</sup> Ved motstrid skal de gå foran nasjonal lovgivning jf. § 3.

Vi finner generelle regler om deltakelse i det politiske liv i EMKs første tilleggsprotokoll artikkel 3, som blant annet fastsetter at statene har plikt til å holde frie valg til den lovgivende forsamling, og at enhver borger har rett til så vel å stemme som til å være kandidat. Innskrenkninger kan imidlertid gjøres på grunn av mindreårighet.<sup>99</sup> FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 25 gir også «enhver borger» rett til å ta del i folkestyret gjennom stemmerett og valgbarhet, men også denne bestemmelsen er praktisert slik at den åpner for regler om minstealder.<sup>100</sup> Disse bestemmelsene anses ikke å ha betydning for nasjonal regulering av 16- og 17-åringers stemmerett.

## FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon sier heller ikke noe eksplisitt om barns deltakelse i valgdemokratiet. Barn har imidlertid rett til å si sin mening i saker som angår dem, jf. art. 12. Denne bestemmelsen er ansett som en anerkjennelse av barns evne til «full samfunnsdeltakelse».<sup>101</sup>

Bestemmelsen pålegger statene å garantere at et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter kan gi uttrykk for dem i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i

---

95. Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 (SP)

96. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

97. FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (1989)

98. menneskerettsloven §

99. Aall Rettsstat og menneskerettigheter (2007) s. 250.

100. Høstmælingen (2003) s. 278

101. Holgersen (2008) s. 51 med videre henvisning til Michael Freeman: "This right is significant not only for what it says, but because it recognizes the child as a full human being, with integrity and personality, and with the ability to participate fully in society".



samsvar med barnets alder og modenhet. Denne retten gjelder særlig i rettslige og administrative saker som vedrører barnet.

I utgangspunktet gjelder denne bestemmelsen barnets rett til medbestemmelse i saker som gjelder barnet selv, slik at demokratisk deltakelse i videre forstand faller utenfor. Rekkevidden av uttrykket «vedrører barnet» er imidlertid tolket videre, slik at det også omfatter beslutninger som angår barn både på individ- og gruppenivå. Likevel rekker det neppe så langt at barn skal høres på gruppenivå i alle saker som kan berøre dem, for eksempel i forvaltningssaker om miljø, og budsjettfordeling, men heller være begrenset til medbestemmelse i for eksempel skoler og barnehager.<sup>102</sup> Artikkel 12 går likevel noe lenger enn barnelovens regulering av medbestemmelsesrett i § 31, som bare omfatter personlige forhold for det enkelte barn, og ikke inkluderer en rett for barn som gruppe til å bli hørt i saker som berører dem. Kirsten Sandberg uttaler at «Norge har en utfordring i å synliggjøre retten til å bli hørt utover enkeltavgjørelsene i det nasjonale lovverket.»<sup>103</sup>

Barnekonvensjonen art. 12 kan ikke oppfattes som en forpliktelse til å gi mindreårige stemmerett ved valg til samfunnets representative forsamlinger.

Barnekonvensjonen har også andre bestemmelser som gir barn sivile og politiske rettigheter, se art. 13 om ytringsfrihet, art. 14 om tankefrihet, tros- samvittighet og religionsfrihet og art. 15 om organisasjonsfrihet og frihet til å delta i fredelige organisasjoner. Ingen av disse bestemmelsene gir noen forpliktelse til å innføre senket stemmerettsalder.

## Særlig om ombudsplikt

Det kan ikke leses noe klart forbud mot senket stemmerettsalder i SP, EMK eller barnekonvensjonen. Imidlertid er det grunn til å ta opp om barnekonvensjonen er til hinder for å innføre ombudsplikt for 16- og 17-åringer. I og med at barnekonvensjonen har regler for å sikre barna sivile og politiske rettigheter som nevnt ovenfor, kan stemmerett for denne aldersgruppen isolert sett neppe være i strid med barnekonvensjonen. Valgbarhet for denne aldersgruppen vil trolig også

---

102. Smith *Nyere utvikling i barneretten* I: Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål (2008)

103. Sandberg, Høstmælingen og Kjørholt *Barnekonvensjonen* (2012) s. 97

bidra til å sikre målet om at barn skal høres også på gruppenivå. Spørsmålet er om ombudsplikt er for stort inngrep i barnets og familiens frihet, slik at barnet og/eller foreldrene må ha anledning til å reservere seg.<sup>104</sup> Medlemsstatene har forpliktet seg til å respektere foreldrenes rettigheter og forpliktelser til å gi barnet veiledning og støtte tilpasset barnets gradvise utvikling av evner og anlegg, jf. art. 5. Barn har rett til utdanning jf. art. 28 og rett til hvile, fritid, lek og fritidsaktiviteter jf. art. 30. Vurderingen må bero på de nærmere omstendighetene, særlig omfanget av ombudsplikten i det enkelte tilfellet. 16- og 17-åringer, og særlig de som faktisk er blitt valgt, må antas å ha kommet langt i modning og utvikling, slik at den gradvise overgangen til full selvbestemmelse som barnekonvensjonen legger opp til må antas å være nær sluttfasen.

Vi finner altså ikke noe påbud om senket stemmerettsalder i disse konvensjonene. Innføring av senket stemmerettsalder kan heller ikke som utgangspunkt anses å være i strid med konvensjonene. Dette gjelder også når vi inkluderer valgbarhet og ombudsplikt, men omfanget av forpliktelsen til å utføre vervet må vurderes konkret.

Nasjonale myndigheter har altså betydelig handlefrihet i dette spørsmålet.

## Oppsummering

- Lovgiver er ikke bundet av folkerettslige krav om senket stemmerettsalder.
- Innføring av senket stemmerettsalder er heller ikke i strid med konvensjonene.
- Dersom senket stemmerettsalder også medfører ombudsplikt, må omfanget av forpliktelsen til å utføre vervet vurderes nærmere.

---

104. Som nevnt innledningsvis går jeg ikke nærmere inn på om ombudsplikt generelt er i strid med menneskerettighetskonvensjonene.

## Hva slags endringer i lov og grunnlov kreves for stemmerett til 16- og 17-åringer?

### Innledning

Endringer i lov og/eller grunnlov er nødvendig for å endre stemmerettsalderen isolert sett. I tillegg er det spørsmål om senking av stemmerettsalderen medfører at flere lovendringer er nødvendig. For eksempel er det spørsmål om endringen også krever at myndighetsalderen endres. I tillegg må det vurderes om endringer i øvrige regler om 16- og 17-åringers rettslige handleevne er nødvendig. Når dette er avklart, er det opp til lovgiver om de ønsker å gjennomføre endringene.

Det er frivillig å bruke stemmeretten sin. Dersom senket stemmerettsalder også skal omfatte valgbarhet og ombudsplikt, oppstår spørsmål om innføring av mer samtykkebaserte ordninger enn vi har i dag. Generelt vil det være et brudd med de tradisjonelle oppfatningene av stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt å innføre samtykkebaserte ordninger. Valglovutvalget vurderte om det burde innhentes samtykke fra den enkelte kandidat om at han/hun var villig til å stå på valglista. På den måten kunne en unngå at personer ble nominert mot sin vilje. De fant likevel at ombudsplikten burde opprettholdes. «Dersom nominasjon på et listeforslag gjøres avhengig av vedkommendes samtykke, har en uthulet plikten til å ta imot valg i en slik grad at det ikke lenger er noen plikt.»<sup>105</sup> En slik «uthuling» har vi likevel fått ved adgangen til å reservere seg mot å stå på liste til kommunestyre- og fylkestingsvalg, jf. innsnevringen av ombudsplikten som nylig er vedtatt i valgloven § 3-4 første ledd (trådte i kraft 1. januar 2012). Denne endringen gir en reservasjonsrett, og bygger ikke på et krav om aktivt samtykke, men den innebærer likevel en utvikling bort fra lovfestet til samtykkebasert forpliktelse.

I praksis blir de fleste forespurt før de blir satt opp på en valgliste, og samtykkeelementet gjør seg faktisk sett klart gjeldende.

---

105. NOU 2001: 03 Velgere, valgordning og valgte s. 38

Samtykkebaserte ordninger vil reise særlige spørsmål i tilknytning til mindreåriges rettslige handleevne. Kan de forplikte seg selv ved samtykke, eller må foreldre eller verge samtykke?

16- og 17-åringer vil trolig ha svært ulike forutsetninger for å delta i valgdemokratiet, og noen er svært godt egnet til å forstå hva rettigheter og forpliktelser i forbindelse valg innebærer. Dette kan omfatte både stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt. Når det gjelder forpliktelser, er det særlig valgbarhet og ombudsplikt som har betydning. Utviklingen går generelt i retning av å legge vekt på om det enkelte barn i den konkrete situasjonen har tilstrekkelige forutsetninger og modenhet heller enn faste aldersgrenser. Det kan tilsi at vi åpner for valgbarhet og ombudsplikt for 16- og 17-åringer og overlater til nominasjons- og valgprosessen å velge ut kandidater som har ønskede forutsetninger.

## Stemmerett

### Stemmerettsalderen

Dersom stemmerettsalderen ved stortingsvalg skal senkes, må både Grunnloven § 50 første ledd og valgloven § 2-1 endres (Se «Stemmerett ved stortingsvalg» ovenfor).

Dersom stemmerettsalderen ved valg til kommunestyre og fylkesting skal senkes, må valgloven § 2-2 endres (Se «Stemmerett ved fylkestings- og kommunestyrevalg» ovenfor).

### Andre regler om rettslig handleevne

Må personer som har stemmerett være myndige etter vergemålslovens regler? Bruk av stemmeretten medfører ikke direkte noen rettslig forpliktelse for den mindreårige selv. Det tilsier at det ikke er nødvendig å endre myndighetsalderen for å gi 16- og 17-åringer stemmerett. Dette styrkes også av at lovgivningen ellers anerkjenner at umyndige har stemmerett (Se «Stemmerett ved stortingsvalg» ovenfor).

Stemmerett til 16- og 17-åringer kan heller ikke anses å være i strid med barnelovens regulering av forholdet mellom barn og foreldre. Nå barn i denne aldersgruppen selv kan melde seg inn i og delta i foreninger og velge trossamfunn, må også det å avgi stemme være innenfor den retten til selvbestemmelse som følger av barneloven, selv om det ikke er særskilt regulert.

Innføring av stemmerett for denne aldersgruppen krever ikke endring i barneloven eller vergemålsloven.

## Valgbarhet

### Valgbarhetsalderen

Valgbarhet følger reglene om stemmerett både for stortingsvalg, jf. Grunnloven § 61 og valgloven § 3-1, og for kommunestyre- og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 3-3 første og annet ledd (Se «Valgbarhet ved stortingsvalg» og «Valgbarhet ved fylkestings- og kommunestyrevalg» ovenfor).

Hvis 16- og 17-åringer skal ha stemmerett, men ikke være valgbare, må disse reglene endres. I tillegg bør regelen i Grunnloven § 12, om at regjeringsmedlemmene må være stemmeberettigete endres dersom en ikke ønsker å åpne for at 16- og 17-åringer kan bli statsråder.<sup>106</sup>

### Andre regler om rettslig handleevne

Har 16- og 17-åringer tilstrekkelig rettslig handleevne til å ivareta vervet?

Det første spørsmålet er om de må være myndige etter vergemålsloven for å kunne utøve myndighet på vegne av organet, - både ved å forplikte organet selv og ved å pålegge private plikter. I stortingsdebatten om grunnlovsforslag om senket stemmerettsalder i 2007, var det lagt til grunn at valgbarhet forutsatte oppnådd myndighetsalder:

Det å vere folkevald inneber ein del ansvar som ein elles må knyte opp mot det faktisk å vere myndig. Dersom ein skulle få stemmerett og valbarheit ved 16 år, ville ein 16-åring kunne kome inn i Stortinget. Men han ville ikkje vere myndig. Det ville føre til visse konsekvensar i politisk åttferd. Dersom ein 16-åring f.eks. skulle vere valbar til å sitje i kommunestyret, kunne han pr. definisjon i teorien bli ordførar i kommunen. Då skulle han også skrive under på store lånetransaksjonar på vegner av kommunen. Då

---

106. Dette er gjort i Dokument 12:4 (2011-2012) Grunnlovsforslag om endringer i Grunnloven §§ 12, 50 og 61 (innføring av 16 års stemmerett)

måtte han ha med seg foreldra sine for å kunne skrive under, fordi han ikkje var myndig.<sup>107</sup>

Flere av medlemmene i «Ungdommens maktutredning» framhevet at det er en nødvendig sammenheng mellom å være myndig og adgang til å bestemme over andre:

Dette er et viktig vilkår for både valgbarhet og stemmerettsalder:  
Man skal ikke kunne bestemme over andre før man fullt kan bestemme over seg selv.<sup>108</sup>

Ovenfor har jeg redegjort for mindreåriges evne til å binde andre enn seg selv, og vist at vergemålslovens regler ikke er til hinder for at mindreårige får fullmakt til å forplikte andre rettslig. De folkevalgtes fullmakt fra velgerne må anses som svært vide sammenlignet med å få fullmakt til å delta i styret i de fleste foreninger. Samtidig er den underliggende rettslige fullmaktsstrukturen ganske parallell. Mindreåriges evne til å binde andre må derfor også gjelde når mindreårige blir valgt som representanter i folkevalgte organer.<sup>109</sup> 16- og 17-åringer som er folkevalgte kan gyldig disponere på det folkevalgte organets vegne. Det er altså ikke nødvendig å ha med foreldrene ved kontraktsinngåelser på vegne av kommunen, og det er heller ikke nødvendig at folkevalgte er myndige for at folkevalgte organers vedtak skal være bindende for private.

Innebærer vervet ansvar som 16- og 17-åringer ikke kan ta? Det finnes egne straffebud som gjelder bare for folkevalgte. Siden 16- og 17-åringer er over den kriminelle lavalderen, utgjør slike bestemmelser ikke noe hinder for valgbarhet.

Mulig erstatningsansvar for den enkelte folkevalgte som følge av utøvelsen av vervet kan utgjøre en økonomisk forpliktelse for den mindreårige som han eller hun mangler rettslig kapasitet til å pådra seg, jf. skadeserstatningsloven § 1-1 og «Regulering av 16- og 17-åringers

---

107. Referat fra stortingsforhandlinger den 31. mai 2007 s. 3201. Dette forslaget hadde ikke noen presisering av at valgbarhetsalder på 18 år skulle opprettholdes.

108. NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning s. 71

109. Tilsvarende konklusjon i redegjørelsen om dansk rett i Demokrati for fremtiden - Valgrettskommissionens betænknning om unges demokratiske engagement (2011) s.

rettslige handleevne i særlovgiving» ovenfor. Dette er imidlertid en lite praktisk situasjon, siden erstatningskrav gjennomgående rettes mot organene selv, og ikke mot enkelte folkevalgte. Erstatningsansvar for personer i offentlige verv er mulig, men det skal mye til for å konstatere erstatningsbetingende skyld.<sup>110</sup>

Til slutt er det spørsmål om mindreåriges adgang til å være valgbare krever samtykke fra foreldrene. Siden barneloven ikke gir noen uttrykkelig regulering, beror dette på om forholdet er omfattet av barnets selvbestemmelsesrett i barneloven § 33. Her kan det trekkes analogi til bestemmelsene om 15 års aldersgrense for å inngå arbeidskontrakter, velge utdanning, innmelding i trossamfunn og deltakelse i foreninger. Dette tilsier at valgbarhet for mindreårige ikke krever samtykke fra foreldrene.<sup>111</sup>

På den annen side er utgangspunktet stadig at foreldreansvaret varer til barnet har fylt 18 år, og at det med foreldreansvaret følger en rett til å bestemme for barna. Dette er en rett som er gitt foreldrene for at de skal vareta barnets interesser når barna ikke selv er i stand til det. Det er først når barnet selv kan vareta sine egne interesser på en fornuftig måte, at begrunnelsen for foreldrenes bestemmelsesrett faller bort.<sup>112</sup> Foreldre vil kunne være bedre egnet enn den unge til å vurdere hvordan belastningen som kan følge med å være valgbare vil slå ut for en 16- eller 17-årig folkevalgt. For eksempel vil de bedre kunne forutse hvordan ivaretagelsen av et folkevalgt verv vil kunne påvirke skolegang og hvordan den unge vil påvirkes av mulig press og psykisk belastning i rollen som folkevalgt.

Samtidig er det grunn til å legge vekt på 16- og 17-åringers personlige frihet i slike spørsmål. Foreldrene vil uansett kunne gi råd og veiledning, og slik oppfølging må også falle inn under deres

---

110. Jf. Frydenberg *Kommunalrett* (2005) s. 113. Dette stiller seg annerledes i Danmark, der lovgivningen åpner for erstatningsplikt for folkevalgte i langt store grad.

111. I Danmark har ikke mindreårige samme selvbestemmelsesrett i slike saker, og i Valgrettkommissionens betenkning ble det trukket motsatt konklusjon i kapittel k. Juridisk vurdering af 16-års valgret av Michael H. Jensen, Kasper Steensgaard og Caroline Adophsen, Aarhus Universitet, se s. 300

112. Smith og Lødrup (2006) s. 126.

omsorgsplikt.<sup>113</sup> Men når lovgivningen ellers legger opp til at de unge selv skal bestemme i spørsmål som gjelder arbeid, skole og foreningsliv, vil det å innføre et krav om samtykke fra foreldrene for å være valgbar innebære et markant brudd. Etter mitt syn er det ikke grunnlag for å kreve slikt samtykke for at mindreårige skal være valgbare.

## Ombudsplikt

### **Aldersgrense for ombudsplikt**

Hvis 16- og 17-åringer skal være valgbare, men ikke ha ombudsplikt, kreves lovendringer. For endring i stortingsrepresentanters ombudsplikt kreves endring i Grunnloven § 63 om plikt til å ta i mot valget, § 71 om plikt til å fungere i hele valgperioden. (Se «Stortingsrepresentanters ombudsplikt» ovenfor). For endring i kommunestyre- og fylkestingsrepresentanters ombudsplikt kreves endring i kommuneloven § 14 om plikt til å ta imot valg, § 15 om uttreden og § 40 om møteplikt (Se «Ombudsplikt for folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner» ovenfor).

### **Er det adgang til å la 16- og 17- åringer være omfattet av ombudsplikt?**

Ombudsplikten står i kontrast til en rekke av reglene som er gitt for å gi mindreårige særlig beskyttelse og foreldrenes rett til å ta avgjørelser på barnets vegne.

Spørsmålet om de unge har en rett til å flytte for seg selv før fylte 18 år kan være relevant der det har betydning for å ivareta et folkevalgt verv, enten å flytte til Oslo for å være stortingsrepresentant eller å la være å flytte med foreldrene ut av kommunen eller fylket for å fortsette i et lokalt folkevalgt verv. Utgangspunktet er at foreldrene bestemmer hvor barnet skal bo fram til det når myndighetsalder, men dette kan

---

113. Kirsten Sandberg Rettsforholdet mellom barn og foreldre i utdanningsammenheng – hvem har rett til informasjon, og hvem bestemmer hva I: Henning Jakhelln og Trond Welstad (red.) Utdanningsrettslige emner (2012) s. 544: «Selv om barnet oppnår en selvbestemmelsesrett, opphører ikke foreldrenes omsorgsplikt. Foreldrene vil som følge av denne ha et ansvar for å veilede og støtte barnet i de avgjørelsene som skal treffes, jf. også barnekonvensjonen artikkel 5 som nevnt.»



være omfattet av barnets selvbestemmelsesrett fra et tidligere tidspunkt. Når mindreårige får rett til å flytte for seg selv, beror på en nærmere vurdering. I juridisk teori er det lagt til grunn at det er «riktigst å holde på 18-årsgrensen i denne forbindelse», og det henvises særlig til at det også kan virke som et vern for den mindreårige.<sup>114</sup> Det kan likevel ikke utelukkes at utfallet av vurderingen blir annerledes i saker der flyttingen har som formål å ivareta et folkevalgt verv. Dette gjelder særlig for stortingsrepresentanter som må flytte hjemmefra for å ivareta vervet, og som får utgifter til bolig og diett dekket.

Selv om det rettslige grunnlaget er forskjellig, kan ombudsplikt sammenlignes med plikt til å oppfylle en arbeidsavtale. Vi har allerede sett at mindreåriges adgang til å inngå arbeidsavtaler er begrenset i vergemålsloven, men at 16- og 17-åringer har slik rettslig handleevne. Det kan tilsi at de også kan ha ombudsplikt når det først har tatt i mot valget.

Men mindreåriges arbeidsforhold er også undergitt særskilt vern i arbeidsmiljøloven.<sup>115</sup> Siden det å stå i et folkevalgt verv kan medføre store belastninger og psykisk press, skal vi gå nærmere inn på vernet som gjelder i arbeidsforhold for ungdom mellom 15 og 18 år.<sup>116</sup> Arbeidsmiljølovens regler viser at det ikke er overlatt til den unge selv å ivareta sine interesser i arbeidsforhold. Disse reglene kan også illustrere mindreåriges generelle behov for vern i arbeidslignende forhold.

16- og 17-åringer kan ta et hvilket som helst arbeid, så lenge det ikke gjelder noe unntak. Et slikt generelt unntak er gitt i § 11-1 tredje ledd, som fastsetter at de unge ikke må «utføre arbeid som kan være til skade for deres sikkerhet, helse, utvikling eller skolegang».<sup>117</sup>

---

114. Backer (2008) s. 309 med henvisninger til Lucy Smith, Elisabeth Gording Stang og Gudrun Holgersen.

115. Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

116. Det vil føre for langt å gi en fullstendig behandling av dette regelverket, men enkeltelementer som er av særlig interesse for utredningens tema skal framheves.

117. Det er også gitt forskrift som utfyller denne bestemmelsen, se Forskrift av 30. april 1998 nr. 551 om arbeid av barn og ungdom. Denne skal avløses av Forskrift av 6. desember 2011 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning som trer i kraft 1. januar 2013, se særlig kap. 12 om arbeid av barn og ungdom.

Arbeidsgiver har plikt til å foreta en vurdering av den risiko personer under 18 år utsettes for før de tiltrer arbeidet og gjenta den hver gang det skjer vesentlige endringer i arbeidsvilkårene, og risikovurderingen skal blant annet særlig ta utgangspunkt i uheldige psykiske belastninger som arbeidet kan medføre og barns og unges nivå med hensyn til opplæring og instruksjon, jf. forskrift av 6. desember 2011 nr. 1355 § 12-1. I tillegg skal arbeidsgiver iverksette nødvendige tiltak for å ivareta sikkerhet, helse og utvikling for personer under 18 år, og det skal i henhold til bestemmelsens siste ledd «tas særlig hensyn til deres manglende arbeidserfaring, at de ikke er oppmerksomme på eksisterende og potensiell risiko, eller at de ennå ikke er fullt utviklet». Dette er verneregler som er gitt på bakgrunn av at «barn og ungdom generelt har mindre erfaring og modenhet enn voksne arbeidstakere og lettere vil kunne foreta uoverveide handlinger, samtidig som de generelt er mer sårbare for ulike former for påvirkninger.»<sup>118</sup>

Arbeidsmiljøloven har i tillegg fastsatt særlige regler om arbeidstid for barn og unge. Generelt skal arbeidstiden legges slik at den ikke hindrer skolegang, jf. § 11-2 første ledd. For ungdom mellom 15 og 18 år som ikke er skolepliktig (fullført 10. skoleår i grunnskolen, jf. opplæringslova § 2-1 fjerde ledd<sup>119</sup>), kan arbeidstiden ikke overstige 8 timer i døgnet og 40 timer i uken, jf. § 11-2 tredje ledd. Dersom det innføres ombudsplikt for 16- og 17-åringer, bør behovet for særskilte begrensninger vurderes særskilt. Samtykke fra de unge bør ikke fjerne myndighetenes plikt til å sikre dem beskyttelse. I en slik vurdering må det tas hensyn til hvor omfattende arbeidsbelastning vervet utgjør. Verv som stortingsrepresentant og heltidsverv i kommunene innebærer en helt annen arbeidsbelastning enn verv som «menig» kommunestyremedlem.

Verv som stortingspolitiker vil ikke være forenelig med å gå på videregående skole. Barnekonvensjonen artikkel 28 bokstav b oppfordrer statene til å gjøre videregående opplæring tilgjengelig og oppnåelig for alle. Slik skolegang har generelt stor betydning for unges øvrige muligheter, men det er ingen plikt til å gå på videregående skole. Det vil nok også være slik at det å utøve verv som stortingspolitiker heller vil bidra til å øke den unges videre muligheter enn å begrense

---

118. Holgersen (2008) s. 177

119. Lov 17 juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) (Opplæringslova)

dem, selv om skolegangen skulle falle bort eller utsettes. Selv om foreldrenes omsorgsplikt også omfatter plikt til å legge til rette for skolegang, vil det å være valgbar til stortingsvalg neppe komme i strid med retten til videregående opplæring eller foreldrenes omsorgsplikt på dette området.

Ett alternativ for å sikre beskyttelsesbehovet er å gjøre fritaksreglene mer fleksible, slik at 16- og 17-åringene står mer fritt til å frasi seg vervet, også etter at valgperioden er påbegynt. Gjeldende fritaksregler vil uansett måtte tolkes innenfor rammen av hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen. For å sikre denne gruppen den beskyttelsen de har krav på, bør imidlertid fritaksreglene utformes mer presist med dette for øye enn det vi finner i gjeldende lovgivning. Dette gjelder både de strenge reglene for ombudsplikt for stortingsrepresentanter (Se «Stortingsrepresentanters ombudsplikt» ovenfor), og den mer åpne bestemmelsen om fritak for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter (Se «Ombudsplikt for folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner» ovenfor).

## Oppsummering

- Senking av stemmerettsalderen ved stortingsvalg krever grunnlovsendring og endring i valgloven, og senking av stemmerettsalderen ved fylkestings- og kommunestyrevalg krever endring i valgloven.
- Innføring av stemmerett for 16- og 17-åringer krever ikke endringer i barneloven eller vergemålsloven.
- Dersom 16- og 17-åringer skal ha stemmerett, men ikke være valgbare, må Grunnloven og valgloven endres.
- 16- og 17-åringer har tilstrekkelig rettslig handleevne til å ivareta verv som folkevalgte på Stortinget, i fylkesting og kommunestyre.
- Samtykke fra foreldrene er ikke nødvendig for at 16- og 17-åringer skal være valgbare.
- Dersom 16- og 17-åringer skal ha stemmerett og være valgbare, men ikke ha ombudsplikt, kreves endring i Grunnloven for stortingsrepresentanter og i kommuneloven for fylkestings- og kommunestyrerepresentanter.
- Dersom 16- og 17-åringer skal ha ombudsplikt, bør det være videre adgang til fritak for denne aldersgruppen enn det som følger av gjeldende regulering.

## Hensynet til sammenheng i regelverket

### Sammenheng mellom ulike aldersgrenser i lovgivningen

Utgangspunktet er at inkludering av 16- og 17-åringer i valgdemokratiet er et politisk spørsmål. Redegjørelsen ovenfor har vist at Stortinget har stor handlefrihet i slike spørsmål. Samtidig er det en sterkt artikulert oppfatning at regelverket ikke bør endres fordi det skaper dårlig sammenheng mellom ulike regelsett. Noe av denne argumentasjonen står i kontrast til undersøkelser som viser at regelverket om overgang fra barn til voksen mangler konsistens slik det er i dag:

Det er fristende å legge til grunn en normativ teori om at barnet trenger beskyttelse når det er inkompetent, og at barnet gis rettigheter når det er kompetent. Slik er det norske rettssystemet, med en stor variasjon av aldersgrenser, bygget opp. Karl Harald Søvig skriver i sin rapport om utfordringer i møtet mellom FNs barnekonvensjon og norsk rett at ulike områder er revidert sektorvis, uten at lovkonsepistene har foretatt sammenlignende analyser av barns rettsstilling. Enkelte tradisjoner har også utviklet seg på de forskjellige sektorene. Det er en fasettert tilnærming med ulike former for hybrider av aldersgrenser og modenhetsvurderinger og eventuelt delt kompetanse mellom barn og foreldre. Noen ganger virker regelverket inkonsistent, andre ganger kan man forsvare den mangfoldige, rettslige reguleringen med at barn er en differensiert gruppe som kan møte spørsmål om selvbestemmelse i forskjellige situasjoner.<sup>120</sup>

De som har framsatt grunnlovsforslag om senket stemmerettsalder, har lagt vekt på hensynet til sammenheng i regelverket for ungdoms rettslige handleevne, og har blant annet trukket fram at ungdom under 18 år faktisk er gitt selvbestemmelsesrett og ansvar uavhengig av foreldreansvar og vergemål på flere områder. Denne utredningen viser imidlertid at 18 år framstår som et hovedskille mellom barn og voksen,

---

120. Köhler-Olsen (2012) s. 28-29 med henvisning til Søvig (2009) s. 60-61

og at stemmerettsalder på 18 år er med på å gjøre dette skillet klart (Se «Reguleringen av 16- og 17-åringers rettslige handleevne»). Dersom stemmerettsalderen senkes uten at valgbarhetsalderen og ombudsplikten endres, vil vi dessuten få ulike aldersgrenser også innenfor unges deltakelse i valgdemokratiet, og det vil ikke i seg selv bidra til å skape mer enhet.

## Sammenhengen mellom deltakelse i valgdemokratiet og myndighetsalderen

Men heller ikke motstanderne av senket stemmerettsalder treffer helt rettslig sett når de framstiller det som om vi har en fast normering om sammenheng mellom adgang til å delta i valgdemokratiet og myndighetsalderen.

Valglovutvalgets flertall, som gikk i mot senket stemmerettsalder, la stor vekt på hensynet til «enhetlig regelverk». De viste til at stemmerettsalderen bør følge myndighetsalderen, og at vi bør ha én felles stemmerettsalder ved samtlige valg. Flertallets mening kommer klart fram, men den nærmere begrunnelsen for deres syn framstår som ganske abstrakt. Argumentasjonen bygger på uttrykkene «det synes ikke naturlig», «ut fra prinsipielle hensyn» og «hensynet til enhetlig regelverk, og tradisjoner».<sup>121</sup>

I komiteinnstillingen om det sist avviste grunnlovsforslaget om senket stemmerettsalder uttalte flertallet:

«I Noreg er det òg hevdvunnen skikk at røysterettsalderen fylgjer myndigsalderen. Og berre myndige norske statsborgarar er valføre ved stortingsval. Fleirtalet meiner òg at røysterettsalderen skal vera lik myndigsalderen, og går mot framlegget om innføring av røysterettsalder på 16 år. Fleirtalet ynskjer å hegna om grunnsetninga om at tingmenn bør vera myndige.»<sup>122</sup>

På samme måte som flertallet i Valglovutvalget, argumenterer flertallet i Kontroll- og konstitusjonskomiteen her lite konkret – de viser til krav om myndighet for valgbarhet ved stortingsvalg, men forslaget om senket stemmerettsalder holdt eksplisitt valgbarhet

---

121. NOU 2001: 03 Velgere, valgordning og valgte s. 102

122. Innst. 253 S (2009-2010) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag om endringer i Grunnloven §§ 12, 50 og 61 (innføring av stemmerettsalder 16 år ved stortingsvalg)

utenfor. De viser også til en «grunnsetning» om at stortingsrepresentanter bør være myndige, uten å gå nærmere inn på at forslaget ikke var i strid med dette. Uttrykk som «grunnsetninga» kan oppfattes som henvisning til et rettslig begrep. Det er imidlertid vanskelig å finne formelle uttrykk for slik normering.

Det ligger et element av sirkelslutning i å framheve at stemmerettsalderen bør følge myndighetsalderen. Dette gjelder vektleggingen av behov for en klar overgang fra barn til voksen ved myndighetsalder. Når overgangen fra barns begrensede rettslige kapasitet til full rettslig kapasitet som voksen skjer gradvis, svekkes uansett dette klarhetshensynet. For den som ønsker å understreke hva det vil si å være myndig, vil gjerne stemmeretten inngå som et sentralt element. Det er altså ikke bare slik at du bør være myndig for å ha stemmerett, stemmeretten er også med på å konstituere deg som voksen.

## Sammenhengen mellom stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt

Hvis vi holder spørsmålet om myndighet og myndighetsalder utenfor, finner vi imidlertid en nær sammenheng mellom stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt. Denne kan tilbakeføres helt til Grunnloven av 1814, og det ble også videreført for lokalvalg ved formannskapslovene av 1837. Selv om ombudsplikten nå er innsnevret ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, viser et historisk perspektiv av den har overlevd grunnleggende endringer i valglovgivningen – inkludert den sterke utvidelsen av stemmeretten i begynnelsen av 1900-tallet og innføringen av forholdvalg.<sup>123</sup> For eksempel har de utenlandske statsborgerne som har stemmerett ved lokalvalg hele tiden vært valgbar og dermed også hatt ombudsplikt.

Dette gir belegg for å hevde at vi har tradisjon for å knytte stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt sammen, og i så måte innebærer både forsøket med senket stemmerettsalder i kommunene (som utelukket valgbarhet og dermed også ombudsplikt for 16- og 17-åringer) og grunnlovsforslaget om senket stemmerettsalder (som ikke omfattet senket valgbarhetsalder) et brudd med en tradisjon.

---

123. Rinnan (2001) s. 506

Samtidig har ikke *aldersgrensen* for stemmerett og valgbarhet vært sammenfallende i hele denne perioden. I 1814 var stemmerettsalderen 25 år og valgbarhetsalderen 30 år. Valgbarhetsalder og stemmerettsalder ble sammenfallende først i 1948. Og adgangen til fritak fra å stå på liste til lokalvalg som ble innført fra 1. januar 2012, innebærer et markant brudd med «enheten» stemmerett/valgbarhet/ombudsplikt.

Hvis vi går tilbake til spørsmålet om sammenheng mellom myndighetsalder og deltakelse i valgdemokratiet, er det grunn til å framheve at demokratisk deltakelse ikke nødvendigvis er noe som bare gjelder voksne eller klart uavhengige, modne og ansvarlige individer. Barnekonvensjonen løfter fram barns rett til å bli hørt og til demokratisk deltakelse i seg selv. Senking av stemmerettsalderen til 16 år behøver ikke å bygge på et syn på barna som «voksne», men kan også begrunnes ut i fra at demokratisk deltakelse også for barn «som barn» er et gode. I så fall vil senket stemmerettsalder kunne ses i sammenheng med øvrige regelendringer for å styrke barns demokratiske deltakelse.

Når det gjelder sammenhengen mellom stemmerett og valgbarhet, viser bakgrunnen for denne utredningen at utelatelsen av senket valgbarhetsalder er lite omtalt i forbindelse med forsøket og grunnlovsforslag om senket stemmerettsalder. Motstanderne av senket stemmerettsalder legger på den annen side stor vekt på dette. Stemmerett og valgbarhet kan begge knyttes til både autonomi og ansvar. Samtidig vil stemmerett typisk gjelde autonomi, mens valgbarhet i tillegg til autonomielementet inneholder en sterkere ansvarsdimensjon. En betydelig andel av de stemmeberettigete vil aldri bli folkevalgte. Det kan ikke være noe krav til alle som stemmer at de når som helst skal ha lyst eller evne til å påta seg et folkevalgt verv. På den annen side er det viktig at stemmegivingen oppfattes som noe mer enn å delta i en meningsmåling, og det er et element av ansvar som faller bort når stemmerett og valgbarhet frikobles fra hverandre.

Samtidig viser gjennomgangen ovenfor at det ikke er fullt samsvar mellom kravene til stemmerett og valgbarhet. I NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning uttaler medlemmene Berg, Dæhli, Heide, Sæterhaug og Winningah, som gikk inn for senket stemmerettsalder for både lokale og nasjonale valg, at det ikke kan betraktes som et problem at stemmerettsalderen er lavere enn valgbarhetsalderen. De viste nettopp til at prinsippet om at valgbarhet og stemmerett følger hverandre er brutt gjennom en rekke unntak fra

valgbarhet for stemmeberettigete i lovgivningen. De viste også til at lavere stemmerettsalder enn myndighetsalder ikke er et problem, siden både stemmerettsalder, valgbarhetsalder og myndighetsalder er forankret i tre uavhengige lover.

I praksis betyr dette at man kan fratas myndigheten, uten å miste stemmeretten. Man kan miste stemmeretten, men fortsatt være myndig. Man kan ha stemmerett, uten å være valgbar. Man er imidlertid ikke valgbar hvis man ikke har stemmerett.<sup>124</sup>

Forskjellene gjelder likevel svært begrensede grupper, og det er klart at utelukkelse av hele alderstrinn i befolkningen vil utgjøre en ganske markant overgang.

Når det gjelder sammenhengen mellom valgbarhet og ombudspflicht, uttalte Valglovutvalget at «et folkevalgt organs legitimitet også har sammenheng med hvor lett, eller vanskelig, det er å bli fritatt for et politisk verv når en først er valgt.»<sup>125</sup>

Bakgrunnen for bestemmelsen om mindreåriges valgbarhet var at de ikke var ansett som modne nok til valg til kommunestyre og fylkesting, men at dette ikke gjorde seg gjeldende i samme grad ved valg til nemnder.<sup>126</sup> Dette synet på denne aldersgruppens modenhet ligger nok også til grunn for synspunktet om at fritakssøknader fra mindreårige medlemmer av nemnder bør behandles «særskilt lempelig».<sup>127</sup> Det er spørsmål om lempeligere fritaksregler for mindreårige folkevalgte i større skala vil rokke ved de folkevalgte organenes legitimitet, i tråd med Valglovutvalgets syn. Samtidig kan den ferske lovendringen om innsnevring i ombudspflichten trekke i retning av at ombudspflichtens betydning for de folkevalgte organene ikke vurderes like høyt som tidligere.

---

124. NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning s. 72

125. NOU 2001: 03 Velgere, valgordning og valgte s. 74

126. Overå og Bernt (2011) s. 121 og Ot.prp. nr. 39 (1986-87) s. 29-30

127. Overå og Bernt (2011) s. 121



## Oppsummering

- Regelverket om overgang fra barn til voksen viser stor variasjon av aldersgrenser.
- Likevel viser en gjennomgang av regelverket at 18 år er et hovedskille mellom barn og voksen og at stemmerettsalder på 18 år er med på å gjøre dette skillet klart.
- Det er ikke noe rettslig krav om at stemmerettsalder og myndighetsalder må være lik.
- 18 år er en klar hovedregel for aldersgrense for demokratisk deltakelse ved valg. Dersom stemmerettsalderen senkes uten at valgbarhetsalderen og ombudsplikten endres, vil vi miste dette enhetsaspektet.
- Det er tradisjon for å knytte stemmerett, valgbarhet og ombudsplikten sammen, men den siste lovendringen om ombudsplikten ved fylkestings- og kommunestyrevalg bærer bud om en friere holdning.

## Hva slags valg bør være omfattet av senket stemmerettsalder?

### Ulik aldersgrense ved stortingsvalg og fylkestings- og kommunestyrevalg med grunnlag i organenes ulike ansvarsområder?

I NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning gikk medlemmene Andersen og Brandtzæg inn for differensiert stemmerettsalder, slik at stemmerettsalderen skulle opprettholdes på 18 år ved stortingsvalg og senkes til 16 år ved fylkestings- og kommunestyrevalg. De begrunnet sitt syn med at ungdom i stor grad berøres av kommunal- og fylkespolitikken, og at 16- og 17-åringer har tilstrekkelig kunnskap og modenhet til å uttale seg om og ta avgjørelser i kommunale og fylkeskommunale saker. På det nasjonale plan er derimot avgjørelsene mer komplekse, og de angår ungdom i mindre grad. «Som 16- og 17-åring er man vesentlig nærmere kommunen og fylkeskommunen enn man er Storting og regjering.» I tillegg ønsket disse medlemmene å beholde tilknytningen mellom alderen 18 år og «myndighetsbegrepet»,

slik at «det skal være tydelig at man ikke er myndig før man er fylt 18 år».<sup>128</sup>

Siden personer under 18 år har snevrere kompetanse til å forplikte seg rettslig enn andre, reiser valgbarhet for 16- og 17-åringer særlige problemstillinger. Lovgivningsmyndigheten står i en særstilling når det gjelder kompetanse til å binde andre. Det kan tilsi at valgbarhet til stortingsvalg bør vurderes annerledes enn valgbarhet til de andre institusjonene. På den annen side kan folkevalgte i fylkesting og kommunestyre binde andre rettslig gjennom forskriftsmyndighet og enkeltvedtak. Prinsipielt sett gjør betenkeligheter med å gi 16- og 17-åringer heteronom kompetanse seg gjeldene for alle de tre valgene dersom en velger å vektlegge dette elementet.

Bør senket stemmerettsalder være begrenset ut i fra at 16- og 17-åringer har særlig engasjement i bestemte saker? Det har for eksempel vært nevnt at fylkene har ansvar for videregående skole, og at ungdommer i denne aldersgruppen derfor bør ha stemmerett i fylkestingsvalg. På den annen side kan det tenkes at stortingsvalg faller utenfor deres interessesfære. I utgangspunktet er saker som angår videregående skole og mange nærmiljøsaker lovregulert, slik at et engasjement også vil omfatte Stortingets kompetanseområde.<sup>129</sup> Dette tilsier at slik avgrensning ut i fra sakfelt har lite for seg. Dersom det likevel er ønske om å gi denne aldersgruppen adgang til valgdemokratiet, men på et begrenset område, kan det å holde stortingsvalg utenfor være en farbar vei, men med en annen begrunnelse.

---

128. NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning s. 72

129. Når det gjelder forholdet mellom kommunenes og statens styring av den offentlige grunnskolen, har Henning Jakhelln uttalt følgende: «... den virksomhet som grunnskolen driver, og som gjelder innhold og gjennomføring av den opplæring som skal gis, fremstår som gjennomgripende preget av statlig styring, i et system hvor kommunens oppgaver i betydelig grad er begrenset til å utføre, legge til rette for, og følge opp vedtak, anbefalinger, retningslinjer og øvrige signaler som blir gitt av statlige myndigheter.» Henning Jakhelln Forvaltnings- og styringssystemet – statsstyring og kommunalt selvstyre I: Jakhelln og Welstad (red.) Utdanningsrettslige emner 2012 s. 143

## Særlig om sammenhengen mellom stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt

Et utgangspunkt kan være at det ser ut til å være et politisk ønske om å senke stemmerettsalderen, men ikke valgbarhetsalderen, slik at 16- og 17-åringer ikke kan velges og ikke får ombudsplikt. Dette legger både forsøket som er til evaluering og foreliggende grunnlovsforslag opp til. Dermed brytes «enheten» stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt. Er det grunn til å legge ulik vekt på hensynet til slik «enhet» ved stortingsvalg enn ved fylkestings- og kommunestyrevalg?

Når personer under 18 år allerede kan velges til kommunale nemnder, ser vi at stemmeretts- og valgbarhetsalderen heller ikke etter gjeldende regulering følger hverandre fullt ut på fylkes- og kommunenivå. Tilsvarende åpning for valg av mindreårige finner vi ikke ved nasjonale valg. Når dette ses i sammenheng med at ombudsplikten er innsnevret ved fylkestings- og kommunestyrevalg, gir det et bilde av at «enheten» mellom stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt ikke er like sterk ved fylkestings- og kommunestyrevalg som ved stortingsvalg. I et slikt perspektiv framstår innføring av ulik stemmeretts-, valgbarhets- og ombudspliktsalder ved fylkestings- og kommunestyrevalg som en mindre inngripende endring enn ulike aldersgrenser ved stortingsvalg.

På den annen side kan dette også tale for at både stemmeretts-, valgbarhets- og ombudspliktalder bør senkes ved fylkestings- og kommunestyrevalg, men ikke ved stortingsvalg. Når mindreårige allerede er valgbare til kommunale nemnder, framstår senking av valgbarhetsalder til kommunestyre og fylkesting som et mindre brudd med etablert praksis enn senking av valgbarhetsalderen ved stortingsvalg. Og når ombudsplikten ved fylkestings- og kommunestyrevalg er innsnevret, vil den kunne gjøres gjeldende for 16- og 17-åringer uten at det blir så problematisk som ved stortingsvalg.

## Oppsummering

- Det er adgang til å senke stemmerettsalderen både ved stortingsvalg og fylkestings- og kommunestyrevalg.
- Det er vanskelig å begrunne ulik stemmerettsalder ved stortingsvalg og fylkestings- og kommunestyrevalg i at de folkevalgte har ulike roller overfor borgerne eller at organene behandler ulike sakstyper.
- Dersom det skal innføres ulik stemmeretts-, valgbarhets- og ombudspliktalder, vil bruddet med gjeldende regulering være minst ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.
- Det samme gjelder dersom både stemmeretts-, valgbarhets- og ombudspliktalderen skal senkes.

## Sammendrag

Lovgiver har stor handlefrihet med hensyn til senking av stemmerettsalderen, og dette er i første rekke et politisk spørsmål. Samtidig reiser en slik endring en rekke spørsmål av rettslig karakter som berører et bredt sett av rettsregler. Senket stemmerettsalder berører blant annet unges deltakelse i valgdemokratiet i videre forstand, der både regler om valgbarhet og ombudsplikt inngår. Utredningen viser at 16- og 17-åringer har nødvendig rettslig handleevne til å bruke stemmeretten, stille til valg og være folkevalgte, både ved stortingsvalg og fylkestings- og kommunevalg. Rettslig sett må ikke stemmerettsalderen følge myndighetsalderen. Imidlertid tilsier denne aldersgruppens særlige beskyttelsesbehov som mindreårige at fritaksreglene for folkevalgte gjøres mer fleksible dersom de også skal kunne ha folkevalgte verv. Lovgivningen åpner for en gradvis overgang fra barns begrensede rettslige kapasitet til status som voksen, men 18 år er likevel et hovedskille mellom barn og voksen. 18 år er også en klar hovedregel for aldersgrense for demokratisk deltakelse ved valg. Det er tradisjon for å knytte stemmerett, valgbarhet og ombudsplikt sammen, og ulik aldersgrense for stemmerett og valgbarhet vil innebære et brudd med denne tradisjonen.

## Kilder

### Lovgivning

- abortloven (Lov av 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd)
- arbeidsmiljøloven (Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. )
- barnelova (Lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre)
- barnevernloven (Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester )
- forvaltningsloven (Lov 10 feb 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker)
- Grunnloven
- kirkeloven (Lov av 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke)
- lov om trdomssamfunn og ymist anna (Lov av 13. juni 1969 nr. 25 om trdomssamfunn og ymist anna)
- menneskerettsloven (Lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett)
- navneloven (Lov av 7. juni 2002 nr. 19 om personnavn)
- opplæringslova (Lov 17 juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæring)
- pasientrettighetsloven (Lov 2 juli 1999 nr. 64 om pasientrettigheter )
- skadeserstatningsloven (Lov av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning)
- straffeloven 1902 (Lov av 22. mai 1902 nr. 10 almindelig borgerlig Straffelov)
- straffeloven 2005 (Lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff)
- valgloven (Lov av 28 juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyret )

### Grunnlovsforslag

- Dokument nr. 12:3 (2003-2004) om endring av § 50 i Grunnloven (stemmerettsalder 16 år ved stortingsvalg)
- Dokument nr. 12:6 (2007-2008) Grunnlovsforslag om endringer i Grunnloven §§ 12, 50 og 61 (innføring av stemmerettsalder 16 år ved stortingsvalg)
- Dokument 12:4 (2011-2012) Grunnlovsforslag om endringer i Grunnloven §§ 12, 50 og 61 (innføring av 16 års stemmerett)

### Forskrifter

- Forskrift av 30. april 1998 nr. 551 om arbeid av barn og ungdom
- Forskrift av 18. mars 2011 nr. 354 om forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved kommunestyrevalget i 2011
- Forskrift av 6. desember 2011 nr. 1355 om organisering, ledelse og medvirkning

### Folkerett

- EMK (Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950)
- SP (Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966)
- FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989

## **Forarbeider**

NOU 2001: 03 Velgere, valgordning og valgte

NOU 2006: 7 Det lokale folkestyret i endring?

NOU 2011: 20 Ungdom, makt og medvirkning

St. meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati

Ot.prp. nr. 22 (1982-83) om lov om endringer i lov av 17. desember 1920 om stortingsvalg og lov av 10. juli 1925 nr. 6 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) om lov om vergemål

St.prp. nr. 64 (2003-2004) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)

Innst. S. nr. 163 (2008-2009) fra kommunal- og forvaltningskomiteen om eit sterkt lokaldemokrati

Innst. 253 S (2009-2010) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag om endringer i Grunnloven §§ 12, 50 og 61 (innføring av stemmerettsalder 16 år ved stortingsvalg)

Referat fra stortingsforhandlinger den 31. mai 2007 s. 3201

Referat fra stortingsforhandlinger den 17. mars 2009 sak nr. 2

Høringuttalelse fra Norsk senter for menneskerettigheter til forslag til endringer i valgloven av 1. september 2010

Justisdepartementets lovavdeling

Lovavdelingens uttalelse snr. 2004/12741 E

## **Dokumenter fra FNs barnekomité**

General Comment no 12 (2009) The child's right to be heard

## **Dokumenter fra Europarådet**

Report Expansion of democracy by lowering the voting age to 16 of 22 March 2011  
Doc. 1246

Resolution 1826 (2011) Expansion of democracy by lowering the voting age to 16

## **Internett**

Barneombudet *Stemmerettsforsøket: - Dette er bare begynnelsen*

[http://www.barneombudet.no/barn\\_og\\_unge1/stemmerett/arkiv\\_stem/stemmerett5](http://www.barneombudet.no/barn_og_unge1/stemmerett/arkiv_stem/stemmerett5)  
/ Sjekket: 28. juni 2011

## **Litteratur**

Aall, Jørgen. *Rettsstat og menneskerettigheter*. 2. utg. Bergen, 2007.

Andenæs, Johs og Fliflet, Arne. *Statsforfatningen i Norge*. Oslo, 2006.

Andenæs, Mads T. og Bjørge, Eirik. *Menneskerettene og oss*. Oslo, 2012.

Backer, Inge Lorang. *Barneloven*. 2. utg. Oslo, 2008.

- Bergh, Johannes og Ødegård, Guro. «Ungdomsvalget 2011» akseptert for publisering I: *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (nr. 1/2013).
- Frydenberg, Bernt. *Kommunalrett*. 4. utg. Oslo, 2005.
- Helset, Per og Stordrange, Bjørn. *Norsk statsforfatningsrett*. Oslo, 1998.
- Hølgersen, Gudrun. *Barnerett*. Kristiansand, 2008.
- Høstmælingen, Njål. *Internasjonale menneskerettigheter*. Oslo, 2003.
- Jakhelln, Henning og Welstad, Trond (red.) *Utdanningsrettslige emner* Oslo, 2012
- Köhler-Olsen, Julia. *Barnets rett til selvbestemmelse i forhold til religiøse normer*. Oslo, 2012.
- Overå, Oddvar og Bernt, Jan Fridthjof. *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107*. 5. utg. Oslo, 2011.
- Rinnan, Andreas. Ombudsplikten for stortings- kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter i et historisk og ideologisk perspektiv. I: *NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, valgte*, 2001.
- Sandberg, Kirsten, Høstmælingen, Njål og Kjørholt, Elin Saga. *Barnekonvensjonen*. 2. utg. Oslo, 2012.
- Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*. Bergen, 2009.
- Smith, Lucy. *Nyere utvikling i barneretten*. I: Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål (2008).
- Smith, Lucy og Lødrup, Peter *Barn og foreldre*. 7. utg. Oslo, 2006.
- Søvig, Karl Harald. *Barnets rettigheter på barnets premisser*. [Bergen], 2009.
- Woxholth, Geir. *Foreningsrett*. 3 utg. Oslo, 2008.
- Demokrati for fremtiden - Valgrettskommissionens betænkning om unges demokratiske engagement, 2011.

## 3.2. Stemmerett for 16-åringer: Forsøk som flernivåinnovasjon<sup>130</sup>

**Guro Ødegård og Jo Saglie**

### Innledning

Ved kommunevalget i 2011 fikk samtlige 16- og 17-åringer i tjue norske kommuner samt Longyearbyen lokalstyre stemmerett, som en forsøksordning vedtatt av Stortinget. Selve valget skulle gjennomføres som vanlig, men kommunenes nye utfordring lå i å informere og kvalifisere yngre velgergrupper. Det var forventet at innovative løsninger skulle bidra til demokratisk *merverdi* (jf. Ringholm mfl. 2011:12).

I stemmerettsforsøket kan denne merverdien ha ulike former. Stemmerett for 16- og 17-åringer kan i seg selv oppfattes som en demokratisk gevinst ved at flere grupper får delta. Dette er imidlertid politisk omstridt (Ødegård og Aars, 2011). Lavere stemmerettsalder kan også bidra til å skape generell lokalpolitisk interesse og engasjement hos de unge, noe som sto sentralt i departementets begrunnelse for forsøket (St.meld. nr. 33 (2007–2008), s 55).

I forsøkskommunene var hovedutfordringen likevel å mobilisere 16- og 17-åringene til å bruke stemmeretten sin. Å mobilisere unge til å bruke stemmeretten sin var en uttalt målsetting for samtlige forsøkskommuner, og i denne artikkelen vil vi derfor konsentrere oss om hva kommunene gjorde for å fremme valgdeltakelsen blant forsøksvelgerne. Deltakelsen blant 16- og 17-åringene ble 58 prosent; 5 prosentpoeng lavere enn den generelle valgdeltakelsen i disse kommunene, men 12 prosentpoeng høyere enn hos ordinære førstegangsvølgere (Bergh og Ødegård, 2013). Mange kommuner anser slik sett forsøket som vellykket, men det var store variasjoner mellom

---

130. Dette kapitlet er en revidert og noe utvidet versjon av et kapittel med samme navn, publisert i Ringholm mfl. (2013). Vi vil takke Johannes Bergh, Toril Ringholm og Signe Bock Seggaard for verdifulle kommentarer.



kommunene. At gjennomføringen måtte overlates til kommuner med varierende forutsetninger for å følge opp, innebar en risiko, sett fra statens side. I dette kapitlet spør vi derfor, med valgdeltakelse som målestokk: *Hvilke forhold bidro til en mer eller mindre vellykket gjennomføring av innovasjonen 16-års stemmerettsalder?*

Vi gir først en oversikt over demokratiinnovasjoner i norske kommuner, og vi diskuterer hvordan de preges av samvirke mellom forvaltningsnivåene i en «flernivåinnovasjon». Deretter rettes oppmerksomheten mot stemmerettsforsøket, der vi ser på to hovedelementer i en innovasjon (Ringholm mfl., 2011:10): hvordan *ideen* oppsto, og hvordan den ble *iverksatt* i kommunene. Idéutviklingen illustrerer innslaget av flernivåinnovasjon: Ble forsøket initiert og utviklet fra nasjonale myndigheter eller fra «grasrota»? Hovedspørsmålet gjelder iverksettingen, der vi ser på forsøkskommunene generelt og Marker, Kautokeino, Stavanger og Ålesund spesielt: Framviste kommunene en innovasjonsevne hvor broer ble bygd mellom interne aktører i kommuneadministrasjonen og eksterne aktører lokalt og nasjonalt? Og hvilke faktorer var avgjørende for å mobilisere unge velgere?

## Demokratisk innovasjon

Forskning om «demokratisk innovasjon» har begynt å vokse fram (se f.eks. Geissel og Newton, 2012). Hovedtyngden av denne forskningen ser likevel ut til å konsentrere seg om innovasjoner i *deliberativt demokrati*, som borgerjuryer og deliberative høringer – der et utvalg innbyggere møtes for å diskutere et saksfelt. Dette er også prøvd ut i Norge (se f.eks. Aars og Offerdal, 2000). Det er forståelig at deliberative innovasjoner har fått stor oppmerksomhet, siden de representerer et brudd med den tradisjonelle tenkningen rundt demokrati. Denne interessen kan likevel skygge for innovasjoner innenfor rammene av *representativt* demokrati – som kan vise seg å ha vel så stort omfang.

I Norge er særlig lokaldemokratiet gjenstand for forsøk. Begrunnelsen er ofte bekymring over synkende valgdeltakelse (fram til 2003). Nye ideer prøves ut – som oftest i et begrenset antall kommuner – både for å finne ut om ideene kan videreføres i større målestokk og fordi risikoen er mindre dersom noe skulle gå galt.

Noen former for lokaldemokratisk innovasjon involverer bare kommunen, uten å trekke inn andre nivåer. Jacob Aars' (2012)

kartlegging av norske kommuners demokratipolitikk viser et bredt spekter av slike tiltak. Blant de vanligste finner vi faste organer for kontakt med enkeltgrupper, som barne- og ungdomsråd eller kontaktutvalg med frivillige organisasjoner. Aars finner at kommunene med størst behov – i form av lav eller synkende valgdeltakelse – ikke har vært de mest aktive. I stedet ser demokratitiltakene ut til å inngå i en mer generell moderniseringsstrategi. Kommuner som er innovative på ett felt, er det gjerne også på andre (Aars, 2012). Studier av politisk informasjon og deltakelsesmuligheter på norske og nordiske kommuners nettsider peker i samme retning (Haug 2008, Baldersheim og Øgård, 2008). For eksempel finner Haug (2008:113) «en positiv sammenheng mellom markedsbasert innovasjonsadferd og demokratisk innovasjonsadferd».

### Demokrati som flernivåinnovasjon

Politiske systemer i de fleste demokratiske land kan defineres som *flernivådemokrati*, der demokratisk valgte institusjoner, forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet er lagt til flere geografiske nivåer (se f.eks. Reitan, Saglie og Smith, 2012). Det som skjer på ett nivå, vil ha konsekvenser for andre, og aktører på ulike nivåer vil gjerne forsøke å styre eller påvirke hverandre. Vi kan dermed også snakke om *flernivåinnovasjoner*, der innovasjoner involverer eller krever medvirkning fra flere nivåer i det politiske systemet. Dette finner vi også på andre felter enn demokratiutvikling, men demokratiske innovasjoner som angår valg, tilhører gjerne flernivåkategorien. Det representative demokratiets former er fastlagt i lov, og kommunene – ofte som initiativtakere – må få statlig godkjenning for å gjennomføre innovasjoner som ikke følger gjeldende rett. Her står staten for godkjenning (og velger eventuelt ut deltagende kommuner) og retningslinjer, mens kommunene står for gjennomføringen ved å prøve ut nye løsninger.

Mange norske eksempler finnes: e-valg i stemmelokalet (Karlsen mfl., 2005) og over Internett (Segaard mfl., 2013), separat kommunevalg dag (Skålnes, 2005), direkte ordførervalg (Buck mfl., 2005; Christensen og Aars 2008), direkte valg til bydelsutvalg (Aardal og Klausen 2000) og kommunal parlamentarisme (Saxi 2006). Noen er fortsatt forsøk, noen er avviklet, og noen – som kommunal parlamentarisme – er blitt en fast ordning. Balansen mellom statlig styring og kommunal handlefrihet varierer. I forsøket med internettvalg

var mange av rammene lagt sentralt. I de første årene med direkte ordførervalg var det derimot kommunene selv som fastsatte valgordningen, og mange ulike ordninger ble tatt i bruk (Buck mfl., 2005). Vi kan også snakke om flernivånnovasjon der staten ikke må godkjenne forsøket, men likevel spiller en rolle. Et eksempel er ulike forsøk med elektronisk demokrati, der Kommunal- og regionaldepartementet bidro med tilskudd til selve gjennomføringen eller til finansiering av prosjektevaluering (Segaard og Ødegård, 2010).

Hvordan passer stemmerettsforsøket inn i dette bildet? Forsøket foregikk i statlig regi, med hjemmel i valglovens § 15-1 (1): «Kongen kan etter søknad gi samtykke til: a) forsøk der valg etter denne lov gjennomføres på andre måter enn det som følger av denne lov, og b) forsøk med direkte valg av andre folkevalgte organer enn dem denne lov gjelder.». Dette var likevel noe mer enn en lokal implementering av et statlig forsøk. Ideen var – som vi skal se – opprinnelig like mye kommunal som statlig. En vellykket iverksetting av forsøket var også avhengig av innovative grep i kommunene. Forsøket er derfor et godt eksempel på en flernivånnovasjon siden det involverer stat og kommune samt fylkeskommunen, som eier de videregående skolene.

Stemmerettsforsøket illustrerer også den *usikkerheten* som ligger i flernivånnovasjon, sammenlignet med en mer toppstyrt og standardisert innovasjon. 16- og 17-åringene lever sine liv i ulike lokalsamfunn. Lokale tilpasninger er ofte nødvendig for at gjennomføringen skal bli vellykket, noe som er flernivånnovasjonens styrke. Samtidig kan det fra statens side være uvisst om kommunene maktet å nå ut til 16- og 17-åringene, slik at demokratisk merverdi skapes. Innovasjonsforskningen peker på betydningen av å tenke utenom de etablerte organisasjonsstrukturene (f.eks. Bason, 2007: 100–120). Kommunenes evne til å løse oppgaven kan avhenge av det Ringholm mfl. (2011:13) kaller «mellomromskompetanse»: evnen til å se problemer og skape nye løsninger i mellomrommene som skiller eksisterende deler av den kommunale organisasjonen – for eksempel mellom dem som arbeider med valg og dem som arbeider med ungdom. I flernivånnovasjoner vil det være mange mellomrom – ikke bare mellom kommunale etater, men også mellom stat, kommune og fylkeskommune. Evnen til å bygge *nettverksressurser* ved å involvere flere nivåer av beslutningstakere blir dermed et viktig punkt i vår kartlegging av kommunenes arbeid med forsøket.

## Data og metode

Analysene i dette kapitlet bygger på tre datakilder: Kvalitative intervjuer med sentrale aktører i fire forsøkskommuner, en spørreskjemaundersøkelse til den prosjektansvarlige i samtlige forsøkskommuner, samt forsøkskommunenes søknader til KRD.

En nettbasert spørreskjemaundersøkelse (QuestBack) gikk til de administrativt ansvarlige for forsøket i hver av de 21 kommunene.<sup>131</sup> Etter to purringer hadde alle kommuner svart. Spørsmålene dreide seg om kommunenes informasjonsarbeid, forberedelser til valget og selve valgavviklingen. Vi la vekt på å ha med mange åpne spørsmål der respondentene selv kunne beskrive sin kommunes arbeid med forsøket. Dette datamaterialet blir særlig benyttet for å analysere kommunenes iverksetting og gjennomføring av forsøket.

Kvalitative intervjuer med sentrale aktører i fire forsøkskommuner ble gjennomført de to påfølgende ukene etter valget i 2011. I Marker og Stavanger ble det utført feltarbeid, mens det ble foretatt telefonintervjuer i Kautokeino og Ålesund. Nøkkelinformanter var (1) de administrativt ansvarlige for stemmerettsforsøket i kommunene; (2) lærere ved videregående skole og/eller ungdomsskole; og (3) unge som var involvert i gjennomføringen av forsøket. Dette var primært medlemmer av ungdomsrådet, medlemmer i frivillige organisasjoner/ungdomspolitiske partier og lokale demokratiagenter – rekruttert av Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) sin stemmerettskampanje «Stem1209». De fleste intervjuene med ungdomsinformantene ble gjennomført som fokusgruppeintervjuer. Intervjumaterialet i dette kapitlet omfatter om lag 25 personer.<sup>132</sup>

For det tredje ligger søknadene fra forsøkskommunene til grunn for noen av artikkelens analyser. Disse er hovedsakelig brukt i analyser av ideen bak reformen. Flere kommuner har lagt ved dokumentasjon som inneholder nøkkelinformasjon om kommunen. I den grad denne har vært relevant for studien, danner også dette bakteppe for flere deler av analysene.

---

131. Undersøkelsen ble sendt ut 21.09.2011 (13.10 i Longyearbyen, der valget ble holdt en måned etter fastlandet).

132. I prosjektet som helhet ble 47 personer fra i alt seks kommuner intervjuet. Her inngikk også Lørenskog og Mandal.

## Ideen bak stemmerettsreformen: Fra ungt engasjement til statlig forsøk

Tidligere stemmerettsreformer, knyttet til alder, kjønn og etnisitet, er blitt innført som følge av bredere nasjonale og internasjonale samfunnsstrømninger. Slik er det også for aldersreformen ved 2011-valget. Stemmerett for 16-åringer diskuteres i en rekke land, men bare Østerrike har gjennomført reformen fullt ut i Europa (for ytterlige drøfting, se Ødegård og Aars, 2011).

Hvilke aktører er drivkreftene bak denne demokratiske innovasjonen? Faglitteraturen skiller mellom «top-down»-innovasjoner, der initiativet ligger øverst i hierarkiet, og «bottom-up»-innovasjoner, som drives nedenfra (Windrum, 2008: 13–14). I vårt tilfelle kan imidlertid «bottom-up» ha flere betydninger: Initiativet kan ligge både hos kommunene og hos ungdommene selv.

Stemmerettsreformen er ikke presset fram av den politiske eliten i Norge. Flertallet i to offentlige utredninger, valglovutvalget (NOU 2001:3) og lokaldemokratikommisjonen (NOU 2006:7) sa begge nei til senket stemmerettsalder. Ved flere anledninger, blant annet i 2007, avviste Stortinget grunnlovsforslag om allmenn stemmerett for 16-åringer mot SVs og Venstres stemmer (Innst. S. nr. 188 (2006–2007)). Ungdommens maktutredning drøftet forslaget, tre måneder etter 2011-valget, og ble det første offentlige utvalget hvor flertallet gikk inn for å senke stemmerettsalderen – enten bare ved lokale eller også ved nasjonale valg (NOU 2011:20).

Når likevel Stortinget i 2009, etter forslag fra kommunal- og regionalministeren, sa ja til en forsøksordning, må det sees i lys av at lokal utprøving kan være en tilfredsstillende løsning for begge parter. Tilhengerne får sitt, mens motstanderne opplever at de tar en mindre risiko enn ved en innføring i full skala. På den tiden hadde også debatten aktualisert seg i land som Tyskland, England og Østerrike (se Ødegård og Aars, 2011).

Representanter fra interessebaserte ungdomsorganisasjoner har vært en viktig premissleverandør. Det har ikke vært en unison ungdomsfront for senket stemmerettsalder, men enigheten om en forsøksordning har vært stor. Barne- og familiedepartementet nedsatte i 1998 Ungdommens demokratiforum. 16 ungdommer i alderen 15–27 år, med ulik organisasjonsbakgrunn, skulle komme med innspill til styrking av ungdommers deltakelse og innflytelse i

samfunnsutviklingen (se Lidén og Ødegård, 2002). Blant forslagene var også ønsket om en lavere stemmerettsalder.<sup>133</sup> Ni år senere (2007) nedsatte kommunal- og regionalministeren et utvalg bestående av ungdomspartiene, Elevorganisasjonen og LNU, for igjen å få innspill på tiltak som kunne øke unges politiske interesse. Et av tiltakene var en langvarig forsøksordning hvor stemmerett ble prøvd ut.<sup>134</sup> I årenes løp har flere av LNUs medlemsorganisasjoner gått inn for en senkning av stemmerettsalderen. Det var imidlertid først på Barne- og ungdomstinget i 2010 at paraplyorganisasjonen vedtok å arbeide for allmenn stemmerett for 16-åringer.

I 2008 gikk statsråden inn for en forsøksordning. Forslaget ble fremmet og vedtatt av Stortinget i mars 2009. Da hadde debatten aktualisert seg ytterligere ved at enkelte tyske delstater innførte stemmerett for 16-åringer ved lokalvalg, med høy deltagelse fra de yngste velgerne (se Ødegård og Aars 2011).

Også enkeltkommuner har engasjert seg i spørsmålet. I lys av lokaldemokratikommisjonens innstilling, hvor et betydelig mindretall (5 mot 9) gikk inn for en reform, søkte Porsgrunn, Vågå og Vadsø om å gjennomføre forsøk ved lokalvalget i 2007. Søknaden ble avslått av departementet, men Porsgrunn og Vågå ble forsøkskommuner ved valget i 2011. Begge kommunene begrunnet sin søknad med et langvarig arbeid for å inkludere barn og unge i lokaldemokratiske prosesser, samt at det lokale ungdomsrådet hadde vært pådriver og premissleverandører i søknadsprosessen. Kommunene argumenterte for at de hadde *innovasjonsvilje* og sannsynliggjorde også en *innovasjonsevne*.

Ideen bak stemmerettsforsøket har altså, som i mange andre innovasjoner, forankring både i internasjonale og lokale strømninger. Ideen har funnet næring gjennom en lengre periode fra aktører som ungdomspolitiske miljøer og lokale ungdomsråd i innovative kommuner. Selv om stemmerettsforsøket kan betraktes som «top-down»-styrt ved at det ble begrenset til 21 kommuner, var selve ideen og initiativet i stor grad grasrotinitiert. Statlige myndigheter – med unntak av Barneombudet – har ikke vært pådrivere for en reform av

---

133.[http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2001/forslagene-fra-ungdommens-demokratiforum/3.html?id=277549](http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/forslagene-fra-ungdommens-demokratiforum/3.html?id=277549)

134.[http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/Rapport\\_fra\\_KRDS\\_demokratigruppe.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/Rapport_fra_KRDS_demokratigruppe.pdf)

valgloven. Forsøket viser hvordan samspillet mellom ulike styringsnivåer (kommunalt og statlig) og mellom ulike styringsnivåer og interessegrupper (kommune vs. ungdomsråd, staten vs. interessepolitiske organisasjoner), har operert i en slags vekselvirkning. Dette samspillet har aktualisert og beveget debatten om 16-åringer bør ha stemmerett.

## De utvalgte kommunene

143 kommuner søkte om å bli med i stemmerettsforsøket.<sup>135</sup> Interessen kan virke overraskende, først og fremst fordi det ikke fulgte med nevneverdig økonomiske ressurser til gjennomføringen. Fire av forsøkskommunene deltok også i forsøket med e-valg.<sup>136</sup> Utvelgelseskriteriene var knyttet til variasjon i kommunestørrelse, geografi, ordførerens parti, urbanitetsgrad, innbyggernes alderssammensetning og om kommunene kunne vise til «ein medviten politikk på aktivt å trekkja ungdom med i politisk arbeid eller annan medverknad i kommunale politiske prosessar».<sup>137</sup>

Tabell 1 gir en oversikt over antallet forsøksvelgere og deres valgdeltakelse i hver av de utvalgte kommunene. Samtlige fylker unntatt Oslo var representert. Kommunestørrelsen – og dermed antall stemmeberettigede 16- og 17-åringer – varierte sterkt, fra Osen med 29 forsøksvelgere til Stavanger med 3144.

---

135. Samtlige av landets kommuner ble i brev fra kommunal- og regionalministeren, datert 14. april 2009, invitert til å søke om å bli med i forsøket.

136. Vi bruker for enkelhets skyld «kommune» om alle forsøksenheter, også Longyearbyen. E-valgkommunene var Re, Hammerfest, Mandal og Ålesund.

137. Kriteriene ble presentert i rundskriv til landets kommuner: «Invitasjon til å delta i forsøk med røysterett for ungdom som fyller 16 eller 17 år i valåret»: ([www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte\\_brev/brev-2009/invitasjon-til-a-delta-i-forsok-med-roys.html?id=554801](http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/brev-2009/invitasjon-til-a-delta-i-forsok-med-roys.html?id=554801))

Tabell 1. Oversikt over forsøkskommuner, antall stemmeberettigede 16- og 17-åringer, og deres valgdeltakelse.

	Antall stemmeberettigede 16–17 år	Valgdeltakelse 16–17 år
Osen	29	58,6
Longyearbyen	42	65,9
Namdalseid	45	77,3
Tysfjord	61	64,4
Kåfjord	78	64,1
Marker	82	67,9
Vågå	87	71,3
Kautokeino	88	59,1
Sigdal	92	62,0
Austevoll	143	62,2
Luster	146	82,2
Hammerfest	250	44,8
Re	254	46,0
Gjesdal	340	55,6
Mandal	409	59,3
Grimstad	613	60,0
Hamar	671	59,8
Porsgrunn	885	52,7
Lørenskog	919	56,8
Ålesund	1078	48,0
Stavanger	3144	61,5
<b>Antall</b>	<b>9456</b>	<b>57,8</b>



## Prosjektorganisering: Interne og eksterne samarbeidsrelasjoner

Selv om ideen og planleggingen av stemmerettsreformen strekte seg over en lang periode, gikk iverksettingen nokså raskt. Forsøkskommunene hadde et relativt likt utgangspunkt i form av en prosjektgruppe med en prosjektleder – men det er til dels store variasjoner i arbeidsmåten og den merverdien som skapes lokalt. Her skal vi presentere de aktørene som har bidratt, – det være seg kommunale, fylkeskommunale og nasjonale – enten i prosjektledelsen eller på andre måter, før vi i neste seksjon ser på hvordan dette har påvirket mobiliseringen av unge. Hensikten er å komme på sporet av den betydningen nettverksressurser har hatt for utvikling av *mellomromskompetanse* i de ulike kommunene, noe som synes å ha hatt betydning for valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringer.

### Tverrsektoriell kommunal prosjektledelse

De aller fleste forsøkskommunene etablerte en egen prosjektgruppe, hvor prosjektleder var den drivende kraften. Prosjektlederne har stort sett vært rekruttert fra den administrative staben. I mindre kommuner fikk disse tillagt oppgaven innenfor en allerede etablert stilling, mens de i større kommuner – som Stavanger, Ålesund og Lørenskog – ble frikjøpt fra sine ordinære oppgaver i en avgrenset periode.

I de fleste kommunene var prosjektgruppen bredt sammensatt. Den ordinære planleggingen og avviklingen av offentlige valg ble ivaretatt av valgstyret. For stemmerettsprosjektet var utfordringen ikke den tekniske gjennomføringen, men å informere 16- og 17-åringer om valget, samt gi dem kompetanse til å foreta kvalifiserte valg. Dette ligger utenfor valgstyrenes ansvars- og kompetanseområde. Valgstyrene var flere steder representert i prosjektledelsen, men den ble supplert med representanter fra flere kommunale sektorer, som administrasjonsavdelingen, politisk sekretariat, rådmannsstaben, formannskapssekretariatet, skole-, kultur-, oppvekst- og/eller fritidssektoren. Selv om majoriteten av kommunene rapporterer om utstrakt bruk av sosiale medier, var informasjons- og kommunikasjonsavdelingen med i prosjektledelsen i bare to av dem. Fra prosjektledelsen rapporteres om at både administrasjonsavdelingen, politisk sekretariat, rådmannens stab, formannskapssekretariatet, skole-, kultur-, oppvekst- og/eller fritidssektoren var med i prosjektgruppen. Selv om de aller fleste kommuner rapporterer om utstrakt bruk av

sosiale medier for å informere unge om forsøket, hadde bare to kommuner informasjons- og kommunikasjonsavdelingen representert i prosjektledelsen. En av disse var Stavanger, som hadde jobbet med informasjonstiltak gjennom flere kanaler.

## Skolesamarbeid

I et par større kommuner var skolene med i prosjektledelsen. I Lørenskog valgte man også å engasjere tidligere skolesjef som prosjektleder, nettopp for å knytte skolene tett til forsøket.

Selv om få skoler var med i prosjektgruppen, nevner nesten halvparten av prosjektlederne grunnskolen og/eller videregående skole som viktige samarbeidspartnere. I noen kommuner var samarbeidet begrenset til enveisinformasjon fra prosjektleder til elevene i klasserommet, mens skolene i andre kommuner knyttet undervisningen i flere fag direkte til forsøket. Der hvor samarbeidet med skolene har vært godt, blir det løftet dette fram som et av suksesskriteriene. I kommuner hvor valgdeltakelsen ble lavere enn forventet, forklares det blant annet med manglende engasjement fra skolens side.

Samarbeidet med videregående skole blir beskrevet som mest vellykket, til tross for at disse er underlagt fylkeskommunene. I for eksempel Lørenskog og Mandal var det ikke behov for å gå via fylkeskommunen for å klargjøre skolens deltakelse. Skolene anså seg som en del av lokalsamfunnet, og de betraktet forsøket som et felles løft de ikke bare følte seg forpliktet til – men også ønsket å være med på. I Stavanger derimot – med 13 videregående skoler og enda flere grunnskoler – var det behov for å gå tjenestevei. Her kunne man ikke støtte seg på personlige relasjoner og kjennskap. De åtte kommunene uten videregående skoler klarte ikke å dra veksler på skolene i sitt informasjonsarbeid overfor de nye velgerne. Med unntak av Luster ble det ikke inngått samarbeid med skolene kommunens elever gikk på. Det bør nevnes at dette er kommuner med få forsøksvelgere, noe som har gjort det lettere å drive direkte informasjonsarbeid.

## Ungdomsinvolvering

Så godt som samtlige kommuner løftet fram sitt medvirkningsarbeid overfor ungdom i søknaden om å bli forsøkskommune. Likevel var det bare fire kommuner hvor ungdom satt i prosjektledelsen, og dette var uten unntak representanter fra det lokale ungdomsrådet. Uavhengig av om forsøket og ungdomssamarbeidet ble karakterisert som vellykket eller ei, ble involvering av unge løftet fram som en nøkkel for å lykkes i å mobilisere unge velgere. De kommunale ungdomsrådene ble sett på som eksperter på å treffe ungdom med målrettet informasjon, en spisskompetanse som ville supplere den organisatoriske kompetansen i kommuneadministrasjonen. En gjennomgang viser at der hvor det har vært produsert kampanjemateriell, informasjonsfilmer for ungdom (<http://www.stem1209.no/verktoykasse>) og store kick-off-arrangementer (konserter, debattmøter o.l.), har ungdom vært viktige premissleverandører og ofte stått ansvarlige for arrangementene. I Stavanger og Mandal ble det for eksempel etablert egne «valggrupper» med representanter fra ungdomsrådet. Disse blir nevnt som svært viktige for den høye valgdeltakelsen. Vi ser en spennvidde i hvor tett ungdom har vært på forsøket. I enkelte kommuner ble ungdomsrådet holdt informert om forsøket og framdriften, mens det i andre kommuner deltok aktivt og la premissene for prosessen.

Svært få kommuner trekker fram andre ungdomsgrupper enn ungdomsrådene – som eksempelvis politiske ungdomspartier eller andre frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner – som premissleverandører i prosessen. Et unntak er demokratiagentene, rekruttert i hver forsøkskommune av LNU og finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Deres oppgave var å snakke med sine jevnaldrende om valget, fortelle politikere hva ungdom i kommunen var opptatt av samt sette ungdomssaker på dagsorden ([www.stem1209.no](http://www.stem1209.no)). Demokratiagentene er et eksempel på samspill mellom lokalt og sentralt nivå. Mange prosjektledere påpekte imidlertid at involveringen av demokratiagentene kunne vært bedre dersom opplæringen hadde skjedd tidligere, ikke i slutten av august 2011. Da hadde kommunene drevet informasjonsarbeidet sitt i nesten ett år. Der hvor demokratiagentene ble koblet tett på forsøket, var dette enten ved at skolen de gikk på var involvert i det, eller ved at de kjente personer i ungdomsrådene og ble tilkoblet via disse. Ellers opererte

demokratiagentene stort sett på egen hånd, og var særlig aktive under valgtorgene på de videregående skolene.

### **Politiker- og partiinvolvering**

Åtte kommuner oppgir å ha hatt politikere med i prosjektgruppen, som oftest ordføreren. Uavhengig av ordførerens deltakelse i prosjektgruppen blir hun i mange kommuner løftet fram som en viktig ambassadør for forsøket. Når det gjelder øvrige lokalpolitikere eller partier, er fraværet av dem det mest slående. Når prosjektleder blir bedt om å framheve faktorer som kunne forbedret gjennomføringen av forsøket, ble ofte økt engasjement fra partiene nevnt. Selv om partiene stilte opp på valgtorgene i forkant av skolevalgene, trekker de færreste fram lokalpartiene som en viktig bidragsyter i arbeidet med å kvalifisere ungdom til å ta et bedre valg.

### **Nasjonale samarbeidsaktører**

Av nasjonale aktører er det Barneombudet og LNU som framstår som viktige samarbeidspartnere med prosjektledelsen. Barneombudets kontor var i kontakt med så å si samtlige forsøkskommuner, og besøkte 16 av dem (inkludert Longyearbyen). Besøkene resulterte oftest i et arrangement i regi av kommunen og skolen. På enkelte arrangementer deltok sentrale politikere som utenriksministeren, ledere av ungdomspartiene, kommunal- og regionalministeren mfl. Slike besøk ble både av prosjektleder, lærere og ungdom løftet fram som svært inspirerende og motiverende. Sitater som «Samarbeidet med Barneombudet og LNU har vært utmerket» og «(...) Har vært lett å komme i kontakt med (Barneombudet og LNU) når vi har hatt spørsmål etc.», er gjennomgangstonen. Arrangementene satte stemmerettsforsøket inn i en sammenheng, og de unge fikk en opplevelse av å være med på noe stort. I likhet med Barneombudet – og ofte i samarbeid med dem – har LNU reist rundt på videregående skoler eller andre arrangementer og motivert unge til å bruke stemmeretten. På nasjonalt nivå framstår altså sivilsamfunnsorganisasjonen LNU og statsinstitusjonen Barneombudet (som her framtrer som en interessegruppe snarere enn en statsinstans) som kommunenes viktigste samarbeidspartnere. Departementet spilte en mer tilbaketrukket rolle.

## Nettverksressurser og mellomromskompetanse: Fire casekommuner

Vi skal se nærmere på hvordan fire kommuner har organisert stemmerettsforsøket. Resultatene viser at det ikke nødvendigvis er avgjørende *hvem* som har sittet i prosjektledelsen, men om man har lykkes med å bygge *nettverksressurser* som fyller det vi har kalt *mellomromskompetansen* -- altså å kunne finne løsninger på problemer som faller mellom flere stoler i den kommunale organisasjonen. Dette er kompetanse både om gjennomføring av offentlige valg, demokratikunnskap og informasjonsarbeid for å mobilisere og kvalifisere de unge velgerne. Faktorer som syns å ha hatt betydning er (1) kommunenes administrative ressurser til koordinering; (2) skolens rolle som kunnskapsformidler; (3) ungdoms bidrag for å målrette og promotere informasjon til ungdom; og (4) målrettede stemmerettsarrangementer med nasjonale aktører.

Tabell 1 viste at kommuner med få forsøksvelgere gjennomgående hadde en høyere valgdeltakelse enn kommuner med mange forsøksvelgere. Dette er naturlig. Å nå ut med informasjon om stemmeretten er langt enklere til åtti enn til flere tusen nye velgere. Men vi ser også eksempler på små kommuner som ikke har klart å mobilisere sine unge velgere, og store kommuner med en relativt høy valgdeltakelse. Vi har valgt å se nærmere på to par av kommuner. Marker og Kautokeino har begge få velgere, mens Stavanger og Ålesund har mange. Fellestrekkene innenfor hvert par er altså kommunestørrelse og antall forsøksvelgere, mens nivået på valgdeltakelsen – henholdsvis høy og lav – skiller dem.

### Marker vs. Kautokeino

Marker og Kautokeino har om lag like mange forsøksvelgere, henholdsvis 82 og 88. I Marker finnes det ikke noen videregående skole. Forsøksvelgerne må derfor reise til nabokommunene Askim og Mysen, men avstandene er små så de kan bo hjemme. I Kautokeino gikk opp mot 75 prosent av forsøksvelgerne på den ene videregående skolen som finnes i kommunen, mens resten måtte bo på hybel i andre kommuner. Både i Marker og Kautokeino var den generelle valgdeltakelsen på 64 prosent. Blant forsøksvelgerne hadde Marker en deltagelse på hele 73 prosent, mot 59 prosent i Kautokeino. Hvorfor ble det så store forskjeller? Tre faktorer trer fram: prosjektorganisering, nettverksressurser og informasjonstiltak over tid.

Prosjektorganiseringen i de to kommunene var svært forskjellig. I *Kautokeino* ble ansvaret for oppfølgingen lagt til en administrativt ansatt på servicetorget. Hun skulle kombinere dette med sitt øvrige virke, og hadde ingen nettverksressurser å spille på. I Marker utgjorde prosjektledelsen tre nøkkelpersoner: Leder av valgstyret, virksomhetsleder kultur og fritid (som også var sekretær for ungdomsrådet) samt ungdomskonsulenten, som også var daglig leder for Ungdommens kulturhus (UKH). Teamet planla forsøket både med hensyn til den tekniske valgavviklingen, prosjektgjennomføringen og kontakt med ungdom i kommunen. Til tross for at verken grunnskolen, ungdomsrådet eller de videregående skolene i nabokommunene var involvert, ble UKH og ungdomskonsulenten forsøkets omdreiningspunkt og «kreative senter». I tillegg til å gjennomføre ulike stemmerettsarrangementer – som teaterforestilling med bidrag fra LNU, konsert med blant andre Ole Paus og partilederutspørring tilpasset unge – brukte ungdomskonsulenten kontinuerlig Facebook og SMS for å mobilisere unge velgere til å bruke stemmeretten. Ung til ungdomsinformasjonen stod demokratiagenten for. Han var medlem av ungdomsrådet, aktiv på UKH og engasjert på flere arenaer. Som han selv sa: «Jeg kjenner jo alle, har masa veldig, har hengt opp plakater, posta linker på Facebook.» Til tross for manglende engasjement fra skolen klarte Marker å involvere alternative ungdomsarenaer. Dette klarte man ikke i *Kautokeino*. Her lyktes man heller ikke med å få i gang et samarbeid med grunnskolen eller den videregående skolen. Det ble rett nok gjennomført en foredragsturné til samtlige tiendeklasser våren 2011, i samarbeid med ordføreren. Utover dette ble det ikke gjennomført tiltak for å informere og motivere de nye velgere til å bruke stemmeretten. Kontakten med ungdomsrådet begrenset seg til enveisinformasjon fra prosjektleder, og selv om rådet hadde fått LNU-midler til å gjennomføre en konsert eller et kick-off-arrangement, rant tiden ut for dette. De to demokratiagentene fra *Kautokeino* var aktive to uker før valget og snakket med ungdom om retten til å stemme. De fikk også litt omtale i de lokale mediene. Det har ikke vært kontakt mellom demokratiagentene og kommunens administrasjon. Barneombudet forsøket å få til et fellesarrangement mellom forsøksvelgerne i *Kautokeino* og Hammerfest, men fra lokalt hold klarte man ikke å koordinere dette.

Marker klarte altså å mobilisere sine unge velgere – *Kautokeino* klarte det ikke i samme grad. Forskjellen synes å ligge i nettverksressursene. I *Kautokeino* satt prosjektleder alene med ansvaret,

og fant ingen egnet inngangsport til å informere eller involvere de unge velgerne i forsøket. I Marker brukte man ressurser fra alternative ungdomsarenaer i kommunen, godt hjulpet av den kommunalt ansatte ungdomskonsulenten. I kombinasjon med kommunal velvilje, en prosjektledelse tilpasset lokale forhold samt en «drive» fra flere aktører som arbeidet for å gi forsøksvelgerne informasjon om valget og de politiske alternativene, klarte Marker å opparbeide seg viktige nettverksressurser tidlig i prosessen – både lokale og nasjonale. Dette styrket deres innovasjonsevne.

### Stavanger vs. Ålesund

Stavanger og Ålesund var de to største kommunene som deltok i forsøket. Kommunene har henholdsvis 13 og 6 videregående skoler og 3144 og 1078 forsøksvelgere – hvorav 61 prosent deltok i Stavanger og 49 prosent i Ålesund. Den generelle deltakelsen i de to byene avvek noe, men langt fra like mye som hos forsøksvelgerne (Stavanger 62 prosent, Ålesund 59 prosent). Med tanke på antall forsøksvelgere er det mer oppsiktsvekkende at Stavanger oppnådde en såpass høy deltakelse enn at ikke flere brukte stemmeretten sin i Ålesund. Likevel lå det nok forventninger om at de unge Ålesund-velgerne skulle stemme i noe større grad, da de også hadde muligheten for å stemme via Internett. Det skjedde altså ikke. Hva skiller så de to byenes strategier?

Den viktigste forskjellen er at mens Stavanger arbeidet kontinuerlig med å legge til rette for en jevn informasjonsstrøm – som inkluderte stemmerettsarrangementer, markedsføringsplakater, buttons, kinoreklame og ikke minst et institusjonelt samarbeid på tvers av sektorer og nivåer – manglet Ålesund denne brede tilnærmingen og, i likhet med Kautokeino, de nødvendige nettverksressursene.

I Ålesund skulle politisk sekretariat ivareta informasjonsarbeidet både for stemmerett- og internettforsøket. Sensommeren 2010 ble det ansatt en prosjektleder for begge forsøkene. Midt i perioden skjedde et skifte, og det kom en ny prosjektleder. Politisk sekretariat har ordføreren som nærmeste overordnede, og prosjektet var tett knyttet til den politiske ledelsen. Ulempen var at prosjektledelsen i liten grad hadde en tverrsektoriell kompetanse. I Stavanger, derimot, ble det nedsatt en bredt forankret *referansegruppe* som var ansvarlig for den administrative delen av forsøket. Her satt kommunens valgsekretær, som også var administrativt ansvarlig for prosjektgjennomføringen, en prosjektleder som var frikjøpt i en periode, rådgiver i Ungdom og

Fritid, rådgiver i skolefagstaben og kommunens kommunikasjonsrådgiver. Den politiske forankringen ble ivaretatt gjennom en tverrpolitisk *styringsgruppe*, som var arbeidsutvalget i kommunalstyret for oppvekst.

Også skole- og ungdomssamarbeidet tok en ulik vending i de to byene. I Ålesund lyktes man ikke med å forankre forsøket i skolen. Ordfører og prosjektleder gjennomførte en foredragsturne blant tiendeklassinger våren 2011, men forsøket på å sende materiell til samfunnsfaglærerne på de videregående skolene var ikke en suksess. Prosjektleder karakteriserer imidlertid et samarbeid med en klasse på en av de videregående skolene som vellykket. Klassen produserte valgfilm og reklamemateriell for forsøket. I Stavanger derimot, gikk man tjenestevei for å komme i kontakt med de mange skolene. Det ble etablert kontakt med fylkesskolesjefen for å igangsette et samarbeid med de videregående skolene, blant annet om spredning av materiell. For grunnskolen inngikk man et samarbeid med skolesjefen samt rektorgruppen for ungdomsskolene. Rektorene ga videre direktiver til sine lærere i samfunnsfag og norsk. Resultatet av skolesamarbeidet i Stavanger ble blant annet et stemmerettsarrangement i slutten av mai, hvor samtlige tiendeklassinger (1500 i alt) deltok. Det gjorde også Barneombudet. I tillegg sendte fylkeskommunens skoleavdeling SMS til alle førsteklassinger på videregående skole, bosatt i kommunen, med informasjon om Facebook-siden og stemmeretten.no.

Stavanger klarte også å engasjere sentrale ungdomsgrupper. Ungdommens bystyre nedsatte tidlig en egen valggruppe. De hadde stor innflytelse på informasjonsarbeidet og engasjerte seg i å utvikle kampanjemateriell. For øvrig praktiserte de en ung-til-ung-metode, der det viktigste målet var å informere forsøksvelgere om at de hadde stemmerett. Dette gjorde de gjennom stands og arrangementer. Foruten valggruppen var det sju demokratiagenter i Stavanger. Disse kom – som i de andre kommunene – sent i gang. Imidlertid var de svært aktive de korte ukene de hadde til rådighet, og ble raskt koblet på valggruppens arbeid.

I Ålesund fant aldri ungdomsrådet ut hvordan de best kunne engasjere seg i stemmerettsforsøket. Dermed var de passive helt fram til skolevalget, da prosjektleder, representanter fra Barneombudet og Stem1209 tok initiativ til å gjennomføre foredrag for en rekke førsteklasser på de videregående skolene. Både ungdomsrådet og demokratiagentene deltok i dette samarbeidet.



I Stavanger blir lokalpolitikerne løftet fram som viktige bidragsytere i informasjonsarbeidet overfor de unge. Foruten en engasjert ordfører har – ifølge prosjektleder – partiene vært mer opptatt av ungdomsrelevante spørsmål enn tidligere. I Ålesund har man jevnlig sendt informasjonsbrev til lokalpolitikerne, men det rapporteres om lite engasjement fra disse.

Oppsummerende kan vi si at forsøksvelgerne i Ålesund ikke har hatt det jevne informasjonstrykket der ulike aktører, til ulike tider og med ulik kompetanse har promotert forsøket – som i Stavanger. Det er heller ikke kjent at Ålesunds-skolene har arbeidet målrettet for å øke elevenes kunnskap om politikk og demokrati i oppkjøringen til valget. Kan gjennomføringen av to forsøk ha vært en for stor administrativ belastning for Ålesund? Dette blir avvist av flere informanter. Informasjonsmessig ble stemmerettsforsøket prioritert, mens forsøk med internettvalg ble sett på og behandlet som en av flere metoder for å avgi stemme.

## Avslutning: Hva bidro til demokratisk merverdi?

Interessen for å bli med i forsøket med senket stemmerettsalder for 16-åringer kan indikere en betydelig innovasjonsvilje i norske kommuner. I dette kapitlet har vi forsøkt å avdekke hvilke faktorer som har vært avgjørende for at forsøkskommunene også kan påberope seg innovasjonsevne.

Utfordringen med forsøket var ikke den tekniske valgavviklingen, men å informere 16- og 17-åringer om stemmeretten, samt bidra til en demokratiskolering som gjorde dem beredt til å foreta et kvalifisert og gjennomtenkt valg. Man kommer ikke utenom at høy valgdeltakelse blir trukket fram som en viktig demokratisk merverdi. Dette er målbart, og en viktig motivasjonsfaktor for forsøkskommunene. Variasjoner i forsøksvelgernes deltakelsesnivå kommunene imellom var store. Vi har her forsøkt å komme på sporet av faktorer som har påvirket denne variasjonen.

Stemmerettsforsøket kan sees på som flernivåinnovasjon som involverer både stat og kommune. Det er i stor grad initiert av innovative kommuner, deres ungdomsråd samt representanter fra ungdomspolitiske interessegrupper. Det er med andre ord en klar «bottom-up»-tilnærming, hvor sentrale myndigheter til slutt gikk inn for en avgrenset prøveordning. Samtidig kunne forsøket ikke vært gjennomført uten aktiv statlig medvirkning.

Til tross for at kommuneadministrasjonen – med prosjektleder i spissen – var motoren i forsøket, har flere kommuner hatt et bredt tverretattlig samarbeid. Det er likevel store forskjeller i hvordan prosjektgruppene har organisert arbeidet. Institusjonelle rammebetingelser som kommunestørrelse, tilgang til videregående skole i egen kommune og et aktivt eller passivt ungdomsråd, er faktorer som har hatt betydning for de nettverksressursene prosjektledelsen har hatt til rådighet. Slike ressurser har vært avgjørende for å dekke mellomromskompetansen de lokale valgsekretariatene ikke kunne ivareta på egen hånd. Vi ser også at nasjonale aktører – som Barneombudet og LNU gjennom «Stem1209» – har vært viktige ressurser. Foruten å gi informasjon til unge om stemmeretten, har de fungert som sparringpartnere for prosjektleder i flere kommuner. Ikke minst synes dette å ha vært viktig for å knytte de lokale forsøkene opp mot en nasjonal og til dels internasjonal diskurs rundt utvidelse av demokratiet.

Flere kommuner, og særlig de med høy valgdeltakelse blant forsøksvelgere, har etablert både lokale og sentrale nettverk av aktører som ivaretar ulike kompetanseområder. De kommunene som oppgir at involvering av ungdom og/eller skole har vært omfattende, synes gjennomgående å være mest fornøyd med gjennomføringen av forsøket som helhet. Eksemplene fra Marker og Kautokeino samt Stavanger og Ålesund tydeliggjør dette poenget. At forsøksvelgere i Marker og Stavanger stemte i betydelig større grad enn i de to andre kommunene, synes å henge sammen med de nettverksressursene – på flere nivåer – man evnet å etablere. I Kautokeino og Ålesund fant man i mindre grad inngangsporten for å informere eller involvere de unge velgerne. Selv om forsøkskommunene har utvist en betydelig innovasjonsvilje ved å delta i forsøket, har nettverksressurser på flere nivåer tilført enkelte kommuner en innovasjonsevne i tillegg.

## Litteratur

- Baldersheim, H. og M. Øgård (2008). «Innovation in E-government: Analysis of municipal web pages in the Nordic countries», *Information Polity* 13, 125–137.
- Bason, C. (2007). *Velfærdsinnovation: Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*. København: Børsens forlag.
- Bergh, J. og G. Ødegård (2013). «Ungdomsvalget 2011». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 29, 30–50.
- Buck, M., H.O. Larsen, T. Willumsen og M. Lanes (2005). «Direktevalg av ordfører: Demokratisk nyskapning eller mislykket eksperiment?», i J. Saglie og T. Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, D. A. og J. Aars (2008). «Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning: Hvem var vinnerne?», i I. Helgøy & J. Aars (red.): *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Geissel, B. og K. Newton (red.) (2012). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge.
- Haug, A.V. (2008). «Internett som kanal for politisk kommunikasjon: Hvordan kan det gjøres? Hvem er foregangskommunene?», i H. Baldersheim, A.V. Haug og M. Øgård (red.): *Mot den virtuelle kommunen: studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Karlsen, R., B. Aardal og D. A. Christensen (2005). «Elektronisk stemmegivning: De første norske erfaringer», i J. Saglie og T. Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lidén, H. og G. Ødegård (2002). *Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltakelse*. Rapport 6/02. Oslo: NOVA.
- NOU 2001:3. *Velgere, valgordning, valgte*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2006:7. *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2011:20. *Ungdom, makt og medvirkning*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Reitan, M., J. Saglie og E. Smith (red.) (2012). *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt.
- Ringholm, T., H. Teigen og N. Aarsæther (red.) (2013). *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ringholm, T., N. Aarsæther, P. Bogason og M.-B. Ellingsen (2011). *Innovasjonsprosesser i norske kommuner*. Rapport 2/2011. Tromsø: Norut.
- Saxi, H. P. (2006). «Parlamentarisme i norsk kommunesektor – fra konsensus til majoritetsstyre?», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22, 256–277.
- Segaard, S.B., H. Baldersheim og J. Saglie (2013). «Forsøket med internettvalg: demokratiske effekter og utfordringer», i J. Bergh og D. A. Christensen (red.): *Et robust lokaldemokrati – lokalvalget i skyggen av 22. juli 2011*. Oslo: Abstrakt.
- Segaard, S.B. og G. Ødegård (2010). *Møte mellom moderne teknologi og lokaldemokrati*. Rapport 2010:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Skålnes, S. (2005). «Uklar diagnose og tvilsam medisin? Erfaringar med eigen valdag i Nittedal i 2003», i J. Saglie og T. Bjørklund (red.): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- St.meld. nr. 33 (2007–08). *Eit sterkt lokaldemokrati*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- Windrum, P. (2008). «Innovation and entrepreneurship in public services», i P. Windrum og P. Koch (red.): *Innovation in Public Sector Services*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ødegård, G. og J. Aars (2011). *Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett. En kunnskapsoversikt. Rapport 2011/4*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Aardal, B. og J. E. Klausen (2000): «Direkte bydelsvalg i Oslo – enda en mislykket reform?», i B. Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Aars, J. (2012). «Demokrati som policy: Kommunale tiltak for økt politisk deltakelse», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 53, 385–404.
- Aars, J. og A. Offerdal (2000). «Representativeness and Deliberative Politics», i N. Rao (red.): *Representation and Community in Western Democracies*. Basingstoke: Macmillan.



### 3.3. Flere unge listekandidater? Nominasjon, valgkamp og listeretting

**Jo Saglie og Jacob Aars**

#### **Innledning**

Ved kommunevalget i 2011 ble det i 20 kommuner gjennomført et forsøk med stemmerett for 16- og 17 åringer. Stemmerettsforsøket reduserte stemmerettsalderen uten at de som fikk stemmerett samtidig ble valgbare til kommunepolitiske tillitsverv. Tradisjonelt har stemmerett fulgt valgbarhet i den norske valgordningen, men i de kommunene som deltok i forsøket fikk 16- og 17-åringene rett til å påvirke sammensetningen av valgte organer, uten samtidig å kunne påvirke politikken direkte som valgte representanter. Evalueringen av forsøket er således i første rekke innrettet mot valg, valgavvikling og unges bruk av stemmeretten. Like fullt kan det være grunnlag for å reise spørsmålet om effektene av forsøket også kan omfatte de unge som er over 18 år, altså de valgbare. Ordningen med stemmerett for 16- og 17-åringer har skapt oppmerksomhet om unge som velgergruppe. Analysene av valgdeltakelse viser at det var en markant økning i deltakelsen også blant de ordinære førstegangselverne, det vil si de mellom 18 og 21. Valget i 2011 har blitt karakterisert som et ungdomsvalg både på grunn av ungdomsmobiliseringen i kjølvannet av terrorhandlingene 22. juli og på grunn av stemmerettsforsøket (se Bergh og Ødegårds kapittel i denne rapporten). Terrorhandlingene fant sted etter at nominasjonene var avsluttet, men stemmerettsforsøket kan derimot ha skapt en økt interesse for ungdom som velgergruppe mens nominasjonene pågikk. Derfor er det heller ikke urimelig å anta at forsøket kan ha påvirket alderssammensetningen på listene. Samtidig kan det tenkes at forsøket ikke bare har en effekt på listesammensetningen, men også på sammensetningen av kommunestyrene, enten via listesammensetningen eller via velgernes personstemmegivning. Det er for eksempel en mulig antakelse at unge velgere stemmer frem unge kandidater – både som følge av forsøket og av mobiliseringen etter terrorhandlingene. Et overordnet spørsmål er

dermed om ungdom har blitt mer involvert i politikk som følge av forsøket, både i nominasjonsprosessen og eventuelt som valgte kommunestyrerepresentanter.

Litteraturen om politisk rekruttering skiller gjerne mellom tilbud og etterspørsel (se f.eks. Norris og Lovenduski 1995). Tilbud dreier seg om de potensielle kandidatenes egen motivasjon til og muligheter for å stille til valg, mens etterspørsel handler om «utvelgernes» preferanser. Vi skal i dette kapitlet konsentrere oss om etterspørselssiden, altså i hvilken grad de lokale partilagene etterspør ungdom som listekandidater, og i hvilken grad velgerne støtter de unge kandidatene gjennom å gi personstemmer.

Vi belyser dette spørsmålet ved hjelp av to ulike datasett. I første del av kapitlet bruker vi en nettbasert spørreskjemaundersøkelse som ble sendt til samtlige kommunepartier og lister som stilte til valg i forsøkskommunene. Her begynner vi med å kartlegge kommunepartiernes og listenes standpunkter til spørsmålet om nedsatt stemmerettsalder. Så går vi nærmere inn i prosessen, og undersøker om forsøket har hatt betydning for nominasjonsarbeidet, og eventuelt på hvilken måte. Deretter utforsker vi partiernes valgkamp: hva gjør partiene for å tiltrekke seg unge velgere? I andre del av kapitlet bruker vi et landsdekkende datasett for listekandidater ved kommunevalget, som gjør det mulig å sammenligne forsøkskommunene med resten av landet – både når det gjelder listekandidater og innvalgte representanter. Her er målet å undersøke hvilken betydning stemmerettsforsøket har hatt for alderssammensetningen på listene og i kommunestyrene.

## Om nominasjon ved lokalvalg

Tidligere forskning viser at grupperepresentasjon er et viktig prinsipp ved nominasjoner i norske partier (se f.eks. Narud 2008). Ungdom er blant de gruppene som partiene vanligvis gir en plass på stortingsvalglistene (om ikke nødvendigvis sikker plass). Riktignok er partimedlemskap mest utbredt i eldre aldersgrupper (Heidar og Saglie 2002). Men dette hindrer ikke at partiungdommen sikrer seg plasser på valglistene og i partiorganer, siden deres representasjon blir *institusjonalisert* gjennom partiernes ungdomsorganisasjoner (som vanligvis sitter i nominasjonskomiteer o.l.).

Nominasjoner i kommunepolitikken er likevel annerledes enn på riksplen. Tidligere undersøkelser av lokalpartiene viser at det er få

aktive i nominasjonsarbeidet, samtidig som søkingen etter kandidater foregår nær kjente løsninger. Utgangspunktet er gjerne lista fra forrige valg (Christensen m.fl. 2008; Ringkjøb og Aars 2007). Ofte kan alle medlemmer møte på nominasjonsmøtet, og det forekommer også at ikke-medlemmer kan møte, i hvert fall i småpartier. Men de største byene har gjerne representantskap med valgte delegater. Praksis varierer også når det gjelder nominasjonskomiteene. Noen steder oppnevnes en nominasjonskomité, men i mindre partier/kommuner hender det ofte at styret – eller enkeltpersoner som føler seg kallet – tar den jobben selv. Da er bakgrunnen at det rett og slett er så få aktive medlemmer at det ikke er grunnlag for å oppnevne noen komite.

Selv om det finnes en del litteratur om rekruttering til lokalpolitikken og sammensetningen av kommunestyrene i Norge, vet vi mindre om ungdom spesielt (noen unntak finnes, som Berglund og Winsvold 2005; Berglund 2007; Ødegård og Bergh 2011). At kampen om plassene i kommunestyrene ikke synes så hard, er i seg selv ikke noe hinder for ungdom – men partienes ungdomsorganisasjoner er ikke like godt utbygd i alle kommuner. Gjennomsnittlig antall lokallag i perioden 1998–2009 i de sju største norske partiene varierer fra 90 (AUF) til 25 (Unge Venstre), slik at mange kommunepartier ikke har et eget ungdomsparti (Ødegård og Bergh 2011). Lokaldemokratiet kan mer generelt være en vanskelig arena for ungdomsdeltakelse, siden mange flytter ut for å ta høyere utdanning. Analyser av partienes kandidattilbud (partilistene) viser at de nominerte ikke utgjør et representativt utvalg av innbyggerne. Kvinner og ungdom er underrepresenterte på listene. Skjevrepresentasjonen er mer markert jo høyere på listene kandidater er plassert.

## Antakelser om stemmerettsforsøket og alderssammensetningen

Hvordan kan så stemmerettsforsøket påvirke ungdoms stilling i nominasjonene? Vi kan tenke oss fire hovedantakelser: Den første går ut på at de politiske partiene vil styrke innslaget av unge kandidater på listene ettersom elektoratet er blitt utvidet med yngre velgere. Partiene ønsker med andre ord å henvende seg mer direkte til unge velgere ettersom det er blitt flere stemmer å hente innenfor denne aldersgruppen. I dette tilfellet er *stemmemaksimering* den viktigste drivkraften (Downs 1957, Sartori 1976). Den andre antakelsen er at stemmerettsforsøket har skapt økt oppmerksomhet rundt yngre velgere



og deres interesser. Dette kan i sin tur føre til at partiene vil prioritere å nominere yngre kandidater på sine valglistene. Her er det *oppmerksomhet* om de unge som forventes å påvirke partienes nominasjonspraksis. Den underliggende forestillingen er at unges politiske deltakelse og representasjon er en idé som har fått plass på den politiske dagsordenen og som dermed fremtvinger stillingtagen fra de politiske partiene (Kingdon 1984). En tredje mulig antakelse er at partienes nominasjonspraksiser er såpass rutiniserte at stemmerettsforsøket vil ha liten påvirkning på listesammensetningen, i alle fall på kort sikt. Argumentet her er at nominasjonsprosessene følger et sett standardiserte prosedyrer (som i liten grad påvirkes av endringer i omgivelsene, slik som stemmerettsforsøket (Ringkjøb og Aars 2007). Organisasjonsmessige *rutiner* antas i dette tilfellet å være den viktigste faktoren for å forstå partienes atferd (Cyert og March 1963).

I forlengelsen av den tredje antakelsen om standardiserte praksiser i partiene er det mulig å tenke seg en fjerde antakelse som går ut på at velgerne griper inn gjennom retting på stemmesedlene og gir høyere prioritet til unge kandidater. Mens de tre første antakelsene omhandler partiene og mulighetene for endret sammensetning av listene, dreier den fjerde antakelsen seg om velgerne og deres muligheter for å endre kommunestyrenes sammensetning. Eventuell velgerpåvirkning kan enten forstås som en *utvidet oppmerksomhetseffekt* eller som en form for bevisst inngripen som *kompensasjon* for det velgerne oppfatter å være for svak ungdomsrepresentasjon på partienes lister. Denne hypotesen styrkes av at terrorhandlingene kort tid før valget bidro til å sette fokus på yngre velgere og kandidater.

Ettersom forsøket gjennomføres i et utvalg av kommuner, er det rimelig å anta at vi skulle kunne observere eventuelle effekter kun i disse 20 forsøkskommunene. Det er imidlertid ikke åpenbart at eventuelle virkninger av forsøket utelukkende omfatter de kommunene der forsøket har vært gjennomført. Når det gjelder den første antakelsen ovenfor, stemmemaksimeringshypotesen, synes det klart at denne er avgrenset til forsøkskommunene. De ekstra stemmene fra 16- og 17-åringene kan kun oppnås i disse kommunene. Men det vi har referert til som oppmerksomhetsantakelsen vil formodentlig også ha en viss gyldighet for kommuner som ikke deltok i forsøket, ikke minst fordi ungdomsgruppen fikk spesiell oppmerksomhet ved valget i 2011. Men ettersom bevisstheten om unges valgdeltakelse trolig vil være størst i forsøkskommunene, vil nok denne hypotesen antas å stå sterkest her. Når det gjelder rutineantakelsen, er det grunn til å tro at denne har størst

gyldighet innenfor kommuner som ikke har deltatt i forsøket. Partiene i forsøkskommunene vil formodentlig være mer tilbøyelige til å endre sine rutiner. Med hensyn til de ulike formene for velgerinnngripen, vil vi også anta at tendensen til velgermobilisering for unge kandidater vil være tydeligst i forsøkskommunene, men en slik effekt kan også tenkes å oppstå i andre kommuner.

## Data

For å få nærmere informasjon om hvordan de lokale partiene arbeidet med stemmerettsforsøket, ble det sendt ut et nettbasert spørreskjema (Questback) til samtlige kommunepartier og lister som stilte til valg i de 21 forsøkskommunene (inkludert Longyearbyen), tilsammen 157 partilag og lokale lister. Dette materialet er brukt i analysene i første del av kapitlet. Spørreskjemaet inneholdt hovedsakelig spørsmål med faste svaralternativer, men også noen åpne spørsmål der respondentene selv skulle utdype sine svar. Nærmere bestemt ble skjemaet sendt til mailadressen til partilags/listas leder. I noen tilfeller (først og fremst lokale lister) lot det seg ikke gjøre å identifisere en leder. I disse tilfellene ble skjemaet sendt til listas førstekandidat.<sup>138</sup>

Skjemaet ble sendt ut den 21. september 2011.<sup>139</sup> 91 av partilagene/listene svarte, noe som gir en svarprosent på 58. Dette må betraktes som tilfredsstillende, med tanke på at undersøkelsen omfattet alle som stilte liste – inkludert små partier som lå langt unna plass i kommunestyret.<sup>140</sup>

I noen av analysene av dette materialet bruker vi to uavhengige variabler: kommunestørrelse og parti. Når det gjelder kommunestørrelse, ble materialet delt inn med sikte på å få tre

---

138. Mailadressene ble funnet på partienes eller kommunenes nettsider. I noen tilfeller, der adressene ikke var offentlig tilgjengelige, henvendte vi oss til våre kontaktpersoner i forsøkskommunene.

139. På grunn av en feil i skjemaet, måtte forespørselen sendes ut på nytt til lokallag fra ett av partiene den 23. september. Purringer ble sendt ut 5. og 13. oktober. Valget til Longyearbyen lokalstyre ble holdt seinere enn i fastlands-Norge, slik at disse skjemaene ble sendt ut 13. oktober med purringer 25. oktober og 15. november.

140. Svarprosenten er imidlertid tilfredsstillende i alle undergrupper, og det er de lokale listene som utmerker seg ved flest svar. Her fikk vi svar fra 79 prosent, mens svarprosenten var 57 i stortingspartiene og 52 i de mindre, riksdekkende partiene.

noenlunde jevnstore grupper. Inndelingen gjenspeiler at mange mindre kommuner deltok i forsøket. I tabellene nedenfor er kommuner med under 4000 innbyggere i 2011 klassifisert som «små»,<sup>141</sup> kommuner med mellom 4000 og 25 000 innbyggere som «middels»,<sup>142</sup> og kommuner med over 25 000 som «store».<sup>143</sup> Vi antar at kommunestørrelse har betydning for ungdoms involvering i stemmerettsforsøket, blant annet fordi det er færre ungdommer å ta av i de mindre kommunene.

Når det gjelder parti, har vi skilt de sju største riksdekkende partiene (som var representert på Stortinget i 2011) fra resten. Bakgrunnen er at disse har et større organisasjonsapparat og mer ressurser, både sentralt og lokalt, og dermed i utgangspunktet mulighet til å gjøre en sterkere innsats for å følge opp stemmerettsforsøket.<sup>144</sup> De resterende partiene er en blandet gruppe, som både omfatter lokale lister og små partier med et riksdekkende eller regionalt nedslagsfelt.<sup>145</sup> Det er imidlertid for få svar fra denne gruppa til å splitte den opp ytterligere.

Analysene i andre del av kapitlet er basert på en datafil som er levert av Statistisk sentralbyrå, og som inneholder informasjon om alle kandidater som stilte til valg ved kommunestyrevalgene i 2011. Datafilen inneholder en rekke kjennetegn knyttet til den enkelte kandidat. Vi benytter informasjon om kandidatens kommune, alder, listeplassering, eventuelt stemmetillegg og om kandidaten blir valgt eller ikke. I analysene benytter vi også informasjon om hvor mange representanter som blir valgt fra den enkelte kandidats parti. En tilsvarende fil for kandidater ved kommunestyrevalgene i 2007 er også brukt, for å se om forsøket har ført til endringer over tid. Longyearbyen lokalstyre er ikke inkludert i dette materialet, og inngår derfor ikke i analysene i kapitlets andre del.

---

141. Kautokeino, Kåfjord, Longyearbyen, Marker, Namdalseid, Osen, Sigdal, Tysfjord og Vågå.

142. Austevoll, Gjesdal, Grimstad, Hammerfest, Luster, Mandal og Re.

143. Hamar, Lørenskog, Porsgrunn, Stavanger og Ålesund.

144. I denne kategorien har vi også tatt med tre felleslister for riksdekkende partier.

145. Denne gruppa omfatter Demokratene, Kystpartiet, Miljøpartiet De Grønne, Pensjonistpartiet, Rødt, Samefolkets Parti og 14 lokale lister.

## Stemmerettsforsøket – slik partilag og lister opplevde det

### Hva mente lokallagene om stemmerettsforsøket?

Et første spørsmål – og en sentral rammebetingelse for gjennomføringen av forsøket – er kommunepartiernes og listenes standpunkter, både til stemmerettsforsøket og til selve prinsippet om 16 års stemmerettsalder. På den ene siden var de fleste partienes hovedorganisasjoner skeptiske til stemmerett for 16-åringer, og blant stortingspartiene hadde bare Venstre og SV gått inn for senket stemmerettsalder. På den andre siden befant de samme partienes lokallag seg i kommuner som selv hadde valgt å søke om å delta i forsøket. Er det så kommunens eller partiets standpunkter som preger partilagenes standpunkter?

Spørreundersøkelsen til kommunepartier og lister inneholdt spørsmål om slike standpunkter, både til prinsippet og til å delta i forsøket. Svarene er presentert i tabell 1, som bekrefter at det var relativt bred, tverrpolitisk støtte til forsøket i kommunene.

Tabell 1. Kommunepartiernes/listenes standpunkter til stemmerettsforsøket. Prosent.

	Standpunkt til å delta i forsøket, da kommunen søkte om å bli med	Standpunkt til selve <i>prinsippet</i> om stemmerett for 16-åringer	
		Da kommunen søkte om å bli med	På undersøkelsestidspunktet
Et samlet ja	52	41	41
Ja, men et mindretall mot	23	24	19
Nei, men et mindretall for	6	7	6
Et samlet nei	3	5	8
Tok ikke stilling til spørsmålet	17	23	26
N	91	87	85

Rimelig nok var det større oppslutning om å delta i en forsøksordning enn om å slutte seg til selve prinsippet, men et flertall sluttet opp om begge deler. 75 prosent sa ja til å delta i forsøket, mens rundt 60 prosent sa ja til prinsippet om stemmerett for 16-åringer. Et flertall av de partilagene som sa ja var dessuten samlet om dette standpunktet, mens rundt en tredjedel hadde et mindretall som var mot. Oppslutningen om forsøket var dermed langt større enn i befolkningen som helhet (se Berghs bidrag til denne rapporten), og større enn blant partienes hovedorganisasjoner. Mange kommunepartier må dermed ha gått på tvers av sin hovedorganisasjon. Dette forsterker inntrykket av at stemmerettsforsøket i mange tilfeller ble til et dugnadsprosjekt som hele kommunen samlet seg om.

Blant dem som ikke sa ja, var det et flertall som ikke hadde tatt stilling til spørsmålet. Bare 9 prosent av de lokale partiene/listene sa nei til forsøket, mens 12–14 prosent sa nei til prinsippet. Blant dem som ikke tok stilling inngår trolig en del mindre partier som ikke var representert i kommunestyret, og dermed ikke hadde behandlet spørsmålet.

Svarene på de åpne spørsmålene viser imidlertid at det likevel var et betydelig spenn i holdningene. Noen omfavnet selve prinsippet entusiastisk. Andre trakk fram positive erfaringer, som at flere ungdomskandidater ble valgt inn fra deres liste eller at ungdomskandidatene fikk mange personstemmer. Så var noen avventende, mens noen la vekt på negative erfaringer fra forsøket. Da dreier det seg gjerne om manglende interesse og lite politisk kunnskap og forståelse i den aktuelle aldersgruppa.

## Nominasjon

Vi skal her utforske ungdommenes rolle i nominasjonene, både som aktører i prosessen og som kandidater. Ettersom 16- og 17-åringene ikke var valgbare, var de ikke aktuelle som listekandidater. Det kan likevel tenkes at partiene i forsøkskommunene ønsker å styrke ungdomsprofilen på listene ved å rekruttere flere innenfor aldersgruppen 18-25 år. Et spørsmål er også om 16- og 17-åringene kunne delta i nominasjonsprosessen.

Vi begynner med å se på de unges rolle i nominasjonsprosessen: I hvilken grad var de selv aktive aktører i prosessen hvor kandidatene ble valgt ut? Vi spurte om tre forhold: (1) Var unge representert i nominasjonskomiteen? (2) Deltok de på nominasjonsmøtet? (3) Hadde

deltakere under 18 år stemmerett på nominasjonsmøtet? Tabellene 2 og 3 presenterer resultatene.

Tabell 2. Unges deltakelse i nominasjonsprosessen. Prosent.

	Ja	Nei	Vet ikke, ikke aktuelt	N
Var noen av medlemmene i nominasjonskomiteen 25 år eller yngre?	35	60	4	91
Har deltakere under 18 år stemmerett på nominasjonsmøtet i kommunepartiet/lista?	62	6	33	91

Tabell 3. Unges deltakelse på nominasjonsmøtet, etter parti og kommunistørrelse. Prosent.

	Samlet	Parti	Kommunistørrelse			
		Stor- tings- parti	Andre	-4000	4000 – 25 000	25 000+
Det var deltakere under 18 år på møtet	20	22	14	7	17	34
Det var deltakere som var 25 år eller yngre, men ingen under 18	39	42	27	31	50	34
Ingen deltakere som var 25 år eller yngre	37	32	55	55	30	28
Vet ikke, ikke aktuelt	4	4	5	7	3	3
<b>N</b>	91	69	22	29	30	32

De yngste var i liten grad utestengt fra nominasjonsmøtet: bare seks prosent oppga at de under 18 ikke hadde stemmerett der. Mens 62 prosent svarte at de yngste hadde stemmerett, var det også relativt mange som svarte «vet ikke/ikke aktuelt». Det sistnevnte kan enten bety at kommunepartiet ikke hadde medlemmer i denne aldersgruppa, eller at man ikke hadde regler om dette – i hvert fall ikke som respondenten kjente til.

35 prosent rapporterte at de under 26 var representert i nominasjonskomiteen. Om dette er mye eller lite kan selvsagt diskuteres. Men gitt at nominasjonskomiteer på kommunenivå gjerne arbeider noe uformelt, og ofte kan være sammensatt av et lite antall mennesker som allerede er kommunalpolitisk aktive (Ringkjøb og Aars 2007), bør man neppe være misfornøyd med et slikt resultat. På nominasjonsmøtene hadde et flertall – 59 prosent – deltakere under 26, mens 20 prosent også hadde deltakere under 18.

I tabell 3 har vi også sett på forskjeller etter parti og kommunistørrelse. Som ventet er det tydelige forskjeller: de unge deltar oftere i de store partiene og i de store kommunene. Et tilsvarende mønster finnes også i spørsmålet om unge medlemmer i nominasjonskomiteen (tabell ikke vist her). Tre forhold kan forklare dette.

For det første har de minste partiene og de minste kommunene færre medlemmer å ta av – og dermed ganske sikkert færre unge medlemmer. Sannsynligheten for at det ikke finnes noen unge medlemmer overhodet, er størst i de minste partiene og kommunene.

For det andre er det de største kommunepartiene som har egne ungdomsorganisasjoner – som kan gjøre krav på en plass i nominasjonskomiteen. På et av de åpne spørsmålene svarer en informant: «Det er selvfølgelig og nærmest automatisk at AUF har et medlem i nominasjonskomiteen.» Men en slik automatikk forutsetter selvsagt at det finnes en ungdomsorganisasjon, noe som mangler i flere små kommuner, små partier og lokale lister.

For det tredje har små kommuner et tilleggsproblem ved at ungdommene må ut av kommunen for å ta utdanning – også for videregående skole. En informant beskriver situasjonen slik, i et åpent spørsmål: «Utfordringen er at de fleste av kommunens ungdommer er borte på skole fra de er 16 år og til de får seg arbeid i bygda.»

Én sak er om de unge var aktører i prosessen – et annet hva som kom ut av den, med hensyn til unges listeplassering. Svarfordelingen på noen spørsmål om dette finnes i tabell 4. På spørsmål om

nominasjonskomiteen forsøkte å rekruttere unge kandidater, svarte et flertall – 64 prosent – ja. Disse fikk et åpent oppfølgingsspørsmål, der de ble bedt om å utdype hva som ble gjort. Her peker to hovedstrategier seg ut. Mange nevner at dette ble gjort gjennom partiets ungdomsorganisasjon. Dette er i samsvar med Berglunds (2007: 18) undersøkelse, der det går fram at for de yngste representantene var aktivitet i partiet den viktigste kilden til å bli oppdaget av nominasjonskomiteen – og viktigere for de yngre enn for de eldre. Den andre hovedstrategien var direkte forespørsler til unge som man så på som potensielle kandidater. Her har trolig mindre kommuner et fortrinn: selv om man mangler et organisert ungdomsparti, er lokalsamfunnet såpass oversiktlig at man vet hvem man kan ringe og spørre om å stå på liste.

Tabell 4. Nominasjonsprosessens forløp. Prosent.

	Ja	Nei	Vet ikke, ikke aktuelt	N
Har nominasjonskomiteen forsøkt å rekruttere unge kandidater spesielt?	64	24	12	91
Ble forsøket med nedsatt stemmerettsalder diskutert på nominasjonsmøtet?	60	33	7	91
Gjorde nominasjonsmøtet endringer i forhold til komiteens forslag, slik at unge kandidater fikk en bedre plassering?*	25	68	7	91

\* Spørsmål: «Gjorde nominasjonsmøtet endringer som angikk ungdomsrepresentasjon, i forhold til komiteens forslag?». Svaralternativet «Ja, unge kandidater fikk en bedre plassering» er ført opp som «Ja» i tabellen, mens «Nei» og «Ja, unge kandidater fikk en dårligere plassering» er slått sammen til «Nei».



60 prosent oppga at stemmerettsforsøket ble diskutert på nominasjonsmøtet. Forsøket var med andre ord framme i bevisstheten hos flertallet av partier og lister, selv om man kanskje kunne ha forventet et enda høyere tall. De unge kom imidlertid godt ut av nominasjonsmøtet. 25 prosent oppga at møtet gjorde endringer på komiteens forslag, slik at unge kandidater kom høyere opp. Bare én prosent svarte at de unge kandidatene kom *dårligere* ut av nominasjonsmøtet (ikke vist i tabellen).

Det klages ofte over rekrutteringsproblemer i kommunepolitikken. Nominasjonskomiteene er ikke bare utvelgere, men må også ta jobben som innpiskere (Ringkjøb og Aars 2007). Siden en stor andel av partimedlemmene tilhører eldre aldersklasser, skulle man tro at rekrutteringsproblemene er sterkere blant de unge. På den annen side viser Berglund og Winsvold (2005: 40) at de unge kommunestyrerepresentantene oftere *selv* hadde fremmet sitt eget kandidatur, enn det eldre aldersgrupper hadde gjort.

Tabell 5. Oppfatninger om rekruttering av unge til kommunepolitikken i eget kommuneparti/liste. Prosent.

<b>Det er ikke så vanskelig å få unge kandidater til å stå på lista</b>	50
<b>De unge sier gjerne nei til å stå på lista, når de blir spurt</b>	32
<b>De unge blir ikke spurt om å stå på lista</b>	3
<b>Vi har ingen unge som kan være mulige kandidater</b>	14
<b>N</b>	90

Spørsmål: «Nedenfor finner du fire påstander om rekruttering av unge (25 og yngre) til kommunepolitikken. Hvilket av dem passer best på ditt eget kommuneparti/liste? (sett bare ett kryss)»

Tabell 5 viser at våre informanter er delt på midten: Halvparten av lagene og listene rapporterer at det ikke var så vanskelig å skaffe unge kandidater. Den andre halvparten mente enten at de unge gjerne sa nei, eller at de rett og slett ikke hadde noen unge som var potensielle kandidater. At de unge ikke ble spurt, er det så godt som ingen som mener.

I hvilken grad ga dette arbeidet de unge kandidatene en mer fremtredende plass på listene i forsøkskommunene, sammenlignet med resten av landet? Dette spørsmålet kommer vi tilbake til i kapitlets andre del, der vi benytter nasjonale datasett om listekandidater. Først skal vi imidlertid se hva spørreundersøkelsen til partilag og lister sier om gjennomføringen av valgkampen.

## Valgkamp

I rikspolitikken ser vi at partienes valgkamp blir profesjonalisert, blant annet gjennom en styrket stab på partikontorene og økende bruk av nye medier (Karlsen 2009a). Vi vet mindre om hvordan de lokale partiene driver valgkamp. Men i de aller fleste kommuner er lokal valgkamp avhengig av frivillig innsats, og kommunepartiernes kompetanse når det gjelder nye medier er høyst varierende. På den annen side får kommunepartiene hjelp fra andre ledd i partiet. Ikke minst spiller fylkessekretærene en viktig rolle i å bistå partilagene (Aarebrot og Saglie 2013). Spørsmålet her er om forsøket førte til mer ungdomsrettede tiltak i kommunepartiernes valgkamparbeid, inkludert utformingen av det lokale partiprogrammet.

Tabell 6. Ble det lokale partiprogrammet utformet med tanke på de nye velgerne under 18 år? Prosent som svarer «ja».

	Ja	N
Det fikk betydning for hvilke standpunkter vi tok	23	91
Det fikk betydning for hvilke saker vi valgte å prioritere	42	91
Det fikk betydning for den språklige utformingen av programmet	11	91

Når det gjelder programmet, var vi interessert i å kartlegge om det ble utformet med tanke på 16- og 17-åringene. 38 prosent svarte nei eller «vet ikke/ikke aktuelt». Tabell 6 viser at det først og fremst er prioriteringene som ble påvirket (42 prosent), i mindre grad standpunktene (23 prosent). Det er ikke overraskende: man forventer at partiets standpunkter er forankret i partiets grunnleggende verdier og ideologi, og ikke endres så lett. Hvilke saker man velger å kjøre fram

kan lettere tilpasses situasjonen. Det som er overraskende, er imidlertid at bare 11 prosent sier at forsøket fikk betydning for den språklige utformingen av programmet. Språket burde være det enkleste å endre, og det kan være et stort behov for å tilpasse kommunalpolitiske formuleringer til et språk unge velgere kan forstå og kjenne seg igjen i.

Neste spørsmål er om unge kandidater ble kjørt spesielt fram i valgkampen. 39 prosent av kommunepartiene/listene rapporterer at dette ble gjort. Tabell 7 viser de samme forskjellene etter kommunistørrelse og parti som vi har sett tidligere: det er i de større partiene og kommunene at unge kandidater oftest blir kjørt fram.

Tabell 7. Om unge kandidater ble kjørt spesielt fram i kommunepartiets/listas valgkamp, etter parti og kommunistørrelse. Prosent.

	Samlet	Parti		Kommunistørrelse		
		Stortingparti	Andre	–4000	4000	25 000+
					–25 000	
<b>Ja</b>	39	43	27	24	41	50
<b>Nei</b>	58	56	64	76	55	44
<b>Vet ikke</b>	3	2	9	0	3	6
<b>N</b>	90	68	22	29	29	32

I Ødegårds og Saglies kapittel i denne rapporten går det fram at kommunene ikke oppfattet partiene som noen viktig samarbeidspartner, og etterlyste et sterkere engasjement fra partienes side. Hvordan ser dette ut, sett fra partienes synsvinkel? Kommunepartiene og listene ble spurt om de samarbeidet med noen andre om ungdomsrettede arrangementer i valgkampen, og 40 prosent svarte nei. Et flertall hadde altså engasjert seg i en form for samarbeid, selv om det må sies at dette spørsmålet ikke sier noe om styrken og omfanget av samarbeidet. Tabell 8 viser at det er kommunen som oftest nevnes som samarbeidspartner, fulgt av andre partier og ungdomsråd el.l.. De som svarte «andre» ble bedt om å spesifisere, og det viser seg at dette gjelder skolen (både grunnskole og videregående skole nevnes).

Tabell 8. Samarbeid med andre om ungdomsrettede valgkampprogrammer. Prosent som svarer «ja».

	Ja	N
Med andre partier	20	91
Med kommunen	40	91
Med ungdomsråd el.l.	20	91
Med frivillige organisasjoner	2	91
Med andre	12	91

Valgkamp foregår ikke minst via mediene – både nye og gamle. Når målgruppa er 16- og 17-åringer er det naturlig å tenke seg at partilagene ville bruke nye medier for å nå fram til den nye velgergruppa. Tabell 9 viser at godt over halvparten – 62 prosent – hadde gjort det. I et åpent spørsmål ble respondentene bedt om å utdype hvordan dette ble gjort. Det er særlig Facebook, men også hjemmesider på nettet, som blir nevnt.

Tabell 9. Om kommunepartiet/lista brukte nye medier (internett, sosiale medier etc.) for å nå ut til velgere under 18 år, etter parti og kommunestørrelse. Prosent.

	Samlet	Parti		Kommunestørrelse		
		Stortings-parti	Andre	–4000	4000 –25 000	25 000+
<b>Ja</b>	62	67	48	43	70	72
<b>Nei</b>	34	30	48	57	23	25
<b>Vet ikke</b>	3	3	5	0	7	3
<b>N</b>	90	69	21	28	30	32

Også her ser vi klare forskjeller: det er i de minste kommunene og partiene/listene at nye medier blir minst brukt. Det kan dels henge sammen med mangel på ressurser og kompetanse, men også at behovet er mindre. I de minste kommunene er det så få 16- og 17-åringer at det kan la seg gjøre å nå ut til dem gjennom direkte kontakt. Dette er likevel ikke den eneste grunnen til at nye medier ikke alltid brukes. En informant beskriver situasjonen slik:

Det ble gjort forsøk på å nå dem gjennom sosiale medier som Facebook. Utfordringen er at partiorganisasjonen bærer preg av tungroddede holdninger som «Sånn kan vi ikke gjøre det, for det har vi aldri gjort før..» Det er lite rom for nytenking blant den eldre garden som dominerer i stor grad på nominasjonsmøter og som skremmer bort nye engasjerte mennesker.

Hva så med de gamle mediene? Lokalavisene er velgernes viktigste informasjonskilde ved lokalvalg (Karlsen 2009b: 123). Likevel var det færre som hadde tatt initiativ til å få omtale av forsøket i lokale medier, i forhold til bruken av nye medier. 52 prosent svarte nei på spørsmålet om de hadde tatt initiativ overfor lokalavisene.

Tabell 10. Om kommunepartiet/lista tok initiativ til å få omtale av stemmerettsforsøket i lokale medier. Prosent som svarer «ja».

	Ja	N
<b>Vi forsøkte å få saken dekket som nyhetsstoff</b>	34	91
<b>Vi sendte leserbrev</b>	13	91
<b>Vi satte inn annonser</b>	3	91

Tabell 10 viser hva slags initiativer som ble tatt. Det vanligste var å prøve å få saken dekket som nyhetsstoff. På dette punktet er det ingen forskjell mellom store og små kommuner, mens større partier er mer aktive enn små (ikke vist i tabellen). Få hadde derimot sendt inn leserbrev og nesten ingen satte inn annonser. Her kan det ligge en bevissthet om at nyhetsstoff trolig har størst effekt.

Satsingen på å ta initiativ overfor lokale medier kan likevel ikke karakteriseres som sterk. To forhold kan forklare dette. For det første

hadde forsøket betydelig nyhetsverdi, slik at lokale medier ville dekke forsøket også uten noe initiativ fra partiene. Winsvold og Hanssens (2012) studie av nyhetsdekningen av forsøket med internettvalg dekker også de fire kommunene som deltok i begge forsøkene. Her kom det fram at journalistene var mer opptatt av å dekke stemmerettsforsøket enn internettvalgforsøket. De ønsket å bidra til høy deltakelse blant de unge. Dessuten var stemmerettsforsøket mer engasjerende og kontroversielt – og lettere å billedlegge: ungdom gjør seg bedre på bilder enn datamaskiner (Winsvold og Hanssen 2012: 199).

For det andre kreves det tid og ressurser for å drive valgkamp, særlig hvis det forventes at man skal være aktive i alle kanaler. For kommunepolitikere som driver politikk på fritidsbasis, er det vanskelig å være så aktive som man skulle ønsket. En informant sier det slik: Spørreskjemaet «har fått oss til å tenke på mange ting vi burde ha gjort, men tida rakk ikke til.»

## Forsøkskommunene i perspektiv

I denne delen av kapitlet skal vi sette forsøkskommunene i perspektiv, ved å sammenligne dem med resten av landet samt med forrige kommunevalg i 2007. Har forsøket i seg selv betydning for unge kandidaters plass på valglistene, og for om de blir innvalgt i kommunestyret?

Vår primære interesse er partienes prioriteringer, og således er det mest naturlig å se på valglistenes sammensetning. Det er skilt mellom resultater for tre sjikt av kandidater: Kandidater generelt, kandidater med stemmetillegg og førstekandidater, det vil si de som innehar førsteplass på listene. Men vi har i tillegg ønsket å undersøke om velgernes prioriteringer får betydning for den endelige sammensetningen av kommunestyrene og om velgernes rettinger virker som et korrektiv til partienes listeoppsett med hensyn til alderssammensetning. Derfor er de innvalgte også inkludert. Tabell 11 gir en oversikt over de målene som er brukt.

Også her ser vi på kandidater fra 18 til 25 år. I tillegg har vi brukt gjennomsnittsalder innenfor alle sjikt. Til sammen gir disse to målene trolig et godt bilde av alderssammensetningen på listene og blant de innvalgte.

Tabell 11. Mål på unge kandidaters listerepresentasjon.

Sjikt	Mål
<b>Listekandidater generelt</b>	Gjennomsnittsalder
	Prosentandel 18-25 år
	Gjennomsnittlig listeplassering blant 18-25-åring
<b>Kandidater med stemmetillegg</b>	Gjennomsnittsalder
	Prosentandel 18-25 år
<b>Førstekandidater</b>	Gjennomsnittsalder
	Prosentandel 18-25 år
<b>Innvalgte</b>	Gjennomsnittsalder
	Prosentandel 18-25 år

I tabell 12 presenteres ulike mål på unge kandidaters listerepresentasjon. Tabellen viser sammenligninger langs to dimensjoner. For det første sammenlignes forsøkskommunene med landets øvrige kommuner. For det andre sammenlignes tallene for valget i 2011 med det foregående valget, i 2007. De to siste kolonnene i tabellen summerer endringene mellom 2007 og 2011 for henholdsvis forsøkskommuner og øvrige kommuner.

Tabell 12. Tall på unges listerepresentasjon og representasjon i kommunestyrene. Forsøkskommuner vs. andre kommuner. 2007 og 2011.

		2007		2011		Endring 2007-2011	
		Forsøks-komm.	Øvrige	Forsøks-komm.	Øvrige	Forsøks-komm.	Øvrige
<b>Liste-kandidater generelt</b>	Gjennomsnittsalder på listene	48,9	48,5	48,9	49,1	0	0,6
	Prosentandel kandidater 18-25	6,0	6,0	8,5	7,0	2,5	1,0
	Gjennomsnittlig listeplassering blant kandidater 18-25	15,2	14,0	15,2	13,2	0	-0,8
<b>Kandidater med stemmetillegg</b>	Gjennomsnittsalder blant kandidater med stemmetillegg	47,1	47,9	47,7	48,5	0,6	0,6
	Prosentandel med stemmetillegg 18-25	4,8	3,6	5,8	4,4	1,0	0,8
<b>Topp-kandidater</b>	Gjennomsnittsalder på første-kandidatene	48,8	50,7	50,1	50,9	1,3	0,2
	Andel første-kandidater 18-25	2,2	1,1	0,7	1,8	-1,5	0,7
<b>Innvalgte</b>	Gjennomsnittsalder	47,0	47,4	45,9	47,5	-1,1	0,1
	Prosentandel 18-25	5,2	3,8	10,4	5,9	5,2	2,1

Stemmemaksimeringshypotesen (ønsket om å hente flest mulig stemmer blant unge velgere) og til en viss grad oppmerksomhetshypotesen (det at stemmerettsforsøket gir økt



oppmerksomhet rundt unge som velgergruppe) tilsier at utviklingen mellom de to valgene er ulik i forsøkskommunene og de øvrige kommunene, nærmere bestemt tilsier disse hypotesene at økningen i andel unge på listene er større i forsøkskommunene. På samme måte forventes gjennomsnittsalderen på valglistene å falle i forsøkskommunene, mens dette ikke forventes å skje i andre kommuner, i alle fall i mindre grad enn i forsøkskommunene.

Som det fremgår av tabellen, er det ikke store forskjeller mellom forsøkskommunene og andre kommuner. De er i utgangspunktet (det vil si 2007) ganske like og er ikke mye mer forskjellige etter seneste valg. Gjennomsnittsalderen på kandidatene er svært lik i de to kommunekategoriene både før og etter valget i 2011. Når det gjelder andelen unge på listene, ser vi en noe mer positiv utvikling i forsøkskommunene enn i landets øvrige kommuner. Dersom vi ser på andelen unge blant kandidater med stemmetillegg, er det ingen nevneverdig forskjell mellom forsøkskommunene og resten av kommunene. Samtidig har gjennomsnittsalderen på den gruppen som partiene prioriterer (de med stemmetillegg) gått noe opp ved valget i 2011. Det er med andre ord ikke noen klar tendens til at partiene prioriterer yngre kandidater ved det seneste valget, verken i forsøkskommunene eller i andre kommuner.

Endelig ser vi at det i både i 2007 og 2011 var svært få førstekandidater mellom 18 og 25 år. Dette gjelder for forsøkskommunene så vel som de andre kommunene. Samtidig viser tabellen en viss økning i gjennomsnittsalderen på førstekandidatene i forsøkskommunene. I de øvrige kommunene er det ikke en tilsvarende økning. Det materialet som presenteres her tyder med andre ord ikke på at nominasjonskomiteene hverken i forsøkskommunene eller i andre kommuner har gitt noen klar prioritet til unge kandidater.

De to siste radene i tabellen viser utviklingen mellom de to valgene for de innvalgte. Her fremkommer det et klarere mønster. Gjennomsnittsalderen blant representantene i forsøkskommunene går noe ned fra 2007 til 2011, mens den ikke gjør det i øvrige kommuner. Først og fremst observerer vi en økning i andel representanter i aldersgruppen 18-25 år. Økningen er klar i forsøkskommunene, en del svakere i andre kommuner, selv om det også der er en økning. Ser vi på de innvalgtes gjennomsnittsalder, observerer vi en reduksjon på 1,1 år i forsøkskommunene, mens vi i praksis ikke kan identifisere noen endring i de øvrige kommunene.

Alt i alt er inntrykket at det er vanskelig å se noen klare effekter av stemmerettsforsøket på rekrutteringen av unge kandidater, men det har vært en noe større økning av andelen unge på listene i forsøkskommunene enn i de kommunene som ikke deltok i forsøket. Dette mønsteret reflekteres imidlertid ikke i gjennomsnittsalderen blant listekandidatene og kan derfor ikke sies å være et klart funn.

Det mest interessante resultatet fra tabell 12 er at velgerne i forsøkskommunene later til å ha favorisert de yngre kandidatene på listene. Forsøket kan med andre ord ha hatt den effekten at velgerne gjennom listeretteringer har gitt uttrykk for sine preferanser i favør av yngre kandidater.

Dette resultatet indikerer at det er velgerne, ikke partiene som er de mest aktive aktørene for å fremme unge kandidaters muligheter til å bli valgt inn. Det finnes imidlertid en mulighet for at partiene aktivt legger til rette for at velgerne kan øve innflytelse gjennom personstemmegivning. Vi har undersøkt om partienes tilbøyelighet til å «åpne opp listene» ved å nominere færre kandidater med stemmetillegg varierer mellom forsøkskommunene og de andre kommunene. Resultatet av denne analysen er vist i tabell 13.

Tabell 13. Andel kandidater med stemmetillegg og rettingsandel i forsøkskommuner og øvrige kommuner

	2007		2011		Endring 2007-2011	
	Forsøks-komm.	Øvrige	Forsøks-komm.	Øvrige	Forsøks-komm.	Øvrige
<b>Andel kandidater med stemmetillegg</b>	11,3	11,5	10,5	11,3	-0,8	-0,2
<b>Rettingsandel</b>	53,0	51,4	52,1	53,0	-0,9	1,6

Tabell 13 gir ikke noe grunnlag for å hevde at partiene i forsøkskommunene selv har lagt til rette for at velgerne skal kunne øve spesiell innflytelse over sammensetningen av kommunestyret. Til tross for at andel kandidater med stemmetillegg reduseres noe mer i forsøkskommunene enn i de øvrige kommunene, er endringene mellom de to valgene meget små. Når det gjelder rettingsandelen, ser vi at den

faller noe i forsøkskommunene, mens den øker i de øvrige kommunene. Men selv om velgerne i forsøkskommunene ikke er spesielt aktive listerettere, kan det godt tenkes at de som faktisk endrer på listene oftere stemmer frem unge kandidater.

Dette resonnementet skal vi forfølge ved å stille spørsmålet om det er slik at de unge innvalgte kom inn i kommunestyrene som følge av listeretteringer. I tabell 14 har vi undersøkt hvor stor andel av de innvalgte som hadde en lavere plassering på listen enn det antallet mandater deres parti fikk ved valget. Vi har med andre ord konstruert en dummyvariabel som gis verdien 1 i de tilfellene der representanten hadde lavere plassering på listen enn det antallet representanter deres liste fikk valgt inn. Motsatt har variabelen verdien 0 i de tilfellene der representanten hadde samme eller høyere listeplassering enn det antallet mandater listen fikk. I denne tabellen har vi dessuten beregnet separate tall for de yngste representantene, altså aldersgruppen 18–21 år.

Tabell 14. Andel representanter valgt inn som følge av listeretteringer

	Forsøkskommuner		Øvrige		Totalt	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall
<b>Alle representanter</b>	23,9	140	23,4	2386	23,4	2526
<b>Representanter 18-25</b>	37,7	23	34,3	205	34,6	228
<b>Representanter 18-21</b>	46,2	18	38,2	123	39,1	141

Tabellen viser at i alt 2.526 av landets kommunestyrerepresentanter, eller 23,4 %, ble valgt inn som en konsekvens av at velgerne ga dem personstemmer. Dersom vi flytter blikket til de unge kandidatene, ser vi at en klart større andel av disse kan sies å være velgervalgte, 34,6 %. Går vi videre til de yngste kandidatene – førstegangsvelgerne – stiger andelen velgervalgte ytterligere, til 39,1 %. Forskjellen er altså klar, og bekrefter langt på vei antakelsen om at det i første rekke er velgerne

som har mobilisert for å få valgt inn unge kandidater. I tillegg ser vi at effekten av velgernes personstemmer på andelen unge representanter er størst i forsøkskommunene, der 37,7 % i aldersgruppen 18–25 og hele 46,2 % i aldersgruppen 18–21 var velgervalgte. Dette tyder på at budskapet om viktigheten av å få inn yngre representanter har hatt stor appell blant velgerne i forsøkskommunene, betydelig større appell blant velgerne enn hos nominasjonskomiteene i de samme kommunene. Forskjellen mellom velgerne og nominasjonskomiteene fremkommer når vi sammenlikner tabell 13 og 14. Også i de øvrige kommunene fremstår velgerne som de viktigste pådriverne for å få unge inn i kommunestyrene, men tendensen er aller klarest i forsøkskommunene.

Trolig bidrar terrorhandlingene 22. juli til å forklare det mønsteret som fremkommer i tabell 14. En mulig tolkning er at differansen mellom unge og øvrige representanter i øvrige kommuner er en 22. juli-effekt, mens den differansen vi observerer mellom forsøkskommunene og øvrige kommuner når det gjelder andel velgervalgte unge representanter kan forstås som en effekt av deltakelse i forsøket.

I tabell 15 vises gjennomsnittsalderen blant de «velgervalgte» representantene sammenliknet med de øvrige representantene i henholdsvis forsøkskommunene og de øvrige kommunene.

Tabell 15. Gjennomsnittsalder blant velgervalgte representanter til kommunestyrene

	Forsøkskommuner	Øvrige kommuner	Totalt
<b>Ikke velgervalgte</b>	47,0	47,8	47,7
<b>Velgervalgte</b>	42,7	46,7	46,4
<b>Differanse</b>	4,3	1,1	1,3

Oversikten over forskjeller i gjennomsnittsalder viser de samme trekkene som vi observerte i tabell 14 da vi så på andeler velgervalgte blant de yngste representantene. I landet som helhet er det en tendens til at de velgervalgte representantene er noe yngre enn representanter som ikke er valgt inn ved hjelp av velgernes rettinger. Men tabell 15 viser at denne forskjellen er betydelig større i forsøkskommunene enn i de

øvrige kommunene. Forskjellen i gjennomsnittsalderen på de ikke-velgervalgte og de velgervalgte i forsøkskommunene er såpass stor som 4,3 år, mens den i de andre kommunene er på 1,1 år. Igjen får vi bekreftet at velgerne, særlig i forsøkskommunene, har gjennomført målrettede endringer på listene for å få de yngste kandidatene valgt inn i kommunestyrene. Deltakelse i stemmerettsforsøket har mobilisert velgerne i langt sterkere grad enn partiene.

Vi skal imidlertid ikke helt avskrive muligheten for at partiene har lagt til rette for at velgerne stemte på unge kandidater. Ettersom valget ble et ungdomsvalg (se Bergh og Ødegårds kapittel), var det naturlig for partiene å fremheve sine unge kandidater i valgkampen. I tabell 7 observerte vi at rundt 40 % av partilagene sa at de hadde kjørt fram unge kandidater spesielt, og andelen var større i de største kommunene. I den grad partiene prioriterer unge kandidater i valgkampen, vil det også kunne bidra til listeretting i favør av de unge.

I tabell 16 ser vi nærmere på hvordan de unge representantene fordeler seg på de enkelte kommunene som deltok i stemmerettsforsøket. Tabellen er sortert etter prosentandel representanter i aldersgruppen 18–25 år. I spørreundersøkelsen til lokale partier og lister så vi at unge kandidater i størst grad ble prioritert i nominasjon og valgkamp i større kommuner. Tabell 16 viser at det samme gjelder valgresultatet: De største forsøkskommunene, som Stavanger, Ålesund og Lørenskog, fikk valgt inn flest unge representanter. I de to førstnevnte kommunene var over 20 prosent av bystyrepraesentantene 25 år eller yngre. I både Stavanger og Ålesund ble halvparten av de unge representantene valgt inn som følge av velgernes personstemmer, slik at over 10 prosent av bystyret var det vi har kalt velgervalgte unge representanter. Unge kandidater er blitt valgt inn i nesten alle forsøkskommunene, men representasjonen er likevel mer beskjeden i de mindre kommunene.

Som nevnt tidligere i kapitlet, er det flere grunner til at det er lettere for partier i store kommuner å nominere unge kandidater på listene: Egne ungdomsorganisasjoner fremmer unge kandidater innad i partiene, og færre unge flytter ut av kommunen for å ta utdanning. Når det gjelder spørsmålet om unge kandidater faktisk blir valgt inn, kan vi føye til en annen forklaring: I større kommuner har kommunestyrene flere medlemmer, og det blir større rom for å få representert ulike grupper innenfor hvert parti.

Tabell 16. Representanter i aldersgruppen 18-25 år i forsøkskommunene i 2007 og 2011, etter kommune.

	Representanter i aldersgruppen 18-25 år				Totalt antall representanter i kommunestyret	
	Antall		Prosent		2007	2011
Kommune	2007	2011	Velger- valgte i 2011*	2011		
Stavanger	8	16	8	23,9	67	67
Ålesund	3	10	5	20,4	49	49
Lørenskog	0	8	3	17,0	47	47
Hamar	2	5	2	12,8	39	39
Porsgrunn	3	6	1	12,2	49	49
Gjesdal	2	3	2	11,1	25	27
Kautokeino	0	2	0	10,5	19	19
Hammerfest	0	3	1	10,3	29	29
Austevoll	2	2	1	9,5	21	21
Grimstad	1	3	1	8,6	35	35
Re	2	2	1	8,0	25	25
Luster	1	2	1	8,0	29	25
Longyearbyen**	0	1	0	6,7	15	15
Kåfjord	2	1	0	5,9	17	17

Forts. neste side

<b>Mandal</b>	0	2	0	5,7	35	35
<b>Namdalseid</b>	0	1	0	5,3	19	19
<b>Vågå</b>	2	1	0	4,8	21	21
<b>Sigdal</b>	0	1	0	4,8	21	21
<b>Marker</b>	2	1	1	4,0	25	25
<b>Osen</b>	0	0	0	0,0	15	15
<b>Tysfjord</b>	2	0	0	0,0	17	17

\* Valgt inn fra en plass på listen som ikke ville ha gitt uttelling hvis listeplasseringen avgjorde.

\*\* Tall for Longyearbyen er hentet fra valgoppgjøret, stilt til rådighet av lokalstyret.

I den siste analysen returnerer vi til spørsmålet om alderssammensetningen blant listekandidatene i kommunene. Vi reiser her spørsmålet om hvilke forhold som generelt kan bidra til å forklare alderssammensetningen på listene. Er alderssammensetningen på listene påvirket av trekk ved kommunene?

Som vi tidligere har vært inne på, er det grunn til å reise spørsmålet om betydningen av velgernes rettinger for alderssammensetningen blant kommunestyrerepresentantene. Men det kan også tenkes at partiene i en kommune som er preget av et aktivt elektorat vil forsøke å komme velgerne i møte og nominere kandidater som de antar vil trekke personstemmer. En mulig antakelse er således at *andelen velgere som retter på stemmeseddelen ved tidligere valg* vil kunne bidra til å trekke gjennomsnittsalderen blant listekandidatene ned. Hypotesen er at partiene antesiperer velgernes personvalg på basis av rettingsatferd ved tidligere valg. Vi har derfor inkludert andelen som rettet på stemmeseddelen ved valget i 2007 i analysen.

Videre er det rimelig å anta at alderen på elektoratet har betydning for alderssammensetningen på partilistene. Dette kan være en indirekte effekt som går ut på at partiene har sterke incentiver til å sette sammen en relativt ung liste i de kommunene der elektoratet er ungt. Vi har derfor inkludert i regresjonsmodellen en dummyvariabel for *andelen velgere som er under 24 år*.

Videre har vi tatt inn to variabler for styrken til de to partiene som klarest gikk inn for stemmerettsforsøket: *Sosialistisk Venstreparti* og *Venstre*. Antakelsen er at stor oppslutning om disse to partiene vil bidra til å senke gjennomsnittsalderen på valglistene. Samtidig antar vi at det å ha *deltatt i stemmerettsforsøket* vil føre til at partiene søker å redusere gjennomsnittsalderen på listene samt at velgerne i større grad blir gjort oppmerksom på yngre velgere. Med andre ord tilsier både stemmemaksimerings- og oppmerksomhetshypotesene at gjennomsnittsalderen blant listekandidatene blir lavere.

En annen antakelse er at graden av *konkurranse mellom partiene* i kommunen kan ha betydning for sammensetningen av listene. Argumentet bygger på observasjoner fra studier av nominasjonsprosessene i kommunene (Ringkjøb og Aars 2007) der det fremgår at dyktighetshensyn er viktigere for partiene enn representativitetshensyn. I kommuner med liten konkurranse om valg/gjenvalg er det mer sannsynlig at partiene kan tillate seg å sette opp lister med nye og eventuelt unge kandidater. Motsatt vil tett partikonkurranse ventelig føre til at partiene satser på kjente og erfarne kandidater. Variabelen er operasjonalisert som avstanden i stemmetall mellom største og nest største parti i kommunestyret.

I tillegg til disse variablene kontrollerer vi for kommunenes økonomi (målt som frie inntekter pr innbygger), folketall og andel innbyggere med universitetsutdanning.

Tabell 17 viser en regresjonsanalyse gjennomført på kommunenivå der gjennomsnittlig alder blant listekandidatene er avhengig variabel.



Tabell 17. Regresjonsanalyse av faktorer som kan påvirke gjennomsnittsalderen på listene til kommunestyrevalg. Lineær regresjon. (N=428)

Variabel	Koeffisient	Standardfeil	t-verdi
<b>Rettingsandel 2007</b>	-,040	,012	-3,42
<b>Andel velgere under 24 år</b>	-,401	,046	-8,64
<b>Deltatt i stemmerettsforsøket</b>	-,416	,478	-0,87
<b>Pro SV</b>	-,012	,025	-0,51
<b>Pro Venstre</b>	,005	,025	0,28
<b>Partikonkurranse</b>	-,000	,009	-0,05
<b>Frie inntekter pr. 1000 innbyggere</b>	-,000	,000	-7,63
<b>Folketall</b>	-,000	,000	-3,31
<b>Andel innbyggere med universitetsutdannelse</b>	,097	,026	3,79
<b>Konstant</b>	66,439	1,631	40,73

Modellens forklaringskraft er god. Justert  $R^2 = 0,39$ , det vil si at 39 % av variasjonen i den avhengige variabelen er forklart gjennom de variablene som er inkludert i modellen. For det første observerer vi at andelen innbyggere som retter på listene har en signifikant negativ effekt på alderssammensetningen, det vil si at et aktivt elektorat fører til at partiene nominerer yngre listekandidater. For det andre ser vi at mange unge velgere i elektoratet også har en klart signifikant effekt på gjennomsnittsalderen på valglistene, og sammenhengen er slik vi antok: Mange unge velgere bidrar til at yngre kandidater får plass på listene. Som de bivariate analysene antydte, har det ikke noen signifikant effekt på alderssammensetningen om kommunen deltok i stemmerettsforsøket. De tre politiske variablene (Pro SV, Pro Venstre og partikonkurranse) har heller ikke noen effekt på den avhengige variabelen. Det har derimot økonomivariabelen, frie inntekter pr innbygger. Der kommunene har relativt stort økonomisk handlingsrom

er det en tendens til at listekandidatene er yngre. Det er videre en signifikant tendens til at listekandidatene er yngre i store kommuner. Dette resultatet er i tråd med resultater fra surveyundersøkelsen av partiene. Der fremgikk det at de unge deltok oftere på nominasjonsmøter i store enn i små kommuner. Effekten av andel med universitetsutdannelse er imidlertid motsatt. I kommuner med mange høyt utdannede innbyggere er det en tendens til at listekandidatene er eldre.

## Avslutning

Analysene av spørreundersøkelsen til lokale partilag og lister viser, for det første, at oppslutningen om stemmerettsforsøket har vært sterk i forsøkskommunenes partier. Selv om partiene kunne ha vært mer aktive utad i valgkampen, har de på mange måter gjort sin jobb internt: mange partilag har inkludert ungdom i prosessen, og nominasjonsprosessen har bidratt til å få fram unge kandidater. Det er likevel betydelige forskjeller etter kommunens og partiets størrelse: de står overfor ganske ulike rammebetingelser og utfordringer. I små kommuner der ungdommene flytter ut for å ta utdanning, og i små partilag uten en egen ungdomsorganisasjon i kommunen, er det vanskeligere å få rekruttert unge kandidater.

Partienes innsats gjenspeiles imidlertid ikke i analysen av listekandidatene, som viser at partiene i liten grad har nominert flere unge på listene ved valget i 2011 enn ved det foregående valget. Det er heller ikke noen klare forskjeller på listenes alderssammensetning i forsøkskommunene og de øvrige kommunene. Med andre ord synes det som om partiene ikke har endret sin nominasjonspraksis i forbindelse med stemmerettsforsøket. Det er ingen grunn til å tvile på at de lokale partiene og listene i forsøkskommunene har gjort en innsats for å rekruttere unge kandidater – men innsatsen ser ikke ut til å skille seg fra det som er vanlig praksis ved kommunevalg. Dette resultatet indikerer at partienes praksis følger et sett standardiserte operasjonsprosedyrer som vanskelig lar seg endre fra ett valg til det neste. En årsak kan være at mange lokale partilag er små og helt avhengige av frivillig arbeid, og dermed mangler tid og kapasitet til å gjøre en ekstra innsats. Det er således hypotesen om organisasjonsmessige rutiner som synes å få sterke støtte når vi ser på sammensetningen av listene.

Mønsteret er imidlertid et annet når vi analyserer alderssammensetningen blant de som ble valgt inn i kommunestyrene.

Her observerer vi en klar forskjell på sammensetningen av listene og sammensetningen av kommunestyrene ved at det er en større andel unge i kommunestyrene enn på listene. Dette tyder enten på at partiene har lagt til rette for at velgernes personstemmer skal kunne spille en viktig rolle eller at velgerne selv har mobilisert for å få flere unge listekandidater valgt inn. Våre resultater peker i retning av at det er velgerne som har vært de aktive for å endre alderssammensetningen i kommunestyrene. Andelen velgervalgte er betydelig større blant unge enn blant eldre representanter. Mønsteret er klart når vi ser landets kommuner under ett, men aller sterkest er tendensen i forsøkskommunene. Velgernes rettinger på listene har vært målrettede, og målet har vært å få flere unge inn i kommunestyrene. Enkelte observasjoner fra spørreundersøkelsen kan likevel tyde på at partiene i noen grad har bidratt til at velgerne favoriserer unge kandidater med sine personstemmer. I spørreundersøkelsen oppgir 40 prosent av partilagene at de har satset spesielt på unge kandidater i valgkampen. Selv om de unge ikke har blitt prioritert på listene, har de fått oppmerksomhet i valgkampen. Denne observasjonen gir en viss støtte til det vi har kalt oppmerksomhetshypotesen. Ungdom som gruppe fikk en fremskutt plass på den politiske dagsordenen ved valget i 2011, blant annet ved at de ble prioritert av partiene i valgkampen. Dette kan i sin tur ha bidratt til å gjøre velgerne mer tilbøyelige til å gi sine personstemmer til yngre kandidater. I tillegg kommer den allmenne mobiliseringen etter terrorhandlingene – som fant sted etter nominasjonene, men før valget. Dette kan bidra til å forklare at vi finner en sterkere prioritering av unge på valgdagen enn i nominasjonene.

## Referanser

- Berglund, Frode (2007). «Rekruttering av unge folkevalgte til lokalpolitikken», *Tidsskrift for ungdomsforskning* (7), 1:3–26.
- Berglund, Frode og Marte Winsvold (2005). *Unge folkevalgte. Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk*. Rapport 2005:9. Oslo: NIBR.
- Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars (2008). *To valg med ny personvalgordning – Kontinuitet eller endring?* Rapport 9. 2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Cyert, Richard M. og James G. March (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Heidar, Knut og Jo Saglie (2002). *Hva skjer med partiene?* Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Karlsen, Rune (2009a). *Election Campaigns and New Media Technology*. Doktoravhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Karlsen, Rune (2009b). «Nasjonalt fokus i lokalvalgkamp: Om velgernes lokalpolitiske mediemiks», i Jo Saglie (red.): *Det nære demokratiet – lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt.
- Kingdon, John (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Narud, Hanne Marthe (2008). «Partienes nominasjoner: Hvem deltar? Og spiller det noen rolle?», *Tidsskrift for samfunnsforskning* (49), 4:543–573.
- Norris, Pippa og Joni Lovenduski (1995). *Political recruitment: gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ringkjøb, Hans-Erik og Jacob Aars (2007). «Partidemokrati uten deltakere? Om partienes nominasjonsprosesser i lokalpolitikken», *Tidsskrift for samfunnsforskning* (48), 3:319–348.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and party systems: a framework for analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Winsvold, Marte og Gro Sandkjær Hanssen (2012). «Den lokale mediedekningen av e-valgforsøket. Lokale medier som opinionsdannende aktører», i Signe Bock Segaaard og Jo Saglie (red.): *Evaluering av forsøket med e-valg 2011*. Rapport 2012:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ødegård, Guro og Johannes Bergh (2011). *Unge i tradisjonell politikk. Deltakelse i valg, kommunestyre og partier*. Notat til NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Aarebrot, Erik og Jo Saglie (2013). «Linkage in Multi-level Party Organizations: The Role(s) of Norwegian Regional Party Branches», *Regional and Federal Studies*, DOI:10.1080/13597566.2013.806303



### 3.4. Finnes en ideell stemmerettsalder? En analyse av debatter og forskning rundt stemmerett for 16-åringer<sup>146</sup>

**Guro Ødegård**

I byen Berkeley i California – best kjent som arnestedet for de store menneskerettighetskampene i USA på 50-tallet og ungdomsopprøret på 60-tallet – er det møte i bystyret den 24. mai 2005. To av bystyremedlemmene i samarbeid med The National Youth Rights Association hadde fremmet forslag om å starte prosessen med å gi 16-åringer stemmerett ved lokalvalgene. En gruppe på rundt ti ungdommer entret podiet for å argumentere for forslaget og svare på spørsmål fra bystyremedlemmene. «Om jeg kunne, skulle jeg gitt dere som står her, stemmerett umiddelbart, men jeg er redd for at vanlige 16-åringer bare stemmer på de populære kandidatene, kjendiser og sånn», sa en av representantene. En ung jente ba om ordet: «Nå var det vel ikke akkurat 16-åringer som valgte en Hollywood-stjerne til guvernør i California.» Forslaget om stemmerett for 16-åringer ble nedstemt med én stemme overvekt. Tre representanter stemte blankt.

Ved lokalvalget i 2011 får samtlige 16-åringer i 20 utvalgte norske kommuner samt Longyearbyen lokalstyre på Svalbard reell stemmerett, som en forsøksordning (Stortingsmelding nr. 33 2007–2008).<sup>147</sup> Den

---

146. Artikkelen er publisert i *Tidsskrift for ungdomsforskning* i 2011 (vol. 11, s. 3-31), altså før gjennomføringen av forsøket ved valget 2011. Takk til Kristinn Hegna i redaksjonen for *Tidsskrift for ungdomsforskning* for svært gode kommentarer og råd underveis i skriveprosessen. Takk også til Jo Saglie og Johannes Bergh ved Institutt for samfunnsforskning for verdifull kvalitetssikring underveis. Tidsskriftets to anonyme konsulenter har i slutfasen gitt gode og målrettede tilbakemeldinger. Tusen takk.

147. Det var i juni 2008 regjeringen ved daværende kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa (Senterpartiet) i Stortingsmelding nr. 33 (2007–2008)

lille historien fra Berkeley illustrerer at 16-åringers formelle innflytelse gjennom stemmeseddelen er et tema som er på den politiske dagsorden i flere land enn i Norge, forslaget er kontroversielt, og det hersker stor usikkerhet rundt konsekvensene. Det ligger slik sett ingen *automatikk* i at stemmeretten blir en lovfestet rettighet for samtlige 16-åringer i Norge. Dette er et spørsmål som vil være gjenstand for en politisk prosess, blant annet i lys av de erfaringer man gjør seg gjennom forsøket, men også gjennom ulike interessegruppers folkelige og politiske mobilisering.

Kan en reduksjon av stemmerettsalderen styrke valgdemokratiet? Spørsmålet ligger som et bakteppe for artikkelens målsetting, som er å øke vår forståelse av mulige konsekvenser ved en slik stemmerettsreform. Artikkelen bygger på en gjennomgang av relevante skriftlige dokumenter som belyser argumenter for og imot en senking av stemmerettsalderen. Foruten en lang rekke pamfletter og policydokumenter fra europeiske organisasjoner og institusjoner som arbeider for redusert stemmerettsalder, omfatter materialet også offentlige utredninger fra Storbritannia, Sverige og Norge som drøfter og konkluderer i dette spørsmålet. I datamaterialet inngår også en rekke empiriske forskningsarbeider.

Tre overordnede spørsmål reises: Hvilke perspektiver gjenfinnes i debattene? Hvilke argumenter veier tyngst når konklusjoner skal trekkes? Hvilke argumenter kan understøttes eller avvises på bakgrunn av empirisk forskning? På bakgrunn av analyser av tidligere forskning spørres det mer presist om man kan anta at 16-åringer vil bruke stemmeretten sin, og om de er modne nok til å gjennomføre kunnskapsbasert stemmegivning. I lys av dette kildematerialet vil det

fremmet forslag om en forsøksordning ved lokalvalget i 2011 der 16-åringer i noen få, utvalgte kommuner skulle få stemmerett. Med Stortingets godkjenning ble landets kommuner invitert til å delta i forsøket. 143 kommuner ønsket å være med, og 20 kommuner samt Longyearbyen lokalstyre (Svalbard) ble valgt ut. De utvalgte kommunene er: Marker (Østfold), Lørenskog (Akershus), Hamar (Hedmark), Vågå (Oppland), Sigdal (Buskerud), Re (Vestfold), Porsgrunn (Telemark), Grimstad (Aust-Agder), Mandal (Vest-Agder), Gjesdal (Rogaland), Stavanger (Rogaland), Austevoll (Hordaland), Luster (Sogn og Fjordane), Ålesund (Møre og Romsdal), Osen (Sør-Trøndelag), Namdalseid (Nord-Trøndelag), Tysfjord (Nordland), Kåfjord (Troms), Hammerfest (Finnmark), Kautokeino (Finnmark).

avslutningsvis bli drøftet hvilke mulige utfordringer og konsekvenser man vil møte dersom norske 16-åringer får stemmerett.

Drøftelsene rundt utvidelse av stemmeretten skjer parallelt i en rekke demokratiske land. Det er neppe tilfeldig. Stemmeretten kan ses på som en seismograf som er var for samfunnsmessige endringer; både nasjonale og internasjonale strømninger. Tidligere justeringer, som eksempelvis innføring av allmenn stemmerett for kvinner i 1913 eller stemmerett ved lokalvalg (kommune- og fylkestingsvalg) for utenlandske statsborgere med mer enn tre års botid i Norge (1983), ble innført som en konsekvens av datidens bredere samfunnsstrømninger relatert til menneskerettslige spørsmål. Slik også for 16-åringers stemmerett. Synet på ungdom som meningsbærende aktør med rett til å bli hørt er lovfestet i Norge og i en rekke andre land på bakgrunn av ratifiseringen av FNs barnekonvensjon (De forente nasjoner 1989[2003]) (for ytterligere drøftelse, se Ødegård og Aars, under utgivelse). Spørsmålet må også forstås i lys av den økende bekymring forskere og politiske myndigheter både i inn- og utland uttrykker med tanke på den svekkede valgdeltagelsen vi har sett over flere tiår (Wagner mfl., under utgivelse).

I de følgende avsnitt vil jeg kort presentere de kontekstuelle betingelser for debatten, først ved å vise til de land som allerede har redusert stemmerettsalderen, dernest å presentere den historiske utviklingen av stemmerettsalderen i Norge.

## Land med stemmerett for 16-åringer

Stemmerettsalderen i de aller fleste av verdens demokratiske land er 18 år. Det er bare tolv land i verden som opererer med en stemmerettsalder over 18 år.<sup>148</sup> Av europeiske land er det bare Østerrike som har innført allmenn stemmerett for 16-åringer, hvilket betyr at de kan stemme ved samtlige valg (kommune-, delstats-, parlaments- og europaparlamentsvalg). Dette skjedde i 2007. Av land ellers i verden er det bare Cuba og Nicaragua som har allmenn stemmerett for 16-åringer. Det er noen land som også opererer med 16- eller 17-årsgrense for

---

148. Dette er Liechtenstein, Monaco, Usbekistan, Malaysia, Japan, Sør-Korea, Taiwan, Marokko, Tunisia, Kamerun, **Sentralafrikanske** republikk og Gabon ([www.duf.dk](http://www.duf.dk), [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)).



stemmerett, men da med ulike begrensninger knyttet til sivil status, yrkesdeltagelse m.m.<sup>149</sup>

I Europa for øvrig er det flere land som har innført lavere stemmerettsalder begrenset til kommunale og regionale valg. Før Østerrike gjennomførte stemmerettsreform for samtlige valg, hadde 16-åringer i flere delstater kunnet stemme både ved kommune- og delstatsvalg i perioden 2003–2005 (Electoral Commission 2004). Tyskland var tidligere ute da flere delstater ga stemmerett til 16-åringer ved kommunevalg allerede fra midten av 1990-tallet (Ungdomsstyrelsen 1999, Electoral Commission 2004).<sup>150</sup> I dag har 16-åringer stemmerett ved kommunevalgene i åtte delstater. I en av disse (Bremen) er stemmeretten utvidet til også å gjelde delstatsvalg. Delstaten Glarus i Sveits innførte i 2007 16-årsgrense for stemmerett både ved kommune- og delstatsvalget. Også øygruppene Isle of Man (2006), Jersey (2007) og Guernsey (2007) – som er egne administrative enheter underlagt den britiske krone – innførte 16-årsgrense for stemmerett ved valg til de lokale styringsorganer.

Gjennom det siste tiåret har med andre ord kommunale og regionale myndigheter i flere europeiske land gjennomført denne stemmerettsreformen. Videre har land som Danmark, Finland og Irland nedsatt stemmerettskommisjoner som drøfter tematikken inngående.<sup>151</sup> Danmark og Finland har også gjennomført frivillige prøvevalg med redusert stemmerettsalder ved kommunevalg de siste årene.<sup>152</sup>

---

149. Brasil har stemmerett for 16-åringer, men vernepliktige får ikke stemme. Indonesia har stemmerettsalder på 17 år, men er du gift, får du stemme uansett alder. I Filippinene kan man stemme som 16-åring ved lokalvalgene og som 16-åring ved parlamentsvalget dersom man er gift (for en oversikt, se Dansk Ungdoms Fællesråd (2010). Valgretsalder – i verden. København: Dansk Ungdoms Fællesråd. Hentet fra [http://duf.dk/uploads/tx\\_templavoila/DUF\\_Fakta\\_Valgret\\_i\\_verden\\_06.pdf](http://duf.dk/uploads/tx_templavoila/DUF_Fakta_Valgret_i_verden_06.pdf)).

150. Dette var delstatene Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein og Hessen. I Hessen ble stemmerettsreformen aldri gjennomført, da et politisk skifte omgjorde vedtaket før valget. I senere tid har Berlin og Bremen også redusert stemmerettsalderen, se [http://en.wikipedia.org/wiki/Voting\\_age#G](http://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age#G).

151. [http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret\\_til\\_16\\_aarige/valgretskommission/](http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret_til_16_aarige/valgretskommission/), [http://duf.dk/index.php?id=258&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=1346&cHash=f0abf2667e](http://duf.dk/index.php?id=258&tx_ttnews[tt_news]=1346&cHash=f0abf2667e).

152. Det danske prøvevalget ble gjennomført på initiativ av Dansk Ungdoms Fællesråd og Kommunernes Landsforening i 2009. For ytterligere informasjon om prøvevalget,

Tematikken har også beveget seg over til overnasjonale politiske fora. Den 7. september 2010 behandlet Europarådets komité for politiske anliggende en redegjørelse om fordeler og ulemper ved å innføre 16-årsgrense for stemmerett i rådets medlemsland. Debatten er planlagt å gjennomføres i Europarådets parlamentarikerforsamling (*Parliamentary Assembly*) i april 2011.<sup>153</sup> Resolusjonsforslaget som skal debatteres, inneholder en anbefaling til medlemslandene om en allmenn stemmeretts- og valgbarhetsalder på 16 år (Jensen 2011).

## Stemmerettens utvikling i Norge

Allmenn stemmerett i Norge må sies å være av relativt ny dato. Det var først i 1919 at samtlige borgere over en viss alder fikk avgi stemme ved offentlige valg. Inntil da hadde menn (over 25 år) hatt stemmerett siden 1889 og kvinner siden 1913. Hele tiden fram til 1919 var stemmeretten unntatt personer som gikk på forsorgen eller fattigkassa. Når denne begrensningen ble tatt bort, var det altså bare riktig alder og norsk statsborgerskap som var kriteriene for å få stemmerett. I dag har alle norske statsborgere som har fylt eller fyller 18 år i valgåret, stemmerett ved lokalvalg (dvs. kommune- og fylkestingsvalg, valgloven § 2-2) og ved stortingsvalg (Grl. § 50). Utenlandske statsborgere med mer en tre års botid i Norge har stemmerett utelukkende ved lokalvalgene (valgloven § 2-2). Det er verd å merke seg at de utvalgte 16-åringene som får stemme ved 2011-valget ikke har stemmerett ved fylkestingsvalget – bare ved kommunevalget.

Stemmerettsalderen de siste hundre årene har vært justert en rekke ganger. I nyere tid har det vært vanlig å se stemmerettsalderen i sammenheng med to andre aldersbestemte rettigheter, nemlig aldersgrensen for å bli folkevalgt (valgbarhetsalder)<sup>154</sup> og

se [http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret\\_til\\_16\\_aarige/proevevalg\\_2009/](http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret_til_16_aarige/proevevalg_2009/). I

Finland var det paraplyorganisasjonen Allianssi som gjennomførte prøvevalg i 2007: <http://www.helsinki.fi/htimes/domestic-news/politics/11998-voting-age-may-be-lowe-red-to-16-.html>.

153. Se [http://duf.dk/index.php?id=258&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=1346&cHash=f0abf2667e](http://duf.dk/index.php?id=258&tx_ttnews[tt_news]=1346&cHash=f0abf2667e), [http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=6169](http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6169).

154. I Grunnloven § 61 knyttes stemmeretten ved stortingsvalg også til retten til å være valgbar. Det samme gjøres ved kommune- og fylkestingsvalget i valgloven § 3-3.

myndighetsalder.<sup>155</sup> I dag er både stemmeretts-, valgbarhets- og myndighetsalderen 18 år. Men aldersgrensene for disse rettighetene har variert mye. Samkjøringen mellom dem ble første gang gjennomført i 1948, for så igjen å være forskjellige i perioden 1967 og 1979. I tabell 1 gis en oversikt over endringer i de tre aldersbestemte rettighetene gjennom forrige århundre.

Tabell 1. Endringer i stemmeretts-, valgbarhets- og myndighetsalder i Norge.

År	Stemmerett (Stortingsvalg)	Valgbarhet	Myndighet
1898	25 år (menn)	30 år	21 år <sup>156</sup>
1913*	25 år (kvinner)	30 år	21 år
1919	25 år (fattige)	30 år	21 år
1920	23 år	30 år	21 år
1946	21 år	30 år	21 år
1948	21 år	21 år	21 år
1967	20 år innen valgdagen	20 år	21 år
1972	20 år i løpet av valgåret	20 år	21 år
1978	18 år	18 år	21 år
1979	18 år i løpet av valgåret	18 år	18 år

Oversikten viser at *stemmerettsalderen* er den som hyppigst har blitt endret. Fra å være 25 år ble den i 1920 redusert til 23 år, for så å bli 21 år i 1946, 20 år i 1967 og endelig 18 år i 1978. *Valgbarhetsalderen* ved

155. Man er myndig når man juridisk sett er ansett som gammel nok til selv å slutte avtaler og råde over egne midler uten medvirkning fra verger (vergemålsloven § 1).

156. Myndighetsalderen hadde vært 21 år siden 1869. Før det var den 25 år.

stortingsvalg var helt fram til 1946 på 30 år, før harmoniseringen med de andre aldersgrensene ble gjennomført i 1948. I praksis betød dette at vilkårene for valgbarhet skulle være de samme som for stemmeretten, og det ble en automatisk kobling mellom stemmerettsalder og valgbarhetsalder ved stortingsvalg (Andenæs og Fliflet 2004). Gjennom stemmerettsforsøket ved lokalvalget i 2011 brytes dette prinsippet, da valgbarhetsalderen i forsøkskommunene fortsatt vil være 18 år.<sup>157</sup>

Ser vi på *myndighetsalderen*, har denne til sammenligning aldri vært over 21 år de siste hundre årene. Denne ble først redusert til 18 år i 1979, samme år som 18-åringene fikk stemme ved et stortingsvalg. Så sent som på 1970-tallet trengte man altså ikke å være myndig for å stemme på hvilke politikere som skulle styre landet.

## Debattene for og imot redusert stemmerettsalder

Debattene rundt stemmerettsalderen er preget av sterke interesseorganisasjoner og spredte politiske drøftelser. I dette forsøket på å samle og systematisere for- og motargumentene ligger en mengde pamfletter og policydokumenter fra en rekke europeiske interesseorganisasjoner som et bakteppe for analysene ([www.barneombudet.no](http://www.barneombudet.no), [www.votesat16.org.uk](http://www.votesat16.org.uk), [www.duf.dk](http://www.duf.dk), Hedelund 2010, Lindgren 2006, Reeves og Nadesan 2010). Hovedvekten i denne presentasjonen rettes imidlertid mot offentlige dokumenter fra et knippe utvalg og kommisjoner fra henholdsvis Storbritannia, Sverige og Norge. Det er flere grunner til denne avgrensningen. For det første er dette nordeuropeiske demokratier der temaet har blitt drøftet i flere utredninger. For det andre har utredningene både fra Storbritannia og Sverige en overføringsverdi til Norge, da argumentene og debattene er satt inn i en politisk prosess som er sammenlignbar med den norske. For det tredje speiler utredningene samlet sett bredden i argumentene som er dominerende i en europeisk kontekst, og for det fjerde – og på tross av felles argumentasjonsrekke – faller utredningene ned på ulike konklusjoner når det kommer til stemmerett for 16-åringene. Når det ikke er valgt

---

157. Det har ikke vært mulig å finne ut i hvilken grad stemmeretts- og valgbarhetsalder har fulgt hverandre ved lokalvalg før 1948. Det er imidlertid grunn til å tro at etter dette har de aldersbestemte rettighetene ved lokalvalgene vært harmonisert med stortingsvalgene.

dokumenter fra land som har erfaring med redusert stemmerettsalder, som Tyskland og Østerrike, har dette sammenheng med at tematikken ikke har vært gjenstand for debatt etter innføringen av reformen. Rett nok pågikk debatten før innføringen av 16-årsgrense for stemmerett, men det synes å være få offentlige utredninger eller kommisjoner som har drøftet for- og motargumentene på en inngående måte. I den grad dette finnes, er de mindre tilgjengelig for et internasjonalt (ikke tyskspråklig) publikum (se også Ungdomsstyrelsen 1999 vedr. tysk debatt).

Presentasjonen her baseres derfor på følgende kildemateriale: I 2004 kom rapporten fra den britiske valgkommissjonen (*The Electoral Commission*)<sup>158</sup> «Age of electoral majority», hvor det konkluderes med at stemmerettsalderen bør forbli 18 år. Rapporten er brukt som referansepunkt både for interessegrupper som arbeider for utvidelse av stemmeretten, og som utgangspunkt for mer faglige debatter og empiriske arbeider (se blant annet Chan og Clayton 2006, Milner 2010). Rapporten tar opp til vurdering et bredt tilfang av argumenter som også gjenfinnes til en viss grad i de andre tilsvarende utredninger som her er valgt ut. I 2006 kom en ny britisk rapport: «Power to the People», utgitt av den britiske maktkommisjonen (*The Power Commission*), nedsatt av stiftelsen Joseph Rowntree Reform Trust. Kommisjonen konkluderte med at stemmeretts- og valgbarhetsalderen burde senkes til 16 år.<sup>159</sup> I 2009 presenterte en ny kommisjon utnevnt av den britiske regjering, ungdomskommisjonen *Youth Citizenship Commission*, sine anbefalinger – som gikk ut på å beholde stemmerettsalderen på 18 år (Youth Citizenship Commission 2009).

I Sverige er det særlig to offentlig utvalg som har drøftet spørsmålet. I 1996 kom *Åldersgränsutredningens* «Bevakad övergång» (SOU 1996:111), der de presenterte en samlet oversikt over de aldersgrenser i samfunnet som berører unge mennesker opp til 30-årsalderen. Utvalget foreslår at 16-åringer skal få stemme ved kommunevalg og i kommunale folkeavstemninger. I 1997 kom *ungdomspolitiska kommittén* med sin utredning «Politik för unga», der svensk ungdomspolitikk diskuteres bredt. Komiteen drøfter senket stemmerettsalder, men konkluderer ikke. De foreslår derimot en

---

158. The Electoral Commission er et uavhengig organ, nedsatt av det britiske parlamentet for å følge den demokratiske prosessen i landet.

159. Dette gjelder ikke medlemmer av overhuset i det britiske parlamentet.

forsøksordning ved kommunevalget i 1998, et forslag som ikke møtte politisk støtte (SOU 1997:71). Denne utredningen er for øvrig den eneste som begrunner hvorfor stemmerettsalderen eventuelt bør settes til 16 år, framfor en annen alder. For det første går stort sett alle 16-åringer på videregående skole, noe som kan tjene som et insitament for skolen til å styrke undervisningen i politikk og demokrati. For det andre er 16 år allerede en viktig aldersgrense for skoleplikt, arbeidskontrakter osv. Ti år etter kom en svensk grunnlovsutredning som drøftet temaet i mindre omfang, men hvor konklusjonen gikk i motsatt retning, nemlig at stemmerettsalderen burde forbli 18 år (SOU 2008:125).

I Norge er det særlig to offentlige utredninger som diskuterer spørsmålet om redusert stemmerettsalder. I begge utvalgene var medlemmene delt i spørsmålet. Den siste ble levert av den regjeringsoppnevnte *lokaldemokratikommisjonen*. Her falt forslaget med åtte mot fem stemmer (NOU 2006:7). Fem år tidligere ble spørsmålet debattert i *valglovutvalget* (NOU 2001:3). Her gikk hele utvalget inn for at stemmeretten ved stortingsvalget skulle forbli 18 år, mens et mindretall (tre av i alt 17 medlemmer) gikk inn for at stemmeretten ved kommunevalg skulle senkes til 16 år.

Gjennomgang av de utvalgte dokumentene viser at hovedargumentene for og imot en stemmerettsreduksjon kan kategoriseres langs fire akser, som hver tar utgangspunkt i et knippe av argumenter. Dette er argumenter som bygger på demokratifremmende hensyn, utviklingspsykologiske argumenter om ungdoms modenhet til å ta politiske beslutninger, andre aldersbestemte rettigheter og plikter og konstitusjonell praksis (Cowley og Denver 2004, se også Ungdomsstyrelsen 2002, Levinsen 2010, Chan og Clayton 2006, Folkes 2004, Hedelund 2010). Disse fire hovedgruppene av argumenter er i enkelte sammenhenger sammenholdt, for eksempel i diskusjoner om hvorvidt manglende politisk modenhet kan være en fare for demokratiet. På bakgrunn av de nevnte dokumentene får vi et innblikk i

hvordan de ulike argumentene presentert ovenfor blir drøftet og veid opp mot hverandre – noe som også synliggjør hvilke *perspektiver* som er de mest tungtveiende i offentlige kommisjoners stillingstagning for eller imot redusert stemmerettsalder. I det følgende vil vi beskrive hovedtrekkene i de fire grunnleggende perspektivene, samtidig som vi innhenter eksempler fra utredningene nevnt ovenfor.

## Demokratihensyn

De *demokratiske* argumentene knytter seg til en oppfatning av at demokratiet vil bli styrket gjennom at 16-åringer får stemmerett. Selv om ungdom i dag har muligheten til å delta og påvirke gjennom andre kanaler som eksempelvis ungdomsråd, er disse først og fremst innrettet på områder som skole og fritid og fungerer mer som arena for informasjonsutveksling og diskusjoner (SOU 1996:111). Videre legger flere av utvalgene vekt på at stemmerettsreformen vil bidra til å utvide den demokratiske deltagelsen og øke ungdoms innflytelse over beslutninger som berører deres hverdagsliv, nærmiljø og framtid. Dette vil virke motiverende for videre politisk deltagelse, da en utvidelse av de unges plikter og rettigheter antas å føre til økt samfunnsansvar (NOU 2006:7 [utvalgets mindretall], SOU 1996:111, SOU 1997:71). Dette er også et argument den britiske maktkommisjonen løfter fram, da de mener at redusert stemmerettsalder vil kunne bidra til å møte den økende bekymringen for ungdomsgenerasjonens lave politiske deltagelse. Ved å koble unge mennesker til politikken i tidlig alder vil de også involveres i en meningsfull prosess som sikrer dem en reell innflytelse. Dette vil også ha en positiv effekt for deltagelsen videre i livet (Power Commission 2006).

Utvidet stemmerett er ikke bare til gode for de potensielt nye førstegangsvelgerne, men det vil også bidra til en demokratisering av samfunnet. Når en større del av befolkningen tar del i de politiske beslutningene, vil det øke legitimiteten til politiske beslutninger knyttet til lover og regler som berører unge mennesker (SOU 1996:111).

Videre har flere aktører påpekt at grunnskolenes demokratiundervisning har forbedret seg gjennom de siste tiårene. Dette taler for en utvidelse av stemmeretten. Argumentet er knyttet opp mot en forståelse av at ungdom generelt i dag kan mer om politikk og samfunnsliv enn tidligere generasjoner. Argumentet har lagt føringer for debatten, særlig i Storbritannia. Selv om den britiske valgkommisjonen gikk imot en senking av stemmerettsalderen, er dette et argument de mener på sikt kan endre forutsetningene for deres konklusjon. Betingelsen er at de demokratiskolerende programmer – både de obligatoriske innenfor utdanningsinstitusjonene og de mer frivillige former – får bedre fotfeste. Slik læring vil kunne redusere manglende politisk kunnskap hos ungdom. Kommisjonen mener også at det vil være uheldig med tanke på ungdoms forhold til demokratiske prosesser dersom avstand i tid mellom *teoretisk* lærdom og *praktisk* deltagelse blir for stor (Electoral Commission 2004).

At 16-åringer får stemmerett, sikrer også at de unge får like muligheter som eldre til å presentere sine interesser (Power Commission 2006, NOU 2001:3 [mindretallet i valglovutvalget]). Åldersgränsutredningen i Sverige løfter dette fram som et særlig viktig argument for å motvirke det som betegnes som *alderssegregering*. Når andelen eldre øker i befolkningen, kan man ikke utelukke at vi i framtiden tydeligere vil kunne se interessekonflikter i spørsmål om fordeling av velferdsgoder og samfunnets ressurser (SOU 1996:111).

Også interessegrupper og den øvrige opinionens holdninger til spørsmålet er løftet inn i debatten. At store frivillige organisasjoner støtter en aldersreduksjon, blir fremmet som et viktig argument. Samtidig påpeker den britiske valgkommisjonen at forslaget møter liten støtte i opinionen for øvrig. De påpeker også at det synes å være stor uenighet rundt spørsmålet også i ungdomsgruppen, noe også den svenske utredningen fra 1997 viser til. Argumentet om ungdoms kritiske holdninger har i ettertid vært omstridt, da andre studier har vist at 16-åringer er mer positive enn eldre aldersgrupper til å få stemme ved valg (Reeves og Nadesan 2010, SOU 1997:71). Opinionens motstand er altså blitt brukt som et *demokratisk* motargument. Et annet motargument av denne typen er de negative konsekvenser lavere stemmerettsalder vil ha for valgdeltagelsen. Det er ventet at deltagelsen vil gå ytterligere ned, da unge velgere stemmer i mindre grad enn eldre. Også valgkommisjonen mener at en stemmerettsreduksjon vil redusere den generelle valgdeltagelsen på kort sikt. De langsiktige effektene er mer omdiskuterte. Kommisjonen mener imidlertid at en potensiell framtidig valgdeltagelse ikke kan være det avgjørende argumentet for endringer i stemmerettsalderen. I tillegg påpeker de at det finnes andre kanaler for ungdoms politiske innflytelse, selv om de innser at unges deltagelse gjennom valg ville kunne bidra til at politikere behandler deres synspunkter mer seriøst (Electoral Commission 2004). Dette argumentet har både den svenske ungdomspolitiska kommittén og den britiske ungdomskommisjonen vært opptatt av (SOU 1997:71, Youth Citizenship Commission 2009). Når de likevel går imot en senking av stemmerettsalderen, er det blant annet fordi de ikke anser adgangen til stemmelokalene som nøkkelen for å øke de unges engasjement.



## Modenhhet

De mest benyttede motargumentene synes likevel å være knyttet opp mot *utviklingspsykologiske* perspektiver. I all hovedsak baserer disse seg på påstander om at 16-åringene har et lavere politisk kunnskapsnivå, lavere politisk interesse og påvirkes i større grad av ekstreme politiske synspunkter sammenlignet med eldre aldersgrupper. Dette leder til en frykt for at valgresultatet kan påvirkes negativt ved at de unges stemmer baseres på manglende samfunnsmessig forståelse og ansvarlighet. Den britiske valgkommissjonen mener spørsmålet om modenhet – eller mangel på modenhet – er det mest uavklarte argumentet knyttet til en utvidet stemmerett. Kommisjonen mener mange under 18 år vil være modne nok til å bruke sin rettighet til å stemme, men at også mange ikke vil være det. Samtidig vil man aldri kunne presisere nøyaktig hva som ligger i være «tilstrekkelig moden». Dette er et tema også den svenske ungdomspolitiska kommittén er inne på når de løfter fram risikoen for politisk ustabilitet. Unge antas i større grad enn eldre velgergrupper å vektlegge nye politiske budskap som ikke alltid er like gjennomtenkte. På den andre siden poengterer utvalget at det også indikerer et sunnhetstegn at unge i mindre grad enn voksne er bundet av vaner og partiidentifikasjon – noe som kan tyde på at de foretar reelle vurderinger av de ulike valgalternativene (SOU 1997:71). Både den britiske valgkommissjonen og den svenske ungdomspolitiska kommittén løfter fram skolens rolle som demokratiforbredende arena som avgjørende. Valgkommissjonen mener at på sikt kan skolens rolle være den enkeltfaktoren som bidrar til at 16-åringene får stemmerett på grunn av økt kunnskapsnivå. Like fullt hviler vurderingene rundt modenhet i stor grad på samfunnets holdninger til når man er moden nok til å inneha ulike plikter og rettigheter, og valgkommissjonen mener en større debatt – ikke bare om stemmerettsalder, men rundt myndighetsalder – ville vært nyttig. Utdanningsinstitusjonenes skoleringsprogrammer forbedres, og opinionens holdninger endres. Derfor mener kommissjonen at debatten rundt stemmerettsalder bør bli inngående drøftet på ny innen en fem- til sjuårsperiode (Electoral Commission 2004).

Forkjemperne for utvidet stemmerett mener imidlertid at manglende kunnskap eller modenhet ikke er et gyldig argument for å hindre unge mennesker i å stemme. Det generelle utdanningsnivået har økt, samtidig som ungdoms tilgang og mulighet til å skaffe seg

informasjon er langt bedre enn for tidligere generasjoner. Det er heller ikke slik at manglende forståelse, kunnskap eller interesse for politikk blir brukt som et argument mot at eldre velgere skal ha stemmerett. Man mister heller ikke sin stemmerett selv om man blir satt under verge, eller på andre måter ikke er i stand til å ta vare på seg selv (SOU 1996:111). Den svenske åldersgränsutredningen ser heller ikke noen forskjell i kravene til unges kompetanse når det gjelder å stemme ved riksdagsvalget versus kommunevalget. Når utvalget likevel falt ned på å begrense stemmeretten til kommunevalgene, var dette mer av pragmatiske hensyn knyttet til at 16-åringer i alle fall bør kunne påvirke saker som berører deres hverdagsliv der de bor.

## Andre rettighetsbaserte aldersgrenser

Motstandernes argumenter om manglende modenhet blir også parert av forkjemperne gjennom de mer *rettslige* argumentene. Dette knytter seg i korte trekk til det poenget at det finnes mange aldersgrenser under 18 år som regulerer unges plikter og rettigheter. Argumentet går ut på at når man for eksempel kan bli holdt strafferettslig ansvarlig, bør man også kunne være med å vedta de lovene som berører en (NOU 2001:3). «No taxation without representation», heter det i *Votes at 16* sin argumentasjonspamflett ([www.votesat16.com.uk](http://www.votesat16.com.uk)), med klare hentydninger til at 16-åringer er en viktig arbeidskraftressurs gjennom deltidsarbeid. Det argumenteres også for at ungdoms levekår i dag er sterkt forandret sammenlignet med tidligere generasjoners levekår, samtidig som deres rettslige status på flere områder står uforandret (se blant annet Ungdomsstyrelsen 1999).

De rettslige *motargumentene* viser til at det finnes en rekke aldersgrenser som baserer seg på vurderinger knyttet til modenhet. Eksempler på dette er aldersgrense for å kjøre bil, kjøpe fyrverkeri, tobakk og alkohol. Den britiske valgkommisjonen mener at enhver rettighet bør vurderes utelukkende i lys av sin egen kontekst – ikke i relasjon til andre rettigheter og plikter. Dessuten har barn opp til 18 år en beskyttelse gjennom FNs barnekonvensjon, noe som taler for at man bør starte en grundig diskusjon rundt premissene for myndighetsalder, før man diskuterer hver enkelt aldersgrense (Electoral Commission 2004).

## Konstitusjonell praksis

De aldersrettslige argumentene er nært knyttet opp til det faktum at stemmeretten ofte er harmonisert med myndighetsalderen på 18 år. Vi beveger oss dermed over på de mer *konstitusjonelle* argumentene. Dette knytter seg først og fremst til en sammenheng mellom myndighetsalder, stemmerettsalder og valgbarhetsalder; tre aldersgrenser som er tett knyttet sammen når det gjelder plikter, rettigheter og ansvarlighet. Dette er et argument som samtlige kommisjoner eller utredninger som har sagt nei til redusert stemmerett, har støttet seg på. Blant annet mente valglovutvalgets flertall (NOU 2001:3) at fordelene med et enhetlig regelverk i tillegg til tradisjonen tilsier en videreføring av de bestående bestemmelser i valgloven. Flertallet poengterer likevel at redusert stemmerettsalder kunne være en fordel med tanke på å styrke ungdoms engasjement i politikken og i lokaldemokratiet. Likevel veide den konstitusjonelle praksisen tyngst.

Den svenske *aldersgränsutredningen* (SOU 1996:111) har et interessant perspektiv når de tar til orde for å knytte aldersgrenser til «nøkkeloverganger» relatert både til fysisk, psykisk og sosial modenhet heller enn myndighetsalder. Utvalget tar for eksempel til orde for at enkelte rettigheter – blant annet på arbeidsmarkedet – bør være forbeholdt personer over myndighetsalder (som eksempelvis 21 års aldersgrense for å kjøre tung lastebil). Derimot ser ikke utvalget noen prinsipielle grunner til at stemmerettsalder bør følge myndighetsalder, da umyndighet i seg selv ikke er diskvalifiserende i stemmerettssammenheng (SOU 1996:332).

Åldersgränsutredningen går også grundigere enn andre inn i debatten rundt stemmeretts- og valgbarhetsalder. De argumenterer for at valgbarhetsalderen fortsatt bør være 18 år. Det er først når en person er myndig, at han ikke står under en annen beskyttelse og formynderskap. En 16-åring vil dermed mangle den selvstendigheten som er avgjørende for å utøve den myndighet som følger med det å være valgbar. Argumentet støttes også av den svenske ungdomspolitiska kommittén (SOU 1997:71).

Hva viser så denne gjennomgangen? For det første gjenfinnes de samme argumentene i flere land. For det andre ser vi at konklusjonene fra kommisjonene og utvalgene spriker – avhengig av hvilke perspektiver og argumenter som vektlegges. Argumentene knyttet til konstitusjonell praksis og modenhet har vært tungtveiende når

kommisjoner har gått imot en senket stemmerettsalder. Dette gjelder både den britiske valgkommisjonen, ungdomskommisjonen, den svenske grunnlovsutredningen, flertallet i det norske valglovutvalget og lokaldemokratikommisjonen. Både for den britiske maktkommisjonen, den svenske åldersgrænseutredningen, til dels den ungdomspolitiska kommittén samt mindretallet i de norske utvalgene har en styrking av demokratiet og unges mulighet for innflytelse vært avgjørende argumenter for at utvalgene helt eller delvis har gått inn for å gjennomføre stemmerettsreform. For det tredje ser vi at konklusjonene spriker innenfor de ulike landkontekstene. Norge er det eneste landet der flertallet i begge kommisjonene har gått imot en stemmerettsreform. Også her hjemme har det vært en utvikling der mindretallene utgjør en økende gruppe, fra da valgrettskommisjonen avleverte sin innstilling i 2001 (17 mot tre) til lokaldemokratikommisjonen avleverte sin i 2007 (åtte mot fem). For det fjerde viser gjennomgangen at debattene i stor grad preges av normative argumenter, i den forstand at de enten ikke *er* testet empirisk, eller ikke *lar* seg teste empirisk. Om man skal følge tidligere konstitusjonell praksis i spørsmålet om utvidet stemmerett, vil være et vurderingsspørsmål. At 16-åringer blir ansett som modne nok til å inngå i seksuelle relasjoner og derfor også bør ha stemmerett, er en annen argumentasjonsrekke som baseres på normative vurderinger.

I den neste delen – hvor den empiribaserte forskningen presenteres – er det demokrati- og modenhetsperspektivene vi tar med videre: Vil 16-åringer bruke stemmeretten sin – og er de i så fall modne nok til å forvalte denne rettigheten på en forsvarlig måte?

## Valgdeltagelse og modenhet: forskningsbaserte perspektiver

Valgforskningen, med statsviteren Mark N. Franklin (2004) i spissen, har den senere tid arbeidet for å finne empirisk støtte for den ideelle stemmerettsalder med tanke på høy deltagelse. Utgangspunktet er en bekymring for unge velgeres lave valgdeltagelse sammenlignet med eldre aldersgrupper – og en frykt for at denne tendensen skal forsterke seg i framtida.

Med bakgrunn i empiriske data fra Europa (inkludert Norge) og USA analyserer og diskuterer Franklin sammenhengen mellom stemmerettsalder og valgdeltagelse på lang sikt. Blant annet viser han at senkningen av stemmerettsalderen fra 21 til 18 år i de fleste vestlige demokratiske land fra midten av 1960-tallet til omkring 1980 synes å ha

hatt enn langsiktig negativ effekt på valgdeltagelsen i de fleste land. I seg selv er ikke lav deltagelse blant førstegangsvelgere urovekkende, da det alltid har vært slik at førstegangsvelgere deltar i betydelig mindre grad enn eldre aldersgrupper. Det viser seg at valgdeltagelsen øker med økende alder (se blant annet Franklin 2004), noe Berglund (2003) forklarer med at ungdom trenger tid til å vokse seg inn i politikken, der sannsynligheten for å stemme øker når de etablerer seg med hus og hjem og familie. Valgdeltagelsen synes med andre ord å være påvirket av hvilke livsfase man er i. Også Aardal (1999) er inne på dette når han viser at deltagelsen for velgerkohorten førstegangsvelgere stiger allerede ved det *påfølgende* stortingsvalget.

Når svekket deltagelse vekker bekymring, er dette først og fremst fordi man ser klare tendenser til at en lavere andel av dagens førstegangsvelgere bruker stemmeretten enn tidligere generasjoner av førstegangsvelgere (Blais mfl. 2004, Franklin 2004). Dette vil kunne påvirke framtidig deltagelse, da stemmegivning betraktes som en vane som fester seg jo tidligere man deltar (Franklin 2004, Gerber mfl. 2003). En lavere valgdeltagelse blant dagens unge vil slik sett bety et markant fall i deltagelsen når unge generasjoner avløser det eldre velgerkorpset. Mister man de unge, risikerer man å miste en hel generasjon av velgere. Det er dette som kalles valgdeltagelsens generasjonseffekt (Franklin 2004, Highton og Wolfinger 2001). Gallego (2009) mener en hovedforklaring på nedgangen i valgdeltagelse ved norske stortingsvalg fra 1965 og fram til årtusenskiftet nettopp kan knyttes til slike generasjonseffekter. Blais mfl. (2004) viser fra en canadisk kontekst at i tillegg til en generell generasjonseffekt har valgdeltagelsen særlig blitt svekket i grupper med lav utdanning.

Senere studier tyder på at dagens unge er mindre politisk mobiliserbare enn unge for bare få år tilbake – også relativt i sammenligning med utviklingen i deltagelse for befolkningen generelt. De danske valgforskere Bhatti og Hansen (2010) har vist at ved kommunevalgene i Århus og København sank den generelle valgdeltagelsen fra 1997 til 2009 med 4,8 prosentpoeng (fra 62,5 prosent til 57,7 prosent). Nedgangen er særlig merkbar i aldersgruppen 19–21-åringer, hvor fallet i deltagelse er på åtte prosentpoeng (fra 53 prosent til 46 prosent). Denne studien gir imidlertid ikke svar på hvilke konsekvenser dette får for de unges deltagelsesmønster på lengre sikt, men viser en tendens henimot at det er de yngste velgergruppene som i størst grad faller fra.

Franklin er den som tydeligst forener både en livsfase- og generasjonshypotese som mulige årsaksforklaringer på unges svekkede valgdeltagelse. Franklin mener at den svekkede valgdeltagelsen etter siste senking av stemmerettsalder knytter seg til det faktum at stemmeretten ble gitt til 18-åringer. Denne aldersfasen representerer en overgangsperiode der mange flytter hjemmefra, forlater sine gamle nettverk og står slik sett i en mer eller mindre ustabil livssituasjon. Derfor argumenterer Franklin for at 21-åringer er bedre rustet enn 18-åringer til å stemme ved valg for første gang. Dette er i og for seg et argument for å *heve* stemmerettsalderen fra 18 til 21 år. Samtidig ser Franklin at det å frata store grupper en demokratisk rettighet er et umulig politisk prosjekt. Franklin har i senere arbeider vist at det er en nær sammenheng mellom botid og dermed integrasjon i nettverk på hjemstedet og valgdeltagelse – særlig blant unge velgere (Franklin referer i Milner 2010). Alternativt kan dette derfor være en god grunn til å gi stemmerett til *ynge* tenåringer, fordi de i større grad enn 18- og 19-åringer bor hjemme hos sine foreldre og er i en stabil livssituasjon hvor de er godt integrert i lokalsamfunnets nettverk. Dette vil kunne virke positivt inn på valgdeltagelse. I tillegg vil yngre førstegangselgere oftere være i en læringssituasjon der samfunnsliv og politikk er en del av læreplanen. Han sier det slik:

... the most promising reform that might restore higher turnout would be to lower the voting age still further, perhaps to fifteen. (...) They could then learn to vote in the context of a civic class project where they [sic] were graded on their ability to discover information. (Franklin 2004:213)

Franklin mener altså at stemmerettsalderen bør settes til en periode der de unge er innenfor et utdanningsløp og i en stabil livsfase. Dette vil øke deltagelsen både på kort og lang sikt. For at argumentet skal ha kraft, trengs det imidlertid empiriske beviser for at 16-åringer i større grad enn 18-åringer vil bruke stemmeretten sin. Med andre ord – møter Franklins livsfaseforklaring gjenklang, ikke bare teoretisk, men også empirisk?

Den canadiske statsviteren Henry Milner (2010) oppsummerer kritikernes holdning slik:

Critics quite legitimately ask, if young people do not vote at eighteen, why should we expect them to vote at sixteen? (Milner 2010:155).

## Vil 16-åringer bruke stemmeretten?

Tidligere forskning på førstegangsvelgeres deltagelse har ikke hatt øye for aldersspredningen innenfor gruppen. I prinsippet kan en norsk førstegangsvelger stemme som 17-åring og som 19-åring – avhengig av når på året man er født. I Danmark, for eksempel, kan man risikere å være nærmere 20 år før man får brukt stemmeretten, da man ikke kan stemme før man har fylt 18 år. Disse to årene er en kort tidsperiode, men samtidig representerer de en fase der unge avslutter den grunnleggende skolegangen og skal ta noen veivalg knyttet til videre utdanning, jobb og bosted. Nyere forskning viser at det er stor variasjon i valgdeltagelsen innad i denne gruppen, avhengig av alder.

Erfaringer fra stemmerettsreformen i Tyskland viser i korte trekk at 16- og 17-åringer stemmer nesten i like stor grad som velgerbefolkningen generelt, og de deltar i betydelig større grad enn velgere i aldersgruppen 18 til 30 år (Ungdomsstyrelsen 1999, 2002, Electoral Commission 2004). Selv om dataene er noe begrenset, viser studier fra blant annet Hannover en deltagelsesprosent på 57 blant 16- og 17-åringer og 49 prosent blant 18–24-åringer. Den yngste velgergruppen lå dermed på samme nivå som den generelle valgdeltagelsen (57 prosent) (Ungdomsstyrelsen 1999). 2001-valget i byen Göttingen viser samme tendens. Også her var 16- og 17-åringers deltagelsesprosent på nesten samme nivå som velgerkorpset generelt (45,5 prosent mot 46,5 prosent), samtidig som deltagelsen blant 18- til 25-åringer var nede i 29,8 prosent (Ungdomsstyrelsen 2002). Tilsvarende erfaringer ble gjort ved regionvalget i Wien (Østerrike) i 2005, hvor 59 prosent av 16- og 17-åringer deltok, mens den generelle deltagelsen lå på 61 prosent. Dette betyr at det ikke var signifikante forskjeller i valgdeltagelse mellom de yngste velgerne og den øvrige velgergruppen (Ogris mfl. 2005, referert i Zeglovits og Schwarzer 2009).<sup>160</sup>

---

160. Denne studien forteller imidlertid ingenting om forskjeller mellom andre aldersgruppen av unge velgere.

I analysene fra det danske kommunevalget i 2009 har Bhatti og Hansen (2010) sett nærmere på hvordan variasjonen i førstegangsvelgeres alder påvirker valgdeltagelsen. Analysene viser at førstegangsvelgere som har fylt 18 år i uken før valgdagen, stemmer i vesentlig større grad enn eldre førstegangsvelgere. Mens de yngste har en valgdeltagelse på hele 65 prosent, faller denne til rundt 50 prosent for dem som fyller 19 år i ukene opp mot valget. Dette betyr at 18-åringers valgdeltagelse er på et såpass høyt nivå at det først er når velgerne kommer i midten av 30-årene, at de i gjennomsnitt når den samme valgdeltagelsen. Bhatti og Hansen viser også at valgdeltagelsen faller med litt over ett prosentpoeng per måned, fra valgdatoen og til man fyller 18 år. Med andre ord: Jo nærmere valgdatoen man fyller 18, jo større sannsynlighet er det for å bruke stemmeretten.<sup>161</sup>

I likhet med Franklin forklarer Bhatti og Hansen funnene med at 18-åringer er i en mer stabil livsfase enn eldre unge, som oftere har flyttet hjemmefra etter endt videregående skole. Studien viser at det er en positiv effekt på omkring ti prosentpoeng av å være hjemmeboende på tidspunktet rundt valgdagen. Det å ha flyttet hjemmefra og etablert seg i et bofellesskap hvor samboer(e) går til valgurnene, synes også å ha positiv effekt på førstegangsvelgerens deltagelse (Bhatti og Hansen 2010b). Til en viss grad kan altså foreldrenes påvirkning bli erstattet av samboende jevnaldrende – under forutsetning av at disse faktisk bruker stemmeretten sin.

På bakgrunn av disse studiene møter Franklins hypotese om sammenhengen mellom de unges livsfase og valgdeltagelse empirisk støtte. Dette indikerer at det vil være positivt for valgdeltagelsen på kort sikt å redusere stemmerettsalderen fra 18 år til 16 år. Hvordan dette vil slå ut på lang sikt, er mer usikkert. Det finnes i dag ingen studier som har sammenlignet hjemmeboende førstegangsvelgere og borteboende førstegangsvelgeres deltagelsesmønster *over tid*. Dermed kan vi ikke si om forskjellene i valgdeltagelse mellom de to gruppene i dag vil følge kohortene videre i livet. Det synes imidlertid å være stor enighet om at høy valgdeltagelse i seg selv ikke er et kriterium for å utvide stemmeretten. Vil det for eksempel være ønskelig med høy valgdeltagelse dersom de unge velgerne går til valgurnene med manglende kompetanse og forståelse for hva de faktisk er med på å

---

161. I motsetning til i Norge må førstegangsvelgere i Danmark være 18 år eller fylle 18 år på valgdagen for å ha stemmerett (lov om valg til Folketinget § 1).



bestemme? Vi beveger oss over på spørsmålet om 16-åringers kognitive modenhet.

## Er 16-åringer modne nok?

Norsk forskning har i liten grad rettet søkelyset på politisk modenhet. At ungdom er modne nok til å kunne delta i beslutninger som angår dem, har i stor grad vært tatt for gitt i forskning og politikk – det er ikke noe som er blitt problematisert. Rett nok publiserte Aardal i 1993 resultater fra skolevalgsundersøkelsen hvor han konkluderer med at norske 17-åringer langt på vei framviser både en god forståelse og høy tillit til valgsystemet, noe som gjør dem relativt sett godt forberedt til å bruke stemmeretten (Aardal 1993). I artikkelen ble ikke modenhet fremlagt som et argument for eller mot unges stemmerett.

I internasjonal forskning blir modenhet knyttet opp mot det å være en informert samfunnsborger. Dette operasjonaliseres som politisk kunnskapsnivå, politisk interesse, om man har demokratiske normer – eksempelvis politisk toleranse, vilje til å delta i politiske aktiviteter – og det å ha et konsistent holdningsmønster (Delli Carpini og Keeter 1996). I den pågående debatten om stemmerett for 16-åringer knyttes mangel på denne type modenhet til disse karakteristikker, med hovedvekt på manglende politisk interesse, begrenset politisk kunnskap og inkonsekvent holdnings- og handlingsmønster. En annen indikator på manglende modenhet er om de unges stemmegivning avviker fra det øvrige velgerkorpset. Vi skal se på det siste argumentet først.

Erfaringer fra de første kommunevalgene i Tyskland viser at 16- og 17-åringers partivalg avviker i svært liten grad fra velgergruppen generelt. CDU (Kristendemokratene) og SPD (Sosialdemokratene) er de største partiene både hos de voksne og hos de yngste velgerne. Det er en viss tendens til at små partier som det liberale FPD og øvrige småpartier (særlig i det tidligere østtyske Sachsen-Anhalt) får en relativt sett høyere andel av de unge stemmene (Ungdomsstyrelsen 1999). Ungdomsstyrelsen tolker dette som at ungdommene i større grad stemmer etter sin ideologiske overbevisning, ettersom de i høyere grad velger å gi sin stemme til partier som ikke klarer å overstige sperregrensen. Dette kan ha sammenheng med at de enten er bedre informert om tilgjengelige alternativer, mer ideologiske eller mindre realpolitisk innstilt. Lignende funn ble gjort av Aardal (1993), som viste at de unge i stor grad følger de samme politiske strømningene som resten av samfunnet, selv om det er en tendens til at de i større grad enn

velgerkorpset generelt stemmer på mer høyre- eller venstreorienterte partier, som SV og FrP.

De britiske forskerne Chan og Clayton (2006) mener imidlertid at 16- og 17-åringer ikke er modne nok til foreta kvalifiserte valg. På bakgrunn av nasjonalt representative data fra 1991 og 2001 tester de flere av modenhetsargumentene brukt i den britiske debatten (se Electoral Commission 2004 og [www.votesat16.org.uk](http://www.votesat16.org.uk)). Analysene viser at sammenlignet med eldre aldersgrupper har 16- og 17-åringer både en lavere politisk interesse, svakere tilhørighet til politiske partier, og de presenterer seg i større grad som upolitiske. De framviser også et lavere kunnskapsnivå, og holdninger til politiske spørsmål er både mindre konsistente og stabile over tid. Chan og Clayton kaller tiårsperioden fra 16- til 18-årsalderen opp imot slutten av 20-årene en politisk oppvåkningsfase. I denne perioden øker både den gjennomsnittlige politiske interesse, partitilhørigheten og det politiske kunnskapsnivået, og økningen er størst i de første årene.

I en survey gjennomført noen uker før europaparlamentsvalget i 2009 viser Wagner mfl. (under utgivelse) at også østerrikske 16- til 18-åringer framviser et lavere politisk kunnskapsnivå.<sup>162</sup> Selv om også de var mindre politisk interessert sammenlignet med eldre aldersgrupper, var de mer politisk interessert enn samtlige grupper opp mot 30 år. Studien indikerer at lavere kunnskapsnivå blant de yngste velgerne ikke er ensbetydende med lav politisk interesse – men kanskje et tegn på manglende erfaringer. Også Aardal (1993) mener at manglende erfaring vil ha betydning for det politiske kunnskapsnivået. Samtidig viser han at deltagerne ved skolevalget fanger opp partienes ideologiske særpreg og har en høy grad av samsvar mellom egne holdninger til viktige tema – og partivalg. En lignende type konsistens, da mellom ulike holdningsknipper, trer fram i en studie blant 14- til 16-åringer i Tromsø. Her viser Sletten (2001) at ønsket om en lavere stemmerettsalder henger sammen med en engasjert og aktiv kritikk av dagens politikere. Av disse unge var det 33 prosent som ønsket en stemmerettsalder på 16

---

162. Respondentene ble testet om de plasserte det sosialdemokratiske partiet (SPÖ) til venstre for de to høyreorienterte partiene (FPÖ og BZÖ) og People's Party (ÖVP) (Wagner mfl., under utgivelse).

år.<sup>163</sup> Uavhengig av ungdommenes alder økte dette ønsket med avtagende tillit til politikerne, med økende politisk interesse og blant unge som ser på det å engasjere seg som en samfunnsplikt.

Wagner mfl. (under utgivelse) mener forutsetningene for Chans og Claytons studie er problematisk, da de yngste respondentene ikke har stemmerett. Disse vil ikke ha noen rasjonelle insentiver for å øke sin politiske interesse og kunnskapsnivået. Det er med andre ord grunn til å tro at stemmeretten i seg selv virker motiverende for å skaffe seg politisk kunnskap, ifølge Wagner mfl. Dette er et argument som også Berglund (2003) har løftet fram i en norsk kontekst. Også Zeglovits og Schwarzer (2009) er inne på dette når de på bakgrunn av flere datasett viser at den politiske interessen blant unge mennesker synes å ha økt signifikant i perioden fra før 2007, da stemmeretten i Østerrike ble redusert til 16 år, og til tiden etterpå. Selv om det er heftet en del usikkerhet til enkelte av dataene, gis det indikasjoner på at interessen har økt med rundt 20 prosentpoeng i en treårsperiode.<sup>164</sup>

Chan og Clayton (2006) mener imidlertid at argumenter knyttet til manglende erfaring med valgdemokratiet ikke er en fullgod forklaring på den manglende kompetansen unge framviser sammenlignet med eldre aldersgrupper. Med henvisninger til forskning som viser at hjernen utvikler seg gjennom tenårene og i de unge voksenårene (Giedd mfl. 1999 i Chan og Clayton 2006:553), hevder de at hjernen ikke er kognitivt moden nok til å sette seg inn i komplekse politiske sammenhenger.

Med andre ord: Chan og Clayton mener 16-åringer er for umodne, rent fysiologisk, til å kunne inneha stemmerett, mens Wagner mfl. mener kunnskapsmangelen kan knyttes til manglende erfaringer. De spede empiriske resultatene med unge stemmegivere viser at de i all hovedsak stemmer som velgerkorpset for øvrig, og framviser en konsistens i holdnings- og holdningsmønster. Dette indikerer at det må

---

163. Sletten (2001) viser videre at 43 prosent av respondentene mente stemmerettsalderen burde være som den er, tre prosent mente den burde heves, og 21 prosent hadde ingen mening om temaet.

164. I perioden 2004–2007 har andelen som oppgir å være svært eller ganske interessert i politikk, økt med 27 prosentpoeng (fra 41 til 68 prosent) i aldersgruppen 15–25 (2004) og 14–24 (2007). I perioden 2004–2008 har den politiske interessen økt med 23 prosentpoeng (fra 34 til 57 prosent) blant 16–18-åringer (Zeglovits og Schwarzer 2009).

ligge et visst kunnskapsnivå til grunn, samt at de aller fleste respondenter som deltar i survey-undersøkelser, synes å forholde seg til disse spørsmålene på en seriøs måte.

Vi har i dette avsnittet sett på den empiribaserte forskningen knyttet til de demokratiske og utviklingspsykologiske perspektivene på stemmerettsreformen. Spørsmålene har vært om 16-åringene vil bruke stemmeretten sin – og i hvilken grad de er modne nok til å forvalte den på en kunnskapsbasert måte. Resultatene fra de foreløpig fåtallige forskningsbidragene gir ingen indikasjoner på at det vil innebære store omveltninger i valgdemokratiet om stemmeretten utvides.

Et spørsmål som i liten grad har blitt reist i denne debatten, er den betydning sosiale, økonomiske og kulturelle bakgrunnsfaktorer har å si – både for valgdeltagelse og for politisk kunnskapsnivå. Temaet har heller ikke vært et hovedanliggende i denne artikkelen, men i lys av resultatene fra gjennomgangen er det likevel verdt å ta med seg perspektivet videre. De empiriske bidragene viser at stemmegivning påvirkes av kontekstuelle forhold knyttet til livsfase, nettverk og andre relasjonelle faktorer. I lys av generell valgforskning vet vi at deltagelsen er sosialt skjervfordelt, der det er de med høyest utdanning som i størst grad deltar (for en oversikt, se Aardal 2002). Dette er faktorer som også gjenspeiles i de unges deltagelsesmønster, hvor den sosiale arven fra foreldre er dominerende for om man går til valgurnene eller ei. Bhatti og Hansen (2010) viser at dersom 18- til 21-åringens mor stemmer, er det 30 prosentpoeng høyere sannsynlighet for at også datteren/sønnen bruker stemmeretten, enn om mor lar være å stemme.<sup>165</sup> Foreldres utdanningsnivå er den klart viktigste forklaringsfaktoren på forskjellen i 14-åringers demokratiske kunnskapsnivå (Ekman og Zetterberg 2010). Hvilken betydning har så dette i debatten rundt stemmerettsalder? Først og fremst gir det indikasjoner om at stemmegivning må ses på som en sosial heller enn en individuell handling. I lys av dette mener Bhatti og Hansen (2010) at eventuelle deltagelsesfremmende tiltak må målrettes mot familien og skoleklassen framfor utelukkende å søke å påvirke det enkelte individ. Dette er forhold som er viktig å ha i mente når vi går over til en avsluttende drøftelse av utfordringer og konsekvenser vi vil kunne møte ved å senke stemmerettsalderen.

---

165. Tilsvarende tall for fedres valgdeltagelse er på 19 prosentpoeng. I materialet er det kontrollert for foreldrenes utdanningsnivå og inntekt.

## Avsluttende drøftelse. Konsekvenser og utfordringer ved senket stemmerettsalder

Mandag 12. september 2011 fikk om lag 9 300 norske 16- og 17-åringer få muligheten til å være med å bestemme hvilke politikere som skal styre i utvalgte lokalsamfunn. Dersom forsøket resulterer i en endring av valgloven slik at 16-åringer gis stemmerett ved kommunevalgene, indikerer erfaringer fra Tyskland og Østerrike at en slik begrenset reform med tiden vil utvides til å omfatte både fylkestingsvalg og stortingsvalg.

Kan vi i dag<sup>166</sup>, på bakgrunn av tidligere erfaringer og empirisk forskning, si noe om forventede konsekvenser og utfordringer? Til en viss grad.

Sannsynligvis vil den samlede *valgdeltagelsen* falle noe i de aktuelle forsøkskommuner, da 16- og 17-åringer vil ha noe lavere valgdeltagelse enn gjennomsnittet. Vi skal imidlertid ikke se bort fra at i en rekke kommuner, særlig der antallet nye førstegangsvelger er lavt, vil valgdeltagelsen blant disse kunne bli svært høy. Det å være med i et pionerprosjekt samtidig som man får stemmerett, vil for mange unge virke mobiliserende i seg selv.

Videre vil nok de nye førstegangsvelgerne stemme i noe større grad enn eldre ungdomsgrupper. Den empiribaserte forskningen gir relativt solid støtte til at en stabil livsfase hvor man bor hjemme og er etablert i et lokalsamfunn, øker sannsynligheten for å stemme. Det er likevel ikke sikkert at avstanden til de «ordinære» førstegangsvelgerne på 18 år vil være stor. Sannsynligvis blir det iverksatt mobiliseringskampanjer i forsøkskommunene som også vil treffe disse, særlig de som bor hjemme. Det er også grunn til å tro at lokalpolitikere vil gjøre en innsats for å løfte fram ungdomsrelevante saker samt presentere politikken på en mer «ungdomsvennlig» måte. Dette vil kunne skape en mobilisering blant førstegangsvelgere generelt i forsøkskommunene.

Sannsynligvis vil ikke *valgresultatet* i forsøkskommunene påvirkes nevneverdig. Til det er den nye stemmegruppen relativt sett for liten, og erfaringer fra Tyskland og Østerrike viser at brorparten av de yngste velgerne stemmer i stor grad som velgerkorpset forøvrig.

---

<sup>166</sup> Artikkelen er skrevet forut for forsøket.

Et spørsmål som dominerer debatten rundt stemmerettsreformen, er spørsmålet om de unges politiske modenhet. Selv om den politiske kunnskapen til tenåringer synes å være lavere enn hos den gjennomsnittlige velger, er det grunn til å tro at det å inneha stemmerett vil bidra til å øke gruppens politiske kunnskapsnivå og oppmerksomhet mot politiske prosesser. Den empiriske forskningen er imidlertid sparsom på dette området, og debatten bærer preg av å være dominert av normative argumenter. Det gis likevel forsiktige indikasjoner fra forskerhold om at en utvidet stemmerett sannsynligvis vil *senke* det gjennomsnittlige kunnskapsnivå i det samlede velgerkorpset marginalt – mens det gjennomsnittlige kunnskapsnivået i befolkningen vil *øke* marginalt, da 16- og 17-åringer blir mer politisk bevisste (Bhatti og Hansen 2010). Disse forhold vil imidlertid avhenge av førstegangsvelgeres tilgang til informasjon og arenaer der politisk informasjon formidles og diskuteres. Dette løftes fram som en av de sentrale utfordringene ved å senke stemmerettsalder (se blant annet Levinsen 2010). For det første synes skolen som forberedende arena å være viktig for å øke de unges politiske kunnskapsnivå, både om politiske valgalternativer, men også om prosedyrer rundt selve valgprosessen. Sistnevnte forhold viste seg å være informasjon tyske 16-åringer etterlyste (Ungdomsstyrelsen 1999). Informasjon som når «alle», vil også være viktig for å redusere den sosialt skjevfordelte deltagelsen. Mobiliseringen på ungdoms egne arenaer, som frivillige ungdomsorganisasjoner, ungdomsklubber o.l., blir også løftet fram som viktige ressurser for å nå alternative grupper. Også lokale og nasjonale mediers evne til å tilpasse både politisk innhold og form til yngre velgergrupper vil kunne bidra til mer kunnskapsbasert deltagelse.

Sist, men ikke minst, har forskningen vist at mors og/eller fars holdninger til og interesse for valg er den enkeltfaktoren som i størst grad påvirker de unges deltagelse og kunnskapsnivå. En mobilisering av foreldre til å snakke om valget og diskutere politiske saker med sine barn er kanskje det tiltaket som vil ha størst effekt. I offentlige dokumenter fra Sverige, Storbritannia og Norge var styrking av demokratiet et av de viktigste argumentene for en utvidelse av stemmeretten. De empiriske studiene gir en viss støtte til argumentet på kort sikt, da det forventes en positiv livsfaseeffekt av å være hjemmeboende og integrert i et lokalsamfunn. Den langsiktige effekten, derimot, er knyttet til en *tro* på at tidlig eksponering av politisk deltagelse vil ha en positiv deltagelseeffekt videre i livet. Men vil en redusert stemmerettsalder bidra til å styrke valgdemokratiet ved å øke

den framtidige valgdeltagelsen? Dette er ett av flere spørsmål vi i dag ikke har svar på. Lakmustesten på om generasjonseffekten slår til, er om forsøksgruppen i 2011 vil delta ved framtidige valg i større grad enn samme alderskohort som ikke hadde stemmerett som 16-åringer.

Det som valgforskningen i liten grad har rettet oppmerksomheten mot, er hvilken betydning utvidet stemmerett vil ha for 16- og 17-åringene. Rett nok vil de øke sine muligheter til formell makt, men vil den politiske interessen, deltagelsen og opplevelsen av å kunne påvirke samfunnet rundt seg øke? Dette har vært viktige argumenter i debatten for å redusere stemmerettsalderen. Hittil har forskningen begrenset seg til å påpeke at den tradisjonelle politiske dagsorden ikke oppleves som relevant for dagens unge og deres hverdag (se blant annet Marsh mfl. 2007, Ødegård 2010), samt at de anser lokalpolitikken som lite spennende (Rose og Pettersen 2009). Om stemmerettsutvidelsen vil bidra til å mektiggjøre unge – slik at en større andel vil ta del i utviklingen av samfunnet rundt seg gjennom politisk arbeid – er et av flere spørsmål forskning over tid vil kunne gi svar på.

Artikkelens analyse av stemmerettsdebatten i Europa har først og fremst vist at mange av argumentene som brukes, er normative. Det er ikke dermed sagt at de er ugyldige, men det gir antydninger om at svaret på den ideelle stemmerettsalder ikke styres ensidig av empiriske fakta. Vel så avgjørende er hvilke perspektiver som legges til grunn. De som anlegger et demokratiperspektiv, tar ofte til orde for en utvidelse av stemmeretten, mens de som er opptatt av konstitusjonell praksis og konsekvenser for valgresultatet, synes å gå imot en slik stemmerettsreform. Med andre ord – svaret på hva som er den ideelle stemmerettsalder, vil i stor grad være avhengig av hvem man spør.

## Litteratur

- Andenæs, J. og A. Fliflet (2004). *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berglund, F. (2003). Ungdom og valgdeltagelse. I Engelstad, F. og G. Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bhatti, Y. og K.M. Hansen (2010). *Valgdeltagelsen blandt danske unge*. København, Institutt for Statskundskap: Københavns Universitet.
- Bhatti, Y. og K.M. Hansen (2010b). *Leaving the nest and the social act of voting – revisiting the relationship between age and turnout among first-time voters*. Paper presentert 1. oktober 2010 ved Pennsylvania State University.
- Blais, A., E. Gidengil og N. Nevitte (2004). Where does turnout decline come from? *European Journal of Political Research*, 43:221–236.
- Chan, T.W. og M. Clayton (2006). Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations. *Political Studies*, 54:533–558.

- Cowley, P. og D. Denver (2004). Votes at 16? The Case Against. *Representation*, 41:57–62.
- Dansk Ungdoms Fællesråd (2010). *Valgretsalden – i verden*. København: Dansk Ungdoms Fællesråd. Hentet fra [http://duf.dk/uploads/tx\\_templa-voila/DUF\\_Fakta\\_Valgret\\_i\\_verden\\_06.pdf](http://duf.dk/uploads/tx_templa-voila/DUF_Fakta_Valgret_i_verden_06.pdf).
- De forente nasjoner (1989[2003]). *FNs konvensjon om barnets rettigheter*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Delli Carpini, M.X. og S. Keeter (1996). *What Americans Know about Politics and Why it Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Ekman, J. og P. Zetterberg (2010). Svenska 14-åringars medborgarkompetens. En analys av elevenkäten i ICCS-undersökningen. I Amnå, E., T. Englund og C. Ljunggren (red.): *Skolor som politiska arenor*. Stockholm: Skolverket.
- Electoral Commission (2004). *The Age of Electoral Majority: Report and Recommendations*. London: Electoral Commission.
- Folkes, A. (2004). The Case for Votes at 16. *Representation*, 41:52–56.
- Franklin, M.N. (2004). *Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gallego, A. (2009). Where Else Does Turnout Decline Come From? Education, Age, Generation and Period Effects in Three European Countries. *Scandinavian Political Studies*, 32:23–44.
- Gerber, A.S., D.P. Green og R. Shachar (2003). Voting may be habit-forming: Evidence from a randomized field experiment. *American Journal of Political Science*, 47:540–550.
- Hedelund, M. (2010). Arguments pro and con lowering the voting age to 16 – in a Danish context. *Seminar on Lowering The Age to Vote to 16*. 23.–24. september 2010. Brussel: Université de Liège.
- Highton, B. og R.E. Wolfinger (2001). The First Seven Years of the Political Life Cycle. *American Journal of Political Science*, 45:202–209.
- Jensen, M. (2011). Europarådet og valgret i Europa. *Konferanse: Demokrati, unge og valgret – europeiske erfaringer*. 31. januar 2011. København: Valgretskommissionen.
- Levinsen, K. (2010). Ungdom, stemmerettsalder og politisk deltakelse. *Oppstartskonferanse: Nedsatt stemmerettsalder til 16 år*. 20. april 2011. Lørenskog: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lindgren, S. (2006). *Demokrati för unga. Bör rösträttsåldern sänkas till 16 år?* Norrköping: Redda Barnens Ungdomsförbund.
- Marsh, D., T. O’Toole og S. Jones (2007). *Young People and Politics in the UK*. New York: Palgrave Macmillan.
- Milner, H. (2010). *The internet generation. Engaged citizens or political dropouts*. Lebanon, N.H.: University Press of New England.
- NOU, Norges offentlige utredninger (2001:3). *Velgere, valgordning, valgte (Valgloven)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU, Norges offentlige utredninger (2006:7). *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Power Commission (2006). *Power to the People*. The POWER Inquiry: London.
- Reeves, R. og T. Nadesan (2010). *The New Frontier. Votes at 16*. London: Demos.
- Rose, L. og P.A. Pettersen (2009). Lokaldemokratiets grunnvoll: Innbyggernes politiske interesse og kompetanse. I Saglie, J. (red.): *Det nære demokratiet*. Oslo: Abstrakt Forlag.



- Sletten, M. (2001). *Ung i Tromsø. Om problematferd, fritid, framtid og samfunnsengasjement*. NOVA-rapport 12/01. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- SOU, Statens offentlige utredninger (1996:111). *Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år*. Stockholm: Civildepartementet.
- SOU, Statens offentlige utredninger (1997:71). *Politik för unga*. Stockholm: Civildepartementet.
- SOU, Statens offentlige utredninger (2008:125). *En reformerad grundlag*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Stortingsmelding nr. 33 (2007–2008). *Eit sterkt lokaldemokrati*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ungdomsstyrelsen (1999). *Rösträtt vid 16 år i Tyskland. Erfarenheter og sänkingen av den kommunala rösträttssaldern till 16 år i ett antal tyska delstater*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen (2002). *Unga väljare i Tyskland. En uppföljningsstudie om rösträtt vid 16 år i kommunala val i Niedersachsen*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Wagner, M., D. Johann og S. Kritzinger (under utgivelse). *Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice*. Vienna: University of Vienna. Youth Citizenship Commission (2009). *Making the connection. Building youth citizenship in the UK*. Final report from the Youth Citizenship Commission. Hentet fra [http://www.teachingcitizenship.org.uk/downloads/youth\\_commissioners\\_final\\_report\\_dated\\_09.pdf](http://www.teachingcitizenship.org.uk/downloads/youth_commissioners_final_report_dated_09.pdf).
- Zeglovits, E. og S. Schwarzer (2009). Lowering voting age in Austria – evaluation of accompanying campaigns for 16–18 year olds. *5th ECPR General Conference*. 12.–15. september 2009. Potsdam: Potsdam Universitat.
- Ødegård, G. (2010). *Motløs ungdom? Nytt engasjement i et gammelt demokrati*. Oslo: Akademisk Publisering.
- Ødegård, G. og J. Aars (under utgivelse). *Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett. En kunnskapsstatus*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Aardal, B. (1993). De unges valg: protest eller apati? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 34:459–477.
- Aardal, B. (1999). *Velgere i 90-årene*. Oslo: NKS-forlaget.
- Aardal, B. (2002). Demokrati og valgdeltakelse – en innføring og oversikt. I Aardal, B. (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget.

### Andre kilder

- Barneombudet (2008). *Hva er vitsen? Et hefte om stemmerett for 16-åring*. Hentet fra [http://www.barneombudet.no/sfiles/6/36/1/file/Hva\\_er\\_vitsen\\_-\\_stemmerett\\_for\\_16-aaringer.pdf.30](http://www.barneombudet.no/sfiles/6/36/1/file/Hva_er_vitsen_-_stemmerett_for_16-aaringer.pdf.30)
- Council of Europe (2010). *Høring om stemmerett for 16-åring*. Hentet fra [http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=6169](http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6169).
- Dansk Fælles Ungdomsråd. *Argumenter for 16 års valgret*. Hentet fra [http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret\\_til\\_16\\_aarige/argumenter\\_for\\_16\\_aars\\_valgret/](http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret_til_16_aarige/argumenter_for_16_aars_valgret/).
- Dansk Fælles Ungdomsråd. *Prøvevalget i Finland*. Hentet fra [http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret\\_til\\_16\\_aarige/valgret\\_i\\_europa/valgret\\_i\\_finland/](http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret_til_16_aarige/valgret_i_europa/valgret_i_finland/).
- Dansk Fælles Ungdomsråd. *Valgretskommissionen*. Hentet fra [http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret\\_til\\_16\\_aarige/valgretskommission/](http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret_til_16_aarige/valgretskommission/).

- Dansk Fælles Ungdomsråd (2009). *Prøvevalget i Danmark 2009*. Hentet fra [http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret\\_til\\_16\\_aarige/proevevalg\\_2009/](http://duf.dk/forside/maerkesager/valgret_til_16_aarige/proevevalg_2009/).
- Dansk Fælles Ungdomsråd (2010). *16-års valgret på dagsorden i EU*. Hentet fra [http://duf.dk/index.php?id=258&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=1346&cHash=f0abf2667e](http://duf.dk/index.php?id=258&tx_ttnews[tt_news]=1346&cHash=f0abf2667e).
- Folketingsvalgloven (2008). Lov om valg til Folketinget av 23. juni 2008. Hentet fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=123466&exp=1>.
- Grunnloven (1814). Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814. Hentet fra <http://www.lovdatab.no/all/nl-18140517-000.html>.
- Helsinki Times* (2010). Voting age may be lowered to 16. 5. august 2010. Hentet fra <http://www.helsinkitimes.fi/htimes/domestic-news/politics/11998-voting-age-may-be-lowered-to-16-.html>.
- Valgloven (2002). Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre av 28. juni 2002. Hentet fra <http://www.lovdatab.no/all/hl-20020628-057.html>.
- Vergemålsloven (1927). Lov om vergemål for umyndige av 1. juli 1927. Hentet fra <http://www.lovdatab.no/all/nl-19270422-003.html>.
- Votes at 16 Coalition (2008). *16 Reasons for Votes at 16*. Hentet fra <http://www.electoral-reform.org.uk/downloads/16for16.pdf>.
- Wikipedia. *Stemmerett i delstaten Glarus, Sveits*. Hentet fra [http://en.wikipedia.org/wiki/Voting\\_age#S](http://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age#S).
- Wikipedia. *Stemmerett i tyske delstater*. Hentet fra [http://en.wikipedia.org/wiki/Voting\\_age#G](http://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age#G).



## 3.5. Ungdomsvalget 2011<sup>167</sup>

**Johannes Bergh og Guro Ødegård**

### Innledning<sup>168</sup>

7 uker før valgdagen - 12. september 2011 - rammes Norge av terror. Grusomhetene rystet en hel verden, og i den offentlige debatt her hjemme ble terrorhandlingen sett på som et angrep på nasjonens grunnleggende demokratiske verdier. Det ble derfor knyttet store forventninger til det nært forestående valget. Terroren skulle besvares med mer åpenhet og mer demokrati. En tydelig manifestasjon på dette ville være en historisk høy valgdeltakelse, og det var særlig knyttet store forventninger til de unge velgerne. Ville disse la seg mobilisere til tross for at bare 35 prosent av førstegangsvelgerne deltok ved lokalvalget fire år tidligere? Da den samlede deltakelsen endte på 64,5 prosent<sup>169</sup> ble dette møtt med skuffelse. Økningen på knappe 3 prosentpoeng fra forrige lokalvalg var ikke nok til å innfri forventningene.

---

167. Artikkelen er publisert i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift i 2013 (vol. 29, s. 30-50).  
[http://www.idunn.no/ts/nst/2013/01/ungdomsvalget\\_2011\\_](http://www.idunn.no/ts/nst/2013/01/ungdomsvalget_2011_)

168. Takk til Tove Bergseteren og Arvid Olav Lysø i Statistisk Sentralbyrå for innsamling og tilrettelegging av data som benyttes i denne artikkelen. Takk også til deltakerne på Institutt for samfunnsforsknings politikkseminar, samt tidsskriftets to anonyme konsulenter.

169. Tallet gjelder valgdeltakelse målt som «kryss i manntallet», det vil si andelen av alle stemmeberettigede som deltok i enten kommunestyre- eller fylkestingsvalgene. Vi bruker dette målet på valgdeltakelse i de videre analysene i artikkelen. Valgdeltakelsen i kommunestyrevalget var 64,2 prosent, mens 59,9 prosent deltok i Fylkestingsvalget.

Samtidig som våre fremste unge politiske meningsbærere ble offer for sitt samfunnsengasjement 22. juli, forberedte 20 kommuner<sup>170</sup> og Longyearbyen<sup>171</sup> seg på å gjennomføre et forsøk med å inkludere 16- og 17 åringer i valgdemokratiet. Norge – som et av få land i verden – skulle gjennomføre et avgrenset forsøk, etter ti år med for- og motargumenter blant interessegrupper, kommisjoner og politiske partier (se Ødegård og Aars 2011, Ødegård og Saglie kommer). Det var følgelig knyttet stor interesse til forsøkets effekt på valgdeltakelse blant forsøksvelgerne, men også blant de ordinære førstegangselverne i disse kommunene. Rammene rundt 2011-valget var altså særegne på grunn av to tidsavgrensede hendelser: terroren og stemmerettsforsøket. Artikkelen spørsmål er om disse hendelsene påvirket valgdeltakelsen generelt og blant de unge velgerne spesielt.

Hvordan tidsavgrensede hendelser påvirker unges valgdeltakelse er av stor interesse. Forsøket med senket stemmerettsalder gir videre en mulighet til å kaste nytt lys over det som fra før er vel dokumentert, nemlig en nær sammenheng mellom alder og valgdeltakelse i Norge som i mange andre demokratiske land (Bjørklund og Kjær 2002, Elklit mfl. 2005, Franklin 2004, Milner 2010, Wolfinger og Rosenstone 1980). De yngste velgerne deltar minst, mens deltakelsen øker med økende alder – helt til 50-årene. Derifra ligger den stabilt høyt. I Norge har avstanden mellom de unge og eldre velgerne økt de siste ti-årene. Selv om det har vært en jevn nedgang i deltakelsen generelt, er det hos de yngste velgergruppene andelen hjemmesittere har økt mest.

I denne artikkelen ser vi nærmere deltakelsen i lokalvalgene i 2011, og fokuserer spesielt på to grupper av unge velgere: de tradisjonelle førstegangselverne på 18 til 21 år, samt de vel 9400<sup>172</sup> 16- og 17-åringene som var med i stemmerettsforsøket. Utgangspunktet for analysene er en forventning om at både 22. juli og stemmerettsforsøket kan ha påvirket oppslutningen om valget. Artikkelen har følgende tre problemstillinger. For det første skal vi se hvordan valgdeltakelsen i ulike aldersgrupper har endret seg over tid. *Er det noen aldersgrupper*

---

170. Det gjelder følgende kommuner: Austevoll, Gjesdal, Grimstad, Hamar, Hammerfest, Kautokeino, Kåfjord, Luster, Lørenskog, Mandal, Marker, Namdalseid, Osen, Porsgrunn, Re, Sigdal, Stavanger, Tysfjord, Vågå og Ålesund.

171. I analysene i denne artikkelen har vi bare data fra de 20 kommunene. Vi mangler tall for valget til Longyearbyen lokalstyre.

172. Se appendiks for nøyaktige tall per kommune.

som framviser et avvikende deltakelsesnivå ved 2011-valget, sammenliknet med tidligere valg, og kan slike avvik være et resultat av 22. juli? Deretter ser vi nærmere på valgdeltakelsen i de 20 forsøkskommunene. I hvilken grad deltok 16- og 17-åringene i valget, sammenliknet med hele elektoratet og sammenliknet med andre unge velgere? For det tredje ønsker vi å beskrive sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse når elektoratet er utvidet med 16 og 17-åringer. Drøftelsen innrammes av en bredere tilnærming av sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse og den betydning strukturelle faktorer som livsfase- og generasjonseffekt i kombinasjon med periodeeffekt har for deltakelsesnivå.

Analysene av valgdeltakelse baserer seg på data fra manntallet ved valget i 2011. Et tilfeldig utvalg av 10 000 stemmeberettigede fra hele landet inneholder informasjon om man deltok i valget eller ikke, samt kjønn og alder. Tilsvarende data er samlet inn for et utvalg på inntil 1000 16- og 17-åringer i hver av forsøkskommunene<sup>173</sup>, samt inntil 1000 andre velgere<sup>174</sup> i hver forsøkskommune. De 20 forsøkskommunene er ikke et tilfeldig utvalg av norske kommuner. De ble valgt av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) fra gruppen av 143 kommuner som søkte om å få delta i forsøket. KRD valgte kommunene med tanke på variasjon i blant annet størrelse, geografi, og politisk sammensetning i kommunestyret. I tillegg valgte man kommuner som hadde ført en aktiv politikk for å involvere ungdom i det lokale samfunnet. Kommunene kan derfor avvike noe fra landet som helhet når det gjelder ungdoms involvering i lokalpolitikken. Det kan gi grunn til å forvente et noe høyere deltakelsesnivå blant førstegangsvelgere i forsøkskommunene, sammenliknet med landet som helhet; noe dataene gir grunnlag for å undersøke.

Før vi presenterer resultatene ser vi nærmere på de to forholdene som vi antar påvirker de unges deltakelse ved valget i 2011: terrorangrepene 22. juli, samt forsøket med senket stemmerettsalder i 20 kommuner.

---

173. Dette innebar en totaltelling av alle stemmeberettigede 16- og 17-åringer i 18 av disse kommunene. Unntakene er Ålesund og Stavanger.

174. Dette innebar en totaltelling av alle velgere i Osen kommune i Sør Trøndelag.

## Politisk mobilisering i lys av terror

Det finnes lite forskning om sammenhengen mellom terrorangrep og valgdeltakelse. Derimot har flere sett på effekten av terrorangrep på velgernes politiske preferanser (se for eksempel Abramson m.fl. 2007; Merolla og Zechmeister 2009; Montalvo 2011). Et gjennomgående funn er at terrorangrep og andre former for trusler bidrar til en «rally around the flag»-effekt hvor sittende makthavere, og i noen grad partier på høyresiden, får økt støtte. Dette underbygges av Berrebi og Klor (2008), som bruker omfattende data om terrorangrep i Israel i kombinasjon med valgstatistikk på valgkrets nivå for å studere effekter av terror på elektoratets politiske preferanser. De finner blant annet at terrorangrep innenfor en valgkrets fører til økt støtte til partiene på høyresiden i den samme valgkretsen. De finner imidlertid ingen effekt av terror på valgdeltakelse i Israel.

Et mye omtalt demokratisk valg er parlamentsvalget i Spania i 2004 som ble gjennomført tre dager etter terrorangrepet i Madrid. Valget ble bemerkelsesverdig, dels på grunn av den korte tiden mellom terrorangrepet og valgdagen, og dels fordi den sittende konservative regjeringen ble felt. Resultatet stred altså mot forventningen om at sittende regjeringer, og særlig de på høyresiden, får økt støtte som følge av terrorangrep. I en studie av velgerne finner Bali (2007) at terrorangrepet bidro til en mobilisering av grupper som tidligere hadde hatt lav valgdeltakelse. Det gjaldt særlig unge velgere og velgere uten høyere utdanning. Det var hos disse velgerne terrorangrepet satte dypest spor, noe som medførte en økt tilbøyelighet til å delta i valget og å stemme på partiene på venstresiden.

Tilsvarende aldersbestemt effekt fant man også etter terrorangrepene 11/9 2001 i USA. Her ble det ikke gjennomført nasjonale valg før over ett år etter terrorangrepene, men forskere har vist at både tilliten og det politiske engasjement økte i perioden like etter 11. september. Seks måneder senere var imidlertid hele økningen borte (Traugott m.fl. 2002, Putnam 2002) – bortsett fra hos en gruppe: De som var unge og i sine mest formative år da terroren rammet (Sander og Putnam 2010). I motsetning til senere fødselskull og eldre aldersgrupper, har unge amerikanere født på 1980-tallet holdt et stabilt høyt politisk interessenivå og høy valgdeltakelse i årene etter terrorhandlingen.

Resultatene fra tidligere forskning indikerer altså at det er liten grunn til å forvente en generell økning i valgdeltakelsen som følge av et terrorangrep, men det er tenkelig at slike angrep kan mobilisere noen grupper av velgere, og kanskje særlig de unge. Samtidig skal vi være varsomme med å sammenligne terrorhandlingers effekt på valgdeltakelse i ulike land. Det er mange forhold som vil påvirke borgernes politiske deltakelse, som terrorens karakter, terroristenes ideologiske beveggrunner, hvor lang tid etter terroren valget blir avholdt samt innenrikspolitisk situasjon og klima. Det er også grunn til å tro at politiske myndigheters håndtering i etterkant av terroren er med på å påvirke hvordan borgerne forholder seg til situasjonen – i alle fall på kort sikt (for en drøftelse se Wollebæk m.fl. 2012).

I Norge er forskningen på konsekvensene av terrorangrepene den 22. juli 2011 i en tidlig fase. Forskere ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor var tidlig ute med å studere effekten av 22. juli på politisk og sivilt engasjement og deltakelse (Wollebæk m.fl. 2011, Wollebæk m.fl. 2012). Studien viste at de tydeligste effektene på kort sikt var økt tillit til institusjoner som regjering, politikere og politi – men også en økning i generell tillit overfor mennesker man ikke kjenner. Dette var gjeldende for alle alderskutt, men det var hos aldersgruppen 16-24 år at tillitsnivået i størst grad endret seg og følelsen av samhold og fellesskap ble mest styrket. Med andre ord synes det som om terrorhandlingene den 22. juli satte dypest spor hos de unge (ibid.). Terroreffekten på politisk mobilisering viste seg imidlertid på kort sikt å være moderat. Det ble sporet mindre dreininger i det politiske *holdningsmønsteret*, hvor interessen for nasjonal politikk økte noe, i tillegg til at det var flere som følte tilhørighet til et politisk parti etter 22. juli. Disse holdningsendringer så man *ikke* hos de unge. På ett område skilte imidlertid de unge seg ut: Viljen til å stemme ved stortingsvalg økte noe mer hos dem enn hos eldre aldersgrupper. Spørsmålet som ble reist, var om denne holdningsendringen ville gi seg utslag på deres valgferd sju uker senere.



## Tidligere erfaringer med senket stemmerettsalder

Diskusjonen rundt stemmerett for 16-åringer har akselerert i flere vestlige demokratier de siste tiårene (For en gjennomgang se Ødegård 2011, Ødegård og Aars 2011). I Europa har Østerrike innført allmenn stemmerett for 16-åringer, mens en rekke andre land har utvidet stemmeretten til unge under 18 år ved kommunale og regionale valg.<sup>175</sup> Har en senket stemmerettsalder effekt på valgdeltakelse generelt og for ungdoms spesielt? Av den sparsomme empirien som finnes kan vi dra to konklusjoner: Den samlede valgdeltakelsen synes å gå noe ned da de yngste velgerne deltar i noe mindre grad enn velgerbefolkningen generelt. For det andre deltar 16-åringer i større grad enn førstegangsvelgere og velgere i 20-årene. Dette har vist seg gjeldende både i Tyskland og i Østerrike. I korte trekk viser erfaringer fra stemmerettsreformen i Tyskland at 16- og 17-åringer stemmer nesten i like stor grad som velgerbefolkningen generelt, og de deltar i betydelig større grad enn velgere i aldersgruppen 18 til 30 år (Ungdomsstyrelsen 1999, Ungdomsstyrelsen 2002, Electoral Commission 2004). Tilsvarende erfaringer er gjort ved regionvalget i Wien (Østerrike) i 2005, hvor 59 prosent av 16- og 17-åringer deltok, mens den generelle deltakelsen lå på 61 prosent. Det var ikke signifikante forskjeller i valgdeltakelse mellom 16-åringene og den øvrige velgergruppen (Ogris m.fl 2005, referert i Zeglovits og Schwarzer 2009).<sup>176</sup>

---

175. Før Østerrike gjennomførte stemmerettsreform for samtlige valg, hadde 16-åringer i flere delstater kunnet stemme både ved kommune- og delstatsvalg i perioden 2003-2005 (Electoral Commission, 2004). Tyskland var tidligere ute da flere delstater ga stemmerett til 16-åringer ved kommunevalg allerede fra midten av 1990-tallet (Ungdomsstyrelsen, 1999, Electoral Commission, 2004).

175. I dag har 16-åringer stemmerett ved kommunevalgene i 7 delstater. I en av disse (Bremen) er stemmeretten utvidet til også å gjelde delstatsvalg. Delstaten Glarus i Sveits innførte i 2007 16 års stemmerett både ved kommune- og delstatsvalget. Også øygruppene Isle of Man (2006), Jersey (2007) og Guernsey (2007) – som er egne administrative enheter underlagt den britiske krone – innførte 16 års stemmerett ved valg til de lokale styringsorganer.

176. Denne studien forteller imidlertid ingenting om forskjeller mellom andre aldersgruppen av unge velgere.

Hvorfor stemmer 16-åringer i større grad enn eldre ungdommer? Den amerikanske statsviteren Mark N. Franklin (2004) mener velgernes livsfase er avgjørende, og at den svekkede valgdeltakelsen i vestlige demokratier de siste 30-40 årene har sammenheng med at man senket stemmerettsalderen fra 21 til 18 år. Å være 18 år representerer en overgangsperiode for mange unge; de avslutter videregående opplæring, de flytter hjemmefra, forlater sine gamle nettverk og er i en ustabil livssituasjon. Derfor argumenterer Franklin for at 21-åringer er bedre rustet enn 18-åringer til å stemme ved valg for første gang.

Når svekket deltakelse blant de yngste velgerne vekker bekymring, er dette først og fremst fordi den kan påvirke den framtidige samlede deltakelse. Stemmegivning betraktes som en vane som fester seg jo tidligere man deltar (Franklin 2004, Gerber mfl. 2003). En lavere valgdeltakelse blant dagens unge kan derfor bety et fall i generell deltakelse når unge generasjoner avløser det eldre velgerkorpset. Mister man de unge, risikerer man altså å miste en hel generasjon av velgere. Det er dette som kalles «generasjonseffekt» på valgdeltakelse (Franklin 2004, Highton og Wolfinger 2001). Livsfaseforklaring utelukker altså ikke en generasjonsforklaring, men antas å være et samspill mellom de to: Jo flere unge som stemmer ved sitt første valg, jo flere antas å bruke stemmeretten ved senere valg da valgdeltakelse betraktes som en vane som fester seg jo tidligere man bruker den.

Denne kunnskapen er slik sett et argument for å *heve* stemmerettsalderen fra 18 til 21 år. Samtidig ser Franklin at det å frata store grupper en demokratisk rettighet er et umulig politisk prosjekt (se drøftelse i Milner 2010). I senere arbeider har Franklin (2005) vist at det er en nær sammenheng mellom botid og dermed integrasjon i nettverk på hjemstedet og valgdeltakelse – særlig blant unge velgere. Dette, mener han, taler for å gi stemmerett til *ynge* tenåringer, da de i større grad enn 18- og 19-åringer bor hjemme hos sine foreldre og er i en stabil livssituasjon hvor de er godt integrert i lokalsamfunnets nettverk.

Nå gir ikke de empiriske studiene fra 16-åringers valgdeltakelse i Tyskland og Østerrike grunnlag for å si noe om en eventuell generasjonseffekt. De høye deltakelsestallene *kan* ha sammenheng med den livsfasen man er i, men deltakelsen kan også være påvirket av en *periodeeffekt*. De fleste resultater er fra de første forsøkene med senket stemmerettsalder, og respondentene kan slik sett være preget av å være pionerer – av de aller første 16-åringene med stemmerett. Livsfaseforklaringen synes imidlertid å møte gjenklang i andre studier.

De danske forskerne Bhatti og Hansen (2010) har sett nærmere på hvordan variasjonen i førstegangsvelgeres alder påvirker valgdeltakelsen ved det danske kommunevalget i 2009. Analysene viser at førstegangsvelgere som har fylt 18 år i uken før valgdagen, stemmer i vesentlig større grad enn eldre førstegangsvelgere. Mens de yngste har en valgdeltakelse på hele 65 prosent, faller denne til rundt 50 prosent for de som fyller 19 år i ukene opp mot valget. Forskerne mener dette støtter Franklins tese om livsfasenes betydning for om man deltar eller ikke, da det er en betydelig høyere andel 19-åringer enn 18-åringer som har avsluttet gymnasiet. I tillegg viser Bhatti og Hansen (2010b) at det er en positiv effekt på unges valgdeltakelse på omkring 10 prosentpoeng ved å bo hjemme med begge sine foreldre, da unges påvirkes av foreldrenes gjennomsnittlige høye valgdeltakelse. Har man flyttet hjemmefra, er man i større grad påvirket av jevnaldrende kamerater, som stemmer i mindre grad. Dette viser, ifølge forskerne, at man må betrakte valg som en sosial handling.

## Resultater: Det norske lokalvalget i 2011

2011-valget ble et spesielt valg med 22. juli og forsøket med senket stemmerett for 16- og 17-åringer som bakteppe. I det følgende skal vi først se på valgdeltakelse etter alder over tid, og om deltakelsen i 2011 avviker fra tidligere valg. Deretter skal vi analysere hvordan valgdeltakelsen i de 20 forsøkskommunene varierte mellom ulike aldersgrupper. Til slutt spør vi: Hva forteller resultatene av 2011-valget oss om forholdet mellom alder og valgdeltakelse?

### Valgdeltakelse i ulike aldersgrupper over tid

Vi begynner med valgdeltakelsen blant førstegangsvelgere og andre aldersgrupper i landet som helhet. Som det fremgår av tabell 1<sup>177</sup> har det

---

177. Tallene i tabellen fra perioden 1995 til 2007 avviker noe fra tall som er publiserte i andre sammenhenger, blant annet i bøkene fra Lokalvalgs- og Lokaldemokratiundersøkelsene. Vi har i forbindelse med denne artikkelen gjennomgått de tidligere undersøkelsene for å sikre at vi bruker et standardisert mål på valgdeltakelse og en standardisert veiemetode for å veie dataene i forhold til faktisk valgdeltakelse. Denne gjennomgangen gjør at tallene i tabell 1 er sammenliknbare over tid.

i de fem siste lokalvalgene vært en klar sammenheng mellom alder og valgdeltakelse.<sup>178</sup> De yngste stemmeberettigede er minst tilbøyelige til å delta i valg. Deltakelsen går så opp med økende alder.

Tabell 1. Valgdeltakelse etter alder ved lokalvalgene fra 1995 til 2011.  
Prosent

	1995	1999	2003	2007	2011	Differanse 2011-2007
<b>Førstegangsvølgere (18 - 21 år)</b>	44	35	37	35	46	11
<b>22 - 29 år</b>	43	39	39	43	45	2
<b>30 - 39 år</b>	65	62	60	60	60	0
<b>40 - 49 år</b>	68	66	61	63	67	4
<b>50 - 59 år</b>	72	71	69	71	72	1
<b>60 - 69 år</b>	76	74	69	73	78	5
<b>70 - 80 år</b>	76	65	68	73	75	2
<b>Alle</b>	64	62	59	62	65	3
<b>N</b>						
<b>Førstegangsvølgere</b>	206	280	275	279	672	
<b>22 - 29 år (24 - 29 år i 1971)</b>	408	526	474	465	1275	
<b>30 - 39 år</b>	573	771	743	731	1664	
<b>40 - 49 år</b>	663	874	748	760	1921	
<b>50 - 59 år</b>	494	791	736	684	1624	
<b>60 - 69 år</b>	381	589	477	592	1433	
<b>70 - 80 år</b>	311	468	432	403	880	

Kilde: Lokaldemokratiundersøkelsene 1995, 1999, 2003, 2007 og 2011

178. Det samme finner man ved stortingsvalg (Aardal 2011).

I aldersgruppene over 50 år ser man ved alle valgene en stabil høy deltakelse. I den yngste halvdel av elektoratet er det altså en positiv sammenheng mellom alder og valgdeltakelse, mens denne sammenhengen ser ut til å flate ut blant de godt voksne og eldste velgerne.

Valgdeltakelsen i de ulike aldersgruppene har ligget relativt stabilt i perioden 1999 til 2007. Ved 1995-valget ser den yngste og eldste aldersgruppen ut til å ha høyere deltakelse enn ved påfølgende valg. Det kan dels være et resultat av at utvalget ved undersøkelsen i 1995 var noe mindre, og dermed er feilmarginene noe større enn i påfølgende undersøkelser.<sup>179</sup> I perioden 1999 til 2007 har førstegangsvelgerne en stabil lav deltakelse på rundt 35 prosent. I 2011 økte deltakelsen for dette alderskuttet til 46 prosent.<sup>180</sup> Tabell 1 angir også endringer i ulike aldersgrupper mellom de to siste valgene i 2007 og 2011. Deltakelsen økte med tre prosentpoeng i elektoratet som helhet. Økningen i de fleste aldersgrupper er ikke statistisk signifikant forskjellig fra økningen i landet som helhet. Den moderate økningen i valgdeltakelse i forbindelse med 2011-valgene finner man altså igjen i alle aldersgrupper, med unntak én: førstegangsvelgerne. Økningen i valgdeltakelse på 11 prosentpoeng blant de yngste er signifikant større enn i elektoratet som helhet.

Det skjedde altså en mobilisering av unge velgere i forbindelse med valget i 2011. Likevel er mønsteret når det gjelder sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse i hovedsak det samme som tidligere. Vi finner den laveste valgdeltakelsen blant de yngste velgerne. En valgdeltakelse på 46 prosent blant førstegangsvelgere er i seg selv ikke imponerende når man sammenlikner med elektoratet som helhet, hvorav 64,5 prosent deltok.

---

179. Riktignok er endringene i deltakelse i den yngste og eldste aldersgruppen fra 1995 til 1999 statistisk signifikante, og skyldes trolig derfor ikke bare utvalgsfeil.

180. Økningen er statistisk signifikant på 1 % -nivå.

## Valgdeltakelse i forsøkskommunene

Hva så med de nye velgerne på 16 og 17 år i de 20 kommunene som gjennomførte forsøk med senket stemmerettsalder? Har de en deltakelse på nivå med ordinære førstegangselgere, eller er det avvik?

I tabell 2 fremgår valgdeltakelsen i hver av de 20 forsøkskommunene blant forsøksvelgere på 16 og 17 år sammenliknet med elektoratet som helhet, og sammenliknet med det «normale» elektoratet på 18 år eller eldre. Ser man forsøkskommunene under ett, finner man at cirka 58 prosent av 16- og 17-åringene deltok i valget, mens deltakelsen var i overkant av 63 prosent i elektoratet for øvrig. Uten stemmerett for 16- og 17-åringer ville deltakelsen ha ligget på 63,3 prosent, mens den reelle deltakelsen, inkludert de nye førstegangselgerne, er 63,1 prosent. Deltakelsen blant de to yngste årskullene ligger som forventet under elektoratet for øvrig, og bidrar altså til å senke deltakelsen i hele elektoratet med 0,2 prosentpoeng. Forskjellen mellom deltakelsen til 16- og 17-åringer på den ene siden og andre velgere på den andre siden er likevel påfallende liten. Gitt den sterke sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse som fremgår av tabell 1, er det overraskende at 16- og 17-åringer i forsøkskommunene ble mobilisert i nesten like stor grad som andre velgere.

Tabell 2. Valgdeltakelse i kommunene som gjennomførte forsøk med senket stemmerettsalder i 2011, blant 16- og 17-åringer, blant de ordinære stemmeberettigede (18 år +), samt i hele elektoratet. Prosent

	16 eller 17 år	18 år eller eldre	Hele elektoratet
<b>Marker i Østfold</b>	67,9	64,9	65,0
<b>Lørenskog i Akershus</b>	56,8	64,7	64,4
<b>Hamar i Hedmark</b>	59,8	67,2	67,0
<b>Vågå i Oppland</b>	71,3	67,4	67,6
<b>Sigdal i Buskerud</b>	62,0	63,2	63,2
<b>Re i Vestfold</b>	46,0	64,7	64,0

Forts. neste side

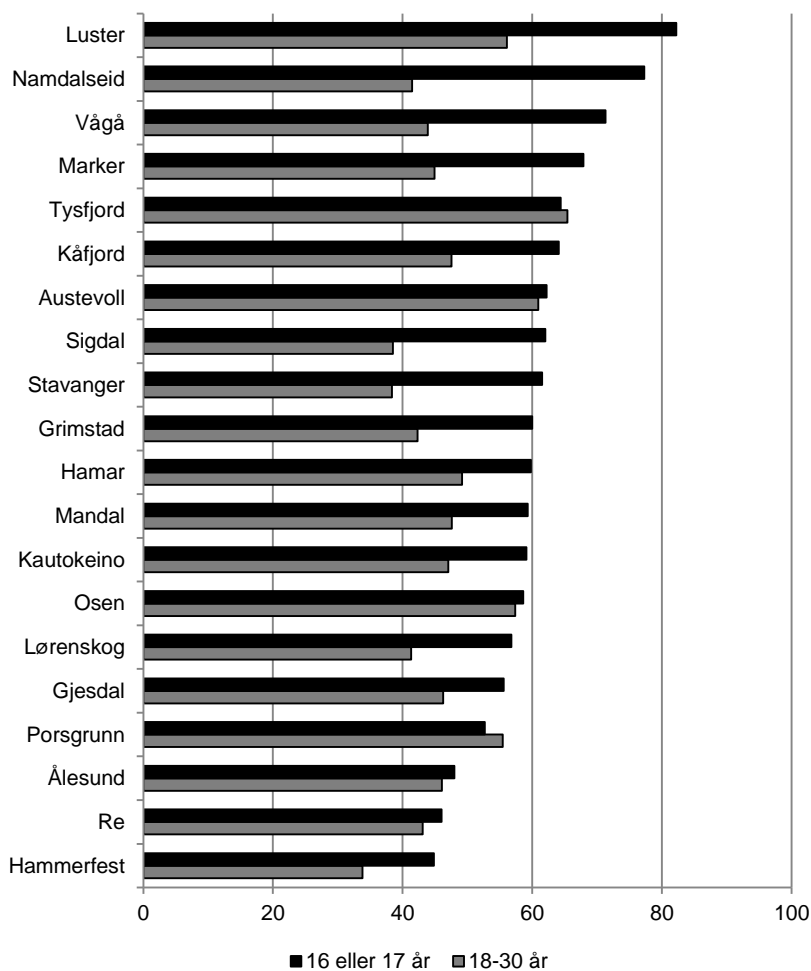
<b>Porsgrunn i Telemark</b>	<b>52,7</b>	<b>60,9</b>	<b>60,7</b>
<b>Grimstad i Aust-Agder</b>	60,0	62,4	62,4
<b>Mandal i Vest-Agder</b>	59,3	63,1	63,0
<b>Stavanger i Rogaland</b>	61,5	62,7	62,7
<b>Gjesdal i Rogaland</b>	55,6	65,9	65,4
<b>Austevoll i Hordaland</b>	62,2	73,9	73,4
<b>Luster i Sogn og Fjordane</b>	82,2	73,3	73,6
<b>Ålesund i Møre og Romsdal</b>	48,0	60,4	60,0
<b>Osen i Sør-Trøndelag</b>	58,6	73,8	73,3
<b>Namdalseid i Nord-Trøndelag</b>	77,3	64,3	64,7
<b>Tysfjord i Nordland</b>	64,4	77,7	77,2
<b>Kåfjord i Troms</b>	64,1	63,0	63,1
<b>Hammerfest i Finnmark</b>	44,8	56,8	56,4
<b>Kautokeino i Finnmark</b>	59,1	65,2	65,0
<b>Samlet</b>	<b>57,8</b>	<b>63,3</b>	<b>63,1</b>

Kilde: SSBs valgstatistikk. Totaltall.

N: Se appendiks.

Tabellen viser også betydelig variasjon i deltakelse mellom kommuner, og særlig blant forsøksvelgerne. Hammerfest utmerker seg med lav deltakelse både blant 16- og 17-åringer og i resten av elektoratet. Luster i Sogn og Fjordane scorer høyt både når det gjelder deltakelsen til de nye førstegangsvelgerne og andre velgere. Ødegård og Saglie (kommer) har vist at den store variasjonen i deltagelse til dels har sammenheng med kommunestørrelse og antall forsøksvelgere, men også forskjeller i kommunenes iverksettelse og gjennomføring av forsøket. Slike forskjeller illustreres ytterligere i figur 1, hvor kommunene er rangert etter valgdeltakelse blant 16- og 17-åringer.

Figur 1 Valgdeltakelse blant kommunene som gjennomførte forsøk med senket stemmerettsalder i 2011 blant 16- og 17-åringer, samt aldersgruppen 18-30 år. Prosent



16-17 år: Totaltall fra SSBs valgstatistikk.

18-30 år: data fra manntallsundersøkelsen i forsøkskommunene. N: Luster 205;

Namdalseid 176; Vågå 164; Marker 167; Tysfjord 162; Kåfjord 183; Austevoll 233; Sigdal

148; Stavanger 206; Grimstad 201; Hamar 183; Mandal 185; Kautokeino 221; Osen 115;

Lørenskog 184; Gjesdal 255; Porsgrunn 193; Ålesund 215; Re 174; Hammerfest 207;



De svarte søylene viser deltakelsen til 16- og 17-åringene, mens de grå søylene indikerer deltakelsen til andre unge velgere: aldersgruppen 18 til 30 år.<sup>181</sup> Det er vanskelig å identifisere et typisk eller normalt deltakelsesnivå for 16- og 17-åringer; til det er variasjonen mellom kommuner for stor. Trolig ser vi en «forsøkseffekt» i kommunene med den høyeste deltakelsen blant 16- og 17-åringer, hvor denne aldersgruppen har blitt utsatt for en oppmerksomhet og oppfordringer til å delta som går utover det som er tilfelle ved vanlige valg. Det er også verdt å nevne at blant de 8 første kommunene i figur 1 hadde 6 av dem under 100 forsøksvelgere totalt (Luster 146 og Austevoll 143). Dette forteller oss at små kommuner har hatt noe lettere for å mobilisere de unge velgerne.

Hva med forventningen om at 16- og 17-åringer ville delta mer enn andre unge velgere? De grå søylene i figuren viser deltakelsen til andre velgere i aldersgruppen fra 18 til 30 år i forsøkskommunene. I de aller fleste kommunene blir forventningen bekreftet. 16- og 17-åringer deltar i større grad ved valget enn aldersgruppen 18-30 år, og i mange kommuner er det forskjellene store mellom de to gruppene.

Sammenliknet med andre unge velgere fremstår altså de nye forsøksvelgerne som svært aktive på valgdagen. Slik er det også i tabell 3 som viser deltakelsen i forsøkskommunene etter alder, sammenliknet med landet som helhet.

---

181. Vi kan ikke identifisere valgdeltakelse hos førstegangselgere (aldersgruppen 18-21) år i hver av forsøkskommunene. For at datagrunnlaget skal være tilstrekkelig, må vi bruke større alderskutt; derfor denne inndelingen fra 18 til 30 år.

Tabell 3. Valgdeltakelse etter alder i kommunene som gjennomførte forsøk med senket stemmerettsalder ved lokalvalgene 2011, sammenlignet med hele landet. Prosent

	Forsøkskommuner	Hele landet
Nye førstegangsvelgere (16 – 17 år)	58	
«Vanlige» førstegangsvelgere (18 - 21 år)	46	46
22 - 29 år	41	45
30 - 39 år	61	60
40 - 49 år	64	67
50 - 59 år	72	72
60 - 69 år	79	78
70 - 80 år	76	75
Alle	63	65
<b>N</b>	<b>Forsøkskommuner</b>	<b>Hele landet</b>
Nye førstegangsvelgere (16 – 17 år)	7184	
«Vanlige» førstegangsvelgere (18 - 21 år)	1318	672
22 - 29 år	2189	1275
30 - 39 år	2953	1664
40 - 49 år	3525	1921
50 - 59 år	3383	1624
60 - 69 år	3010	1433
70 - 80 år	1822	880

Forsøksvelgerne på 16 og 17 år har en betydelig høyere deltakelse enn de «ordinære» førstegangselverne i forsøkskommunene. I aldersgruppen 18 til 21 år deltok 46 prosent av velgerne i forsøkskommunene; en andel som er like stor som i landet for øvrig. Vi ser med andre ord ingen «forsøkseffekt» på de ordinære førstegangselverne i disse 20 utvalgte kommunene.<sup>182</sup> Hvis man sammenlikner deltakelsen i andre aldersgrupper i forsøkskommunene med landet som helhet, er det små forskjeller å spore, og forskjellene ligger innenfor feilmarginen til disse utvalgsundersøkelsene. Sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse er dermed den samme i forsøkskommunene som i resten av landet. Det høye deltakelsesnivået hos 16- og 17-åringene skyldes ikke en generell mobilisering av unge velgere i forsøkskommunene.

### Sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse

Dataene fra manntallet i forsøkskommunene har store nok utvalg til å studere valgdeltakelsen i hvert enkelt årskull. Variasjonen i deltakelse i velgergruppen under 30 år, gjør det særlig interessant å finne ut hvilke årskull som utmerker seg med henholdsvis høy og lav deltakelse. Figur 2 viser deltakelsen i hvert årskull fra 16 til 30 år i forsøkskommunene, med feilmarginer.<sup>183</sup>

Resultatene i figur 2 avviker fra det mønsteret man vanligvis ser når det gjelder sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse, da de yngste velgerne deltar i relativt stor grad. Så går deltakelsen ned med økende alder til årskullet som fylte 22 år i 2011. Deretter går deltakelsen opp med økende alder, som forventet, gitt tidligere funn på dette området (Elklit mfl. 2005, Franklin 2004, Milner 2010, Wolfinger og Rosenstone 1980). Sammenhengen mellom alder og valgdeltakelse blant de yngste velgerne ser altså ut til å ha en U-form, hvor det er velgerne tidlig i 20-årsalderen som utmerker seg med lav deltakelse, mens både yngre og eldre velgere deltar i større grad.

Franklins (2004) tanke om at livsfase eller livssituasjon har betydning for deltakelsen ser ut til å finne støtte i figur 2. Tre årskull utmerker seg med høy deltakelse: 16-, 17- og 18-åringene. Det store

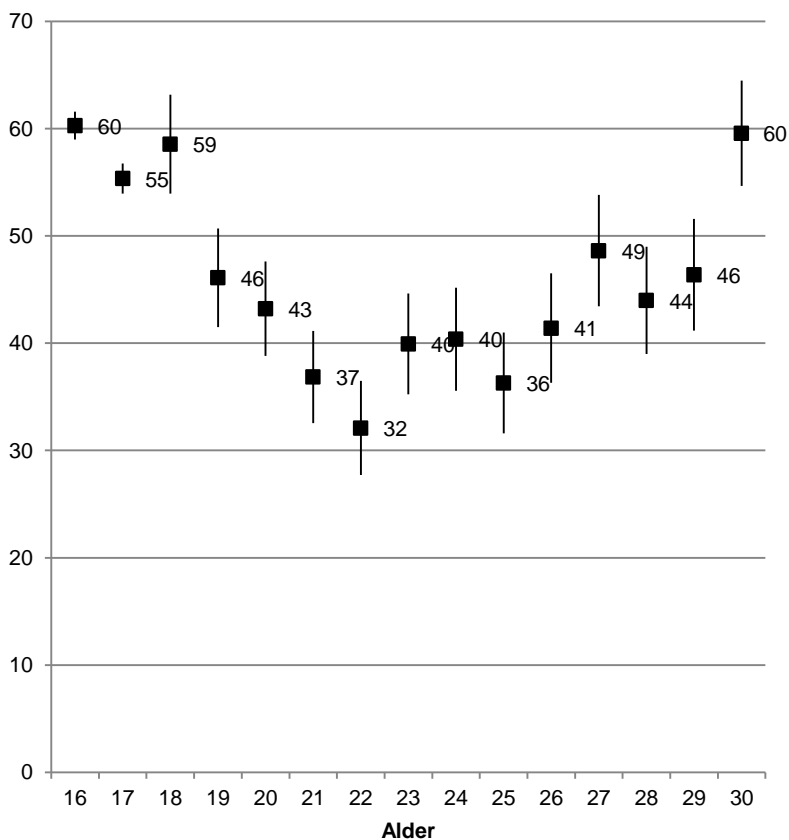
---

182. Vi finner dermed heller ingen «seleksjonseffekt»; at man har valgt kommuner til å delta i forsøket hvor deltakelsen blant de unge er uvanlig høy.

183. 95 prosent konfidensintervaller.

flertallet av ungdommer i disse årskullene er elever på videregående skole, de bor sammen med sine foreldre eller foresatte og inngår i etablerte sosiale nettverk. Disse ungdommene har dermed en stabil livssituasjon og deltar i undervisning knyttet til samfunnskunnskap generelt og valg og demokrati, spesielt.

Figur 2 Valgdeltakelse etter årskull i alderen 16 til 30 år i kommunene som gjennomførte forsøk med senket stemmerettsalder. Prosent



N i årskullene fra 16 til 30 år, i rekkefølge (stigende alder):  
 3624,3560,308,323,344,343,307,293,285,288,251,248,268,249 og 270.

Vi ser et statistisk signifikant gap i deltakelse mellom 18-åringer og 19-åringer. Fra 19-åringer går deltakelsen videre ned i de tre neste årskullene. Disse årskullene har i hovedsak forlatt videregående skole og er i en overgangsfase i livet med for eksempel studier, militærtjeneste eller jobb. Slike perioder er kjennetegnet av lav interesse for politikk og liten tilbøyelighet til å delta i valg, ifølge Franklin (2004). I tillegg vil mange norske velgere i denne aldersgruppen oppleve at de har stemmerett i en annen kommune enn der de er bosatt, noe som også kan ha en negativ effekt på deltakelsen. Økningen i deltakelse når man nærmer seg 30 år kan forklares på samme måte: Mange trer inn i en fase av livet som er preget av mer stabile jobber, et stabilt bosted og det å stifte familie.

Det kan være grunn til å spørre om den spesielt høye deltakelsen til aldersgruppen 16 til 18 år skyldes unike forhold knyttet til forsøket med senket stemmerettsalder. Videregående skoler i forsøkskommunene var i mange tilfeller involvert i arbeidet med å informere og mobilisere de unge velgerne (Ødegård og Saglie, kommer). Variasjonen i 16- og 17-åringenes valgdeltakelse mellom kommuner tyder på at en slik mobilisering har fungert effektivt enkelte steder. Slike uteliggere gjør at totaltallene for valgdeltakelsen blir høyere enn den ville ha vært ved et «normalt» valg med stemmerett for 16-åringer. For å undersøke om slike uteliggere kan forklare mønsteret vi finner i figur 2, har vi undersøkt deltakelsen i årskullene 18 til 30 år *uten* de fire kommunene som hadde spesielt høy deltakelse blant 16- og 17-åringene: Luster, Namdalseid, Vågå og Marker. Resultatene er svært like de som fremgår av figur 2.<sup>184</sup> Det at vi gjenfinner dette mønsteret når vi utelater kommuner hvor deltakelsen til 16- og 17-åringene er påfallende høy, tyder på at vi her ser generelle trender og ikke bare «forsøkseffekter». Franklins (2004) tese om at valgdeltakelse er påvirket av livsfase finner støtte.

---

184. Valgdeltakelsen i hvert årskull fra 16 til og med 30, målt i prosent, er: 59, 54, 53, 46, 46, 45, 45, 45, 45, 43, 48, 44, 48, 50 og 59. Ingen av disse deltakelsesnivåene er signifikant forskjellige fra tallene som fremgår av figur 2.

## Drøftelse. Ungdomsvalget 2011: Tre mulige forklaringer

Valgdeltakelsen ved 2011-valget er oppsiktsvekkende på to måter. For det første økte førstegangsvelgeres deltakelse med 11 prosentpoeng fra forrige lokalvalg. Ingen annen aldersgruppe kan vise til tilsvarende økning, og tallene blir særlig kraftfulle når vi vet de kommer etter fire tiår med synkende oppslutning blant velgere generelt. For det andre har forsøksvelgere på 16 og 17 år fra de 20 forsøkskommune en samlet deltakelse på nesten 58 prosent; et nivå som ligger nært opp til deltakelsen i landet for øvrig, og 12 prosentpoeng over ordinære førstegangsvelgere i og utenfor forsøkskommunene. Hvordan kan vi forklare den relativt sett høye deltakelsen hos de yngste velgerne? Det er grunn til å tro at flere forklaringer sameksister – og vi vil her løfte fram tre faktorer som kan ha bidratt til å mobilisere de to aldersgruppene på litt forskjellig måte: terroren, stemmerettsforsøket og betydningen av livsfase.

### Effekten av livsfase, valgforsøket og 22. juli

Mye tyder på at den økte valgdeltakelsen, særlig blant førstegangsvelgerne, er knyttet til en mobilisering i etterkant av terrorhandlingene 22. juli. Hvorfor vi ikke ser samme mobilisering i eldre aldersgrupper? Det er nærliggende å tenke seg at terrorangrepene som rettet seg spesielt mot unge mennesker, også satte dypest spor hos den unge generasjonen (Wollebæk m.fl. 2011). Det var også de unge som rapporterte de største endringene i tillitsnivå før og etter terroren – og som i størst grad opplevde et varmere samfunn med økt fellesskap og samhold etter 22. juli (ibid.). Disse holdningsendringene synes å ha bidratt til et endret deltakelsesmønster ved lokalvalget 7 uker senere.

At det er de yngste velgerne som i størst grad mobiliseres etter samfunnsgjennomgripende hendelser, finner man også etter terroranslagene i USA 11. september 2011. Sander og Putnam (2010) forklarer dette med at unge som er midt i en formativ fase, hvor det politiske holdnings- og handlingsmønsteret ikke har fått fotfeste, er mer vare enn eldre aldersgrupper for store samfunnsmessige påvirkninger. Dette er påvirkninger som vil kunne feste seg i mer permanente handlingsmønstre. Terrorhandlingene i Norge synes slik sett å ha mobilisert unge velgere til stemmeurnene.

Valgdeltakelsen blant forsøksvelgere på 16 og 17 år i de 20 forsøkskommunene varierer fra 43 til 82 prosent. Det er flere forklaringer på den store variasjonen, hvor kommunestørrelse er en av dem. Det er lettere å mobilisere 80 nye velgere enn flere hundre. Det er også grunn til å tro at informasjonstiltak overfor forsøksvelgerne i varierende grad har vært vellykket (Ødegård og Saglie, kommer).

De store variasjonene blant forsøksvelgere underkjenner imidlertid ikke det faktum at 16- og 17-åringer brukte stemmeretten i større grad enn de ordinære førstegangsvelgerne generelt og i de enkelte kommunene spesielt. Ser vi på andre velgere under 30 år, viser analysene en «U-kurve»: 16-åringene deltar i like stor grad som 30-åringer – mens deltakelsen synker med økende alder, til de når et bunnpunkt på 22-år, for deretter å øke til slutten av 20-årene. Hva er årsakene til disse forskjellene? 16- og 17-åringers deltakelse synes å være påvirket av flere forhold. I likhet med førstegangsvelgere er det sannsynlig at også forsøksvelgerne var sterkt preget av terrorhandlingene, og ble mobilisert til å bruke stemmeretten i lys av dette. Men også livsfase synes å være en medvirkende forklaring til forskjellene: 16- og 17-åringer er i en mer stabil livsfase enn de over 18- 21, som har avsluttet videregående opplæring, ofte flyttet hjemmefra og har etablert nye sosiale relasjoner. Mot slutten av 20-årene er det flere som har etablert seg i et lokalsamfunn med egen familie og startet en yrkeskarriere. En slik stabilisering øker sannsynligheten for å bruke stemmeretten sin (Franklin 2004).

Det er også grunn til å tro at forsøksvelgerne har blitt påvirket av at de er med i et stemmerettsforsøk. Forsøket har fått mye oppmerksomhet i en del lokale media, på skolen og blant politikere. Forsøksvelgere kan slik sett være påvirket av en tidsavgrenset «forsøkseffekt» ved å være «valg pionerer». Forsøket med senket stemmerettsalder var forbeholdt 20 kommuner. Pågående analyser tyder på at forsøket i liten grad berørte andre kommuner enn de som faktisk gjennomførte forsøket (Ødegård og Saglie, kommer). Det er derfor ikke å forvente at unge velgere i andre enn forsøkskommunene skulle vært påvirket på noen måte. Man kunne imidlertid tenke seg at førstegangsvelgere i forsøkskommunene i større grad enn førstegangsvelgere i andre kommuner ble eksponert for tilrettelagte informasjonstiltak, blant annet i videregående skole, kinoreklamer, medieoppslag m.m. Analysene viser imidlertid at ordinære førstegangsvelgere (18-21 år) i forsøkskommunene ikke har blitt mobiliserte av forsøket. Valgdeltakelsen hos denne aldersgruppen er nøyaktig den samme som

hos førstegangselgere ellers i landet. Førstegangselgeres mobilisering ved 2011-valget synes å være knyttet til hendelsene 22. juli.

## Langsiktige effekter

I forbindelse med valget i 2011 finner vi altså, for det første, at samfunnsgjennomgripende hendelser, som 22. juli, synes å påvirke unge velgere i større grad enn eldre velgere. For det andre ser vi at andelen unge som bruker stemmeretten sin, øker dersom de har muligheten for å stemme mens de er elever på videregående skole. For det tredje må vi ta høyde for at det å være ung forsøksperson ved lokalvalget i 2011 i seg selv har virket mobiliserende på denne gruppens deltagelse.

Spørsmålet er da om den positive effekten på deltakelse ved lokalvalget i 2011 knyttet til det å være forsøksvelger, skoleelev eller bli mobilisert via samfunnsgjennomgripende hendelser er livsfase- og periodeeffekter som går over, eller om vi vil se en generasjonseffekt hvor de unge tar med seg det høye deltakelsesmønsteret videre i livsløpet. Dette spørsmålet er det for tidlig å svare på. Men med tanke på at 16- til 21-åringer tilhører aldersgruppen hvor det samfunnspolitiske engasjement og deltakelsesmønster fortsatt meisles ut, kan den økte mobiliseringen ved 2011-valget gi potensialer for økt deltakelse på sikt. En viktig oppgave vil være å følge 16- og 17-åringene med stemmerett ved valget i 2011 også ved senere valg. Vil forsøksvelgerne fra 2011 bruke stemmeretten sin i større grad enn andre velgere i samme generasjon?

## Litteratur

- Abramson, Paul R., John H. Aldrich, Jill Rickershauser & David W. Rohde (2007) "Fear in the Voting Booth: The 2004 Presidential Election" i *Political Behavior*, vol. 29, s. 197-220
- Bali, Valentina (2007) "Terror and Elections: Lessons from Spain" *Electoral Studies*, vol. 26, s. 669-687
- Berrebi, Claude & Esteban F. Klor (2008) "Are Voters Sensitive to Terrorism? Direct Evidence from the Israeli Electorate" *American Political Science Review*, vol. 102, s. 279-301
- Bhatti, Yosef. & Kasper Møller Hansen (2010) *Valgdeltagelsen blandt danske unge*. København: Institutt for Statskundskap: Københavns Universitet.
- Bhatti, Yosef & Kasper Møller Hansen (2010b) «Leaving the nest and the social act of voting – revisiting the relationship between age and turnout among first-time voters» Paper presentert 1. oktober 2010 ved Pennsylvania State University.



- Bjørklund, Tor & Ulrik Kjær (2002): «Valgdeltakelsen ved lokalvalg i Norge og Danmark: Likheter og forskjeller». i Aardal Bernt (red.). *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*. Oslo: Kommuneforlaget, s. 89–110.
- Electoral Commission (2004). *The Age of Electoral Majority: Report and Recommendations*. London: Electoral Commission.
- Elklit, Jørgen, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Tøgeby (2005): *Gensyn med sofavælgerne. Valgdeltakelse i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Franklin, M. (2005). You Want to Vote Where Everybody Knows Your Name: Anonymity, Expressive Engagement, and Turnout among Young Adult. *Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association*. Washington DC.
- Franklin, M.N. (2004). Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerber, Alan S., Donald P. Green & Ron Shachar (2003). "Voting may be habit-forming: Evidence from a randomized field experiment" *American Journal of Political Science*, 47:540–550.
- Highton, Benjamin & Raymond E. Wolfinger (2001). "The First Seven Years of the Political Life Cycle" *American Journal of Political Science*, 45:202–209.
- Merolla, Jennifer L. & Elizabeth J. Zechmeister (2009): "Terrorist Threat, Leadership, and the Vote: Evidence from Three Experiments", i *Political Behavior*, vol. 31, s. 575-601.
- Milner, Henry. (2010). *The internet generation. Engaged citizens or political dropouts*. Lebanon, N.H.: University Press of New England.
- Montalvo, Jose G (2011): "Voting After the Bombings: A Natural Experiment on the Effect of Terrorist Attacks on Democratic Elections" *Review of Economics and Statistics*, vol. 93, s. 1146-1154.
- Putnam, Robert D. (2002). Bowling Together. *American Prospect*, February 11, 20-23.
- Sander, Thomas H. & Robert D. Putnam (2010). Still bowling alone? The post-9/11 split. *Journal of Democracy* 21, 9-16.
- Traugott, Michael., Ted Brader, Deborah Coral, Richard Curtin, David Featherman, Robert Groves, Martha Hill, James Jackson, Thomas Juster, Robert Kahn, Courtney Kennedy, Dondal Kinder, Beth-Ellen Pennell, Matthew. Shapiro, Mark Tessler, David Wier & Robert Willis (2002). How Americans Responded: A Study of Public Reactions to 9/11/01. *PS: Political Science & Politics*, 35, 511-516.
- Ungdomsstyrelsen (1999). Rösträtt vid 16 år i Tyskland. Erfarenheter og sänkingen av den kommunala rösträttsalderen till 16 år i ett antal tyska delstater. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen (2002). Unga väljare i Tyskland. En uppföljningsstudie om rösträtt vid 16 år i kommunala val i Niedersachsen Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Wolfinger, Raymond E. & Steven J. Rosenstone (1980): *Who Votes?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Wollebæk, Dag, Bernard Enjolras, Kari Steen-Johnsen & Guro Ødegård (2012). «After Utøya: How a High-Trust Society Reacts to Terror—Trust and Civic Engagement in the Aftermath of July 22" *PS: Political Science & Politics*. 45, 32-37.
- Wollebæk, Dag, Bernard Enjolras, Kari Steen-Johnsen & Guro Ødeågrd (2011). *Hva gjør terroren med oss som sivilsamfunn?* Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Zeglovits, Eva & Steve Schwarzer (2009). Lowering voting age in Austria - evaluation of accompanying campaigns for 16-18 year olds. *5th ECPR General Conference*. Potsdam, September 12th-15th.

- Ødegård, Guro & Jo Saglie (2013) Stemmerett for 16-åringer: forsøk som flernivåinnovasjon i T. Ringholm, H. Teigen og N. Aarsæther (red.) *Innovative kommuner*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ødegård, Guro. (2011). «Finnes en ideell stemmerettsalder? En analyse av debatter og forskning rundt stemmerett for 16-åringer» *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 11, 3-31.
- Ødegård, Guro & Jacob Aars (2011). *Ungdom, valgdeltakelse og stemmerett. En kunnskapsoversikt* Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Aardal, Bernt (2011): «Mange blir valgt, men få blir gjenvalgt», i Aardal, B. (red.): *Det politiske landskap*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

## Appendiks

Tabell A. Stemmeberettigede i kommunene som gjennomførte forsøk med senket stemmerettsalder i 2011, blant 16- og 17-åringer, blant de ordinære stemmeberettigede (18 år +), samt i hele elektoratet. Antall

	16 eller 17 år	18 år eller eldre	Hele elektoratet
Marker i Østfold	81	2843	2924
Lørenskog i Akershus	919	25211	26130
Hamar i Hedmark	672	23073	23745
Vågå i Oppland	87	2952	3039
Sigdal i Buskerud	92	2773	2865
Re i Vestfold	250	6620	6870
Porsgrunn i Telemark	885	27479	28364
Grimstad i Aust-Agder	613	15611	16224
Mandal i Vest-Agder	408	11356	11764
Stavanger i Rogaland	3144	94414	97558
Gjesdal i Rogaland	340	7589	7929
Austevoll i Hordaland	143	3385	3528
Luster i Sogn og Fjordane	146	3822	3968
Ålesund i Møre og Romsdal	1078	33457	34535
Osen i Sør-Trøndelag	29	809	838
Namdalseid i Nord-Trøndelag	44	1351	1395
Tysfjord i Nordland	59	1594	1653
Kåfjord i Troms	78	1753	1831
Hammerfest i Finnmark	250	7502	7752
Kautokeino i Finnmark	88	2300	2388
Samlet	<b>9406</b>	<b>275894</b>	<b>285300</b>

### 3.6. Does Voting Rights Affect the Political Maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian Voting-Age Trial<sup>185</sup>

**Johannes Bergh**

#### Introduction

In recent years, voting age has again become an issue for public debate in European countries. The standard voting age in Europe, and most of the democratic world, remains at 18. However, support of a lowering of the voting age to 16 seems to have grown. Austria is so far the only European country to lower the voting age for all political elections,<sup>186</sup> and this has spurred on a debate about the appropriate voting age in other countries.

The voting age debate revolves around a number of issues, such as the possible effect of a lowering of the voting age on election turnout, on political representation and on political discourse. A number of legal, constitutional and normative arguments can also be frequently heard (Electoral Commission 2004; Milner 2010; Ødegård and Aars 2011). A key question, nonetheless, is the issue of political maturity. Those in favor of a lowering of the voting age hold that today's youth are well informed and are able to make reasonable political decisions, and should therefore be given the right to vote (Hart and Atkins 2011). Those who oppose a change in the voting age argue that 16- and 17-year-olds are not politically mature enough to be given voting rights (Chan and Clayton 2006; Electoral Commission 2004).

---

185. A revised version of this chapter was published in *Electoral Studies* (vol. 32, pp. 90-100).

186. In addition, some states in Germany and Switzerland have a voting age of 16 for local elections.

Previous research shows conflicting evidence with regard to the political maturity of 16- and 17-year olds. Chan and Clayton (2006), who use data from the United Kingdom, find that this age group is significantly less mature than those aged 18 or more. Thus they argue that the voting age should not be lowered.

Recent research from Austria, looking at enfranchised 16- and 17-year-olds, finds that adolescents at this age have increased their level of political maturity to the point that they are as mature as older voters (Zeglovits and Schwarzer 2009; Wagner et al 2012). A reasonable hypothesis, given the conflicting results in Austria and the UK, is that voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds. Perhaps this age group becomes more interested in politics, develops more thoughtful political positions, and generally becomes more politically mature, when given voting rights.

I test that hypothesis in this paper by looking at a trial in the Norwegian local elections of 2011, in which the voting age was lowered to 16 in a select group of municipalities. The trial provides an opportunity to compare the maturity-levels of 16- and 17-year-olds to those of older voters, both when the voting age is 18, and when it has been lowered to 16.

I get the toughest test of the hypothesis by comparing 18-year-olds to 16- and 17-year-olds. Since political maturity is related to age, you would expect those aged 18 to have the lowest level of maturity in the electorate. Such a comparison therefore sets a high bar for finding differences between currently enfranchised voters, and those aged 16 or 17.

Employing a survey conducted among Norwegian high school students (aged 16 through 18); I use four indicators of political maturity: 1) interest in politics, 2) political efficacy, 3) attitudinal constraint and 4) consistency between attitudes and (hypothetical) vote choice. Through these measures, I compare maturity levels among the age group 16-17 with those who are 18, both in the municipalities where the trial was conducted and in the rest of the country.

I expect to find that 18-year-olds are significantly more mature than younger high school students as long as the voting age remains at 18, and that the difference in maturity is reduced when the voting changes to 16.

This paper continues with a look at previous research regarding political maturity. I then briefly describe the Norwegian voting age trial, before discussing my measures of political maturity, as well as

other methodological issues. After presenting the results, I discuss the implications of my findings for the voting age debate.

## Political Maturity and the Voting Age Debate

The public and academic debate about voting age in western societies deals with several empirical and normative issues. Those in favor of changing the voting age to 16 may argue that such a change will have a positive effect on election turnout in the long run, because people then get into the habit of voting at an early stage in life (Electoral Commission 2004; Franklin 2004; Kozeluh and Nitsch 2006). Others claim that 16- and 17-year olds have approximately the same skills and level of maturity as 18-year-olds; hence the voting age should be lowered (Hart and Atkins 2011). From a normative perspective some argue that young people deserve a greater say in political decisions that concern them (Electoral Commission 2004).

The arguments in favor of keeping the most common current voting age of 18 involve some of the same issues. An oft-heard argument is that people in western societies get a number of other rights and responsibilities when they turn 18. The age of 18 is customarily and legally considered the age at which one becomes an adult (Electoral Commission 2004). A voting age of 18 therefore fits with established custom, with other minimum age-limits, and the age of majority in most countries. Some also argue that there is a real difference in political maturity between those at age 18, and younger adolescents (Chan and Calyton 2006; Electoral Commission 2004; Lauglo 2011). In terms of election turnout, one could reasonably contend that enfranchising more young people will have a detrimental effect on turnout, given that young people in general are less likely to vote than the older parts of the electorate. Finally, public opinion generally seems to be set against an expansion of the franchise to 16-year-olds (Electoral Commission 2004).<sup>187</sup>

The question of whether the voting age should be lowered to 16 is in other words not one that can be determined by a single factor, or by

---

187. A nationally representative Norwegian survey from 2011 found that only 21 percent of the electorate favored a lowering of the voting age to 16; 69 percent opposed such a change. Even a plurality of 16- and 17-year-olds in the survey of high school students used in this paper opposes a voting age of 16.

testing a single empirical question. Nevertheless, the degree to which 16- and 17-year-olds are politically mature is perhaps the central issue in this debate (Chan and Clayton 2006; Wagner et. al. 2012). Political maturity is also an issue that can be studied empirically, and has thus been the subject of research.

Chan and Clayton (2006) looks at the issue of political maturity in some detail, in an article that in part is a response to the UK Electoral Commission's report (2004). Their indicators of political maturity are interest and engagement in politics, political knowledge, as well as consistency and stability in political attitudes. They find that 16- and 17-year olds, who do not have the right to vote in the UK, have a lower score than older voters on all these indicators. Those aged 16 and 17 are less interested and engaged in politics, they have lower levels of political knowledge, and their attitudes are not as consistent or stable as those of older voters. Based on these findings, Chan and Clayton conclude that the voting age in the UK should remain at 18.

After Austria reduced its voting age to 16 in 2007, a number of studies have looked at the newly enfranchised young voters in that country (see e.g. Kozeluh and Nitsch 2006; Filzmaier and Klepp 2009; Perlot and Zandonella 2009; Zeglovits and Schwarzer 2009; Wagner et. al. 2012). The general lesson to draw from these studies seems to be that 16- and 17-year-olds are well equipped to take part in the election. Turnout is relatively high, but more importantly the "quality of vote choice" (Wagner et al 2012) among adolescents is on par with other age groups. "Quality" is measured by political interest, engagement, political trust, knowledge and congruence between attitudes and vote choice. These are similar to Chan and Clayton's (2006) measures of political maturity.

Apparently, the gap in political maturity between adolescents and older voters that exists in the UK cannot be found in Austria. A possible reason for the differing results is the difference in voting age between the two countries. When 16- and 17-year-olds received the right to vote in Austria, they also got an incentive to become interested, engaged and informed about politics. Zeglovits and Schwarzer (2009) find that political maturity among 16- and 17-year-olds went up after the change in voting age. It seems, then, that voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds. When given voting rights, this group will be as politically mature as older voters. If this is the case, it neutralizes Chan and Clayton's (2006) arguments against lowering the voting age. One could hypothesize that if the voting age in

the UK was lowered to 16, the result would be an increase in political maturity among the young. I am not able to test that hypothesis in a UK setting, but the Norwegian 2011 voting age trial provides an opportunity to test whether voting age has an effect on political maturity.

While research into this topic is limited, there are some examples of similar studies from countries outside of Austria and the UK. Hart and Atkins (2011) look at what they call the “quality of citizenship” among young people in the United States. They study the extent to which citizenship ideals with respect to membership, concern for rights and participation in society are met in different age groups. On indicators of civic knowledge, tolerance, political skill, political efficacy, civic interest and community service, they find no substantial differences between 16- and 17-year-olds on the one hand, and 18-year-olds on the other. The current US voting age of 18 is therefore arbitrary, in the view of Hart and Atkins (2011), and should be lowered to 16.

Finally, in an analysis of Norwegian survey-data of young people aged 13 to 18 from 2002, Lauglo (2011) finds linear relationships between various indicators of political maturity and age. 18-year-olds score consistently higher on measures such as political interest, efficacy, engagement and willingness to express political preferences. Based on these findings he expresses skepticism toward a lowering of the voting age in Norway.

## The 2011 Norwegian Voting Age Trial

In 2008, the Norwegian government decided that a trial would be held in some municipalities in the election of 2011, in which the voting age would be lowered to 16. This decision came after some years of debate regarding the quality, and possible decline, of Norwegian local democracy. The main reason for concern seems to have been the decline in turnout in Norwegian local elections, but this prompted a broader debate about the role of local government and citizen participation (Bjørklund 2005). The government’s stated reason for holding the trial was to find out if voting rights would increase political consciousness and engagement among adolescents.



All of Norway's 430 municipalities could apply for participation in the trial, and 143 did so. Out of these, 20 municipalities<sup>188</sup> and the local council of Longyearbyen in arctic Svalbard were selected as participants. There were various criteria for selecting municipalities for the trial. The government aimed for the greatest possible variation in terms of size, geography, location in the country, political composition of the municipal councils, as well as age-composition of the population. The ministry in charge of the trial also looked for municipalities that had actively tried to get its youth involved in local society in various ways.

While the selected municipalities are, for most analytical purposes, a good sample of Norway's municipalities, they do deviate from the rest of the country by having pursued an active youth policy. Such policies may have had an effect on the political maturity of youth in these municipalities. The analyses in this paper will therefore not look at differences in maturity-levels between the trial municipalities and the rest of the country. My focus is on differences in political maturity by age (between 16- and 17-year-olds on the one hand, and 18-year-olds on the other), and whether such differences are reduced when the voting age is lowered to 16.

The election was held on September 12, 2011, less than two months after the July 22 terrorist attacks in Oslo and the island of Utøya. The terrorist attacks may have affected political participation and interest among young people in Norway (Bergh and Ødegård 2013; Wollebæk et al 2012). There is no reason to believe that this effect was stronger in the trial municipalities than in the rest of the country. Therefore, it seems unlikely that the results in this paper could be influenced by these tragic events in advance of the election.

Local elections in Norway include both county-council elections and elections for municipal councils. 16- and 17-year-olds were only allowed to vote in the municipal elections, i.e. the most local of the two elections. Turnout among the newly enfranchised adolescents were 58 percent for all the trial municipalities as a whole, which is somewhat lower than the overall turnout-level of 63 percent in these municipalities. However, compared to the turnout-rate for first-time-voters, 58 percent is remarkably high. First-time-voters (aged 18-21)

---

188. The 20 municipalities were: Ålesund, Austevoll, Gjesdal, Grimstad, Hamar, Hammerfest, Kautokeino, Kåfjord, Luster, Lørenskog, Mandal, Marker, Namdalseid, Osen, Porsgrunn, Re, Sigdal, Stavanger, Tysfjord, and Vågå.

turned out to vote at a rate of 46 percent, both in the country as a whole and in the trial municipalities.

The high turnout-rate among 16- and 17-year-olds was generally seen as an indication that the trial has successful at getting young people engaged in politics (Bergh and Ødegård 2013). It is unclear, however, if the high turnout was a reflection of true engagement, or if young people were mobilized by the novelty of the trial. What is clear is that turnout varied substantially between municipalities, probably due to varying efforts made by local officials to get young people to the polls (Saglie and Ødegård 2013). In any case, the fact that 16- and 17-year-olds voted in high numbers does make it especially relevant to ask if these voters were mature enough, and had the right skills to make a reasonable voting-decision.

## Measuring Political Maturity

To uncover what effect the trial may have had on the political maturity of adolescents, I need empirical measures of political maturity. The studies cited above look at political maturity as a series of qualities or traits that a person may need when engaging in politics. Maturity in this sense is not a matter of physiological or emotional development. Rather, political maturity is a question of whether a person has a set of qualities or tools that are useful when getting involved in politics. The most frequently used measures of political maturity are political interest, knowledge of politics, political efficacy, consistency in political attitudes, and consistency between attitudes and voting.

Since the standard measures of political knowledge deal with national politics and tap knowledge that is not very useful for a voter in a local election, such questions were not included in the survey-data used in this study. Political knowledge questions are therefore not available for the young voters under study in this paper. I do, however, employ the other four measures to tap political maturity: 1) interest in politics, 2) political efficacy, 3) attitudinal consistency or “constraint” and 4) consistency between attitudes and vote choice.

## Political interest

A person's interest in politics can be measured by a single, simple question: "How interested are you in politics?" Some have argued that this question is unsuited for measuring political interest among the young, because they are less likely than adults to describe their interest or engagement as "political" (Liden and Ødegård 2002). This may be a problem when comparing youth to adults, but should be less of a problem when comparing within the age group 16 through 18 in this paper.

I compare responses to the political interest question among 16- and 17-year-olds on the one hand, and 18-year-olds on the other, both in the trial municipalities, and in the rest of the country. The key tests are, first, is there a difference by age in the non-trial parts of the country, and second, does that difference disappear in the trial municipalities?

## Political Efficacy

Political efficacy is the degree to which a person feels that he or she is competent and able to influence or take part in politics (Gamson 1968). A person's evaluation of his or her own competence in this respect is usually referred to as "internal efficacy" (Beaumont 2011). External efficacy is the degree to which a person believes that people in general are competent and able to take part in politics (Lane 1959; Listhaug 1989). I presume that politically mature people express high levels of efficacy.

I use one question to tap internal efficacy<sup>189</sup>, and another to measure external efficacy<sup>190</sup> among the young in the analyses.

---

189. "Most people at my age are more knowledgeable about politics than I am" (Likert-scale).

190. "Politics is so complicated that ordinary people are unable to comprehend what it is about" (Likert-scale).

## Attitudinal Constraint

Philip Converse (1964) is often credited with the idea that the attitudes of politically sophisticated voters are more “constrained” than those of less sophisticated voters (Zaller 1992). People who are knowledgeable of politics, politically sophisticated or politically mature, will be constrained in their attitude-formation by previously held attitudes (Baldassarri and Gelman 2008). The source of constraint may to some extent be pure logics: “One cannot believe that government expenditures should be increased, that government revenues should be decreased, and that a more favorable balance of the budget should be achieved all at the same time” (Converse 1964, p. 209).

Still, the main source of constraint is probably social (or political) norms regarding linkages between different types of attitudes. Politically sophisticated voters are more receptive of such norms, and of cues from political elites, and this leads to higher levels of constraint (Zaller 1992).

In this study, I look at attitudinal constraint with respect to three categories of political attitude-questions. I refer to the first two as “old politics” and “new politics”. Old politics refers to the dispute between left and right in economic policy, and with regard to the distribution of wealth in society.<sup>191</sup> New politics includes a variety of issues that have come up in recent decades, after the establishment of the party systems in Western Europe. For instance: environmental protection, immigration and a debate over youth involvement in politics.<sup>192</sup> I further

---

191. I include the following three survey-questions (Likert-scales): 1) “It is more important expand public services than to lower taxes” 2) “government has a unique responsibility to assist people who cannot take care of themselves, no matter what the cause of their problems is” 3) “in order to encourage the drive of the individual, we should accept larger differences in wages”

192. I include the following three survey-questions (Likert-scales): 1) “We should limit the use of privately owned cars and expand the use of public transportation” 2) “to secure economic growth, we need continued expansion of industry, even if this is in conflict with environmental interests” 3) “immigration is a serious threat to our national character” 4) “the Norwegian voting-age should be lowered from 18 to 16”.

use a separate battery of questions regarding “law and order/terrorism”<sup>193</sup> as a third category.

Constraint is measured as correlations between items within each of these categories. My hypothesis is that correlations will be higher among 18-year-olds than among those aged 16 or 17, as long as the voting age remains at 18. I expect correlations to be about equal between age-groups when the voting age is lowered to 16.

People whose attitudes are coherent should also express a political ideology which is in line with those attitudes. The left-right self-placement scale is an abstract measure of ideological position. There should be a stronger relationship between issue-attitudes and ideological self-placement among politically mature people, than among those that are less politically mature. As a second measure of constraint, I therefore look at the relationship between the same batteries of issues on the one hand, and the left-right self-placement scale on the other. Using OLS-regression analysis, I look for differences between age-groups in the degree to which these attitudes can explain self-placement on the left-right scale.

For those who are not part of the voting age trial, I expect to find higher levels of explained variance among 18-year-olds than among younger high school students. Such differences may not be present among those taking part in the voting age trial.

Explained variance is measured by R-squared. I use the Chow-test (Chow 1960; DeMaris 2004) to determine if there are significant differences between the model when applied to 18-year-olds on the one hand, and 16- 17-year-olds on the other. The Chow-test compares the residual sum of squares in a combined model ( $RSS_c$ ) that includes both groups, with those for each group analyzed separately ( $RSS_{16-17}$  and  $RSS_{18}$ ). The test-statistic has the following form ( $p$  is the number of parameters and  $n$  is the  $N$  in the combined model):

---

193. Includes the following three questions: “Imagine that the government suspected that a terrorist attack was imminent. Do you think the government should have the right to...” 1) “keep people in custody indefinitely without holding a trial?” 2) “tapping people’s phones?” 3) “randomly stopping and searching people on the street”. The response-alternatives are: 1. Should definitely have the right (to do so) 2. should probably have the right 3. Should probably not have the right and 4. Should definitely not have the right.

$$F = \frac{[RSS_c - (RSS_{16-17} + RSS_{18})]/p}{(RSS_{16-17} + RSS_{18})/(n - 2p)}$$

This statistic has the F-distribution with p and n-2p degrees of freedom, and performs a test in which the null-hypothesis is that there are no differences between the models. If my hypotheses are confirmed, I will find significant differences between the models (with the highest R-squared for 18-year-olds) in the parts of the country where there is no trial, but no significant differences in the trial municipalities.

### Consistency between attitudes and vote choice

The final indicator of political maturity is a measure of the relationship between vote choice and political attitudes. There should be a strong linkage between political attitudes and vote choice among politically mature voters (Wagner et. al. 2012).

In order to assess consistency between attitudes and vote choice, I use the same battery of attitude-questions as independent variables, and look at their effect on vote choice. A problem with that approach is that 16- and 17-year-olds who are not part of the voting age trial do not have the right to vote in the election. The respondents in my data do, however, take part in a mock-election that is carried out in Norwegian high schools in advance of every election in the country. I therefore have a measure of vote choice among adolescents without actual voting rights.

A possible solution, then, to use voting in the mock-election as the dependent variable for 16- and 17-year-olds without voting rights, and voting in the actual election as the dependent variable for those with voting rights. As it turns out, students who can vote in both the mock-election and in the real election tend to (state that they) vote for the same party; 85 percent did so in the survey-data. In order to avoid any methodological effects of using different dependent variables in different subgroups, I opt for using voting in the mock-election as the dependent variable in all groups.

I analyze voting for two left-of-center parties, The Socialist Left Party and the Labor Party, and two right-of-center parties, the Conservative Party and the Progress Party. Using logistic regression analysis, I look for differences in model-fit between age-groups. I generally expect higher pseudo-R-squared levels among 18-year-olds

than among 16- and 17-year-olds that are not part of the trial. For those that are part of the trial, I hypothesize smaller or no such age-differences.

I use the method outlined in Allison (1999) to assess whether there are significant differences between the models by age. This Chow-test analog for logistic regression (DeMaris 2004) has the following test statistic:

$$X^2 = -2\ln L_c - [-2\ln L_{16-17} + (-2\ln L_{18})]$$

$\ln L_c$  is the fitted log-likelihood for a combined model that includes both age-groups, while  $\ln L_{16-17}$  and  $\ln L_{18}$  are the fitted log-likelihood for each of the age-groups. This test uses the chi-squared distribution with degrees of freedom equal to the number of parameters (including the intercept).

## Data – the Norwegian High School Election Survey

Norwegian high schools perform mock elections every other year, in advance of the actual Norwegian parliamentary or local elections.<sup>194</sup> The Norwegian Social Science Data Services collect election statistics from these mock elections, and also do an interview-survey of high school students in connection with the election. They carried out the first such survey in 1989, and have continued to do so in connection with every election since then. The 2011 survey, which I use in this paper, consist of responses from 30 758 students. The students answer questions online, in their school time.

2558 of the respondents stated that they reside in one of the municipalities where the voting age trial was held. Out of these, 1803 were 16 or 17 years of age and thus got voting rights as a result of the trial. The remaining 755 was older than 17. As discussed below, I assume that the vast majority of these were 18 years of age.

For the purposes of the analyses in this paper I have divided the student-respondents into four categories: 1) not in a trial municipality,

---

194. Parliamentary and local elections in Norway are each held every four years, with an interval of two years between local and parliamentary elections. The voting age trial analyzed in this paper was carried out in the local election of 2011.

aged 16 or 17, 2) not in a trial municipality, aged 18, 3) in a trial municipality, aged 16 or 17, and 4) in a trial municipality aged 18.

The data on age in the survey is less than ideal, but by using other available information, one can divide students into these categories. First, I define age in this survey as a person's age on December 31 2011. This corresponds to the criterion for getting voting rights in Norway: turning 18 by the end of the election year.<sup>195</sup> Second, the standard age for high school students in Norway is 16 through 18. One finishes primary school the year one turns 16, and can then start three years of high school studies. Some students take longer than three years, and there are some study-programs that require a fourth year of high school. Still, 86 percent of high school students in Norway are aged 16 through 18.<sup>196</sup> This percentage is higher in the group of students that is overrepresented in the survey-data: those taking general studies aiming for higher education. I therefore assume that the respondents in the survey are for the most part aged 16 through 18.

Respondents in the survey are asked whether they have voting rights or not. For those who do not reside in the trial municipalities, I categorize those without voting rights as being aged 16 or 17. I put those who say they have voting rights, and are not part of the voting age trial, in the 18-year-old category.

Respondents who reside in the trial municipalities are asked about their year of birth, with the following alternatives: "1995", "1994" and "1993 or earlier". Those born in 1995 or 1994 are 16 or 17 years of age. Those replying "1993 or earlier" will for the most part be 18, but there could also be some older students in this category.

Finally, it should be noted that the survey of high school students naturally does not include people aged 16 through 18 who are not in school. While high school education is a legal right in Norway, it is not mandatory. Out of all teenagers in this age-group, 91 percent are in school.<sup>197</sup> The High School Election Survey is therefore representative of the vast majority of Norwegians in this age group, but one should

---

195. In the voting age trial, this criterion was changed so that a voter had to turn 16 by the end of the election year.

196. [http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/30/vgu\\_en/tab-2011-12-14-01-en.html](http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/30/vgu_en/tab-2011-12-14-01-en.html) (Downloaded on April 17, 2012).

197- [http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/30/vgu\\_en/tab-2011-12-14-05-en.html](http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/30/vgu_en/tab-2011-12-14-05-en.html) (Downloaded on April 17, 2012).



keep in mind that some young people are outside of the school system, and their attitudes and behavior cannot be measured in this survey.

## Results

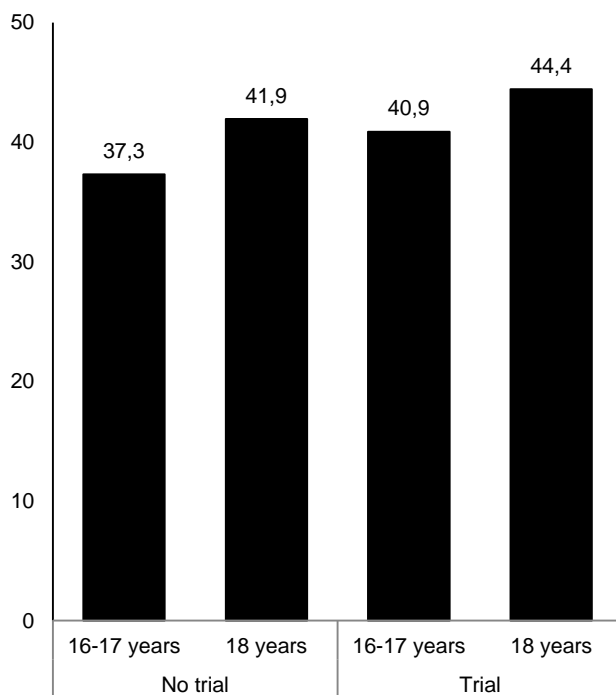
Using the 2011 High School Election Survey I look for differences in political maturity between the age categories 16 and 17 on the one hand and 18 on the other, both in the trial municipalities and in the rest of the country. I test for such differences on four indicators of maturity: 1) political interest, 2) political efficacy, 3) attitudinal constraint and 4) consistency between attitudes and vote choice.

### Political Interest

The share of respondents who say that they are “very” or “somewhat” interested in politics, in the four categories defined by age and residence in a trial municipality, are in figure 1. As expected, there is an age-difference in political interest among those that are not part of the voting age trial. 18-year-olds express more political interest than 16- and 17-year-olds.

Contrary to expectations, this difference in political interest remains at about the same size in the trial municipalities. When looking at political interest, there is no apparent effect of the trial. The difference in political interest between the age groups is not evened out when the voting age is lowered to 16. The differences are statistically significant ( $p \leq .05$ ).

Figure 1. Interest in politics\* by age and participation in the voting age-trial. Percent



\* "How interested are you in politics?" Percent answering "very interested" or "somewhat interested".

N: No trial		Trial	
16-17 years	18 years	16-17 years	18 years
17630	9314	1777	742

Overall interest-levels seem to be somewhat higher in the trial municipalities than in the rest of the country. This could be an effect of the trial, but I am unable to determine if it is. The municipalities were selected for the trial because of fairly active involvement of youth in politics. It is therefore possible that the relatively high levels of interest in politics in these municipalities are a result of selection bias.

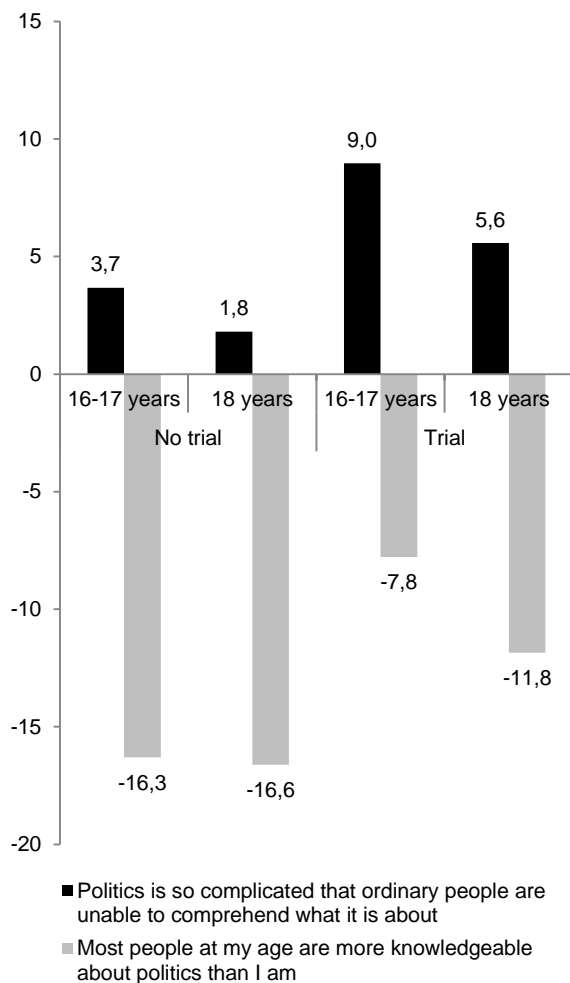
## Political Efficacy

Internal and external political efficacy is measured using two different questions, and Likert-scales from strongly agree to strongly disagree. Both questions are statements indicating a low level of efficacy. I use the balance of opinion (difference between the percentage that agrees and the percentage that disagrees) to measure internal and external efficacy in the four groups. Low values indicate a high proportion of disagreements with the statement, and thus a high level of efficacy. The results, for both questions, are in figure 2.

External political efficacy (displayed the black column in figure 2) is greatest among 18-year-olds that are not in the trial municipalities. 16- and 17-year-olds that are part of the trial express the greatest amount of agreement with the statement, and therefore the lowest level of political efficacy. As for differences by age, those aged 18 have a higher level of external political efficacy than younger high school students, both in the trial municipalities and in the rest of the country. There is no indication that being part of the voting age trial reduces these differences. In fact, the difference is greater in the trial municipalities than in the rest of the country.

The results for the question that taps internal political efficacy are similar. There is an overall greater level of disagreement with this statement, resulting in negative balances of opinion. In the trial municipalities, 16- and 17-year olds tend to agree more with the statement than 18-year-olds. Outside of the trial municipalities, the two age groups have about the same level of internal efficacy.

Figure 2 Two measures of political efficacy, balance of opinion (% agree - % disagree)



N: No trial		Trial	
16-17 years	18 years	16-17 years	18 years
15840	8393	1625	701

The differences in figure 2 are not statistically significant. Still, there is no support for the hypothesis that age-differences in political efficacy will be evened out when the voting age changes to 16. Indications are

that if there are differences in efficacy by age; these are not weakened when 16- and 17-year-olds get the right to vote.

### **Attitudinal Constraint**

The degree to which people's attitudes are constrained can be measured by looking at correlations between attitude questions (Baldassarri and Gelman 2008; Converse 1964). People who are politically sophisticated are expected to have the strongest linkage between survey-items. Furthermore, there should be a strong relationship between a politically sophisticated or mature person's attitudes and his or her ideological position.

I use correlations between issue-questions as the first indicator of attitudinal constraint, and the effect of these issues on ideological self-placement as the second indicator.

The mean correlations between survey items tapping "old politics", "new politics" and "law and order/terrorism" are in table 1.

As may be expected among young people, the items tapping new politics issues are more highly correlated than those measuring old left-right issue positions. The three law and order/terrorism items are very highly correlated, probably because they were asked together, and deal with similar issues.

The general pattern for respondents that are not part of the voting age trial is of small variations in these correlations by age. The average correlations with respect to the law and order/terrorism items are somewhat higher among 18-year-olds than among those aged 16 or 17.

Looking at those that reside in the trial municipalities, the difference by age is slightly more pronounced. 18-year-olds in the trial municipalities express more attitudinal constraint than high school students at the age of 16 or 17. This difference is evident in the groupings of issues labeled "old" and "new politics" in table 1, but not with respect to the "law and order/terrorism" category.

Table 1. Mean correlations between issue positions among high school students by age and participation in the voting age trial in 2011. Pearson's r.

	No trial		Trial	
	16-17 years	18 years	16-17 years	18 years
<b>Old left-right issues<sup>1</sup></b>	.11	.11	.11	.16
<b>New left-right issues<sup>2</sup></b>	.15	.15	.14	.15
<b>Law and order/terrorism<sup>3</sup></b>	.42	.47	.46	.46
<b>N</b>	14675	7279	1467	597

1 Mean correlations between pairs of the following three issue positions (Likert scales): 1) "It is more important expand public services than to lower taxes" 2) "government has a unique responsibility to assist people who cannot take care of themselves, no matter what the cause of their problems is" 3) "in order to encourage the drive of the individual, we should accept larger differences in wages"

2 Mean correlations between pairs of the following four issue positions (Likert scales): 1) "We should limit the use of privately owned cars and expand the use of public transportation" 2) "to secure economic growth, we need continued expansion of industry, even if this is in conflict with environmental interests" 3) "immigration is a serious threat to our national character" 4) "the Norwegian voting-age should be lowered from 18 to 16".

3 Mean correlations between pairs of the following three issue positions: "Imagine that the government suspected that a terrorist attack was imminent. Do you think the government should have the right to..." 1) "keep people in custody indefinitely without holding a trial?" 2) "tapping people's phones?" 3) "randomly stopping and searching people on the street". The response-alternatives are: 1. Should definitely have the right (to do so) 2. should probably have the right 3. Should probably not have the right and 4. Should definitely not have the right

The variables are reversed when needed so that all correlations are positive.

When using correlations between issue-items as a measure of attitudinal constraint, there is no support for the hypothesis that age-differences in constraint are leveled out when the voting age changes to 16. Indications from table 1 are that 18-year-olds have a small advantage over younger students when it comes to constraint, and this is not affected by a change in the voting age.

The results of the second test for differences in attitudinal constraint are in table 2. It includes the results of 16 OLS regression analyses (4 groups of issue-items analyzed in 4 groups of respondents). The four groups of issue-questions are used as independent variables, with the left-right self-placement scale as the dependent variable. I use Chow tests to test for statistically significant differences between age-groups.

The “old” and “new” politics questions are fairly strongly related to self-placement on the left right scale, while the law and order/terrorism questions only have a minor effect. This indicates that when high school students are asked about their general ideological position, they do connect that to specific policy-issues, and especially to policy issues that are commonly related to left and right.

There is a consistent pattern in table 2, in which there is a higher R-squared with respect to 18-year-olds than with respect to 16- and 17-year-olds. There is, in other words, a stronger relationship between issue-positions and ideological position among those aged 18, than among younger adolescents. This pattern is evident in all four models (old politics, new politics, law and order/terrorism and the combined model), both in the trial municipalities and in the rest of the country.

Table 2 Explained variance (R<sup>2</sup>) of OLS regression models in which left-right self-placement<sup>1</sup> is a function of issue-attitudes<sup>2</sup>, by age and participation in the voting age-trial. Chow tests of the differences in the models by age.

		Age	R <sup>2</sup>	Chow test		
				F	Degrees of freedom	
Old politics	No trial	16-17	.16	1.73	4	15411
		18	.17			
	Trial	16-17	.12	.34	4	1634
		18	.17			
New Politics	No trial	16-17	.14	4.62 ***	5	15477
		18	.16			
	Trial	16-17	.09	4.17 **	5	1672
		18	.17			
Law and order, terrorism	No trial	16-17	.02	.46	4	16125
		18	.02			
	Trial	16-17	.01	1.02	4	1729
		18	.02			
Combined model	No trial	16-17	.21	1.61	11	13340
		18	.24			
	Trial	16-17	.16	.74	11	1416
		18	.24			

\* p<.05

\*\* p<.01

\*\*\* p<.001

1 "In politics people sometimes talk of left and right. Where would you generally place yourself on this scale (from 1 to 10)?"

2 For question-wordings see table 1.



The only model that has statistically significantly different results, when applied to the two age groups, is the new politics model. The chow-test for this model is statistically significant both in the trial municipalities, and outside of the voting age trial. This means that there is a stronger relationship between issue-positions and ideology among 18-year-olds than among those aged 16 or 17. There are no indications that this effect is weakened or evened out in the trial municipalities. On the contrary, these differences appear to be larger in the trial municipalities than elsewhere.

In sum, using two measures of attitudinal constraint, I find no evidence that a lowering of the voting age affects the political maturity of 16- and 17-year-olds. High school students at 18 years of age have consistently higher levels of constraint than their younger counterparts.

### Consistency between Attitudes and Vote Choice

The final measure of political maturity taps the degree of consistency between attitudes and vote choice. The inclusion of this measure is based on the idea that politically mature voters are best equipped to evaluate which party shares their own political attitudes, and then vote accordingly.

I use the same independent variables as in table 2, but the dependent variable is voting for one of the following four parties: the Socialist Left Party, the Labor Party, the Conservatives and the Progress Party.

The results of the first logistic regression analyses are in table 3, in which a Socialist Left Party vote is a function of the groups of issue-questions from the high school election survey.

As you would expect for a “new left” party, the new politics issues reveal the strongest relationship between attitudes and voting. Contrary to my hypotheses, I find the largest pseudo- $R^2$  with respect to this attitude-model among 16- and 17-year olds. The chi-square test for the difference between the models, when applied to the two age groups, is statistically significant outside of the trial municipalities. This leads to a significant difference in the combined model as well. The results indicate higher consistency between attitudes and voting among the youngest age group.

The old politics issues reveal an opposite pattern, one that is congruent with what I found in the analyses of attitudinal constraint: higher consistency among 18-year-olds than 16 and 17-year-olds, and no indications that this difference is evened out in the trial

municipalities. However, these differences are not statistically significant. The analysis of Socialist Left Party voting is therefore somewhat inconclusive.

Table 3 Logit regressions in which support for the Socialist Left party is a function of issue-attitudes<sup>1</sup>, by age and participation in the voting age-trial. Pseudo R<sup>2</sup> and chi-squared tests for the differences in the models by age.

				Test for difference by age		
		Age	Pseudo-R <sup>2</sup>	X <sup>2</sup>	D.F.	N
Old politics	No trial	16-17	.09	8.27	4	11066
		18	.10			5823
	Trial	16-17	.05	3.70	4	1091
		18	.14			518
New Politics	No trial	16-17	.12	15.04 *	5	11226
		18	.11			5800
	Trial	16-17	.16	7.61	5	1133
		18	.15			512
Law and order, terrorism	No trial	16-17	.02	.61	4	12028
		18	.02			6082
	Trial	16-17	.01	5.75	4	1203
		18	.06			522
Combined model	No trial	16-17	.16	21.42 *	11	9426
		18	.15			4920
	Trial	16-17	.19	12.07	11	938
		18	.19			443

\* p<.05

\*\* p<.01

\*\*\* p<.001

<sup>1</sup> For question-wordings see table 1.

The same analysis with respect to the Labor Party vote is in table 4, and the results are even less conclusive. Clearly, the attitude questions used in this survey are not a good predictor of Labor Party vote among high school students. In most models 16- and 17-year olds have a higher level of consistency than 18-year-olds, but the levels of pseudo-R<sup>2</sup> are small, and the differences between age-groups are not statistically significant. In the combined models, there appears to be no real differences between age-groups.

Table 4 Logit regressions in which support for the Labor Party is a function of issue-attitudes<sup>1</sup>, by age and participation in the voting age-trial. Pseudo R2 and chi-squared tests for the differences in the models by age.

		Age	Pseudo-R2	Test for difference by age		
				X2	D.F.	N
Old politics	No trial	16-17	.04	3.26	4	11066
		18	.05			5823
	Trial	16-17	.05	5.42	4	1091
		18	.02			518
New Politics	No trial	16-17	.05	1.47	5	11226
		18	.04			5800
	Trial	16-17	.06	3.95	5	1133
		18	.04			512
Law and order, terrorism	No trial	16-17	.00	8.86	4	12028
		18	.00			6082
	Trial	16-17	.01	3.18	4	1203
		18	.01			522

Continues on page 259

<b>Combined model</b>	<b>No trial</b>	<b>16-17</b>	<b>.08</b>	<b>15.21</b>	<b>11</b>	<b>9426</b>
		18	.08			4920
	<b>Trial</b>	<b>16-17</b>	<b>.11</b>	<b>14.68</b>	<b>11</b>	<b>938</b>
		18	.11			443

\* p<.05

\*\* p<.01

\*\*\* p<.001

1 For question-wordings see table 1.

Table 5 shows the results of the analysis of the Conservative Party vote.

High school students who vote for the conservative party appear mainly to be motivated by old politics issues. The pseudo-R<sup>2</sup> levels for the new politics model and the model based on law and order/terrorism reveal generally small effects on voting for the Conservative Party.

The old politics model reveals differences by age. The model has a better fit among 18-year-olds than among students aged 16 or 17. This difference is statistically significant outside of the trial municipalities (due to a large N), but the difference is larger within the trial municipalities. The same is true of the combined model for the Conservative Party vote.

Table 5 therefore generally indicates a higher consistency between attitudes and vote choice among those aged 18 than among younger high school students. The findings also indicate that this difference is not affected by a lowering of the voting age to 16.

Table 5 Logit regressions in which support for the Conservative party is a function of issue-attitudes<sup>1</sup>, by age and participation in the voting age-trial. Pseudo R<sup>2</sup> and chi-squared tests for the differences in the models by age.

		Age	Pseudo-R <sup>2</sup>	Test for difference by age		
				X <sup>2</sup>	D.F.	N
Old politics	No trial	16-17	.08	10.12*	4	11066
		18	.09			5823
	Trial	16-17	.05	7.07	4	1091
		18	.12			518
New Politics	No trial	16-17	.02	7.97	5	11226
		18	.03			5800
	Trial	16-17	.01	5.05	5	1133
		18	.04			512
Law and order, terrorism	No trial	16-17	.00	6.24	4	12028
		18	.00			6082
	Trial	16-17	.01	3.83	4	1203
		18	.00			522
Combined model	No trial	16-17	.09	16.36	11	9426
		18	.11			4920
	Trial	16-17	.06	9.32	11	938
		18	.15			443

\* p<.05

\*\* p<.01

\*\*\* p<.001

<sup>1</sup> For question-wordings see table 1.

The results of the final vote choice analysis, of voting for the rightwing populist Progress Party, is in table 6.

Of all the models of voting, Progress Party voting shows the best fit with the independent variables. The general pattern in table 6 is that there is greater consistency between attitudes and voting among 18-year-olds than among 16-17-year olds. In some models, there is no difference by age, but when there is a difference, 18-year-olds show greater consistency. Two of those differences in model fit, both outside of the trial municipalities, are statistically significant. However, looking at actual pseudo- $R^2$  levels, the age-differences appear to be larger within than outside of the voting age trial.

Table 6 Logit regressions in which support for the Progress Party is a function of issue-attitudes<sup>1</sup>, by age and participation in the voting age-trial. Pseudo R2 and chi-squared tests for the differences in the models by age.

		Age	Pseudo-R2	Test for difference by age		
				X2	D.F.	N
<b>Old politics</b>	No trial	16-17	.06	14.82**	4	11066
		18	.07			5823
	Trial	16-17	.04	7.05	4	1091
		18	.09			518
<b>New Politics</b>	No trial	16-17	.20	3.71	5	11226
		18	.20			5800
	Trial	16-17	.16	7.33	5	1133
		18	.20			512
<b>Law and order, terrorism</b>	No trial	16-17	.01	14.83**	4	12028
		18	.02			6082
	Trial	16-17	.02	5.08	4	1203
		18	.02			522
<b>Combined model</b>	No trial	16-17	.22	11.53	11	9426
		18	.22			4920
	Trial	16-17	.19	16.69	11	938
		18	.28			443

\* p<.05

\*\* p<.01

\*\*\* p<.001

<sup>1</sup> For question-wordings see table 1.

The results for the Progress Party vote, on the whole, are that 18-year-olds show greater consistency between attitudes and voting than 16- and 17-year-olds. The voting-age trial does not even out those differences.

## Conclusion

The point of departure in this paper is the current European debate about voting age. There seems to be a movement, growing in strength, which advocates a change in the voting age from 18 to 16. But there is also strong resistance against such a change, both in the public and among politicians in European countries.

One key question in the voting-age-debate is whether 16- and 17-year-olds are mature enough to take part in elections. Research from the United Kingdom indicates that 16- and 17-year-olds are not as mature as those aged 18 and up (Chan and Clayton 2006). Results from Austria, where the voting age was lowered to 16, indicate that there is no such gap in maturity by age. Therefore, the hypothesis in this paper is that voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds. I expect there to be a gap in maturity by age when the voting age remained at 18, but that the differences were evened out when the voting age was lowered to 16.

I use four indicators of political maturity. With respect to 1) *interest in politics*, I find that 18-year-olds are more interested in politics than younger high school students, both in the trial municipalities and elsewhere. Those at the age of 18 also have a greater sense of 2) *political efficacy* than 16- and 17-year-olds. There is no evidence to indicate that the gap in political efficacy is smaller in the trial municipalities where the voting age was 16. Norwegian voters at 18 have greater 3) *attitudinal constraint* than 16- and 17-year-olds, irrespective of whether the voting age is set at 18 or 16. And finally, the evidence with respect to 4) *consistency between attitudes and voting* is somewhat more mixed, and depends on which party is studied. Still, the strongest evidence points in the same direction: that 18-year-olds show greater consistency than people at the age of 16 or 17, both in and outside of the trial municipalities.

Overall, the results show a consistent difference in political maturity between 16- and 17-year-olds on the one hand, and 18-year-olds on the other. As one would expect, the differences between these age groups are not substantially large, but they are consistent across



indicators. There are no indications that the differences by age are reduced or become smaller when the voting age is set at 16. The answer to the question in the title of this paper is therefore clearly, “no”. Voting rights does not affect the political maturity of 16- and 17-year-olds.

These findings are in line with those of Chan and Clayton (2006), who argue against lowering the voting age. Their basic argument is that the franchise should not be extended to people who are, to a significant degree, less politically mature than those currently enjoying voting rights. If that argument is accepted, the voting age should not be lowered to 16.

Furthermore, the results in this paper appear to be at odds with recent results from Austria (Wagner et al 2012). The differing findings may be a result of differences in the measures used to tap political maturity or “quality of vote choice” (Wagner et al 2012). Also, one cannot exclude the possibility that the Austrian case differs from Norway in ways that impact on the results. Nevertheless, the data used by Wagner et al (2012) has a low N for the key age-groups 16 to 17 and 18 to 21.<sup>198</sup> On their measures of political interest and congruence between voting and attitudes, Wagner et al (2012) find non-significant differences between age-groups. These results are not inconsistent with the small significant differences between age-groups found in this paper, using a larger survey sample.

In conclusion, the results in this paper indicate that a lowering of the voting age would result in the incorporation of people in the electorate with lower levels of political maturity than those already enfranchised. Nevertheless I do not aim to provide a final answer to the question of whether the voting-age should be lowered. For some, the fact that 16- and 17-year-olds turned out to vote in high numbers is in itself an argument in favor of giving voting rights to this group. A key question for future research is whether the high turnout-rates for those given voting rights at 16 can be maintained as they grow older. Our Norwegian research-team aim to answer that question, by studying turnout and political engagement in future elections, among those that were given voting rights at 16 in the Norwegian local elections of 2011.

---

198. The N is 50 for 16-17-year-olds, and 92 for 18-21-year-olds. The data was downloaded from <http://methods.univie.ac.at/data/> on April 16 2012.

## References

- Allison, P.D. (1999): "Comparing Logit and Probit Coefficients across Groups", *Sociological Methods & Research*, vol. 28(2): 186-208.
- Baldassarri, D. and Gelman, A. (2008): "Partisans without Constraint: Political Polarization and Trends in American Public Opinion", *American Journal of Sociology*, vol. 114(2): 408-446.
- Bergh, J. and Ødegård, G. (2013). "Ungdomsvalget 2011", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 29 (1): 30-50.
- Beaumont, E. (2011): "Promoting Political Agency, Addressing Political Inequality: A Multilevel Model of Internal Political Efficacy", *Journal of Politics*, vol. 73(1): 216-231.
- Bjørklund, T. (2005): "Maktutredningens diagnose av lokaldemokratiet", J. Saglie and T. Bjørklund (ed): *Lokalvalg og lokalt folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Chan, T. W. and M. Clayton (2006): "Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empirical Considerations." *Political Studies*, vol. 54: 533-558.
- Chow, G.C. (1960): "Tests of Equality between Sets of Coefficients in Two Linear Regressions". *Econometrica*, vol. 28(3): 591-605.
- Converse, P. (1964): "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", in D. Apter (ed.) *Ideology and Discontent*, New York, NY: Free Press.
- DeMaris, A. (2004): *Regression with Social Data: Modeling Continuous and Limited Response Variables*, Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- Electoral Commission (2004): *The Age of Electoral Majority: Report and Recommendations*. London, Electoral Commission.
- Filzmaier, P. and Klepp, C. (2009) "Far more than Voting at the Age a 16: Empirical Findings on Youth and Civic Education", *Osterreichische Zeitschrift Fur Politikwissenschaft*, vol. 38(3).
- Franklin, Mark N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gamson, W.A. (1968): *Power and Discontent*, Homewood IL: Dorsey Press.
- Hart, D. and R. Atkins (2011): "American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds Are Ready to Vote", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 633: 201-222.
- Kozeluh, U. and S. Nitsch (2006): "'Voting means to grow up!' An analysis of the voting behaviour of 16 of 18 year old juveniles at the Viennese local elections in 2005", *SWS Rundschau - Die Zeitschrift der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft*, vol. 26(2).
- Lane, R.E. (1959): *Political Life – Why People Get Involved in Politics*, Glencoe, MN: The Free Press of Glencoe.
- Lauglo, J (2011): "Political Engagement and View of Earlier Voting among Youth in Norway by Age", Paper presented at the 2011 ECPR-Conference in Reykjavik.
- Liden, H. and G. Ødegård 2002 *Ungt engasjement – Ungdoms samfunnsengasjement og lokalpolitiske deltakelse*, NOVA Report 6/02, Oslo: NOVA.
- Listhaug, O. (1989): *Citizens Parties and Norwegian Electoral Politics 1957-1985 – an Empirical Study*, Trondheim: Tapir Publishers.
- Milner, H. (2010). *The internet generation. Engaged citizens or political dropouts*. Lebanon, N.H., University Press of New England.
- Ødegård, G and J. Aars (2011): *Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett. En kunnskapsoversikt*. Oslo: Institute for social research.

- Ødegård, G. and Saglie, J. (2013): «Stemmerett for 16-åringer: forsøk som flernivåinnnovasjon», in T. Ringholm, H. Teigen and N. Aarsæther (eds.) *Innovative kommuner*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Perlot, F. and Zandonella, M. (2009): "Voting Age 16-Youth and Politics in Austria", *SWS Rundschau - Die Zeitschrift der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft*, vol. 49(4).
- Wagner, M., D. Johann, and S. Kritzinger (2012): "Voting at 16: Turnout and the Quality of Vote Choice", *Electoral Studies*, vol. 31(2): 372-383.
- Wollebæk, D., B. Enjolras, K. Steen-Johnsen og G. Ødegård (2012): "After Utøya: How a High-Trust Society Reacts to Terror—Trust and Civic Engagement in the Aftermath of July 22". *PS: Political Science & Politics*. 45, 32-37.
- Zaller, J.R. (1992): *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zeglovits, E. and S. Schwarzer (2009). Lowering voting age in Austria - evaluation of accompanying campaigns for 16-18 year olds. Paper presented at 5th ECPR General Conference. Potsdam, September 12th-15th.

## 3.7. Forsøkets ringvirkninger. En oppfølgingsstudie av casekommunene to år etter. <sup>199</sup>

Av Guro Ødegård

Har forsøk med stemmerett for 16-åringer hatt effekter på sikt for unges inkludering og deltagelse i politiske prosesser lokalt? I skrivende stund er det to år siden forsøket ble gjennomført. Dette er en kort tidshorisont for å avdekke varige holdnings- og atferdsendringer – og lang horisont for å avdekke endringer i det som var et tidsavgrenset engangsforsøk. I tillegg ble forsøket gjennomført i en spesiell tid. Terroren som krevde 76 liv, og som i særlig grad rammet ungdomspartiet AUF, bidro til en mobilisering til deltagelse blant unge velgere (Bergh & Ødegård, 2013). En studie som tar sikte på å avdekke mulige effekter av stemmerettsforsøket, må slik sett ta flere forbehold, noe som også gjør svaret på om forsøket satte noen varige spor - mindre entydig.

Det er i særlig grad på tre områder man kan tenke seg at stemmerettsforsøket kan ha bidratt til endringer. *For det første* kunne man tenke seg at stemmerettsforsøket hadde effekter på samfunnsnivå ved at lokaldemokratiet ble enten styrket eller svekket ved 16-åringers inntreden. Som nevnt vil et avgrenset forsøk i liten grad være egnet til å avdekke dette, men et eksempel vil være å se på andelen unge valgte kommunestyrerepresentanter. Har denne andelen endret seg fra valget i 2007 til valget i 2011? Vi skal videre drøfte om de eventuelle endringer i andelen unge representanter er forårsaket av stemmerettsforsøket, velgernes personstemmer eller partienes listeplassering. *For det andre* kan forsøket ha bidratt til skapt en økende bevissthet omkring

---

199. En stor takk rettes til informanter fra de seks casekommunene, som har latt seg intervjuet samt kvalitetssikre sitater og annen dokumentasjon. Av faglig karakter, har prosjektleder Johannes Bergh og prosjektkollega Jo Saglie lest, diskutert og kommet med viktige innspill i denne teksten. Tusen takk. For øvrig er delstudiet meldt inn og godkjent av Personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. De mangler og ufullstendigheter som forekommer er utelukkende forfatters eget ansvar.

ungdomsrelaterte saker blant lokalpolitikere. Et mulig mål på dette ville vært større bevissthet rundt ungdoms perspektiver i lokalpolitiske saker, økt fokus på planarbeid og/eller bevilgninger til ulike ungdomssatsinger. Her søker vi å komme på sporet av endringer i administrative rutiner og politiske prosesser både innenfor valg gjennomføringen og i arbeidet med å gi unge økt politiske innflytelse. *For det tredje* kunne man tenke seg at det å få stemmerett som 16-åring vil kunne bidratt til en endring av unges politiske holdnings- og adferdsmønster. Vi har imidlertid ikke pr. dags dato tall som forteller om disse unge forsøksvelgerne to år etter er mer eller mindre interessert i politikk enn sine jevnaldrende, og vi vet heller ikke om disse deltok i større grad enn andre førstegangselgere ved stortingsvalget 2013. Men er det et større politisk engasjement å spore i de politiske ungdomsmiljøer?

Til tross for begrensede muligheter til å gi entydige svar, vil denne delen av evalueringen forsøke å spore noen mulige effekter av stemmerettsforsøket, da i enkeltkommuner. Vi har derfor valgt å se nærmere på seks utvalgte casekommuner: Lørenskog (Akershus), Marker (Østfold), Mandal (Vest-Agder), Stavanger (Rogaland), Ålesund (Møre og Romsdal) og Kautokeino (Finnmark). Disse kommunene har evalueringsteamet fulgt tett – både i forkant og i etterkant av forsøket. Målet med casestudien har vært å se nærmere på hvordan kommunene både har organisert og gjennomført stemmerettsforsøket og hvilke lokalsamfunnsaktører som har vært involvert i samarbeidet (Ødegård & Saglie, 2013).

1. juni 2009 søkte 143 kommuner Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om å bli forsøkskommune. Her har mange kommuner beskrevet motivene for å delta, samt forventningene til forsøket. I lys av dette drøfter vi avslutningsvis om det er grunn til å tro at kommunenes forventninger til forsøket har blitt innfridd.

## Data og metode

Denne delen av evalueringen bygger på fem datakilder: (1) Søknader fra forsøkskommunene til KRD om å bli med i forsøk. (2) Feltarbeid og intervju med ulike aktører fra casekommunene i september 2011 (3) Telefonintervjuer med prosjektledere og andre relevante aktører i casekommunene i september/oktober 2013. (4) Evalueringsrapporter og annen relevant dokumentasjon fra de kommuner hvor dette har vært aktuelt å innhente, samt (5) informasjon fra to datafiler, tilrettelagt av

Statistisk sentralbyrå,<sup>200</sup> for å sammenligne andelen representanter under 30 år ved 2007- og 2011-valget i de respektive casekommuner.

Fra KRD har vi fått tilgang på søknadene til samtlige kommuner som søkte om å bli med i stemmerettsforsøket. Vi har her prioritert å gå gjennom søknadene til de 20 forsøkskommunene, samt Longyearbyen lokalstyre. Flere av disse har lagt ved kommuneplaner og annen dokumentasjon som inneholder nøkkelinformasjon om kommunen. Dokumenter som har direkte relevans for evalueringen har blitt lagt som grunnlag i arbeidet vårt. For øvrig er det kommunenes søknadsbrev som ligger til grunn for analysene. I september 2011 ble i utgangspunktet fem av forsøkskommunene valgt ut som casekommuner. Etter hvert kom Ålesund også inn som en interessant kommune, både fordi de hadde forsøk med stemmegivning via Internett, i tillegg til at valgdeltagelsen blant forsøksvelgere viste seg å være relativt sett lav. I Ålesund og Kautokeino ble det i 2011 ikke gjennomført kommunebesøk, men intervjuene ble foretatt over telefon. Grunnen til dette var at kommunen i liten grad hadde involvert andre grupper – som ungdomsråd, skoler, foreninger eller andre i forsøket. I de øvrige kommunene (Marker, Lørenskog, Mandal og Stavanger) var forsker på kommunebesøk, og intervjuet enkeltpersoner og grupper av informanter, i tillegg til å besøke skoler, fritidsklubber og andre aktører som hadde vært aktiv i forsøket. Det var tre grupper informanter som på forhånd ble definert som nøkkelinformanter:

- Administrativ ansvarlig for stemmerettsforsøket i kommunen
- Lærere ved videregående skole og ungdomsskole
- Unge som har vært involvert i stemmerettsforsøket

Det ble foretatt intervjuer av prosjektleder, men også andre involverte på administrativt plan (se nærmere Ødegård og Saglies bidrag i denne rapporten). Det ble også gjennomført intervjuer av lærere, men dette begrenset seg til Lørenskog og Mandal. Av ungdomsgrupper var det primært representanter fra det lokale ungdomsrådet og «Demokratiagenter» som ble intervjuet. Demokratiagentene var lokal ungdom i aldersgruppen 15 til 20 år som ble rekruttert gjennom Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) sin stemmerettskampanje

---

200. Datafilene er beskrevet, og blir benyttet til mer omfattende analyser, i kapitlet til Saglie og Aars.

«Stem1209». Det ble samlet sett gjennomført intervjuer med 47 personer.<sup>201</sup>

I september / oktober 2013 tok vi igjen kontakt med de seks casekommunene, denne gang primært med den som var prosjektleder for forsøket i 2011. Dette var den enkeltpersonen som hadde fulgt forsøket tett og hadde oversikt over involverte aktører, aktiviteter og prosesser som til enhver tid pågikk i forkant og underveis i forsøket. Det var også tenkelig at denne personen ville ha oversikt over prosesser i etterkant, og i den grad forsøket hadde hatt ringvirkninger på sikt, kunne sette forsker på sporet av andre relevante informanter. Slik var det til en viss grad, men ikke i alle kommuner. I enkelte kommuner hadde prosjektleder sluttet, eller gått over i andre stillinger. I oppfølgingsstudien har disse blitt erstattet med personer som har sittet tett på de mer politiske eller administrative prosesser i kommunen knyttet til valggjennomføring eller ungdomsråd. Vi har i liten grad snakket med ungdom i denne oppfølgingsstudien. To år er lang tid i 16- til 18-åringers liv. De fleste av de unge informantene i 2011 sitter ikke i samme posisjon i 2013, og har slik sett ikke fulgt eventuelle medvirkningsprosesser i etterkant. Ettersom en viktig del av evalueringen har vært å spore de mer politiske og administrative prosesser på kommunalt nivå, har de slik sett ikke vært relevante informanter. Vi har likevel forsøkt å spore et «ungdomsperspektiv». Særlig har dette vært mulig i de kommuner hvor ungdomsrådet var tett inne i planlegging og gjennomføring av forsøket. I disse tilfellene har vi intervjuet sekretæren for ungdomsrådet og andre aktører som følger deler av det politiske ungdomsmiljøet tett. I denne oppfølgingsstudien fra 2013 har åtte personer blitt intervjuet.<sup>202</sup> Der det har vært politiske

---

201. Avtaler om intervju foregikk enten på telefon og mail, og for ungdomsinformantene på Facebook og SMS. Samtlige informanter fikk et informasjonsbrev hvor prosjektet ble beskrevet. Dette informasjonsbrevet var godkjent av Personvernombudet ved Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, som for øvrig også godkjente prosjektet. Dette var nødvendig da prosjektet behandler personopplysninger og er å betrakte som meldepliktig (jfr. Personopplysningsloven).

202. Marker: prosjektleder, Kautokeino: prosjektleder, Ålesund: Politisk sekretær, Mandal: prosjektleder og koordinator for Barne- og ungdomsrådet, Stavanger: prosjektleder, Lørenskog: varaordfører samt informasjon fra seniorrådgiver i oppvekst- og utdanning.

prosesser eller vedtak i lys av forsøket, har dette dannet grunnlag for gjennomgang. Dette har imidlertid bare vært relevant i en kommune.

## Kommunenes motiver for å bli forsøkskommune

De 21 forsøkskommunene skulle tilfredsstillende et bredt sett av kriterier for å bli med i forsøket. De skulle representert samtlige fylker (med unntak av Oslo), ha ulik politisk sammensetning, komme både fra små jordbrukskommuner og store byer. Dette kan virke noe overaskende at interessen for å delta var så stor, da det ikke fulgte med nevneverdig økonomisk støtte fra KRD for å gjennomføre forsøket i den enkelte kommunen. Forsøket ville med andre ord bety en ekstrainsats av de kommunalt ansatte.

Ser vi på forsøkskommunenes søknader er det en tendens til at kommunestyrene var samstemte. Det er bare et fåtall av kommunene som rapportert om noen få stemmer mot å sende søknad. Som Saglie og Aars beskriver i denne evalueringen, var de lokale partiene gjennomgående langt mer positive til en stemmerettsreform enn partiene på nasjonalt nivå.

I sine søknader løftet forsøkskommunene naturligvis fram fakta knyttet til befolkningssammensetning, geografisk beliggenhet, politisk styresett, allerede etablerte tiltak for å involvere unge i beslutningsarenaer osv. Utover disse «universelle» krav fra KRD løftet flere av kommunene fram argumenter som gjorde deres kommune spesielt egnet til å delta i forsøket. Det er særlig tre tema som går igjen: (1) En ungdomsforankring av søknadsprosessen, (2) en videreføring av allerede etablerte deltagelsesprosesser og (3) en styrking av unges bånd til kommune og lokaldemokrati. Dette er med andre ord faktorer som kan knyttes opp mot det som hos Ødegård og Aars (2011, 10) betraktes som «demokratiske argumenter» for en stemmerettsreform.

## Et ønske fra ungdom

Mange av kommunene har forankret sin søknad hos egne unge medvirkningsråd av ulike slag. At forsøket har tilslutning hos ungdomsgruppen selv, har for mange kommunestyre vært en viktig motivasjon for å bli med i forsøket. Det har også vært viktig å synliggjøre at kommunen har et levende politisk engasjement for ungdom – og i særlig grad ungdomsrådet. Samtidig blir det påpekt i intervjuene at mange av de unge medlemmene i ungdomsrådene i



utgangspunktet var mot en stemmerettsreform. Det er med andre ord ikke slik at det å støtte et forsøk er ensbetydende med at man støtter en endring av stemmerettsalderen.

### **Mer makt til unge**

Et argument som også går igjen er at stemmerett for 16-åringer både vil gi yngre borgere direkte påvirkning gjennom stemmeseddelen, men også involvere yngre borgere i de lokalpolitiske prosesser. Dette argumentet blir ofte satt i sammenheng med at kommunene har hatt et mangeårig arbeid med barn og unges medvirkning, blant annet gjennom et aktivt ungdomsråd. Et naturlig steg videre i denne prosessen vil altså være å gi de unge reell innflytelse i folkestyret. Dette vil også bidra til at kommunepolitikken i større grad speiler bredden i befolkningen.

### **Økt innflytelse gjør kommunen attraktiv**

For særlig små kommuner som opplever en netto fraflytning, blir stemmerettsreformen sett på som drahjelp i arbeidet med å gjøre kommunen attraktiv for de mange unge som reiser ut for å ta videre utdanning. Målet for disse kommunene er å være attraktive for utflytterne når utdanningsløpet er over, og fasen med jobb og etablering av familie inntreffer. Får 16-åringer stemmerett, vil disse i større grad ha en positiv opplevelse av kommunen, ved at de får være med å bestemme utviklingen av kommunen før de reiser derifra. Dermed vil det kunne feste seg en opplevelse av hjemkommunen som både innovativ og inkluderende.

Om disse forventningene slår til, vil være vanskelig å måle gjennom et engangsforsøk. Først og fremst viser den store interessen om å bli med i forsøket en stor vilje fra kommunene etter å prøve ut nye metoder for inkludering av unge i lokaldemokratiet. Gjennomgangen av de 21 søknadene fra forsøkskommunene viser videre at forsøket ses på som en av flere faktorer for å styrke lokaldemokratiet samt gjøre kommunen attraktiv for unge borgere.

## Effekter av forsøket i den enkelte kommune

I denne delen skal vi se nærmere på de seks casekommunene og hvilke effekter man ser av forsøket i ettertid. Ødegård og Saglie (2013) har vist at de kommuner som involverte flere aktører i planlegging og gjennomføring av forsøket, også er de kommuner hvor valgdeltagelsen blant de unge var høyest. Involvering av ungdom, skoler og alternative kommunale etater i planlegging og gjennomføring av forsøket, bidro til en mer direkte og målrettet informasjonsstrategi overfor forsøksvelgerne. Dermed ble det etablert en «mellomromkompetanse» valgstyrene – som har ansvaret for gjennomføringen av offentlige valg – ikke besitter alene. Denne kompetansen dekker både kunnskap om demokratiet og partiene, målrettet og mobiliserende informasjon til den aktuelle velgergruppen. Mulige effekter av forsøket vil naturlig nok avhengig av hvordan den enkelte kommune organiserte og gjennomførte forsøket. Det vil derfor bli gitt en oppsummering av forsøket for — om mulig — å spore sammenhenger med effekter to år etter.

### Mandal

Mandal er den eneste av forsøkskommunene som forankret søknaden hos andre eksterne aktører enn Barne- og ungdomsrådet (BU). Både ungdomsskolene og den videregående skolen samt de ungdomspolitiske partiene ble konsultert i forkant. For skolens vedkommende ønsket rektorkollegiet å inngå et undervisningssamarbeid i samfunnsfag, da forsøket ble sett på som en god anledning til å knytte undervisningen tett på demokratiopplæring, medbestemmelse og politiske partier. Særlig for den videregående skolen ville dette være i tråd med gjeldende læreplaner for flere klassetrinn, mens ungdomsskolen ønsket å tilpasse sin undervisning. Også de ungdomspolitiske partiene var positive til en forsøksordning, med unntak av Fremskrittspartiets Ungdom. Dette til tross for at daværende FrP-ordføreren i Mandal var en ivrig tilhenger av forsøket og av en permanent senkning av stemmerettsalderen til 16 år.

Mandal kommune klarte altså å få til et tverrsektorielt samarbeid. Arbeidet med å involvere eksterne aktører startet 1 ½ år før 2011-valget. Den langsiktige planlegging har fungert bra, og det ble gitt mye

ros til kommunens satsing og prioritering av forsøket, og for god tid til planlegging.

Mandal hadde 409 forsøksvelgere på 16 og 17 år. 242 av disse brukte stemmeretten sin, hvilket betyr en deltagelse på 59 prosent. Til sammenligning var den generelle deltagelsen ved lokalvalget i kommunen på 61 prosent. Mandal kommune var også med i E-valg forsøket.

I søknaden til KRD argumenterte kommunen med sitt langvarige medvirkningsarbeid for barn og unge. Stemmerett for 16-åringer vil bare være en forlengelse av allerede igangsatte prosesser, blant annet implementering av FNs Barnekonvensjon i kommuneplanen. Denne prosessen startet i 2004 og ble gjennomført i samarbeid med Redd Barna.

Ungdomsinvolveringen i forsøket var også stor. I god tid før valget, ble det etablert en egen «Valggruppe» fra BU. Disse fulgte forsøket tett på, både i planlegging og gjennomføring – og i ettertid. Medlemmene ble også viktige kilder for lokal og regional presse, som dekket forsøket i stor grad. Disse unge informerte andre unge om stemmeretten gjennom stands i gatebildet, på skolen og la for øvrig premisene for de aktivitetene som var organisert fra kommunens side. Mye av informasjonen foregikk slik sett gjennom «ung-til-ung»-metoden. Det ble produsert et løpeseddel om stemmerettsforsøket, og et stemmerettsarrangement med politikere og Barneombudet ble arrangert i forkant av valget. Dette skjedde på den videregående skolen.

Prosjektledelsen forsøkte tidlig i prosessen å mobilisere lokalpolitikere til å rette sitt politiske budskap til unge velgere. Det viste seg å være vanskelig. Partiene gjorde lite for å gjøre sin politikk «tilgjengelig» for de yngste velgerne. Da valgkampen var i gang, stilte de imidlertid opp på skolens valgtorg.

Hvilke ringvirkninger har så stemmerettsforsøket hatt for Mandal? To år etter mener de to som fulgte forsøket tettest — prosjektleder for forsøket og koordinator for ungdomsrådet — at stemmerettsforsøket har bidratt positivt på flere måter. Dette dreier seg om en generell omdømmebygging, utvikling av «Demokratiskskolen», flere unge kommunestyrerepresentanter, hverdagsliggjøring av politikken, og en kompetanseheving av involvering av barn og unge. Disse faktorene er sterkt knyttet opp til det samarbeidet man klarte å få til mellom kommunen, ungdommene og skolene.

Informantene fra Mandal kan spore en stolthet rundt forsøket – både blant voksne og ungdom. Det har blitt snakket mye om forsøket –

og for kommunen har det *omdømmemessig* vært viktig. Mandal har blitt satt på kartet som en kommune som har tatt ungdoms deltagelse på alvor. For de ungdommene som fulgte prosessen tett på, har det betydd mye, ikke bare for deres samfunnsengasjement – men også sosialt. For gjennomføringen av stemmerettsforsøket, ble Valggruppen svært viktig. Denne gruppen eksisterer fortsatt, og i 2012 reiste deler av medlemmene samt en lærer fra videregående til Stavanger for et felles evalueringsmøte. Dette var de samme unge og voksne som reiste på studietur til Østerrike (våren 2011).

Mandal er den kommunen hvor det tydeligst har blitt endringer i de administrative prosesser i lys av stemmerettsforsøket. «Demokratiskolen» er betegnelsen på den mobiliseringsinnsatsen samt de prosesser og tiltak som ble gjennomført i lys av forsøket. «Demokratiskolen» ble videreført til stortingsvalget 2013 – men da i et langt mindre omfang, på grunn av manglende finansiering. Eksempelvis ble det – som ved stemmerettsforsøket - inngått et samarbeid med skolen, men da begrenset til videregående pga. at førstegangselverne ved dette valget var 18 år. Ettersom den videregående skolen hadde demokratiopplæring i sine læreplaner på relevante klassetrinn, startet samarbeidet langt senere enn hva var tilfellet med stemmerettsforsøket.

Valggruppa ble også mobilisert i 2013. Selv om de fleste av dem er aktive i sine respektive partier, bidro de til å arrangere en skoledebatt på den videregående skolen og det ble produsert en egen video — «Husk å stem» — fra Mandal videregående skole.<sup>203</sup> Det var også en politisk debatt på biblioteket – primært rettet mot unge velgere.

Deler av stemmematerialet som ble produsert til 2011-valget, ble reproduisert for 2013-valget. Ved 2011-valget ble det sendt et postkort fra ordføreren til samtlige førstegangselgere i Mandal kommune. Ved stortingsvalget 2013 ble det inngått et samarbeid med fylkesordføreren, som sendte tilsvarende postkort til førstegangselgere i Vest-Agder fylke. Budskapet begge gangene var en oppfordring til førstegangselgere om å bruke stemmeretten sin.

For det tredje har antallet unge *bystyrerepresentanter* etter 2011-valget økt betraktelig. Etter 2007-valget var der 1 bystyrerepresentant under 30 år. Etter 2011-valget kom det inn 5 unge representanter. Informantene mener stemmerettsforsøket har hatt stor betydning, da

---

203 (<http://www.youtube.com/watch?v=SwKz16TVLQ&feature=youtu.be>).

partiene ble involvert i forsøket over ett år før valget. Dermed hadde de tid til å nominere unge kandidater på listen.

Den fjerde ringvirkningen handler om kompetanseheving intern i kommuneadministrasjonen. Gjennom stemmerettsforsøket har sentrale personer opparbeidet seg kompetanse på inkludering av unge både i lokale politiske prosesser og i prosjektarbeid. Dette ville trolig ikke skjedd uten et konkret forsøk.

Vi har lært mye om hvordan få unge med, blant annet at de må være med på å legge premissene for den innsatsen som gjøres for denne aldersgruppen. Det er deres ønsker, innspill og valg som må legges premissene for vårt arbeid, og da må de involveres fra starten.

Ungdom er de som snakker best med ungdom – det har jeg lært mye av, og forsøker å bringe videre til både rådmann og ordfører i kommune.

Prosjektleder for stemmerettsforsøket i Mandal kommune.

*Prosjektleder, Mandal*

Mandal er også en av casekommunene som er tydeligst på at forsøket har bidratt til en generell bevisstgjøring med tanke på å få «politikken ut til folket», som det blir sagt. «Stemmerett for 16-åringer har aktualisert politikk som en relevant størrelse». For BU-koordinatoren er det nå slutt på å la være å bruke begrepet «politikk» overfor unge. BU – som rekrutterer fra samtlige klasser fra 5 trinn og oppover – har vedtatt å intensivere innsatsen i klasserommet for å tydeliggjøre hva som forventes av de som blir valgt inn i BU. I den forbindelse skal sekretæren rundt i klasserommene og snakke om hva BU driver med. Da er det mye politikk. Ungdomsrådets posisjon i lokalpolitikken har vært sterk over tid, og det opplyses om at denne har blitt styrket etter forsøket. Før stemmerettsforsøket hadde en representant fra BU fast plass med talerett i bystyret. I etterkant ble det foreslått at det burde være to representanter. Forslaget ble enstemmig vedtatt i kommunestyret. I dag er det altså to møtende representanter, og de får møtgodtgjørelse på linje med ordinære lokalpolitikere.

Hvordan stiller Mandal seg til en eventuell ny forsøksrunde med stemmerett for 16-åringer? De sentrale aktørene for 2011-forsøket vil gjerne være med på en ny runde. De ser på det som en gyllen mulighet til å videreutvikle «Demokratiskolen», og dermed prøve ut nye prosesser for politisk involvering, motivering og kunnskapsheving. Den politiske forankringen ved 2011-forsøket var stor. Daværende ordfører

brant for det arbeidet kommunen la ned for barn og unges innflytelse, og han var en forkjemper for en stemmerettsreform. Han var også en høyt aktet ordfører for de unge, og det rapporteres om at kontoret til tider ble nedrent av unge som ønsket å snakke eller drøfte en sak med ordføreren. Ordføreren gikk av etter valget i 2011. Fokus på barn og unges deltagelse i kommunestyret har blitt nedtonet i lys av dette. Dette tydeliggjør den betydning enkeltpersoner som sitter med makt og myndighet har for «driven» bak et slikt forsøk.

Har så barn og unges innflytelse i politiske prosesser blitt styrket gjennom stemmerettsforsøket? Mandal kommune har over lang tid jobbet med dette temaet. Slik sett ble forsøket sett på som en naturlig videreføring av en prosess som allerede var implementert. Forsøket har vært viktig for tverrsektorielt samarbeid – og man har opparbeidet seg ny kunnskap som har bidratt til å dekke en «mellomromkompetanse» som ikke finnes i den ordinære valg gjennomføring (se også Ødegård og Saglie 2013). Betydningen av kontinuitet av nøkkelpersoner i denne type prosesser, skal heller ikke undervurderes. Dette gjelder kontinuitet både i kommuneadministrasjonen, blant unge i Valgruppen og lærere. Det var med utgangspunkt i erfaringer fra forsøket blant disse aktører, at det ble igangsatt mobiliseringstiltak i forkant av stortingsvalget 2013.

## Stavanger

Stavanger var den største av forsøkskommunene med sine 3144 forsøksvelgere. Deltagelsesprosenten var på 61 prosent og ble betegnet som en suksess av kommunens interne evalueringsrapport. Rapporten ble forelagt og tatt til orientering av oppvekststyret tre måneder etter valget. Også selve gjennomføringen gjennom aktiviteter og delresultater, ble her løftet fram som en viktig komponent for at man lykkes med forsøket. Stavanger kommunes satsing på tverretattlig organisering og ansvarfordeling har også tidligere blitt løftet fram som en viktig årsak til den høye deltagelsen blant forsøksvelgere (se Ødegård og Saglie 2013).

Foruten en prosjektleder i 50 % stilling, ble det etablert en bredt forankret *referansegruppe* som var ansvarlig for den administrative delen av forsøket. I tillegg til prosjektleder satt kommunens valgsekretær, rådgiver i ungdom og fritid, rådgiver i skolefagstaben og kommunens kommunikasjonsrådgiver. Den politiske forankringen ble ivaretatt gjennom en tverrpolitisk *styringsgruppe*, som var arbeidsutvalget i kommunalstyret for oppvekst.

At prosjektleder ble frikjøpt i halv stilling, og slik sett kunne «være på» der det skjedde til en hver tid — var viktig. Kontinuitet i prosjektledelsen både i forberedelsesfasen, i prosjektperioden og i oppfølgingen av forsøket i etterkant, var viktig med tanke på alle de eksterne aktørene som var involvert. Særlig var dette viktig for skolesamarbeidet, som startet langt tid før selve forsøket ble igangsatt. I tillegg til kontinuitet var det viktig at det i prosjektledelsen var flere med ungdomsfaglig kompetanse. Dersom slike ungdomsrettede tiltak planlegges og gjennomføres av personer uten kompetanse på ungdom, vil dette gjøre forankringen i ungdomsmiljøene nærmest umulig, ifølge prosjektleder.

Foruten en bredt sammensatt prosjektgruppe og en klar politisk forankring, kjennetegnes forsøket av en betydelig ungdomsinvolvering. I likhet med Mandal ble det nedsatt en egen Valggruppe fra Ungdommens bystyre. Denne gruppen hadde stor innflytelse på informasjonsarbeidet, og engasjerte seg i å utvikle et ungdomsretta kampanjemateriell. Gjennom hele informasjonsperioden, som inkluderte politiske debatter, stands på skoler og gater, konserter, markedsføringsplakater, buttons og kinoreklame – ble det praktisert en ung-til-ung-metode, hvor unge selv informerte forsøksvelgere om stemmeretten. I tillegg til valggruppen var det sju demokratiagenter. Disse kom – som i de andre kommunene – sent i gang, men var svært aktive de korte ukene de hadde til rådighet. Disse ble også raskt koblet på valggruppens arbeid.

Prosjektgruppen etablerte også tidlig et samarbeid med ungdomsskolene i kommunen, gjennom rektorkollegiet, og med de videregående skolene, gjennom fylkeskommunen. Involvering av skolene blir også løftet fram som viktige, både for å knytte forsøket direkte opp mot demokratiskoleringen i skolen og dermed heve kunnskapsnivået om stemmeretten, men også fordi man ble i stand til å mobilisere et stort stemmerettsarrangement for samtlige 10-klassinger i kommunene før sommerferien.

To år etter forsøket har det fra politisk og administrativ side i kommunen vært lite fokus på de resultatene man oppnådde med forsøket. Det er ingen særskilte politiske prosesser som er igangsatt – og det rapporteres ikke om endringer i den ungdomspolitiske strategien Stavanger fra før har hatt. Det ble heller ikke fra kommunen eller valgstyrets side lagt opp til særskilt mobilisering og informasjon til unge velgere ved stortingsvalget i 2013. Samtidig rapporteres det om stor politisk vilje til igjen å bli forsøkskommune i Stavanger. Dette

kommer særlig til uttrykk da kommunens oppvekststyre vedtok på sitt møte i desember 2011 – mot en stemme (KrF) – ba rådmannen se på mulighetene for å søke lignende prosjekter i fremtiden. Stavanger er den kommunen som har hatt den sterkeste politiske involveringen i forsøket. Dette kan ha sammenheng med den positive holdningen tidligere Stavanger-ordfører Sevland hadde til stemmerett for 16-åringer da han i 2005/2006 ledet den regjeringsoppnevnte «Lokaldemokratikommisjonen». Sammen med mindretallet i kommisjonen gikk han inn for å senke stemmerettsalderen. Prosjektleder mener ordførers positive holdning hadde stor betydning for den innsatsen som ble gjort i forkant av forsøket. Sevland gikk av som ordfører etter 2011-valget. I likhet med eksempelet Mandal, viser dette den betydning kontinuitet har å si for fokus og oppfølging av denne type prosesser.

I dag eksisterer ikke Valggruppa som ble etablert for å planlegge og gjennomføre forsøket. Mange av de unge som var med har flyttet for videre studier, og tidligere prosjektleder poengterer:

18-åringer er et helt annet sted i verden enn 16-åringer. Derfor er det viktig å engasjere de yngste som fortsatt går på skole i kommunen og bor hjemme.

Dette til tross: Ung-til-ung-metoden blir løftet fram – to år etter – som en nøkkelfaktor for at stemmerettsforsøket fungerte. «At jeg som prosjektleder hadde tett kontakt med valggruppen var viktig. Men det var de unge som selv gikk ut i sine forskjellige miljøer, grupper, nettverk og skoler for å treffe hele ungdomsgruppen. Det var en billig, effektiv, kjekk og spennende måte å jobbe på».

Prosjektleder har i lys av denne evalueringen hatt kontakt med flere aktører som var tett på stemmerettsforsøket for å få fram deres synspunkter på mulige ringvirkninger av forsøket. Ungdommens kulturhus i Stavanger sentrum – *Metropolis* – var sentral i planlegging og gjennomføring av forsøket. To år etter mener virksomhetsleder for ungdom og fritid at det generelt har blitt flere politiske aktiviteter på huset. Det er flere ungdomspolitiske partier som bruker lokalene, både som kontor og i forbindelse med arrangementer, og i større grad enn tidligere har det blitt arrangert populære debattmøter. Hvor mye som kan tilskrives stemmerettsforsøket er naturlig nok vanskelig å si, men den innsatsen som ble lagt ned for å mobilisere store grupper unge,



synes å ha økt det politiske engasjementet. Om ikke annet blir forsøket sett på som en viktig drivkraft i denne utviklingen.

Også formannskapet i Ungdommens bystyremøte mener at ungdomsengasjement i kommunen har økt etter 2011-valget. Disse unge mener at politikk blir tatt mer seriøst blant jevnaldrende, både i skolesammenheng og privat. Innføring av stemmerett for 16-åringer ved lokalvalg, vil – ifølge disse - være et svært viktig virkemiddel for å øke unges engasjement og sikre at unge blir hørt.

Har man merket noe av forsøket på bystyrenivå? Stavanger har i en årrekke jobbet aktivt med barn og unges innflytelse. Prosjektleder mener det tyder på at partiene nominerte unge kandidater høyere på listene til 2011-valget enn før. Etter 2011-valget kom 18 personer under 30 år inn i bystyret. Dette utgjør 27 % av representantene. Dette er oppsiktsvekkende, da Stavanger allerede etter valget i 2007 lå høyt på listen, da 19 % av representantene var under 30 år. Denne ungdomsrepresentasjonen er ikke forbehold ett parti. Etter 2011-valget er det unge representanter fra så å si alle partier. Dette kan tyde på at satsing på unges deltagelse i de politiske partier har vært et gjennomgripende tema også før stemmerettsforsøket ble igangsatt. Det er utover dette ikke rapportert om et markert skifte i politikernes orienteringer og prioriteringer knyttet til ungdoms innflytelse.

## Ålesund

Ålesund hadde 1078 forsøksvelgere på 16 og 17 år. 517 av dem brukte stemmeretten sin, hvilket betyr en deltagelse på 48 prosent. Dette er 10 prosentpoeng lavere enn totalen for forsøksvelgerne (58 prosent). Valgdeltagelsen blant elektoratet for øvrig i kommunen var på 60 prosent — 4 prosentpoeng under landet som helhet.

I likhet med Mandal hadde også Ålesund forsøk med stemmegivning via Internett. Dette ser ikke ut til å ha bidratt til å mobilisere unge velgere i særlig grad. Heller ikke evalueringen av Internettforsøket gir indikasjoner på at stemmegivning via Internett har bidratt til å øke unges deltagelsesnivå i de kommunene som var med i forsøket (Bergh og Christensen 2012).

Som Ødegård og Saglie (2013) har vist, forsøkte prosjektledelsen i Ålesund å forankre stemmerettsprosjektet både på skolene og hos sentrale ungdomsgrupper, uten at dette fullt ut lyktes. Prosjektgruppen – bestående av politisk sekretariat – og med en prosjektleder som ble skiftet ut underveis i prosessen – hadde ikke et utstrakt samarbeid med

eksterne aktører. Heller ikke politikere var nevneverdig engasjert i selve forsøket, før valgkampen startet – noe senere og mer dempet enn normalt – i lys av 22. juli-terroren. Forsøksvelgerne fikk dermed ikke det jevne informasjonstrykket fra ulike aktører, som eksempelvis fra skolen og ungdomsrådet, over tid. Dette kan være en av årsakene til at såpass få forsøksvelgere i Ålesund - sammenlignet med andre kommuner – brukte stemmeretten sin. Også prosjektleder var inne på dette når hun i 2011 poengterer viktigheten av at skolen i større grad burde vært inne i bildet med informasjon om politikk og demokrati.

Hva er resultatet to år etter stemmerettsforsøket? Politisk sekretariat er den avdelingen som følger både valggjennomføringer og politiske prosesser i kommunen tett på. Sekretariatets leder mener at forsøket bidro til økt oppmerksomhet rundt unge som politiske aktører. Dette har gitt to konkrete utslag: Partienes nominasjonsprosess og rekruttering av unge valgmedarbeidere

Forsøket bidro til en bevisstgjøring av de politiske partier. Flere partier sørget for å nominere unge høyt opp på sine lister, noe også Saglie og Aars sin studie om lokale lister og partiers arbeid med stemmerettsforsøket i denne rapporten viser. I Ålesund var det relativt stor oppmerksomhet rundt de unge kandidatene som ble nominert, og 14. september – like etter valget – kunne Sunnmørsposten rapportere om en «ungdomsboom» i bystyret, med ti medlemmer under 25 år. Foregående periode var antallet tre (<http://www.smp.no/nyheter/article377802.ece>). (Det er verdt å merke seg at etter 2011-valget ble det også valgt inn en representant over 25 år, men under 30. Det ble altså samlet sett 11 representanter under 30 år). Ifølge leder for politisk sekretariat satte stemmerettsforsøket fokus, ikke bare på unge velgere, men bidro også til å bevisstgjøre partiene nettopp til å satse på unge kandidater. I tillegg til flere unge bystyrerepresentanter, er Ålesund den kommunen som har vært tydeligst på at det har vært en økning av unge representanter i kommunale råd og utvalg i etterkant av valget. Eksakte tall har vi ikke. Likefull, denne type utvalg framheves som viktige politiske institusjoner lokalt, og er også politiske verksteder hvor valgloven ikke stiller krav til at medlemmene skal være myndige – i motsetning til i kommunestyrene.

Unge bystyrerepresentanter blir løftet fram som viktige tilskudd i lokalpolitikken. De framstilles av politisk sekretær som svært aktive og engasjerte på bystyremøtene. Det er imidlertid også utfordringer med unge representanter. I Ålesund har mange av dem flyttet fra byen for å

studere i Oslo, Trondheim og Bergen. Flere av dem har slik sett ikke muligheten til å følge den lokalpolitiske prosessen tett på, som eksempelvis gjennom partienes gruppemøter. Det er bystyremøtene som prioriteres. Også bystyrets reisekostnader har økt betraktelig de to siste årene som følge av dette. Dette til tross: Ålesund har fått en bredere aldersmessig representasjon i bystyret, noe som betegnes som viktig for lokaldemokratiet.

Forsøket bidro også til at administrasjonen tenkte nytt med hensyn til rekruttering av valgmedarbeidere. I 2011 inngikk politisk sekretariat samarbeid med skoler om rekruttering av valgfunksjonærer blant elever fra tre av de videregående skolene i kommunen. Erfaringene med dette samarbeidet ble ansett som så vellykket, at det ble videreført ved stortingsvalget i 2013. Det var primært elever ved samfunn- og politikklasser som deltok, og politisk sekretær beskriver dem som både engasjerte, interesserte og flinke medarbeidere. Rekrutteringen foregikk via skolene, og det ble ikke ført fravær den tiden elevene var på opplæring eller arbeidet som valgfunksjonær. Skolen og timelærerne anså dette arbeidet som relevant for samfunnsfagundervisningen.

Hva er årsaken til at man klarte å rekruttere elever som valgmedarbeidere – både ved lokalvalget i 2011 og ved stortingsvalget i 2013 – men ikke fikk skolene med på et samarbeid om informasjon om demokrati og politikk i lys av stemmerettsforsøket. (Her er det verdt å bemerke at unntaket i Ålesund var medialinjen ved privatskolen Akademiet videregående skole – som var involvert i stemmerettsforsøket i 2011. Se Ødegård og Saglie, 2013). Forklaringen som gis er at man ved forsøket gikk via skolens ledelse, heller enn å ta direkte kontakt med samfunnsfaglærerne. Kommunikasjonen stoppet opp på veien og nådde ikke ut til de lærerne som var motivert til å gjøre en innsats. Ved rekruttering av unge valgfunksjonærer, ble det opprettet kontakt direkte med samfunnsfaglærerne, som så på dette som en god mulighet til å knytte undervisningen tett opp mot valget. Dette synes å være en vinn-vinn-situasjon for flere. Som politisk sekretær i Ålesund uttrykker det:

Mitt inntrykk er at elevene synes dette var spennende og artig avbrekk fra skolehverdagen. Selv om vi var litt sent ute med rekrutteringen i 2013, ble ikke det et problem, da vi benyttet oss både av e-post og SMS for å kontakte de unge. Dette har vært et positivt tiltak, som vi vil fortsette med. Det har generelt blitt vanskeligere å

rekruttere valgfunksjonærer de senere år. Dette tiltaket har derfor hjulpet oss med den praktiske gjennomføringen av valget.

Utover kontakt med potensielle unge valgfunksjonærer har politisk sekretariat i liten grad hatt kontakt med andre politiske ungdomsgrupper, som kommunens ungdomsråd. Det ble forsøkt å koble ungdomsrådet på stemmerettsforsøket i 2011, men rådet så den gang ikke helt for seg hvordan de skulle jobbe med forsøket (se også Ødegård & Saglie, 2013). En mulig årsak til denne frakoplingen kan ligge i den administrative organiseringen. For selv om politisk sekretariat i Ålesund er sekretariat både for eldrerådet og rådet for funksjonshemmede, ligger ungdomsrådet under kulturetaten. Man har med andre ord ikke lykkes å koble kulturetatens arbeid med ungdomsrådet på det lokale valgarbeidet. Ålesund føyer seg slik sett inn i rekken av casekommuner hvor det er lite effekter å spore på politisk nivå, men som gjennom forsøket har utvidet sin administrative kompetanse på dialog og mobilisering med unge velgere gjennom skoleverket.

## Lørenskog

I april 2010 ble Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) oppstartkonferanse for stemmerettsforsøket arrangert i Lørenskog. Her åpnet ordføreren konferansen med å løfte fram viktigheten av å la unge bli hørt, og påpeke at Barn og unges kommunestyre (BUK) hadde vært en viktig pådriver for kommunens søknad om å bli med i forsøket. I Lørenskog var det i alt 919 forsøksvelgere. 505 av disse stemte, hvilket betyr en deltagelse på 55 %. Generell valgdeltagelse lå på 64 %.

Kommunen ansatte tidlig i prosessen en prosjektleder. Hun var tidligere grunnskolesjef i kommunen og seniorrådgiver i Skole- og oppveksttjenesten. Ansettelsen signaliserte, ifølge ordfører, kommunens satsing på skolene som sentral aktør i forsøket. Det ble også etablerte en bredt sammensatt prosjektgruppe. Foruten prosjektleder bestod denne av lærere fra begge de to videregående skolene, en koordinator for kommunens fire ungdomsskoler, daglig leder for ungdomshuset VOLT, to representanter fra Barn og unges kommunestyre (BUK), sekretær for valgstyret, en representant for biblioteket og kommunens informasjonssjef. Det ble laget en oversiktlig prosjektplan, med klare oppgaver for den enkelte instans –

og med klare tidsfrister og rapporteringsrutiner. Denne ble vedtatt høsten 2010 – altså et år før selve valget – av Formannskapet.

Prosjektgruppen som ble etablert i lys av stemmerettsforsøket i Lørenskog var bredt sammensatt, og hadde et tydelig fokus på skolenes involvering. Mye tyder på at der hvor man har lyktes i å gjennomføre de planlagte aktivitetene, har dette sammenheng med at tiltakene har blitt forankret der de skulle gjennomføres, og det slik sett har vært et «driv» i satsingen blant flere enn de som har sittet i prosjektgruppen. Særlig tydelig er dette på Mailand VGS.

Fra intervjusamtalene like etter valget 2011 kom det fram at det tverrsektorielle samarbeidet knyttet til utviklingen av et informasjons- og dialogtreff for den nye velgergruppen gjennom *Demokratirommet* ved Lørenskog folkebibliotek ikke lyktes fullt ut. Rommet skulle få en visuell profil hvor både politikere og ungdom skulle bidra til utforming. Særlig vanskelig var det å mobilisere lokale politikere til å tilrettelegge sitt budskap til unge velgergrupper. Det var også planlagt en «Valgomat» for ungdom på Demokratirommet. Denne ble ikke ferdig på grunn av kontraktsbrudd fra oppdragstaker.

Stemmerettsforsøket har i liten grad vært promotert på andre ungdomsarenaer enn skolen. Ungdomshuset Volt var ikke vært nevneverdig opptatt av forsøket, og heller ikke de ungdomspolitiske partiene – i likhet med lokalpolitikere og de lokale partilagene generelt – som hadde vært lite involvert i satsingen. Selv om lokalpolitikere stilte opp på Valgtorgene i valgkampen, så var det ingen ekstra innsats for å nå fram til de yngste velgerne med et relevant politisk budskap. Barn og unges kommunestyre i Lørenskog hadde heller ikke latt seg mobilisere rundt forsøket. Hadde det ikke vært for de fem aktive Demokratiagentene som ble rekruttert like før sommeren, hadde det vært få ungdommer som hadde drevet informasjonsarbeid overfor målgruppen. Lørenskog hadde heller ikke hatt noen generelle informasjonstiltak som konserter, kinoreklamer eller lignende. Denne type informasjonsstunt lå heller ikke i prosjektplanen som prosjektgruppen forholdt seg til.

Samtlige informanter fra Lørenskog var enige om at skolen som arena for demokratilæring er nøkkelen for å øke unge borgeres kunnskap om politikk og demokrati. Selv om tema allerede ligger inne i læreplanene for ulike fag, ble det reist kritikk av lærebøkene manglende relevans, samt at tema i liten grad er tilrettelagt slik at den har hatt en overføringsverdi til stemmerettsforsøket. Særlig gjelder dette aktivitetene på en av ungdomsskolene. Informantene mente det

generelt var for lite demokrati­læring i skolen, og løfter fram alternative lærings­former som «Mini-tinget» på Stortinget. Dette var tiltak som, ifølge informanten, både er informative og øker kunnskapen om hvordan det politiske systemet er bygget opp.

Intensjonen med å involvere skolen var å koble den nye velgergruppen tett på forsøket ved å aktualisere tema i god tid før valget. Ungdomsskolene synes imidlertid å hatt store problemer å forankre forsøket i sin undervisning – og det var ingen koordinering mellom de forskjellige ungdomsskolenes satsing.

Deltagelsen i forsøket tok også ulik vending på de to videregående skolene. På Lørenskog VGSK var det lite entusiasme fra elevenes side om å være med på å promotere og planlegge av informasjonstiltak på skolen. Det var to demokrati­agenter på denne skolen, men de var heller ikke engasjert i de planer skolen eventuelt måtte ha. Fra demokrati­agentenes rapport til LNU, ble det også påpekt at det skjedde lite på Lørenskog videregående skole. Hovedaktiviteten var på Mailand videregående skole, hvor både ledelsen og samfunnsfaglærere var sterkt involvert. En samfunnsfaglærer satt i kommunens prosjektgruppe, og hadde ansvaret for valgarrangementer ved skolen og formidling av informasjon. Han hadde også koordineringsansvaret med de andre samfunnsfaglærerne på skolen. I tillegg til generell informasjon om stemmeretten i klassene, hadde skolen en ungdomsbedrift som produserte informasjonsfilm hvor de lokale partiledere fikk løftet frem sine prioriteringer. Mailand hadde med andre ord en skoleledelse som gikk for å delta i forsøket, og entusiastiske lærere som brukte tid, krefter og ressurser på å koordinere undervisningen. Her så man på forsøket som en gylden anledning til å skape teori om til praksis.

To år etter er det få spor etter forsøket i kommune­administrasjonen. Prosjektleder ble pensjonist, og ettersom BUK ikke engasjerte seg i forsøket, har det heller ikke vært noe fokus på politisk deltagelse i lys av forsøket her. I administrasjonen er det i dag ingen som sitter med en overordnet oversikt over det arbeidet som ble lagt ned i forsøket.

Det er likevel to forhold som er relevant å løfte fram – to år etter: (1) Andelen unge representanter i kommunestyret og (2) arbeidet med å øke politiske innflytelse for BUK.

Ved 2007-valget ble det valgt inn fire representanter under 30 år i kommunestyret. Ved 2011-valget kom det inn 8 unge representanter – altså en fordobling. Særlig oppsiktsvekkende blir dette når vi ser

aldersfordelingen mellom disse: Seks av dem er i alderen 18-21 år og de to siste er 23 år.

På spørsmål om hvorfor Lørenskog fikk denne ungdomsboomen ved 2011-valget er svaret fra varaordføreren kontant: 22. juli. Varaordføreren, som selv representerer Arbeiderpartiet i kommunestyret, forteller om en mobilisering rundt AUF og en enorm sympatibølge etter de grusomme angrepene. Dette bidro til en velgermobilisering hvor unge kandidater fikk mange personstemmer. Det er grunn til å tro at dette gjaldt unge kandidater både i Høyre og FrP. I tillegg til Arbeiderpartiet, fikk også disse partiene inn unge representanter i kommunestyret.

Nominasjonsprosessene i partiene ble gjennomført lenge før 22. juli. Vår informant mener at det var et større fokus på unge kandidater under nominasjonsmøtene enn ved tidligere valg, noe som resulterte i at det kom flere unge kandidater på listene enn tidligere. Disse kandidatene var nok i liten grad plassert på «sikker» plass, men ble altså stemt fram av velgerne. Hele den lokale (og nasjonale) valgkampen var preget av terrorhandlingene, og i Arbeiderpartiet på Lørenskog gikk «voksenpolitikere» mer aktivt inn enn tidligere for å bistå det lokale AUF-laget i gjennomføring av valgtorgene og skolevalgene.

Som nevnt var BUK passive tilskuere til forsøket med stemmerett for 16-åringer. Dette var noe underlig, tatt i betraktning av at Lørenskog kommune er kjent for sitt arbeid for barn og unges innflytelse. Når BUK ikke hadde kraft til å gripe fatt i politiske saker — som eksempelvis stemmerettsforsøket — mener varaordfører en forklaring på dette er at møtene til BUK i liten grad er tilpasset kommunens øvrige politiske prosesser. Som leder for oppvekst- og utdanningsutvalget er varaordfører opptatt av å styrke Barn og unges kommunestyre, og et første steg på veien er å endre møterutiner slik at de, i likhet med elderrådet og rådet for funksjonshemmede, skal få reell mulighet til å komme med innspill i politiske prosesser til riktig tid. I tillegg trenger de unge medlemmene kunnskap om hvordan de politiske prosessene foregår, og hva som skal til for å påvirke politiske prosesser. Dette er et arbeid som nå er forankret – ikke bare i administrasjonen – men også på politisk nivå. Eksempelet Lørenskog viser at mangel på institusjonell forankring vanskeliggjør oppfølging av igangsatte prosesser – og kontinuitet i de personmessige ressurser. Innsatsen for å styrke BUK kan slik sett i liten grad tilskrives forsøket med stemmerett for 16-

åringer – heller at kommunen trenger innspill fra unge stemmer for å drive en god og målrettet barne- og ungdomspolitik.

## Kautokeino

I Kautokeino var det i alt 88 forsøksvelgere hvorav 52 brukte stemmeretten i 2011. Det er en deltagelse på 64 prosent. To år senere – ved stortingsvalget 2013 – var valgdeltagelsen blant de samme velgerne (da som ordinære førstegangsvelgere) på 47 prosent (40 av 85 førstegangsvelgere).<sup>204</sup> Dette er en lavere deltagelse enn to år tidligere, og lavere enn gjennomsnittet for førstegangsvelgere generelt i Norge ved tidligere stortingsvalg. Det er med andre ord lite som tyder på at forsøket i Kautokeino har hatt noen en positiv effekt med tanke på å mobilisere unge velgere på litt lengre sikt. Samtidig skal vi være forsiktig med å dra bastante konklusjoner. Kautokeino er en kommune med stor fraflytning av unge som skal ta utdanning, også videregående opplæring. Vi vet ikke om andelen førstegangsvelgerne ved 2013 var høyere eller mindre enn ved tidligere stortingsvalg.

Kautokeinos motiv for å bli forsøkskommune var å styrke lokaldemokratiet ved at flere unge på sikt ble engasjert i lokalpolitikk. I tillegg til å øke valgdeltagelse blant unge, vil et annet mål være å øke andelen unge i kommunestyret. Etter 2007-valget var det en representant under 30 år i kommunestyret. Etter 2011-valget var det to. Ungdomsrepresentasjonen ble med andre ord ikke særlig styrket i lys av forsøket med stemmerett for 16-åringer.

Kautokeino var en av to forsøkskommuner som *ikke* etablerte en prosjektgruppe for å gjennomføre stemmerettsforsøket. Ansvaret for gjennomføringen ble lagt til en administrativt ansatt på servicetorget, mens den ordinære valgforberedende arbeidet var lagt i en annen del av administrasjonen. Det interne samarbeidet mellom valget og forsøket var svakt, og det var heller ingen klar koordinerende instans. Det ble heller ikke satt inn ekstra ressurser i arbeidet med å informere om stemmerettsforsøket de overfor unge velgerne. Den administrativt ansatte på servicetorget som ble tillagt ansvaret for gjennomføringen, skulle kombinere dette med sitt øvrige virke. Flere informasjonstiltak ble drøftet og forsøkt iverksatt, men man lykkes i liten grad å knytte andre lokalsamfunnsaktører – som skolen, ungdomsutvalget og

---

204. Valginformasjon for 2013 er gitt fra kommunens valgadministrasjon.



politiske partier – med i planlegging, strategi og gjennomføring. På sett og vis kan vi si at Kautokeino representerer en «normalkommune» - hvor man har tilrettelagt for forsøket, mens det utover ordinær valginformasjon som valgtorg/skoledébat/skolevalg, ikke har vært gjennomført målrettet informasjon til unge velgere.

To år etter er det altså få konkrete spor etter stemmerettsforsøket. Den administrativt ansvarlige for forsøket er ikke kjent med at det har vært politisk oppfølging, debatter eller drøftelser rundt tiltak knyttet til unges deltagelse i lokalpolitikken. Det har heller ikke vært en offentlig debatt om endring av stemmerettsalderen. Det opplyses om at det var en relativt opphetet debatt i kommunestyret i forkant av søknaden. Forslaget møtte en viss motstand, men ble likevel enstemmig vedtatt.

Selv om forsøket i liten grad synes å ha hatt noen langsiktige effekter, er det ikke slik at samfunnsrelevante tema ikke fanges opp av ungdom. Det siste året har det pågått en stor debatt knyttet til konsekvensutredning av gruvedrift i kommunen. Næringsutvikling og arbeidsplasser er argumentene som benyttes *for*, mens motargumentene primært er knyttet opp mot de mulige negative effekter for reindriftsnæringen. Kommunestyret har sagt nei til konsekvensutredning. I april 2013 gjennomførte elever ved den videregående skolen en undersøkelse hvor deres medelever ble bedt om å si sin mening om temaet. 100 elever deltok i undersøkelsen, og resultatet ble at 8 av 10 var i mot gruvedrift. Initiativet til å høre ungdoms egne stemmer kom altså ikke fra kommunalt hold, men fra elevene selv (se også nrk.no: [http://www.nrk.no/kanal/nrk\\_sapmi/1.10987236](http://www.nrk.no/kanal/nrk_sapmi/1.10987236)). Dette er et eksempel på at saker som berører de unges hverdagsliv synes å engasjere dem – selv om det ikke nødvendigvis gir seg utslag gjennom valgdeltagelse.

## Marker

Da Marker søkte om å bli forsøkskommune var vedtaket forankret i det lokale ungdomsrådet. I søknaden ble det lagt stor vekt på det arbeidet som allerede ble gjort for barn og unges medvirkning i kommunen – og hovedargumentet for å søke var at stemmerett for 16-åringer også ville føre til et «større engasjement og innsatsvilje for hjemstedet». Det er selvsagt vanskelig å si noe om så har skjedd, men til tross for en betydelig innsats for å informere og kvalifisere unge forsøksvelgere i 2011, er det få resultater å spore politisk etter det arbeidet som ble lagt ned i 2011.

I Marker, som er en liten kommune uten videregående skole og med 82 forsøksvelgere, ble administreringen av forsøket ivaretatt av et team bestående av leder av valgstyret, virksomhetsleder for kultur og fritid samt ungdomskonsulenten. Deltagelsen blant forsøksvelgerne var på 73 prosent, hvilket var 9 prosentpoeng høyere enn for velgerne generelt i kommunen.

Ordføreren i Marker markerte seg – i likhet med ordførere i mange andre forsøkskommuner – som en forkjemper for senket stemmerettsalder lokalt, og sa dette like etter valget i 2011.

Jeg har ment lenge at stemmerettsalderen må senkes. 16-åringer er brukere av kommunale tjenester. Det er all god grunn til å gi dem stemmerett. Vi tar skattepenger fra dem og setter dem i fengsel når de gjør noe galt.

Marker skiller seg fra de andre casekommunene på flere områder. For det første har de relativt få forsøksvelgere, noe som er en delforklaring til den høye valgdeltagelsen. Dette har sammenheng med at det er lettere å mobilisere et tosifret antall velgere – enn flere tusen. Likevel – og som eksempelet Kautokeino samt i bidraget fra Ødegård og Saglie (2013) har vist - er det ikke alle kommuner med få velgere som har klart å mobilisere såpass mange. En utfordring for mange småkommuner er at de ikke har videregående skoler, og derfor heller ikke har en naturlig arena å møte sine unge velgere. Slik er det også i Marker, hvor elevene busses enten til Askim eller Mysen for å få videregående opplæring. Kommunen har derfor ikke hatt muligheten til å informere sine forsøksvelgere via den videregående skolen. I likhet med Kautokeino og andre små-kommuner har de ingen lokale ungdomspartier. I motsetning til Kautokeino, klarte Marker å finne alternativ ungdomsarena for mobilisering.

Når prosjektleder to år etter anser stemmerettsforsøket som vellykket, er det to ting hun peker på: (1) organiseringen av prosjektgruppen og (2) den høye andelen unge som brukte stemmeretten sin ved 2011-valget.

Den administrative prosjektledelsen i Marker hadde en relativt uformell struktur. Selv om forsøket ble ledet av virksomhetsleder for fritid og kultur var det særlig ungdomskoordinator (og ansvarlig for driften av kommunens Ungdommens kulturhus (UKH)) som var den operative motoren for det mer ungdomsorienterte delen av forsøket.

Dette innebar i hovedsak å mobilisere unge velgere (se også Ødegård og Saglie, 2013).

Prosjektledelsen forsøkte å inngå et samarbeid med ungdomsskolen, men disse var ikke interessert i å gjøre noe utover oppsatte læreplaner. I ettertidens lys blir denne manglende deltagelsen fra skolens side forklart med at der ikke var personer på skolen som var interessert, engasjert og hadde myndighet til å følge opp stemmerettsprosjektet lokalt. I tillegg hadde ikke skolen et elevråd som var aktivt, noe som – ifølge prosjektleder – synliggjør behovet for at denne type tiltak forankres hos personer som både har engasjement og tid til å arbeidet med slike prosesser.

Når man likevel klarte å engasjere såpass mange unge velgere, forklares dette med at UKH var representert i prosjektgruppen. Ungdomskoordinatoren evnet å mobilisere ungdomsmiljøet til selv å ta grep, og legge premissene for de stemmerettsaktiviteter som ble gjennomført. «Den kreative siden av forsøket har ligget hos UKH – og hos ungdomskoordinatoren», sies det. Bruken av UKH til å motivere, informere og skolere unge til å bruke stemmeretten har vært naturlig. Kulturhuset er et allaktivitetshus for aldersgruppen 13-25 år, og et sted nesten alle bygdas ungdommer oppholder seg. Her finnes konsertlokale, øvingsrom, aktivitetsrom, filmrom m.m. Det var også ungdomskoordinatoren – i tett samarbeid med den ene lokale Demokratiagenten i kommunen - som drev utstrakt informasjonsarbeid overfor unge. Dette arbeidet inkluderte flere større arrangementer som teaterforestilling og konsert. I tillegg ble det benyttet SMS for å mobilisere unge velgere til å bruke stemmeretten sin.

Selv om forsøket i ettertid har blitt karakterisert som vellykket med tanke på mobilisering av unge velgere – er det lite eller ingenting som ble gjort for å mobilisere de samme unge ved stortingsvalget 2013. Administrasjonen tok ved flere anledninger kontakt med kommunens mest sentrale politikere i forkant av stortingsvalget 2013. Man kunne dermed dra nytte av de erfaringer man fikk gjennom forsøket i 2011. Dette ble ansett som viktig for å kunne bidra til mobilisering og utvikling av lokaldemokratiet – om man ønsket å få lokalpolitikere aktivt med på et slikt arrangement.

Det ble ikke noe stemmerettsarrangement i 2013. Årsaken var sammensatt, og blant tidspress blant politikere. Det var også en bekymring fra politikernes side at et slikt arrangement i for stor grad ville være et «valgkamparrangement» hvor partiene ville løfte fram sin egen politikk heller enn å mobilisere til å delta i valgdemokratiet. Dette

ble ansett som lite ønskelig. Det ble også antydnet at et slikt arrangement ville være mer relevant ved kommunevalget i 2015, enn ved et stortingsvalg. Som vår informant uttrykker det:

Lokalpolitikkerne følte nok at det ville være enklere å snakke om lokaldemokratiet ved et kommunevalg.

Dette er en holdning som ikke deles av de som jobber tettest på ungdomssaker i kommunen. Kommunene har fortsatt et svært aktivt ungdomsråd, i tillegg til at UKH er drivakselen i store deler av den organisert – og mer uorganiserte – aktiviteten for de 170 ungdommene i bygda. «Det er mange engasjerte unge, og disse kunne tenke seg et tydeligere fokus rundt politikk og partier ved valg», som prosjektlederen uttrykker det.

Ungdomsrådet har heller ikke fått noen invitasjon fra kommunestyret eller lokale partier til å engasjere seg rundt 2013-valget.

Stemmerettsarrangementene overfor de unge velgerne i 2011 ble ansett som vellykkede. Ungdom møtte opp, og det er ifølge prosjektleder viktig å ta vare på denne «driven» videre — selv om det ikke er et stemmerettsforsøk. Eksempelvis nevnes det at kommunesammenslåing er en sak som nå engasjerer ungdomsrådet, og de har invitert deler av kommunestyret, evt. formannskapet til diskusjon og informasjon rundt en eventuell kommunesammenslåing.

En mulig ny forsøksrunde med nedsatt stemmerettsalder ønskes velkommen fra prosjektlederen i Marker. Hun mener det vil kunne bidra til en ytterligere bevisstgjøring til å tenke rundt ungdoms deltagelse i lokaldemokratiet. Gjennom et nytt forsøk vil det også være mulig å videreutvikle samarbeidsrelasjoner som ikke ble realisert ved 2011-valget, blant annet med ungdomsskolen. Skal man lykkes i å mobilisere unge, er det en ting som er viktig: Institusjonell forankring. Slik oppsummerer prosjektlederen erfaringene fra 2011:

Politisk vilje er viktig for å få gjennomført tiltak for å styrke ungdoms deltagelse i lokalpolitikken. Men det er også viktig at det finnes strukturer som faktisk fanger opp og driver prosesser framover. Dette krever mennesker som er engasjerte, har interesse i saken og myndighet til å iverksette prosesser i sin institusjon.

## Demokratieffekt på sikt? En drøftelse

I de seks casekommunene er det meste slik det var før forsøket med stemmerett for 16-åringene. Dette er hovedkonklusjonen fra denne delstudien – som samtidig krever noen nyanseringer. Men først: Har vi grunn til å forvente at ett enkeltstående forsøk skal kunne bidra til å implementere nye administrative rutiner, endre politikernes holdning til unge velgere, styrke representasjon av unge kandidater i kommunestyrene eller øke unges politiske engasjement? Vi mener nei. For det første var det ingen incentiver eller pålegg fra KRD sin side om at forsøket skulle være utover gjennomføringen av valget 2011. Derfor har heller ikke videreføring vært i fokus fra kommunenes side. For det andre vil det rent forskningsmetodisk være vanskelig å spore endringer i ungdoms politiske adferd over tid basert på ett forsøk – særlig når det ikke har vært noen form for oppfølging av de unge som var med i forsøket.

Likevel viser denne del-evaluering, i kombinasjon med andre deler av evalueringen, at det er særlig tre faktorer som er relevante å diskutere i lys av forsøket.

- Unge representanter i kommunestyrene etter 2011-valget
- Stemmerettsforsøkets effekt på kommunens administrative og politiske prosesser
- Stemmerettsforsøkets effekt på ungdomsgruppen i kommunen

De effektene vi har kunnet spore i de seks casekommunene – basert på samtaler med enkeltstående informanter – gir naturligvis ikke et helhetlig bilde. Det kan likevel fortelle noe om det fokus politikere, administrasjonen og definerte ungdomsgrupper selv har i etterkant av forsøket. En av de viktigste begrunnelser for å bli forsøkskommune, var å styrke lokaldemokratiet gjennom økt involvering av unge. Interessant i så måte er det at flere kommuner er positive til å gjennomføre tilsvarende forsøk igjen.

### Andelen representanter under 30 år

Andelen unge representanter i kommunestyrene kan fortelle oss noe om *velgernes* holdninger til unge kandidater, men også om *partienes vilje* til å nominere unge på sikker plass. Flere av informantene fra casekommunene mener at den senere tids fokus på å inkludere unge i lokalpolitikken, har bidratt til en bevisstgjøring i partiene om å løfte fram unge kandidater på nominasjonslistene. I flere av kommunene blir

det rapportert om en økende andel unge representanter i lys av forsøket. I tabellen nedenfor gis en systematisk oversikt over endringer i unge representanter fra 2007 til 2011 – her definert som representanter under 30 år — og hvor stor andel disse utgjør i kommunestyret etter 2011-valget.

Tabell 1. Antall representanter under 30 år i kommunestyrene i utvalgte kommuner ved 2007- og 2011-valget.

	2007	2011	Andel representanter u/30 år, 2011
<b>Mandal</b>	1	5	14 %
<b>Stavanger</b>	13	18	27 %
<b>Ålesund</b>	3	11	22 %
<b>Lørenskog</b>	4	8	17 %
<b>Kautokeino</b>	1	2	11 %
<b>Marker</b>	3	2	8 %

I samtlige casekommuner, med unntak av Marker, har andelen representanter under 30 år økt. Stavanger er den kommunen som skiller seg ut med den høyeste andelen. Her var det mange unge representanter etter 2007-valget, men andelen økte ytterligere 4 år etter. Økningen har også vært tydelig i Mandal, som økte fra en til fem representanter. I Ålesund er andelen nesten tredoblet, mens i Lørenskog er den fordoblet. Det har den også gjort i Kautokeino – men da fra en til to representanter.

To spørsmål reises i lys av denne tabellen: (1) Har andelen unge representanter økt mest i de kommunene hvor det har blitt jobbet systematisk med stemmerettsforsøket? (2) Er det partienes nominasjoner eller velgernes prioriteringer som er grunnen til «ungdomsboomen» i flere av kommunene?

Årsakene til økningen i andelen unge representanter kan ikke ene og alene forklares med den innsatsen som ble lagt ned i stemmerettsforsøket. I folkerike kommuner har naturligvis partiene flere unge kandidater å velge mellom enn i folkefattige kommuner hvor ofte unge flytter ut for å ta videre utdanning (Berglund & Winsvold,

2005). Dette ser vi på Kautokeino og Marker. I disse kommunene finnes det ikke ungdomspolitiske partier, og dermed har ikke de politiske partiene egne ungdomsorganisasjoner som naturlig rekrutteringskanal. Det var i Mandal og Stavanger man i størst grad så effekter av forsøket to år etter. Likevel ser vi av tabellen at både Ålesund og Lørenskog har økt sin andel unge representanter i like stor grad.

Er det så partiene eller velgerne som er hovedårsaken til økningen? Saglie og Aars har vist at det på landsbasis ble flere unge kommunestyrerepresentanter etter 2011-valget. Det viste seg å være forårsaket av en *velgereffekt*, hvor det var velgerne som stemte fram unge kandidater gjennom listerettninger. Det var med andre ord ikke slik at partiene i større grad enn tidligere løftet unge kandidater opp på såkalt «sikker plass» på sine nominasjonslister. Den velgereffekten Saglie og Aars viser til, har sannsynligvis sammenheng med 22. juli-terroren, noe også varaordfører i Lørenskog er inne på. Terroren som rammet i særlig grad ungdomspartiet AUF, bidro til en kollektiv bevisstgjøring og sympati rundt unge politikere, og har trolig påvirket velgernes adferd. Saglie og Aars viser videre at denne velgereffekten var *sterkere* i forsøkskommunene enn i andre kommuner. En mulig forklaring på dette kan være et forsterket fokus på unge velgere i lys av stemmerettsforsøket. Forsøket var av stor interesse lokalt, og ble i mange lokale medier fulgt tett opp (se også Ødegård og Saglie 2013).

Men har så ikke lokalpolitikernes ønske om å delta i et forsøk med stemmerett for 16-åringer hatt noen betydning for partienes nominasjoner? Partienes egenrapportering, presentert av Saglie og Aars i denne evalueringen, kan tyder på en viss effekt – dog begrenset. 60 prosent av partiene oppgir at stemmerettsforsøket ble diskutert på nominasjonsmøtet, mens 25 prosent oppgir at møtet gjorde endringer på komiteens forslag slik at unge kandidater fikk en bedre plassering. Det tyder på at en betydelig minoritet av lokale partier har latt seg påvirke av at kommunen var med i stemmerettsforsøket – og løftet fram unge kandidater.

Men hvor stor betydning har personstemmer fra velgerne hatt for unge representasjoner i kommunestyret sammenlignet med partienes nominasjoner? I tabell 2 gis en oversikt over representanter under 30 år, og skiller mellom dem som ble valgt inn gjennom personstemmer og gjennom partienes listeplassering. Den førstnevnte gruppen er de som er plassert så høyt at de ville blitt valgt inn også hvis det ikke hadde

vært mulig å gi personstemme. Den andre gruppen kan takke velgernes personstemmer for at de er blitt valgt.

Tabell 2. Fordeling av antall kommunestyrerepresentanter under 30 år i utvalgte kommuner om de ble valgt inn gjennom personstemmer eller partienes listeplassering. Kommunevalget 2011.

	Listeplassering	Personstemmer
Mandal	4	1
Stavanger	8	10
Ålesund	5	6
Lørenskog	5	3
Kautokeino	2	0
Marker	1	1

Det er relativt store forskjeller mellom kommunene i årsaken til at representanter under 30 år ble valgt inn i kommunestyrene. I folkerike kommuner som Stavanger og Ålesund er antallet «velgervalgte» unge kommunestyrerepresentanter i flertall. I tillegg til en antatt 22. juli-effekt, kan dette ha sammenheng med at lokale partier — særlig i de store kommunene — har løftet fram unge kandidater i valgkampen. Bidraget fra Saglie og Aars viser at 39 prosent av partiene i forsøkskommunene oppgir å ha gjort dette – men denne prosentandelen er høyere i folkerike kommuner. I de kommuner som har hatt en sterk økning av unge representanter fra 2007- til 2011-valget (se tabell 1), har også mange blitt valgt inn gjennom personstemmer.

I tabell 2 skiller imidlertid Mandal seg ut. Økningen fra en til fem unge representanter fra 2007 til 2011 (tabell 1), synes å være forårsaket av partier som har plassert unge kandidater høyt på sine lister. Vi ser her at mens en av representantene er *velgervalgt*, har de resterende fire blitt plassert høyt opp på sine respektive partiers lister. Dette tyder på at det i Mandal har vært en bevisstgjøring rundt unge kandidater i de politiske partiene. Mandal er også den kommunen hvor partiene tidlig ble involvert i planleggingen av stemmerettsforsøket, noe som kan ha påvirket partienes prioriteringer av kandidater.



Økningen i antallet unge representanter under 30 år i casekommunene synes med andre ord å være sammensatt. Det kraftige ungdomsfokuset i lys av 22. juli-terroren synes å ha bidratt til en velgermobilisering rundt unge, lokale kandidater. Ved 2011-valget har også mange av de lokale partiene i løftet fram sine unge kandidater gjennom valgkampen, noe som kan ha skapt økt oppmerksomhet rundt unge kandidater. I tillegg vet vi at ¼ av partiene endret sine valglister på nominasjonsmøtet i lys av stemmerettsforsøket, noe som kan ha bidratt til flere unge på de øverste plassene på listene. Dette er mulige forklaringer på økningen i av unge representanter ved 2011-valget i forsøkskommunene.

Et annet mål på økt ungdomsinnflytelse i lokalpolitikken vil være representasjon i andre kommunale råd og utvalg. Det er lite informasjon vi har fra casekommunene på dette området, med unntak av Ålesund, som rapporterer om økt andel unge i slike lokalpolitiske fora. Mandal, på sin side, har gått fra en til to møtende representanter fra Barne- og ungdomsrådet med talerett i kommunestyret, mens i Stavanger er medvirkningsorganet godt forankret i de politiske prosesser. Det har vært vanskelig å spore noen konkrete endringer i politikernes holdninger eller prioriteringer rundt barn og unge i lys av forsøket.

### **Stemmerettsforsøkets effekt på kommunens arbeid**

Har stemmerettsforsøket hatt noen effekt på de administrative rutiner eller politiske prosesser for å øke unges innflytelse? Til en viss grad. Vi vil løfte fram fire faktorer som kan bidra til å synliggjøre noen forskjeller mellom casekommunene: (1) Ressurser i gjennomføringen av forsøket (2) Administrativ kontinuitet (3) Institusjonell forankring og (4) Politiske endringer.

Det var stor variasjon i hvilke ressurser kommunen satte inn i gjennomføringen av forsøket. I enkelte kommuner ble ansatte «frikjøpt» til å arbeide med forsøket mer intensivt over lengre tid. Det ble også satt av betydelige budsjetter til å lage arrangementer og informasjonsmaterieil. I andre kommuner ble ansvaret for gjennomføringen overlatt til enkeltpersoner som skulle ivareta oppgaven i kombinasjon med ordinær jobb. For disse kommunene ble stemmerettsforsøket gjennomført som et helt vanlig valg – bare med en utvidet aldersgrense. I de kommuner hvor ekstra ressurser ble satt inn, ble forsøket et ledd i en pågående prosess for å øke unges innflytelse i lokaldemokratiet. Studien tyder på de kommuner som har lagt ned et

betydelig arbeid i forkant – og underveis i forsøket – også er der hvor man har brukt elementer fra forsøket i etterkant til å styrke unges deltagelse og innflytelse.

Dette synes også å ha sammenheng med den administrative kontinuiteten i forsøket. I kommuner hvor de som jobbet med forsøket har gått over i andre stillinger eller sluttet, er det lite aktiviteter som kan relateres til forsøket i etterkant. Her har stemmerettsforsøket i liten grad vært et tema, administrativt eller politisk, etter at prosjektet var over. Et tegn på dette, er at ingen tok ansvar for å løfte mobilisering av unge velgere fram som tema ved 2013-valget. Man kunne tenke seg at flere kommuner ville gjort dette i lys av erfaringer med stemmerettsforsøket i 2011.

I de kommuner hvor prosjektleder for forsøket har hatt en bredt sammensatt og velfungerende prosjektgruppe, synes det som om forsøket har fått et bedre fotfeste i flere miljøer. Særlig er dette tydelig der hvor prosjektleder har hatt samarbeidspartnere fra kommunale etater som har ansvar for oppfølging av ungdom – det være seg ungdomsråd, kulturhus eller skole. Slike samarbeidspartnere har ivaretatt en ungdomsfaglig kompetanse, og forsøket har også blitt implementert på de arenaer ungdom oppholder seg. I disse kommunene har flere brukt de erfaringene man har fått gjennom forsøket. En institusjonalisert forankring av stemmerettsforsøket på flere arenaer, synes altså å ha virket positiv for en mer langsiktig effekt.

Et konkret eksempel er i hvilken grad det er gjort særskilt innsats for å informere unge velgere i forkant av 2013-valget. Mandal og Ålesund viser begge hvordan administrasjonen har videreført elementer fra stemmerettsforsøket, til tross for manglende politiske initiativer. I Mandal har man i ettertid etablert det man har kalt for «Demokratiskolen». I korte trekk er det en modell for å styrke arbeidet med å involvere unge i kommunale prosesser og øke deres innflytelse på ulike områder. Ved 2013-valget ble eksempelvis valggruppen mobilisert, og foruten et nytt skolesamarbeid for å informere førstegangselgere, ble det gjennomført politiske debatter myntet primært på unge velgere. I Ålesund – en kommune hvor man strevde med å få til et tverretattlig og tverrfaglig samarbeid – ble det i 2011 utviklet en metode for å rekruttere samfunnsfagselever som valgmedarbeidere. Selv om prosjektleder for stemmerettsforsøket hadde sluttet, grep politisk sekretariat (som har ansvaret for gjennomføring av offentlige valg – også forsøket) inn, og gjennomførte dette også ved stortingsvalget i 2013.

Med andre ord: Det har ikke vært en selvfølge fra politisk hold i casekommunene å informere unge velgere når det *ikke* har blitt gjennomført et forsøk. I Kautokeino og Lørenskog har det ikke vært et tema, verken politisk eller administrativt. I disse kommunene har det ikke vært noen i administrasjonen som har følt et ansvar for dette, og det er ikke gitt noen politiske signaler om at det burde gjøres. I de andre kommunene har det heller ikke vært et driv blant lokalpolitikere om å mobilisere unge velgere. I Marker, tok man eksempelvis initiativ overfor den politiske ledelse om å videreføre arbeidet som ble lagt ned ved forsøket, men det var liten politisk vilje til å prioritere dette. Dette fører oss over på betydningen av politiske frontfigurer. I etterkant av 2011-valget gikk flere av ordførerne i casekommunene av. Noen av disse var entusiastiske forkjempere for å senke stemmerettsalderen, og la prestisje i at forsøket ble vellykket. Et nytt kommunestyre vil ikke ha samme engasjementet rundt et forsøk som er avsluttet. Det kan også være – som i Stavanger – at medvirkningsarbeidet er så veletablert gjennom formaliserte råd og utvalg, at lokalpolitikere prioriterer å rette oppmerksomheten på å styrke dette framfor valginformasjon.

### **Stemmerettsforsøkets effekt for ungdomsgruppen**

Har stemmerettsforsøket hatt noen effekter på ungdom i casekommunene? Innenfor rammene av denne studien, vil det være vanskelig å spore en generell effekt. Et mål kunne være å se på de unges deltagelse ved stortingsvalget 2013. Med utgangspunkt i Franklins generasjonshypotese (2004), som går ut på at stemmegivning er en vane som dannes tidlig, kunne man tenke seg at forsøksvelgerne ville bruke stemmeretten sin i større grad enn andre førstegangsvelgere ved 2013- valget. I skrivende stund har vi ikke oversikt over om det er slik.

Med utgangspunkt i casekommunene kan mye tyde på at i de kommunene hvor ungdom selv var sterkt involvert i formingen og gjennomføringen av forsøket, har disse – eller de politiske prosesser rundt dere arbeid - bidratt til en ny giv eller vitalisering i de mer etablerte ungdomspolitiske miljøer. Dette gjelder i særlig grad de kommuner hvor ungdomsrådene var godt etablerte, og har en tydelig posisjon i lokalpolitikken. Både i Stavanger og Mandal – som nedsatte egne valggrupper – synes forsøket å ha hatt en positiv effekt på unges politiske engasjement. De som er tydeligst på dette er Stavanger, hvor ungdomshuset rapporterer om flere politiske debatter, og et økt

engasjement fra ungdomspartiens side etter 2011-valget. Lignende rapporter kommer fra Mandal – hvor våre informanter opplever at det er en økt aktivitet i ungdomspartiene. Det er ikke utenkelig at det har skjedd en mobilisering i ungdomspartiene etter 2011-valget. Dette kan imidlertid ha vel så mye med 22. juli-terroren, som med selve forsøket. Terroren bidro til en generell mobilisering av de yngste velgerne (Bergh & Ødegård, 2013), og den bidro også til en mobilisering av unge mennesker til de ungdomspolitiske partiene (Wollebæk, Enjolras, Steen-Johnsen, & Ødegård, 2012). At en slik mobilisering har skjedd både i Mandal og i Stavanger, er tenkelig. Terroren kom særlig tett på da det var ungdom fra begge kommuner som mistet livet på Utøya.

I noen kommuner har også ungdomsråd (eller tilsvarende medvirkningsorgan) fått styrket sin posisjon i kommunestyret. Dette kan selvsagt ha noe med en økende aksept for unge som meningsbærende aktører i lokalpolitikken i lys av forsøket. Særlig synes dette å være gjeldende for partienes nominasjonslister (se Saglie og Aars i denne rapporten). Her er det nok flere faktorer som spiller inn. I de kommuner hvor det har vært en langvarig prosess for å inkludere unge i beslutningsprosesser, har nok også forsøket bidratt til å forsterke fokus på unge listekandidater.

Hva vil det bety at flere unge representanter har blitt med i kommunestyret? Vil de klare å skape økt lokalpolitisk engasjement blant unge – eller vil de gå inn i den mer tradisjonelle lokalpolitiske diskurs hvor handlingsrommet framstår som relativt begrenset? Det gjenstår å se, men det å ha unge lokalpolitiske rollemodeller de kan identifisere seg med, vil muligens gi flere unge troen på at det er mulig å få innflytelse – og at politikk ikke utelukkende er en «voksengreie». Det er også tenkelig at jo flere unge kommunestyrerepresentanter, jo større muligheter har de for å sette nye saker på dagsorden. For unge velgere kan det å ha «sine egne» i det øverste beslutningsorgan i kommunen, naturlig nok gi en følelse av å ha innflytelse. Dette har vist seg å være en viktig motivasjonsfaktor for å delta i politikken (Pettersson, Blomberg, & Westholm, 1989).

## Avslutning

Det er seks svært ulike kommuner som har utgjort dybdecasene i evalueringen av forsøk med stemmerett for 16-åringer. De er ulike både i henhold til størrelse – noe som har betydning både for skolesamarbeid og fraflytting – men også ulike i hvordan de har organisert og gjennomført forsøket (se også Ødegård og Saglie, 2013). Dette ser ut til å ha påvirket de effekter man kan spore – to år etter.

Vi må imidlertid være varsomme med å ha forventninger om at dette enkeltstående forsøket skal gi varige effekter på unges politiske holdnings- og handlingsmønster. Man kan heller ikke forvente at det skal ha bidratt til revolusjonerende endringer i politikernes orientering overfor unge medborgere – eller nye administrative prosesser for å involvere unge i lokalpolitikken.

Kommunens motiver for å bli med i stemmerettsforsøket handlet primært om å bidra til å styrke lokaldemokratiet. Brorparten av kommunene referer til et langvarig medvirkningsarbeid og for en del kommuner er det også en forestilling om at kommunen vil bli mer attraktiv å bo i dersom man senker stemmerettsalderen til 16 år. Et forsøk alene vil ikke bidra til å styrke lokaldemokratiet – men det kan likevel fortelle noe om det fokus politikere, administrasjonen og definerte ungdomsgrupper selv har i etterkant av forsøket.

Konklusjonen fra denne del-studien bygger på tidligere konklusjoner som har framkommet i denne evalueringen (Ødegård & Saglie, 2013): Et tverrsektorielt og målrettet samarbeid som involverte flere aktører – også unge – synes å ha forlenget forsøkets «levetid» i den forstand at man har tatt med seg tankegodt og metoder for å øke unges innflytelse i politikken videre i kommunens arbeid. En institusjonalisering av forsøket, hvor kontinuiteten ligger hos forvaltningen heller enn hos politikere — synes å ha økt bevisstheten og kompetansen, både i ulike deler av administrasjonen, hos skolene og grupper av unge.

Forsøket synes i begrenset grad å ha påvirket partienes listeplassering av unge kandidater. Det ser likevel ut til at noen av de politikere som vedtok å søke om å bli forsøkskommune i 2009 har fulgt dette opp ved å plassere unge kandidater høyere på valglisten på partiets nominasjonsmøte. 25 prosent av partiene oppgir at så har skjedd. Samtidig er det mye som tyder på en markant 22-juli-effekt som forklaringen på den store «ungdomsboomen» blant

forsøkskommunenes folkevalgte. Det rapporteres ikke om et større fokus på ungdom i kommunens planarbeid eller politiske prioriteringer i lys av stemmerettsforsøket. Et nytt kommunestyre er på plass, et kommunestyre som ikke hadde ansvaret for forsøket – og som heller ikke er bedt om å følge det opp. Når 143 kommuner ønsket å bli med i forsøket, forteller det om en stor vilje til å inkludere unge i lokalpolitikken. Mange av forsøkskommunene rapporterer om et langvarig medvirkningsarbeid. Dette arbeidet går sin gang uavhengig av om det arrangeres stemmerettsforsøk. Heller ikke det norske forsøket ble igangsatt i et vakuum, men må forstås i lys av internasjonale trender hvor en styrking av ungdoms politiske engasjement og deltagelse er et uttalt mål (for en drøftelse Ødegård og Aars 2011, Ødegård mfl. 2013).

Å følge forsøksvelgerne videre i deres politiske livsløp vil være av stor forskningsfaglig betydning. Å ha gitt en avgrenset gruppe stemmerett som 16-åring, kan fortelle mye om den betydning alderseffekter har for deltagelsesmønster over tid, samt hva samfunnsgjennomgripende hendelser, som terrorangrepet, gjør med unges politiske holdnings- og handlingsmønster på sikt. Vi vet ennå ikke om forsøksvelgerne brukte stemmeretten sin ved 2013-valget i større grad enn andre førstegangselgere. Vi vet heller ikke om forsøket har bidratt til et større politisk engasjement hos forsøksvelgerne enn andre unge. Er «Utøya-generasjonen» en generasjon som i større grad enn tidligere generasjoner ser verdien av demokratisk deltagelse og dermed trer inn i lokale politiske posisjoner? Og sist – men ikke mist: Opplever forsøksvelgerne at stemmeretten de fikk som 16-åringer ga dem mer politisk innsikt og følelse av makt og innflytelse i lokalpolitikken? Dette er i så fall forhold som kan påvirke motivasjonen for politisk engasjement og deltagelse videre i livsløpet (Pettersson 1989).

## Referanser

- Bergh, J., & Ødegård, G. (2013). Ungdomsvalget 2011 Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 29(1), 30-50.
- Bergh, J., & Christensen, D. A. (2012). *Valgdeltakelse og bruk av internettstemmegivning. Har hvordan velgerne stemmer betydning for om de stemmer?* I Segaaard, S. B., & Saglie, J. (red.). Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse. ISF rapport nr. 2012:3, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Berglund, F., & Winsvold, M. S. (2005). Unge folkevalgte. Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Franklin, M. N. (2004). *Voter Turnout and The Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, O., Blomberg, G., & Westholm, A. (1989). *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons.
- Wollebæk, D., Enjolras, B., Steen-Johnsen, K., & Ødegård, G. (2012). Ett år etter 22. juli. Har rosetoget gått? (Vol. 2012/5). Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ødegård, G., & Aars, J. (2011). Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett. En kunnskapsoversikt (Vol. 4-2011). Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ødegård, G., & Saglie, J. (2013). Stemmerett for 16-åringer: Forsøk som flernivåinnovasjon in T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (Eds.), *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

# Institutt for samfunnsforskning

## 2014:1

<b>Forfatter/ Author</b>	Johannes Bergh (red.)
<b>Tittel/Title</b>	Stemmerett for 16-åringar Resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011
<b>Sammenndrag</b>	Rapporten presenterer resultatene fra evalueringen av forsøket med senkning av stemmerettsalderen til 16 år ved lokalvalget 2011. Evalueringen kan oppsummeres i følgende åtte spørsmål og tilhørende svar.

1) Hvilke juridiske hindringer står i veien for en eventuell senkning av stemmerettsalderen, og hva vil de juridiske konsekvensene av en stemmerettsalder på 16 år være?

Stortinget har stor handlefrihet når det gjelder stemmerettsalder. Rettslig sett må ikke stemmerettsalderen følge myndighetsalderen, og 16- og 17-åringar har nødvendig rettslig handleevne til å bruke stemmeretten, stille til valg og være folkevalgte. Vurderingen av om stemmerettsalderen skal senkes, må inkludere en vurdering av om 16- og 17-åringene skal kunne velges og hvor omfattende ombudsplikt de eventuelt skal ha. Dersom målet er en mest mulig klar og enhetlig overgang fra barn til voksen i lovgivningen, kan det vært grunn til å holde stemmerettsalderen på 18 år. Ulik aldersgrense for stemmerett og valgbarhet kan stå i strid med hensynet til enhetlig regulering av rett til demokratisk deltagelse.

2) Var den praktiske gjennomføringen av forsøket vellykket?

Det ser ikke ut til å ha vært noen problemer med den praktiske gjennomføringen av forsøket. Utover dette, blir valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringene brukt som mål på forsøkets vellykkethet i den enkelte kommune. Resultatene fra analysene av kommunenes arbeid med forsøket viser at de kommuner som har brukt nettverksressurser som finnes lokalt – både ungdomsmiljøer, skole, ulike etater samt nasjonale aktører – i størst grad har lyktes i å mobilisere unge velgere. De bredt sammensatte gruppene har gitt prosjektledelsen evnen til å fange opp problemer og skape nye løsninger i mellomrommene mellom eksisterende deler av den kommunale organisasjonen – som for eksempel mellom dem som arbeider med valg og dem som arbeider med ungdom.

3) Hvordan forholdt de politiske partiene på lokalt nivå seg til forsøket?

Vi belyser dette spørsmålet ved hjelp av to ulike datasett: en



spørreskjemaundersøkelse til samtlige kommunepartier og lister i forsøkskommunene, og et landsdekkende datasett for listekandidater. Spørreundersøkelsen viser at selv om partiene kunne ha vært mer aktive utad i valgkampen, har de på mange måter gjort sin jobb internt. Mange partilag har inkludert ungdom i prosessen, og nominasjonsprosessen har bidratt til å få fram unge kandidater – men det er betydelige forskjeller etter kommunens og partiets størrelse. Vi ser likevel få spor av denne innsatsen når listekandidater i forsøkskommunene sammenlignes med situasjonen ved forrige valg og i resten av landet. Forsøkskommunene i 2011 skiller seg ikke ut ved en bedre plassering for unge kandidater. Når vi ser på dem som ble valgt inn i kommunestyrene, blir mønsteret imidlertid et annet. Velgernes rettinger på listene har vært målrettede, og målet har vært å få flere unge inn i kommunestyrene. Andelen representanter som har kommet inn på grunn av listeretting er betydelig større blant unge enn blant eldre representanter, og denne tendensen er særlig sterk i forsøkskommunene.

#### 4) I hvilken grad deltok 16- og 17-åringene i valget?

Valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringer i forsøkskommunene var 58 prosent. Blant de ordinære førstegangsvelgere (aldersgruppen 18-21 år) deltok 46 prosent i valget; mens deltakelsen var på 63 prosent blant alle velgere i forsøkskommunene. Forsøksvelgerne deltok altså i større grad enn andre unge velgere, men i mindre grad enn elektoratet som helhet. Mer detaljerte analyser viser at velgere i aldersgruppen som vanligvis går på videregående skole, 16, 17 og 18-åringer, deltar i betydelig høyere grad enn andre unge velgere. En senkning av stemmerettsalderen bidrar altså til å fange opp unge velgere i en periode hvor disse er tilbøyelige til å delta. Vi vet enda ikke om dette også fører til høyere deltakelse senere i livet; altså om en senkning av stemmerettsalderen kan bidra til høyere valgdeltakelse på lang sikt.

#### 5) Hvilke politiske preferanser har 16- og 17-åringer; vil det ha noen politiske konsekvenser om stemmerettsalderen senkes til 16 år?

De politiske preferansene til 16- og 17-åringer spesielt og ungdommer generelt ved valget i 2011 viser små forskjeller i forhold til preferansene til eldre velgere. Stemmegivningen til 16- og 17- åringer avvok i liten grad fra velgere for øvrig. Resultater fra skolevalgsundersøkelsene tyder på at forskjellene mellom preferansene til ungdommer og eldre velgere var spesielt små i 2011. Ved tidligere skolevalg har ungdommer vist et mer radikalt stemmemønster enn andre velgere. SV og FrP har gjort det spesielt godt ved skolevalgene, mens Ap og Høyre har gjort relativt dårlige skolevalg. Det er ikke utenkelig at det også i framtiden vil oppstå større forskjeller mellom preferansen til 16- og 17-åringer på den ene siden, og andre velgere på den andre siden. Det synes likevel lite sannsynlig at forskjellene skulle bli så store at en senkning av stemmerettsalderen til 16 år skulle påvirke norske valgresultater i nevneverdig grad.

6) Hadde forsøket en effekt på den «politiske modenheten» til 16- og 17-åringene?

Analysene viser at det er målbare forskjeller i politisk modenhet (målt som politisk interesse, kompetanse, konsistens i politiske holdninger og sammenheng mellom holdninger og stemmegivning) mellom 16- og 17-åringer på den ene siden, og velgere som er noe eldre på den andre siden. Det var en forventning om at disse forskjellene ville bli mindre når 16- og 17 åringer fikk stemmerett, og dermed fikk et incentiv til å bli mer interessert i politikk, til å øke sin kompetanse etc. Forventningen ble ikke innfridd. Vi finner ikke tegn på at forsøket bidro til å øke den politiske modenheten til 16- og 17-åringer.

7) Hva mener ungdommer, og befolkningen for øvrig om en eventuell senkning av stemmerettsalderen til 16 år?

Et klart flertall befolkningen i Norge svarer «nei» når de blir spurt om stemmerettsalderen bør senkes til 16 år; det samme svarer de fleste ungdommer. Det er betydelig motstand mot en senkning av stemmerettsalderen, også blant velgerne til de partiene som går inn for stemmerett til 16-åringer: SV og Venstre.

Vi finner likevel grunn til å tro at denne motstanden mot en senkning av stemmerettsalderen ikke er av fundamental karakter. Siste gang Norge gjennomførte en endring i stemmerettsalderen (fra 20 til 18 år i 1978), uttrykte befolkningen den samme typen av motstand i forkant. Endringen ble likevel akseptert i ettertid.

8) Hvilke konsekvenser har forsøket hatt i perioden etter valget i 2011; er det mulig å se konturene av noen langsiktige konsekvenser av forsøket?

To år etter at forsøket ble avsluttet, er det gjennomført kvalitative intervjuer av personer i seks casekommuner, som var tett på forsøket. Tre tema reises: Har andelen kommunerepresentanter under 30 år økt i lys av forsøket? Er det foretatt endringer av administrative og politiske rutiner for å inkludere unge i politikken? Er det grunn til å tro at ungdomsgruppers politiske engasjement har økt i ettertid? Studien viser at det er store variasjoner mellom de seks kommunene. Generelt konkluderes det med at forsøket i begrenset grad har gitt langvarig effekt. Dette til tross: De kommuner som gjennomførte en institusjonalisering av forsøket, synes også å ha forlenget dets «levetid», både i administrasjonen og i involverte ungdomsgrupper. Når det gjelder økningen i andelen unge kommunestyrerepresentanter og enkeltkommuners opplevelse av økt politisk engasjement i ungdomsmiljøet, er det vanskelig å skille hva som kan knyttes til en mulig forsøkeffekt og hva som kan forklares av en generell mobilisering i lys av terrorangrepene 22. juli 2011. Det synes som det har vært et samspill mellom de to forklaringsfaktorer i enkelte forsøkskommuner. Stemmerettsalder, valgdeltakelse, politisk modenhet, demokratisk innovasjon

Emneord

This report presents results from the evaluation of the Norwegian voting age trial in 2011. The trial was held in connection with the municipal elections in 2011, in which the voting age was lowered from 18 to 16 in 20 selected municipalities and in the self-governed area of Longyearbyen in arctic Svalbard. The research evaluation of the trial addresses 8 topics and can be summarized as follows:

1) The legal framework

Some have argued that the voting age cannot be lowered without changing other laws in Norway, especially those regarding the status and rights of children. People under the age of 18 are considered children, and they are financially dependent upon, and possibly influenced by their parents or a legal guardian. Our legal analysis concludes that the voting age can be lowered without changing other laws. If children are given the right to stand as candidates and potentially be elected to political office, some legal issues may arise. One's duty as a political representative may come into conflict with the right to attend school and get an education. However, this is not seen as a large legal impediment against the enfranchisement of 16- and 17-year-olds in Norway.

2) Handling of the trial at the municipal level

There seems to have been no problems with voting or other practical issues in connection with the trial; the main challenge for the municipalities was to mobilize the young voters. Although the turnout rate among 16- and 17-year-olds in general was high, some municipalities did better than others. These successes seem to have been the result of cooperation between a broad range of actors, including schools, youth organizations, different local government agencies, as well as the national government.

3) The role of the political parties locally

The local branches of the political parties in the trial municipalities state that they have been active in terms of nominating young candidates in the election, and in appealing to young people in the election campaign. However, there is no evidence of a real increase in the share of young people on the ballots (lists) in the 2011-election. On the other hand, voters in the trial municipalities tended to favor young candidates when giving preferential votes; the result is an increase in the representation of young politicians in the municipal councils.

4) Voter turnout.

We have information about actual election turnout in different age groups, and have found that 16- and 17-year-olds participate in surprisingly high numbers. The turnout-rate for this age group was 58 percent, which may be compared to 63 percent in the electorate at large (in the same municipalities). A better reference group may be other young voters. We found, for instance, that 46 percent of 18 through 21 year-olds took part in the election. Generally speaking, 16- and 17-year olds had a much higher rate of electoral participation than other young voters. We believe that being a high-school student, and residing in the place where you grew up and

have a close attachment to, increase the likelihood that you will vote.

#### 5) Political preferences

The political preferences and voting of 16- and 17-year-olds are surprisingly similar to those of older voters. In the 2011 voting age trial, there was no evidence to support the oft-held view that young people are more politically radical (left-wing or right-wing) than older people. A general lowering of the voting age to 16 will, in all likelihood, not have any major political consequences.

#### 6) Political maturity

There was an expectation from the government ministry in charge of the pilot that a lowering of the voting age would positively impact on the level of political interest, engagement and knowledge among the young. Our research indicates that the pilot had no such effect. 16- and 17-year-olds are not as "politically mature" as older voters, in terms of political interest, sense of political efficacy and knowledge. The pilot did not lead to an increase in political maturity in this age group.

#### 7) Public opinion on the voting age

The general public is not supportive of a lowering of the voting age to 16. A large majority of the Norwegian population prefers keeping the voting age at 18. The same is true of young people themselves; even most 16- and 17-year-olds prefer not getting voting rights until they turn 18. These may not be very strongly held views; the voting age is not a major topic in Norwegian political debate.

#### 8) Long term consequences

The trial seems not to have had any major long term consequences. There was an increase in the political representation of young people in municipal councils. Also, some of the efforts that were initiated locally towards getting young people engaged and involved in politics, have been continued after the 2011-election.

#### Index terms

Voting age, voter turnout, political maturity, democratic innovation