

Korleis gjekk det i kommunane som gjennomførte forsøket med nedsett røystealder i 2011?

Bjarte Folkestad



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelle vurdering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISSN 1503-0946

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Korleis gjekk det i kommunane som gjennomførte forsøket med nedsett røystealder i 2011?

Eit notat

BJARTE FOLKESTAD

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH, BERGEN

SEPTEMBER 2015

Notat 5 – 2015

Innhald

Innleiing.....	3
Kva kan me forvente?	3
Eit tversnitt av stoda i 2011	5
Korleis måle og analysere satsing på barn og unge?	9
Endring i organisering?	10
Korleis er den økonomiske satsinga på barn og unge i forsøkskommunane samanlikna med landet elles?	13
Samla analyse	17
Konklusjon	19
Referansar	20

Innleiing

I dette notatet ser me på kva for effektar, om nokon, ein kan observere i kommunane som gjennomførte forsøket med nedsett røystealder i 2011. I evalueringa av forsøket i 2011 såg ein at forsøkskommunane hadde til dels ulike måtar å organisere forsøket på (Ødegård 2014, Ødegård og Saglie 2014). Samstundes fann ein at partia hadde synt meir merksemd til unge kandidatar i valkampen og at det vart fleire unge representantar i kommunestyra etter valet (Saglie og Aars 2014). Eit spørsmål er derfor om denne satsinga og den auka ungdomsrepresentasjonen har ført til auka prioriteringar på dei unge i kommunestyra sine arbeid?

I dette notatet undersøker me dette ved hjelp av ulike statistiske datakjelder. Det er særskilt pengebruken innan skule- og kulturfeltet som er av interesse her. Frå kommuneregnskapstala og KOSTRA vil me sjå på investeringsutgifter og driftsutgifter til ymse kulturføremål som idrett, idrettsbygg og anlegg, musikk- og kulturskular m.m.

Desse analysane av kommunane sine prioriteringar vil me studere over tid. Det er data frå 2007 (førre kommuneval) og så langt fram det er mogleg og hente inn data frå kommunen i skrivande stund (våren 2015). Vidare samanliknar me dei 20 forsøkskommunane med landet elles. Gjennom å sjå på utviklinga over tid, og samanlikne dette med landet elles vil me kunne vurdere i kva grad forsøkskommunane har satsa meir (eller mindre) på dei unge.

Kva kan me forvente?

Når dei folkevalte innlemmar nye grupper i gruppa av røysteføre, kan det ligge føre ei forventning om at denne gruppa vil bli gjeven ekstra merksemd. Denne merksemda kan som me har vore inne på ta form av auka representasjon i folkevalte forsamlingar. I tillegg kan det også vere at ein gjev denne gruppa ekstra merksemd i form av auka løyvingar over budsjettet til formål som er til dels øyremerkt denne gruppa.

I Noreg skjedde den siste utvidinga av gruppa av røysteføre i 1978. Då vart røysterettsalderen senka frå 20 til 18 år. Før denne utvidinga har det vore ei rekke utvidingar av røysteretten, og det har skjedd i ulike tempo og omfatta ulike styringsnivå. Kvinner fekk til dømes ålmenn røysterett ved kommunevala i 1910 medan den ålmenne røysteretten til nasjonalforsamlinga fyrst vart gjeldande frå

1913. I tillegg til utvidinga i 1978 hadde me også ei utviding av røysterett ved lokalval til utanlandske statsborgarar som skjedde i 1983.

Nett denne utvidinga av røysteretten til å gjelde kvinner kan vere eit felt som det kan vere nærliggande og trekke parallellar til i dette notatet. Det finst ein rekke studiar som har sett på effekten av utvidinga av røysteretten for kvinner opp mot utviklinga offentlege utgifter generelt og offentlege utgifter til sosiale velferdstiltak spesielt. Lott og Kenny (1999) finn mellom anna i sine studiar frå USA at dei ulike delstatane sine offentlege utgifter auka som fylgje av utvidinga av røysteretten til kvinner. Aidt og Dallal (2008) finn i sin studie av seks vest-europeiske land (inkludert Noreg) frå 1869-1960 at det skjer ein liten kortsiktig vekst i sosiale utgifter som fylgje av utvidinga av røysteretten, medan den langsiktige veksten er større. Som dei konkluderer: «Overall our results support the view that women's suffrage and more generally, the gender gap affects the scope of government and shifts spending away from 'guns' and into 'butter'» (Aidt og Dallal 2008:413)

På same måte som ein kan tenkje seg at samansetjinga av røysteføre kan påverke korleis politikarane prioriterer økonomisk, kan også samansetjinga av den folkevalte forsamlinga tenkast å ha noko å seie. Svaleryd (2009) peikar mellom anna på i si studie av svenske kommunestyre, at auka kvinne-representasjon leiar til at kommunestyra aukar sine utgifter knytt til barnehagar og skular sett i ljøs av løyvingar til eldreomsorga. Den demografiske samansetjinga av eit kommunestyre kan med andre ord tenkast å påverke korleis ein prioritetar økonomisk. Ein slik tankegang kviler på ein føresetnad at eins eigen bakgrunn (t.d. kjønn, alder og geografi) påverkar kva politiske interesser ein har og kva prioriteringar ein som politikar ynskjer å gjere. Men, samansetjing må også sjåast i ljøs av den politiske konteksten ein er valt i. Som Svaleryd også er inne på så har graden av politisk konkurranse ein effekt som påverkar variasjonar i økonomiske prioriteringar:

Moreover, women's representation has a larger effect when political competition is weak, suggesting that politicians' own preferences have greater impact when (re)electoral incentives are weak (Svaleryd 2009:197).

Det finst altså studiar som syner at endringar i samansetjing av høvesvis røysteføre og folkevalte kan føre til endringar i korleis ein prioriterer økonomiske utgifter. Er det så grunn til å tru at kommunane som var med i forsøket om nedsett røysterettsalder til 16 år har endra sine økonomiske prioriteringar til føremon for barn og unge? Det er to tilhøve som talar i mot ei slik forventning. For det fyrste så har me her å gjere med eit forsøk som i 2011 stod fram som ei særskild hending som mest truleg ikkje ville verte gjennomført på nytt. Det var altså tale om ein einskildståande freistnad, og utsiktene til permanent nedsett røysterettsalder var (og er framleis) høgst usikker. Det andre tilhøve som talar mot at

forsøkskommunane kan forventast å satse ekstra på barn og unge er at dei ikkje var tilfeldig utvalte forsøkskommunar. I tillegg til at dei utvalte kommunane skulle spegle variasjonen i kommune-Noreg (til dømes storleik, grad av urbanitet, geografi osv.) så skulle kommunen syne til «ein medviten politikk på aktivt å trekkja ungdom med i politisk arbeid eller annan medverknad i kommunale og politiske prosessar».¹ Dermed kan det tenkast at desse kommunane allereie før ein vart med i forsøket allereie hadde høge utgifter til barn og unge, sett i ljøs av landet elles.

Også funn frå den førre evalueringsrapporten av forsøket med nedsett røystealder peiker i retninga av at det var lite varige satsingar i kommunane på unge. Guro Ødegård (2014) såg mellom anna på korleis forsøket vart gjennomført i 6 casekommunar. Ho peikar mellom anna på at effekten av stemmeforsøket kan henge saman med korleis kommunen sitt arbeid har vorte organisert:

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. (Ødegård 2014:297)

Ødegård gjennomførte sine case-studiar av 6 kommunar 2 år etter at forsøket med nedsett røystealder vart gjennomført. I dette notatet utvidar me denne kunnskapen ved å nyttegjere oss av kvantitative data og analyseteknikkar. Me ser på perioden før og etter at forsøket vart gjennomført og nyttar oss av kommunestatestikk for perioden 2007–2014. Me startar denne gjennomgangen med eit tverrsnittsbilete av forsøkskommunane i 2011 samanlikna med landet elles. Deretter ser me på nokre generelle utviklingstrekk i økonomien. Til slutt gjennomfører me ein multipel tidsserieanalyse er det undersøker om utviklinga i økonomien kan forklarast ved hjelp av eit sett med ulike variablar knytt til kommunekaraktistika så vel som politiske variablar som skildrar den politiske stoda i forsøkskommunane og landet elles.

Eit tverrsnitt av stoda i 2011

Kva særmerkte forsøkskommunane i 2011 samanlikna med resten av landet? I tabellen under viser me eit utval kommunale bakgrunnsvariablar for forsøkskommunane, samt ser på gjennomsnittet for forsøkskommunane samanlikna med landet elles:

¹ Frå departementet sitt rundskriv til kommunane: «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

Tabell 1 Forsøkskommunane samanlikna med landet elles, utvalte kjenneteikn. Tal frå 2011

Kommune	Innbyggjarar	Innbyggjarar under 20 år	Arbeidsløyse	Innflytta/ fråflytta	Frie inntekter per innbyggjar (i 1000,-)
Marker	3 476	24,1	2,0	61	43
Lørenskog	33 308	28,1	2,1	267	39
Hamar	28 662	24,0	2,0	449	40
Vågå	3 718	24,4	1,8	41	51
Sigdal	3 524	24,5	1,2	10	49
Re	8 821	28,4	1,9	57	43
Porsgrunn	35 043	25,4	30,	203	40
Grimstad	20 823	29,4	2,2	372	39
Mandal	14 960	28,5	2,0	121	41
Stavanger	126 021	27,0	1,5	501	43
Gjesdal	10 508	33,3	1,6	151	40
Austevoll	4 680	29,8	0,9	79	51
Luster	5 023	27,6	1,0	5	49
Ålesund	43 670	26,9	1,8	508	40
Osen	1 025	24,3	2,1	-2	65
Namdalseid	1 707	26,5	1,6	-14	58
Tysfjord	2 002	24,2	3,1	-34	61
Kåfjord	2 185	24,0	2,9	44	59
Hammerfest	9 912	27,2	2,1	-14	46
Kautokeino	2 935	27,4	4,8	-24	59
Forsøkskommunar sett under eitt					
Gjennomsnitt	18 100	26,8	2,1	139,1	47.7
Standardavvik	28 511	2,5	0,9	182,3	8.0
Landet elles					
Gjennomsnitt	11 117	26,6	1,9	107,9	49.7
Standardavvik	35 018	2,5	0,7	453,3	10.1

Som det går fram av tabellen er ein god del variasjon mellom forsøkskommunane på dei utvalte kjenneteikna. Likevel: om ein ser forsøkskommunane under eitt er det lite som skil dei frå landet elles. Det til dømes lite som skil forsøkskommunane og landet elles når det gjeld arbeidsløyse, innbyggjarar under 20 år i kommunen og andelen frie inntekter per innbyggjarar. Forsøkskommunane ligg i snitt noko over gjennomsnittet for landet elles når det gjeld tal på innbyggjarar og tilhøve mellom tilflyttarar og fråflyttarar.

Også når det gjaldt resultat i samband med lokalvalet 2011 var mange samanfallande resultat.

Tabell 2 Resultat i samband med valet i 2011.

Kommune	Valdeltaking	Kandidatar under 30	Representantar under 30
Marker	64,4	9,5	8,0
Lørenskog	63,6	8,8	17,0
Hamar	66,3	15,2	15,4
Vågå	66,9	13,5	14,3
Sigdal	62,2	9,4	4,8
Re	63,3	10,7	8,0
Porsgrunn	61,0	9,1	12,2
Grimstad	61,6	11,4	11,4
Mandal	62,3	12,4	14,3
Stavanger	62,4	15,6	26,9
Gjesdal	65,0	14,4	14,8
Austevoll	72,8	21,1	19,0
Luster	73,1	9,9	12,0
Ålesund	59,3	11,3	22,4
Osen	73,3	6,9	0,0
Namdalseid	64,3	13,5	10,5
Tysfjord	76,1	9,5	5,9
Kåfjord	61,9	16,4	5,9
Hammerfest	55,6	94,4	10,3
Kautokeino	64,2	10,2	10,5
Forsøkskommunar sett under eitt			
Gjennomsnitt	65,0	11,9	12,2
Standardavvik	5,2	3,4	6,3
Landet elles			
Gjennomsnitt	65,8	10,6	8,4
Standardavvik	5,1	4,2	6,0

Valdeltakinga var samla sett i forsøkskommunane på nivå med landet elles. Det same gjaldt talet på kandidatar under 30 år på listene. Når det gjeldt andelen unge kommunestyrerepresentantar var det derimot ein skilnad mellom forsøkskommunane og landet elles.

Korleis måle og analysere satsing på barn og unge?

Hovudkjelda vår i dette notatet er KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) henta frå Statistisk sentralbyrå (SSB). For å måle i kva grad forsøkskommunane har satsa ekstra på unge i etterkant av valet i 2011 ser me hovudsakleg på områder knytt til skule og kulturtilbod. Det fyrste området er kommunane sine utgifter til grunnskulen. Her nyttar me oss av variabelen som målar netto driftsutgifter til grunnskulen. Det andre området er kommunane sine utgifter til kulturføremål. Her nyttar me oss av eit sett med ulike variablar som nettodriftsutgifter til musikk- og kulturskular og aktivitetstilbod til barn og unge.

Me ser på perioden frå 2007 og fram til 2014 (så langt som me har data). Årsaka til at me også har med tal for perioden før ein starta forsøket med nedsett røysterettsalder er for å avdekke eventuelle tendensar som strekker seg over tid. Me må med andre ord seie noko om utgangspunktet for forsøkskommunane for å kunne vurdere i kva grad ein har satsa på barn og unge. Ein kunne til dømes tenkje seg at forsøkskommunane låg på eit høgt nivå når det gjaldt satsing på barn og unge før ein sette i gang prøveprosjektet, og at ein dermed ikkje kan vente ein spesielt auka satsing.

I tillegg til å sjå på dei konkrete løyvingane er det også interessant å vurdere i kva grad denne satsinga har fått eit organisatorisk uttrykk. Her kan me sjå på om det er endringar i talet på kommunar som har organisert ungdommens kommunestyre og/eller barne- og ungdoms råd. Her nyttar me kommunaldepartementets organisasjonsdatabase frå 2008 og 2012 for å sjå på tal for landet. Tal for forsøkskommunane har me henta inn ved å kontakte kommunane sjølve.²

Me startar gjennomgangen med å sjå på endringar i måten kommunane har organisert ungdomsarbeidet politisk. Deretter nyttar me deskriptive framstillingar av utviklinga frå 2007 og fram til 2014. Her vil me sjå på gjennomsnittet for

² Takk til forskingsassistent Ådne Hindenes for innsamling av data om organiseringa i forsøkskommunane samt tal på kor mykje løyvingar barne- og ungdomsråd/ ungdommens kommunestyre råde over.

forsøkskommunane samanlikna med landet elles, og me fokuserer på nettodriftsutgifter per innbyggjar.

Etter denne deskriptive gjennomgangen, tek me føre oss dei ulike utgiftsmåla og gjennomfører ein statistisk analyse av effekten av freistnaden med nedsett røysterettsalder. Her nyttar me ein sokalla *difference-in-difference* tilnærming med paneldata. Denne tilnærminga er nyttig når me analyserer hendingar som minner om eksperiment (også kjent som kvasi-eksperiment). I dette tilfelle har me ei eksperimentgruppe som er forsøkskommunane, og ei kontrollgruppe som er resten av kommunane som ikkje deltok i forsøket. Vidare har me ein tidsperiode frå 2007 til 2014 som kan delast inn i perioden før og etter forsøket (før og etter valet i 2011). Ein tilsvarande tilnærming vart nytta av Christensen, Midtbø, Helgøy og Homme (2013) som undersøkte effekten av den nasjonale satsinga «Bedre læringsmiljø» i grunnskulen. Som Christensen med fleire skriv:

Designet gjør det mulig å studere eventuelle effekter av prosjektet for prosjektskolene etter å ha tatt hensyn til at slike effekter kan være spuriøse og heller reflektere en generell trend blant *alle* skolene. Poenget er derfor å sammenligne den gjennomsnittlige *endringen* for prosjektskolene med *endringen* for de andre skolene – herav navnet *difference-in-difference* (Christensen med fleire 2013:16)

Ved å gjennomføre analysen på denne måten, får me altså undersøkt om det er skilnader mellom forsøkskommunane og landet elles, kontrollert for generelle tendensar både innanfor gruppene og for alle kommunane generelt.

Endring i organisering?

Har forsøkskommunane endrar sin praksis når det gjeld å involvere sine unge innbyggjarar politisk? Det tydelegaste organisatoriske uttrykket for involvering av barn og unge i norske kommunar er såkalla barne- og ungdomsråd og/ eller barn og unges kommunestyre (høvesvis rådsmodellen og kommunestyremodellen). Dette er også den vanlegaste forma og som er sær vanleg blant norske kommunar. (det gjeld særskilt rådsmodellen) Det er likevel ein god del variasjon blant norske kommunar i bruken av desse råda og det er heller ikkje lovfesta at kommunane skal ha medverknadsorgan for barn og unge, medan det er lovfesta for kommunane å ha organ for eldre og råd for funksjonshemma.³ Jamvel om rådsmodellen og kommunestyremodellen er sær vanleg blant norske kommunar, så finn Knudtzon og Tjerbo (2009) at det er store variasjonar i måten desse vert organisert på. Til

³ Jamvel om det ikkje er lovfesta at kommunane skal ha råd for barn og unge, så er det lovfesta at barn og unge har rett til å seie si meining i saker som skil dei. Dette er ein konsekvens av Noreg si ratifisering av SNS barnekonvensjon i 1991 (Ødegård og Aars 2011).

dømes vert det i NOU om «Ungdom, makt og medverknad» peikt på at graden av formalisering har stor variasjon: «Mens noen kommuner har utarbeidet omfattende systemer og detaljert mandat, legger andre få føringer» (NOU 2011:20: side 48). Dette må sjåast i ljøs av det som Knudtzon og Tjerbo omtalar som «... en bred politisk enighet om at kommunene skal stå fritt til å velge om de skal ha en representasjonsordning for barn og unge og hvordan de eventuelt skal organisere denne.» (2009:33). Til trass for desse innvendingane, er det interessant å sjå på endringar før og etter forsøket med nedsett røysterettsalder og om kommunane har endra sin organisering av arbeidet.

Tabell 3 Tal på kommunar som har ungdommens kommunestyre og/ eller barne- og ungdomsråd i perioden 2007–2011 og 2011–2015.

	Har ungdommens kommunestyre		Har barne og ungdomsråd	
	2007–2011	2011–2015	2007–2011	2011–2015
Forsøkskommunar				
Tal på kommunar	9	9	14	15
Prosent	45	45	70	75
Landet elles				
Tal på kommunar	73	70	199	234
Prosent	23	21	61	71

Kjelde: Tal for forsøkskommunar er henta inn ved direkte kontakt med kommunane eller heimesider. Tal for landet elles er henta frå KRDs organisasjonsdatabase 2008 og 2012

Me ser av tabellen at det er liten endring frå den eine perioden til neste i forsøkskommunane når det gjeld talet på kommunar som har/ ikkje har råds- eller kommunestyremodellen. Det er komen til ein kommune i perioden 2011–2015 når det gjeld rådsmodellen. For landet elles så er me at det skjer ein endring særskilt for rådsmodellen der det går opp med 10 prosentpoeng frå 61 til 71 mellom periodane. Ser ein begge modellane under eitt så viser tala at det er få kommunar som ikkje har korkje ungdommens kommunestyre eller rådsmodellen. For forsøkskommunane var det 2 kommunar i førre periode (2007–2011) som ikkje hadde noko organ, medan det i inneverande periode (2011–2015) berre er ein kommune utan ungdommens kommunestyre eller barne- og ungdomsråd. For landet elles viser tala frå organisasjonsdatabasen at om lag 77 prosent hadde ein av modellane i 2007–2011-perioden, medan det tilsvarande talet for perioden 2011–2015 er om lag 83 prosent.

I tillegg til spørsmålet om politisk medverknadsorgan for unge stilte me spørsmål til forsøkskommunane om kva for økonomiske løyvingar desse organa disponerte, og om det var administrative midlar til organa. Med økonomiske løyvingar er det her tenkt på midlar som dei politiske ungdomsorganane kunne dele ut til ulike formål retta mot barn og unge i kommunen. Når det gjeld sistnemnte var det noko vanskeleg å skaffe gode data. Det skuldast at det var stor variasjon mellom kommunane i kor mykje ein klarte å seie på kor mykje tid administrativt personale nytta på ungdomsråd.

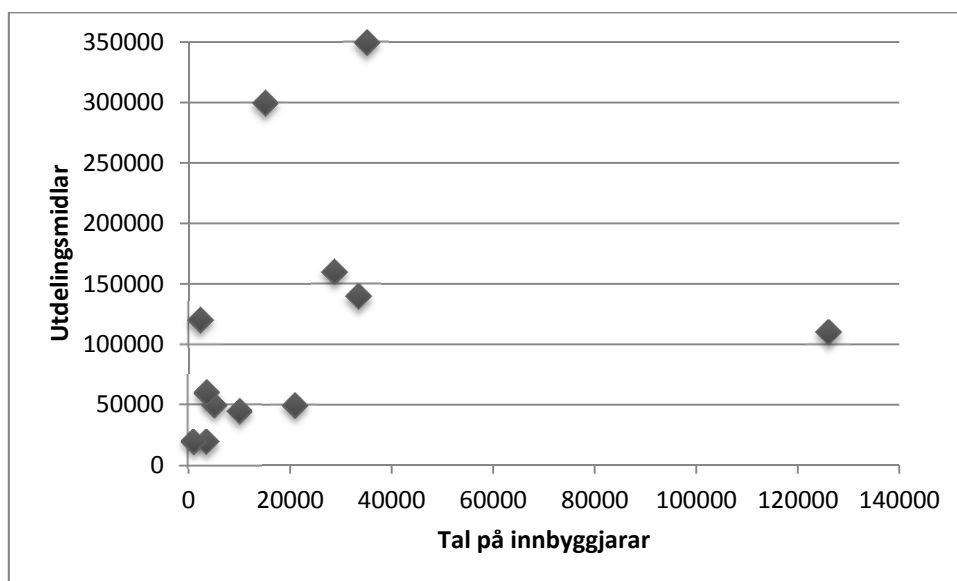
Tabell 4 Oversikt over løyvingar til barne-/ungdomsråd og/eller ungdommens kommunestyre i forsøkskommunane.

	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt for alle forsøkskommunar	Gjennomsnitt per innbyggjar under 20 år
Utdelingsmidlar	20.000	350.000	118.750	51
Administrative midlar	3.000	300.000	95.583	50

Kjelde: Data henta inn ved kontakt med forsøkskommunane

Me fekk svar frå 12 av dei 20 forsøkskommunane på spørsmål om løyvingar til ungdomsorganane. Alle desse hadde informasjon om økonomiske løyvingar som ungdomsorganane rådde over sjølve (kalt utdelingsmidlar i tabellen) medan 11 kommunar hadde informasjon om administrative midlar/ utgifter til desse organa. Desse var som nemnt av varierende kvalitet, då det var vanskeleg for einskilde kommunar å seie nett kor mykje tid/ ressursar administrasjonen nytta på desse organa. Som det går fram av tabellen så er det ein god del variasjon mellom kommunane. Noko av skilnadane kan forklarast ut i frå storleiken på kommunen, men ikkje alle. Det ser me mellom anna av figuren under:

Figur 1 Storleik på utdelingsmidlar etter innbyggjartal i 12 forsøkskommunar



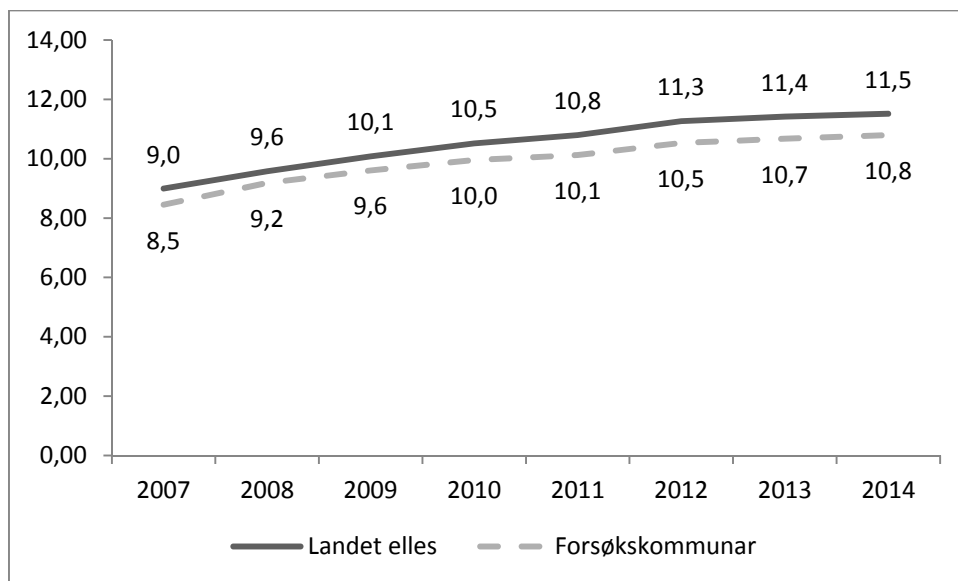
Som det går fram av figuren er det ikkje noko eintydig mønster mellom storleiken på utdelingsmidlane som ungdomsorgana rår over og storleiken på kommunen målt i tal på innbyggjarar. I gjennomsnitt løyver forsøkskommunane i underkant av 120.000 til ungdomsorgana. Knudzon og Tjerboe (2009) finn at kommunane i snitt nyttar «... 55700 for rådene og 90 200 for styrene.» (ibid. 2009:70). Tar me høgde for at dette er tal frå om lag 2008 så verkar nivået på løyvingane til ungdomsorgana i forsøkskommunane å ligge på det jamne.

Korleis er den økonomiske satsinga på barn og unge i forsøkskommunane samanlikna med landet elles?

I det fylgjande skal me sjå nærare på i kva grad dei økonomiske utgiftene til barn og unge varierer mellom forsøkskommunane og landet elles. Me startar med å sjå på tal frå grunnskulen. I Figur 2 syner me dei gjennomsnittlege tala for netto driftsutgifter til grunnskuleopplæring per innbyggjar i kommunen.⁴ Tala er for perioden 2007–2014 og delt inn etter forsøkskommunane og landet elles.

⁴ Alle tal knytt til driftsutgifter er i 1000,- dersom ikkje noko anna er oppgjeve.

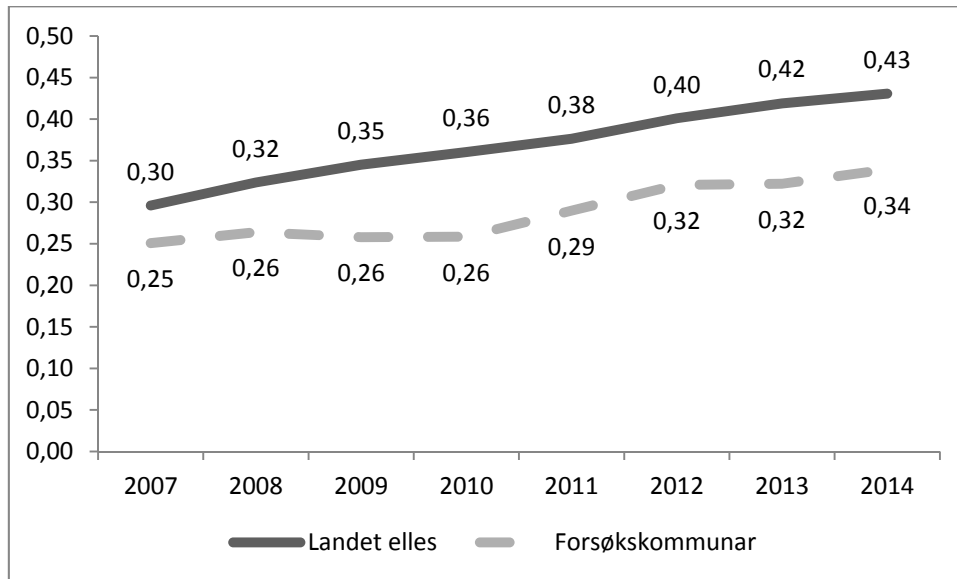
Figur 2 Netto driftsutgifter til grunnskuleopplæring. Gjennomsnittlege tal i 1000,- per innbyggjar etter forsøkskommune, landet elles og årstal.



Utgifter til grunnskulen er den nest største utgiftsposten til kommunane.⁵ Som vi ser av figuren så stiger utgiftene til grunnskulen gjennom hele perioden som er målt her. Det er ikkje unaturlig då desse utgiftene også omfattar utgifter til lønningar og det er gjennom heile perioden ein pris- og lønsvekst i Noreg. Me ser av figuren at det er liten skilnad mellom forsøkskommunane og landet elles når det gjeld det gjennomsnittlege nivået på utgifter til grunnskuleopplæring per innbyggjar. Dette er i seg sjølv kanskje ikkje så overraskande, og kanskje er det grunn til å tru at utgifter til grunnskuleopplæringa heng saman med, nasjonale løyvingar, pris- og lønsvekst og svingingar i elevtalet i kommunane. Kanskje er derfor kulturtilbodet eit område kor me vil finne større variasjon? Me startar med å sjå på utgifter knytt til det kommunale kultur- og musikkskuletilbodet.

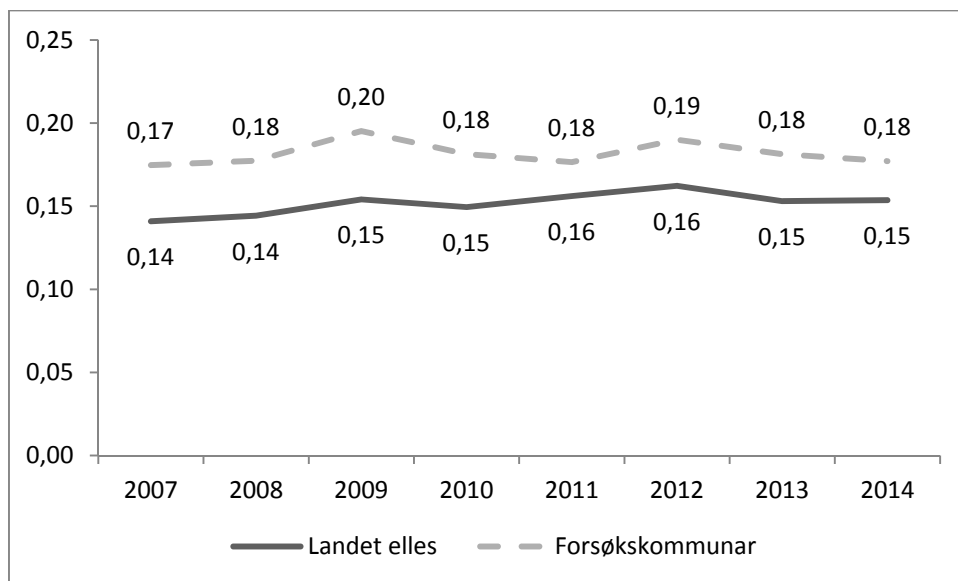
⁵ Grunnskuleopplæring utgjer om lag 20 prosent av brutto driftsutgifter for kommunane, medan helse og omsorg utgjer 33 prosent. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko>

Figur 3 Netto driftsutgifter til kommunale kultur- og musikkskular. Gjennomsnittlege tal i 1000,- per innbyggjar etter forsøkskommunar, landet elles og årstal.



Til liks med utgiftene til grunnskulen, så ligg gjennomsnittet for landet elles noko høgare enn for forsøkskommunane. Også her er det slik at når me ser på utgifter per innbyggjar så går landsgjennomsnittet forbi snittet for forsøkskommunane. Her verkar avstanden mellom landet elles og forsøkskommunane noko større enn for figuren som synte skilnadane knytt til utgifter til grunnskulen (Figur 2). Om me måler skilnaden i kroner så varierer skilnadane i utgifter til musikk- og kulturskule om lag 50 og 100 kroner per innbyggjar. Skilnader knytt til grunnskulen varierer mellom om lag 400 og 750 kroner per innbyggjar. No kan ein innvende mot desse tala at det er meir rimeleg å sjå desse tala i ljøs av utgifter per barn i alderen 6 til 15 år. Då får ein differansar på om lag 300 til 800 kroner per barn i alder 6–15 år når det gjeld musikk- og kulturskule. For grunnskulen ligg differansen på mellom 1200 og 7500 kroner per barn i alderen 6–15 år. Tendensane er likevel dei same som er påpeikt i figurane over. Til slutt ser me på utgiftene knytt til aktivitetstilbod til barn og unge.

Figur 4 Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud til barn og unge. Gjennomsnittlige tal i 1000,- per innbyggjar etter forsøkskommunar, landet elles og årstal.



Figur 4 ser me at forsøkskommunane kjem noko betre ut enn landet elles. Likevel er det grunn til å hevde at det er tale om høvesvis små skilnader. ser me perioden over eitt, er det tale om skilnader på mellom 20 til 40 kroner per hovud. Figuren vidare syner at løyvingane og skilnadane er høvesvis stabile over tid. Reknar me skilnaden om til utgifter per barn 6–15 år vert skilnadane om lag mellom 200 og 400 per hovud.

Samla analyse

Basert på den deskriptive skildringa av skilnadane mellom forsøkskommunane og landet elles viste at det var liten skilnader mellom dei. Det er altså lite som tyder på at forsøkskommunane har satsa noko meir på ungdommar i form av løyvingar til ulike tenester som ungdommen nyttar seg av. Ein måte å trygge denne konklusjonen er gjennom å gjennomføre ein statistisk analyse der me ser på skilnader mellom forsøkskommunar og landet elles, tida før og etter forsøket og samspelet mellom desse. Me undersøker dette for dei tre satsingsområda som er gjennomgått over: netto driftsutgifter til grunnskulen, musikk- og kulturskule og aktivitetstilbod for barn og unge. Alle desse vert sett i ljøs av løyvingar i 1000,- per innbyggjar. I analysemodellen nyttar me fylgjande forklaringsvariablar:

- Forsøkskommune: 1 for forsøkskommunar, 0 for landet elles
- Post-forsøk: 1 for perioden etter forsøket (2012 og utover), 0 for tida før reforma (2007–2011)
- Samspel: forsøkskom*post-forsøk

I tabellen under syner me resultatata frå den samla regresjonsanalysen:

Tabell 5 Regresjonsanalyser. Ustandardiserte koeffisientar med absolutte t-verdiar i parentes.

	Grunnskule	Musikk- og kulturskule	Aktivitetstilbod til barn og unge
Konstantledd	9,97** (110,24)	0,34** (32,49)	0,15** (25,03)
Forsøkskommune	0,16 (0,49)	-0,05 (-1,22)	0,03 (1,26)
Post-forsøk	1,43** (31,94)	0,08** (13,13)	0,01 (1,46)
Samspelsledd	-0,89** (-8,72)	-0,04* (-2,26)	0,00 (0,02)
R ²	0,10	0,02	0,00

**= signifikant på 0,001 nivå, *=signifikant på 0,05 nivå

I tabellen syner konstantleddet det gjennomsnittlege nivået for landet elles i perioden før forsøket vart sett i gang (frå 2007 til og med 2011). Forsøkskommune

syner kor mykje av skilnaden mellom forsøkskommunen og landet elles som kan forklarast ut frå det å vere ein forsøkskommune eller ikkje (og som ikkje skuldast sjølvve forsøket). Viss denne variabelen har eit negativt forteikn, vil det seie at forsøkskommunane har mindre løyvingar enn landet elles, perioden sett under eitt. Post-forsøk syner endring i løyvingane etter forsøket (2012 til og med 2014). Viss denne variabelen har eit negativt forteikn vil det seie at løyvingane har gått ned i perioden 2012–2014 samanlikna med perioden 2007–2011. Det mest interessante for å vurdere om forsøket har hatt ein effekt er variabelen «samspelsledd». Denne måler endringar i løyvingane som kan skuldast forsøket med nedsett røysterettsalder, viss forteiknet her er negativt vil det seie at forsøkskommunane kjem dårlegare ut enn landet elles når ein samanliknar perioden før og etter forsøket. Viss me til dømes tenkjer oss at skilnaden mellom forsøkskommunane og landet før forsøket var slik at forsøkskommunane hadde høgare løyvingar enn landet elles, vil eit negativ forteikn på samspelsleddet tyde på at landet elles har gått forbi forsøkskommunane og at skilnaden no er motsett av det det var før forsøket.

Om me startar med å sjå på variabelen forsøkskommune så ser me at den ikkje er signifikant for nokon av dei tre løyvingssområda som er med i tabellen. Utviklinga over tid (Post-forsøk) er for alle løyvingssområda positiv, noko som er tråd med figurane me såg over. Samstundes ser me at det berre er for grunnskule og musikk- og kulturskule området at stigningane er statistisk signifikante. Dette rimar også med det bilete me såg i Figur 4, der det var meir svingingar enn for dei andre områda. Også når det gjeld samspelsleddet mellom tid og det å vere forsøkskommune, er det ikkje signifikante samanhengar for aktivitetstilbod til barn og unge. For grunnskulen og musikk- og kulturskulen finn ser det derimot ut til å vere ein negativ og signifikant samheng. Dette tyder jamvel om løyvingane har auka over tid, så har dei auka i større grad i landet elles, og aukinga har vore mindre i forsøkskommunane.

Dersom ein derimot presiserer modellane ytterlegare ved å kontrollere for dei generelle langsiktige trendane (resultattabell ikkje synt her), syner resultatet at skilnadane mellom forsøkskommunane og landet elles når det gjaldt grunnskule og musikk- og kulturskule ikkje lenger er signifikante.⁶ I sum peikar då både den samla analysen, og fordelingane i Figur 2, 3 og 4 at det ikkje er nokon vesentlege skilnader

⁶ Samspelsleddet for grunnskulen= -0.092 (0.520); Samspelsleddet for musikk- og kulturskule = -0,001 (0,922)

mellom forsøkskommunane og landet elles når det gjeld løyvingar retta mot barn og unge.⁷

Konklusjon

Ein rimeleg konklusjon ut frå denne gjennomgangen er at forsøket med nedsett røysterettsalder ikkje ser ut til å ha medført særskilt store endringar korkje når det gjeld løyvingar til barn og unge eller måten ein vel å organisere det ungdomspolitiske arbeidet. Forsøkskommunane ser ut til å fylgje det same mønsteret som landet elles.

Til det komande kommunestyrevalet hausten 2015 skal ein gjennomføre forsøket med nedsett røysterettsalder på nytt. Denne gongen vil forsøket verte gjennomført på nytt i 10 av dei 20 kommunane som var med i 2011. I tillegg vert forsøket gjennomført for fyrste gong i 10 nye kommunar i 2015. Dette gjer at me sit att med fire typar kommunar, kommunar med erfaringar frå 2 val, kommunar med erfaring berre frå 2015, kommunar med erfaring berre frå 2011 og landet elles. Det vil vert interessant å fylgje desse 4 gruppene av kommunar over tid og sjå om dei vil fylgje eit anna mønster enn det me har sett til no. Dei samanhengane som er avdekka i dette notatet, eller mangelen på samanhengar, peikar i retning av at det ikkje er grunn til å vente store skilnader mellom dei ulike kommunane.

⁷ Også når me gjennomfører tilsvarande analyser for tal som ser utgiftene per barn i alderen 6-15 år, kjem me til den same konklusjonen (tal ikkje rapportert her).

Referansar

- Aidt, Toke S. og Bianca Dallal (2008): "Female voting power: the contribution of women's suffrage to the growth of social spending in Western Europe (1869–1960)". *Public Choice*, 134 (3-4): 391-417.
- Christensen, Dag Arne, Tor Midtbø, Ingrid Helgøy og Anne D. Homme (2013): *Har satsningen Bedre læringsmiljø hatt betydning for elevenes oppfatning av læringsmiljøet? Evaluering av den nasjonale satsningen Bedre læringsmiljø*. Notat 5-2013, Uni Research Rokkansenteret:
- Knudtzon, Lillin Cathrine og Trond Tjerbo (2009): *De unge stemmene: innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker*. Oslo: NIBR.
- Lott, John R og Lawrence W. Kenny (1999): «Did Women's Suffrage Change the Size and Scope of Government?». *Journal of Political Economy*, 107:1163–1198.
- NOU (2011:20): *Ungdom, makt og medvirkning*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Saglie, Jo og Jacob Aars (2014): «Flere unge listekandidater? Nominasjon, valgkamp og listeretting» s. 149–179 i Bergh, Johannes (red.), *Stemmerett for 16-åringer : resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Svaleryd, Helena (2009): «Women's representation and public spending». *European Journal of Political Economy*, 25(2):186–198.
- Ødegård, Guro (2014): «Forsøkets ringvirkninger. En oppfølgingsstudie av casekommunene to år etter.» s. 267–302 i Berg, Johannes (red.), *Stemmerett for 16-åringer: resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ødegård, Guro og Jacob Aars (2011): *Ungdom, valgdeltagelse og stemmerett: en kunnskapsoversikt*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Ødegård, Guro og Jo Saglie (2014): «Stemmerett for 16-åringer: Forsøk som flernivåinnovasjon» s. 127–147 i Berg, Johannes (red.), *Stemmerett for 16-åringer: resultater fra evalueringen av forsøket med senket stemmerettsalder ved lokalvalget 2011*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.