

AGENDA

DEMOKRATIGUIDER

Et tiltak for å øke valgdeltakelsen blant underrepresenterte grupper

4/2022

Sammendrag

Det er bekymringsverdig at unge og personer med innvandrerbakgrunn har en lavere valgdeltakelse enn befolkningen ellers. I dette notatet beskriver vi prosjektet «demokratiguider», som Fredrikstad kommune har gjennomført for å øke valgdeltakelsen, blant underrepresenterte grupper.

Prosjektet går ut på å bruke unge voksne til å spre informasjon og å øke motivasjonen til å bruke stemmeretten. Vi vurderer dette som et positivt tiltak, som gir grunnlag for videre utprøving og evaluering. Vi anbefaler derfor at ordningen med demokratiguider prøves ut i flere norske kommuner i forbindelse med lokalutvalget i 2023.

Dette notatet er en del av Tankesmien Agendas demokratiprojekt, der målet er å bringe frem ny kunnskap og å skape debatt om hvordan vi kan styrke demokratisk deltakelse i Norge.

Innhold

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Innledning..... | 4 |
| 2 | Demokratisk deltakelse i ulike grupper..... | 6 |
| 2.1 | Unge velgere..... | 6 |
| 2.2 | Velgere med innvandrerbakgrunn | 7 |
| 2.3 | Velgere med lav sosioøkonomisk bakgrunn..... | 8 |
| 2.4 | Tiltak rettet mot underrepresenterte grupper..... | 9 |
| 3 | Demokratiguider i Fredrikstad | 11 |
| 4 | Gjennomføring, erfaringer og resultater | 14 |
| 4.1 | Gjennomføring..... | 14 |
| 4.2 | Erfaringer | 14 |
| 4.3 | Resultater..... | 15 |
| 5 | Anbefalinger | 17 |
| 6 | Referanser | 19 |

1 Innledning

Hvert andre år er det valg i Norge. Litt over 75 prosent av oss velger å slippe stemmeseddelen ned i stemmeboksen ved stortingsvalg (SSB, 2022), og litt under 65 prosent av oss gjør det samme ved lokalvalg (SSB, 2022).

I Norge er valgdeltakelsen relativ høy sammenlignet mange andre land i Europa. Det er likevel verdt å merke seg at Norge har den laveste valgdeltakelsen i Skandinavia, og at det er sosiale forskjeller i deltakelse, tillit, og tro på om det er mulig å påvirke politikken (SSB, 2015).

Unge i begynnelsen av tjueårene stemmer i mindre grad enn befolkningen for øvrig. Velgere med minoritetsbakgrunn stemmer også mye sjeldnere enn andre (SSB, 2017). Sosioøkonomisk bakgrunn – herunder utdanningsnivå, arbeidssituasjon og inntekt – har også en betydelig effekt på valgdeltakelsen (SSB, 2022). Derfor er disse gruppene viktige målgrupper for demokratiprojektet til Tankesmien Agenda.

I Norge har staten, men også kommunene som fasiliterer valg, et ansvar for å sikre at alle stemmeberettigede har mulighet til å delta ved valg (Valgdirektoratet, 2022). Dette inkluderer et særlig ansvar for å gi tilstrekkelig informasjon i forkant av valg og sikre tilgjengelighet av valget, ved å for eksempel ha valglokaler der folk bor og tilgjengelige åpningstider (Valgdirektoratet, 2022). Samtidig har det offentlige også et ansvar i å motivere befolkningen til å stemme ved valg, ettersom demokratiets legitimitet hviler på deltakelse (Regjeringen, 2020). Vi mener videre at staten har et særlig ansvar for å motivere, informere og tilgjengeliggjøre valg blant grupper som har lavere deltakelse enn andre, for å motvirke at enkelte grupper faller utenfor, og unnlater å delta i demokratiet.

Norge og andre stater verden over leter med lupe etter tiltak for å øke valgdeltakelsen. Ulike tiltak prøves stadig ut – både på statlig og kommunalt nivå. Noen kommuner tester dessuten ut helt nye tiltak i forsøket på å få opp valgdeltakelsen blant grupper som er underrepresentert. Fredrikstad er en slik kommune. I forkant av lokalvalget 2019 engasjerte Fredrikstad kommune 12 unge demokratiguider. Målet var å øke valgdeltakelsen, spesielt blant målgruppene unge og innvandrere, i de to bydelene med lavest valgdeltakelse ved lokalvalget 2015 (Fredrikstad kommune, 2022). Disse bydelene har også en høyere andel innbyggere med lav sosioøkonomisk bakgrunn. Dette var derfor indirekte også en viktig målgruppe i Fredrikstads arbeid med å øke valgdeltakelsen.

Valgdeltakelsen økte i de to bydelene hvor prosjektet ble gjennomført i lokalvalget 2019. Vi kan ikke med sikkerhet tilskrive prosjektet æren for økningen i valgdeltakelse, men det har skapt engasjement og det gir grunnlag for videre utprøving.

Presentasjonen av dette notatet er basert på en gjennomgang av relevant forskning og dokumentasjon fra Fredrikstad kommune, samt intervjuer med forskere fra blant annet SSB, representanter fra kommuneadministrasjonen i Fredrikstad og demokratiguider som har gjennomført dette tiltaket i praksis. Spørsmålene vi ønsker å belyse i dette notatet er:

- Hva var bakgrunnen for tiltaket med demokratiguider i Fredrikstad?

- Hvordan kom kommunen i gang med prosjektet?
- Hvilke erfaringer gjorde de seg i forbindelse med gjennomføringen, og hva ble resultatene til slutt?

Dette notatet er en del av et større demokratiprojekt i regi av Tankesmien Agenda, der målet er å bringe frem ny kunnskap og å skape debatt om hvordan vi kan styrke demokratisk deltakelse i Norge. Vi setter et særskilt søkelys på hva som fører til større valgdeltakelse, spesielt blant unge velgere og velgere med innvandrerbakgrunn.

Tankesmien Agenda ønsker å takke alle forskere, demokratiguider, representanter for Fredrikstad kommune og andre som har bidratt med informasjon og kommentarer til dette notatet.

Notatet er skrevet av kommunikasjonsansvarlig Thea Joramo Lysne og rådgiver Sylo Taraku i Tankesmien Agenda.

Oslo, juni 2022.

2 Demokratisk deltakelse i ulike grupper

Hvorfor bruker noen grupper stemmeretten sin i mindre grad enn andre? Nedenfor følger noen relevante forklaringer.

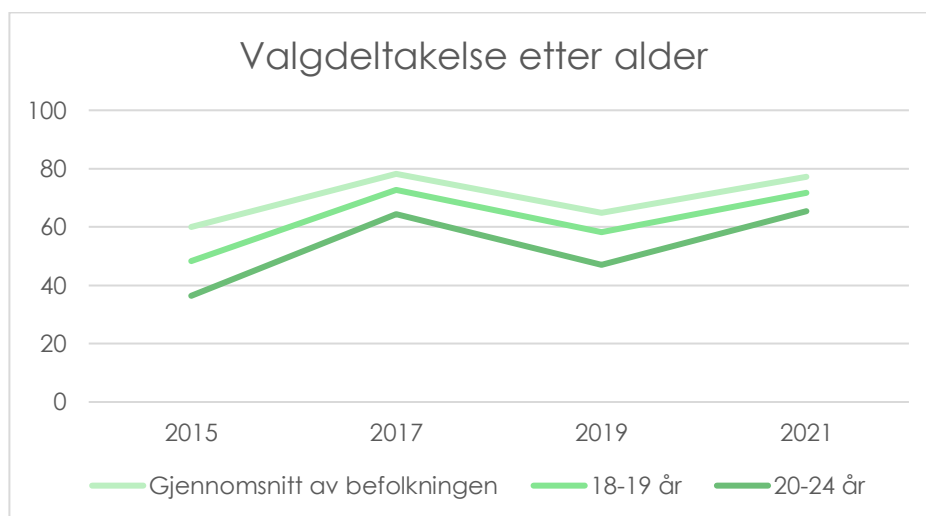
2.1 Unge velgere

Unge stemmer i mindre grad enn eldre. Aller sjeldnest stemmer personer i gruppen 20-24 år. Ved de to siste stortingsvalgene var det over 10 prosentpoeng færre som stemte blant denne gruppen enn befolkningen for øvrig (SSB, 2021). Forskjellene er enda større ved lokalvalg. Ved de to siste lokalvalgene var det henholdsvis 22 og 18 prosentpoeng som skilte 20-24-åringene fra befolkningen ellers (SSB, 2021).

Den mest nærliggende forklaringen på at valgdeltakelsen synker blant 20-24-åringene er at store deler av denne gruppen akkurat har flyttet hjemmefra. Store deler av denne velgergruppen er bosatt i en annen kommune enn de er folkeregistrert, ettersom mange som studerer i en annen by fortsatt er folkeregistrert hjemme hos foreldrene sine. Dette krever at mange i denne gruppen forhåndsstemmer, ettersom man ikke kan stemme i en annen kommune enn du er folkeregistrert på valgdagen. Dette innebærer både større grad av planlegging og bevissthet om valg i forkant av valgdagen, i tillegg til kunnskap om *hvordan* man forhåndsstemmer.

Selv om valgdeltakelsen blant befolkningen generelt er lavere ved lokalvalg enn stortingsvalg, er dette gapet enda større blant 20-24-åringene (SSB, 2022). En av forklaringene på det kan være at mange i alderen 20-24 bor i en annen kommune enn de er folkeregistrert. Behovet og motivasjonen for å endre og påvirke politikken i en annen kommune enn der man bor er naturligvis lavere enn hvis man selv bor i kommunen hvor man stemmer frem lokalpolitikkerne.

Samtidig er det viktig å forsøke å øke valgdeltakelsen blant de unge, ettersom dette bidrar til å skape en vane med å stemme, for fremtiden (Johannes Bergh, 2016).

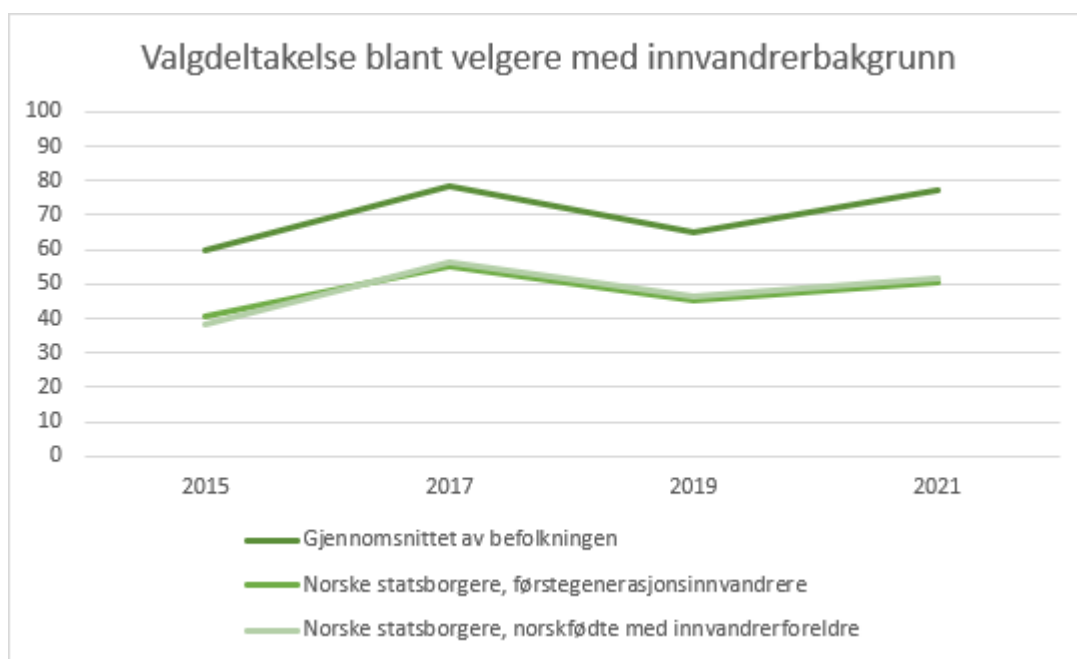


Figur 2: figuren er basert på tall fra SSB (SSB, 2022)

2.2 Velgere med innvandrerbakgrunn

Videre ser vi at personer med innvandrerbakgrunn¹ har lavere valgdeltakelse enn norske personer *uten* innvandrerbakgrunn. Dette gjelder både innvandrere og norskfødte av foreldre med innvandrerbakgrunn (SSB, 2017). Slik har det vært i samtlige valg siden 1983, da SSB startet målingen av dette (SSB, 2017). Selv om vi justerer for andre variabler som kan spille inn på valgdeltakelse, slik som alder og sosioøkonomisk bakgrunn, er innvandrere underrepresentert ved valg (SSB, 2017).

Ved de siste valgene har valgdeltakelsen vært omtrent 25 prosentpoeng lavere blant personer med innvandrer bakgrunn sammenlignet med den øvrige befolkningen (SSB, 2017). Valgdeltakelsen blant innvandrere har imidlertid økt noe siden stortingsvalget 2013 (SSB, 2017). Samtidig er det verdt å merke seg at innvandrere i større grad er permanente hjemmesittere enn befolkningen for øvrig – det vil si personer som aldri deltar ved valg (Christensen, 2010, s. 81).



Figur 2: figuren er basert på tall fra SSB (SSB, u.d.) (SSB, u.d.) (SSB, u.d.) (SSB, u.d.)

Det er imidlertid store variasjoner blant innvandrere. Både botid i Norge og hvilket land man kommer fra spiller inn på hvor høy valgdeltakelsen er (SSB, 2017). For eksempel var deltakelsen blant personer fra østeuropeiske land (som er medlem av EU) så lav som 10,7 prosent ved lokalvalget i 2019 (SSB, Hentet 2022). Dette inkluderer personer fra blant annet

¹ Når vi skriver personer med innvandrerbakgrunn i denne konteksten, inkluderer vi følgende to grupper: førstegenerasjonsinnvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn.

Polen og Litauen, som utgjør de største innvandrergруппene i Norge fra enkeltland² (SSB, 2022).

I tillegg påvirker identitetsfølelse hvorvidt innvandrere velger å stemme ved valg (SSB, 2017) (Kleven, Seniorrådgiver, SSB, 2022). Samtidig er det relevant å trekke frem at disse oppgitte årsakene til at man ikke stemmer, er relativt like uavhengig om man er har innvandrerbakgrunn eller ikke³.

Også når det gjelder valgdeltakelse blant personer med innvandrerbakgrunn er det nødvendig å gjøre et skille mellom stortingsvalg og lokalvalg. Stemmerett ved lokalvalg krever ikke norsk statsborgerskap, slik som stemmerett ved stortingsvalg. Innvandrere som har vært folkeregistrert i landet i mer enn tre år har stemmerett ved lokalvalg, ifølge Valgloven (2007). Det betyr at det er flere innvandrere med stemmerett ved lokalvalg enn ved stortingsvalg. Det betyr også at det er flere med kortere botid i Norge som er stemmeberettiget ved lokalvalg.

Kortere botid betyr ofte at man har dårligere språkferdigheter, er mindre informert om retten til å stemme og antageligvis har mindre kjennskap om det norske systemet, herunder om hvor og hvordan man stemmer ved valg.

2.3 Velgere med lav sosioøkonomisk bakgrunn

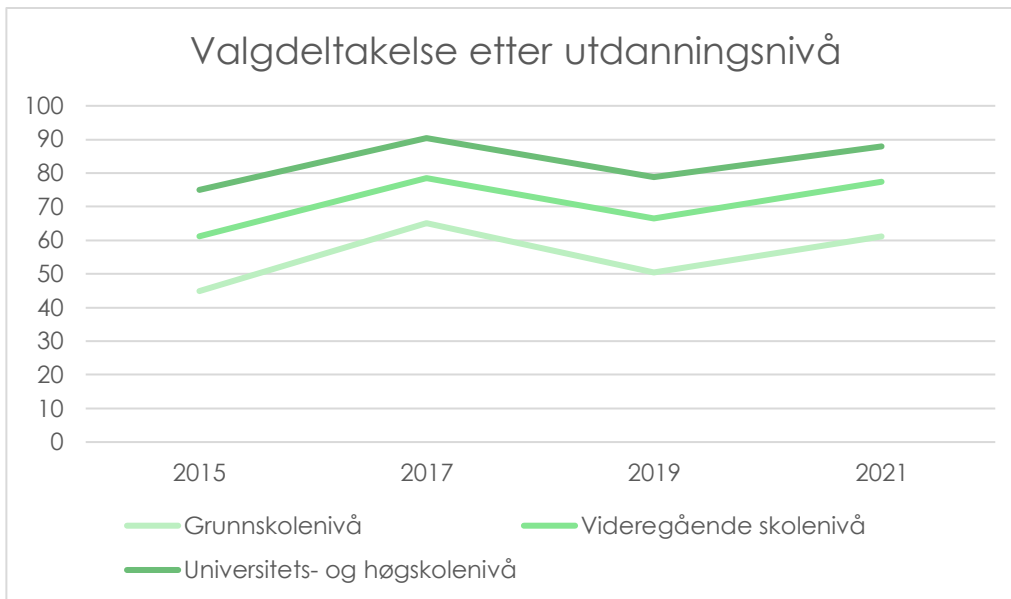
Uavhengig av om man er innvandrer eller ikke, har sosioøkonomisk bakgrunn, som utdanningsnivå, arbeidssituasjon og inntekt, en tydelig effekt på valgdeltakelsen.

Utdanningsnivå er en av de viktigste variablene som henger sammen med valgdeltakelse, i SSBs statistikk over valgdeltakelse i 2021 (SSB, 2022). Blant gruppen som har grunnskole som høyeste utdanningsnivå var det 61,1% som stemte (SSB, 2022). Det er 16 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet i befolkningen og 27 prosentpoeng lavere enn velgergruppen med universitets- eller høyskoleutdanning (SSB, 2022). Grad av utdanning har dessuten hatt en økende effekt på valgdeltakelsen de siste årene (Valgdirektoratet, 2017).

² Tall fra SSB viser at innvandrerbefolkningen fra Polen utgjør 121 406 og fra Litaen utgjør 49 703 i 2022.

<https://www.ssb.no/statbank/table/09817/tableViewSorted/>

³ Det er store likheter mellom innvandrere og ikke-innvandrere, i svarene de ga på spørsmål om årsaken til at de ikke brukte stemmeretten. Svarene er inndelt i kategoriene «var forhindret», «mangler kunnskap» og «har ikke tillit – føler seg ikke representert av kandidater og partier» [Innvandrere og stortingsvalget 2017. Valgferd blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre sammenliknet med øvrig befolkning \(ssb.no\)](#) s.50-52



Figur 3: figuren er basert på tall fra SSB (SSB, 2022)

Ved stortingsvalget i 2017 påvirket imidlertid inntekt valgdeltakelsen i enda større grad enn utdanning (SSB, 2017). Til tross for at dette i stor grad er overlappende faktorer – altså at høy utdanning gjerne fører til høyere inntekt – var inntekt fortsatt en faktor på valgdeltakelsen, justert for utdanningsnivå. Det er også en klar sammenheng mellom utdanningsnivå og tillit til det politiske systemet. Jo lavere utdanning, jo lavere tillit har du til det politiske systemet. (SSB, 2017) (Regjeringen, 2019) (SSB, 2015).

Effekten av sosioøkonomisk bakgrunn på valgdeltakelse kan oppsummeres som i Agenda-notatet «Status demokrati 2021: deltagelse og tillit i det norske samfunnet»:

Personer med lang utdanning stemmer ofte enn de med kort utdanning. Arbeidstakere som jobber heltid, stemmer mer enn deltidsansatte. Personer som mottar ulike trygdeytelser, stemmer mindre enn det igjen. Personer med akademiske yrker stemmer mer enn de med praktiske yrker, og jo høyere inntekt du har, jo oftere stemmer du. (Axel Fjeldavli, 2021).

2.4 Tiltak rettet mot underrepresenterte grupper

Oppsummert kan vi si at manglende kunnskap om valg, herunder hvordan man skal forhåndsstemme, og manglende tillit kan være noen av forklaringene på hvorfor unge, personer med innvandrerbakgrunn og personer med lav sosioøkonomisk bakgrunn er underrepresentert ved valg.

Dette innebærer at tiltak som er egnet for å fremme tillit, informere og motivere til å bruke stemmeretten trolig kan bidra til å øke valgdeltakelsen blant disse gruppene.

Det finnes mange eksempler på tiltak fra både staten, kommuner og sivilsamfunnsorganisasjoner for å øke valgdeltakelsen blant underrepresenterte grupper, som unge velgere og velgere med innvandrerbakgrunn.

I 2021 sendte for eksempel Valgdirektoratet, på oppdrag for Kommunal- og distriktdepartementet, ut SMS til personer med stemmerett, etter en prøveordning ved tidligere valg (Valgdirektoratet, 2021). Valgdirektoratet har også sendt ut brev til velgere med informasjon om valget (Kommunal- og distriktdepartementet, 2022).

Det er også verdt å nevne at demokratisk deltakelse er inne i skolens læreplaner. Erkjennelsen over at unge trenger mer kunnskap om demokratiets forutsetninger, verdier og spilleregler har resultert i at *demokrati og medborgerskap* er blitt et tverrfaglig tema i skolen (Udir, u.d.).

3 Demokratiguider i Fredrikstad

Før lokalvalget i 2019 hadde valgdeltakelsen i Fredrikstad over lengre tid har hatt en negativ utvikling. Dessuten var valgdeltakelsen ekstra lav i noen bydeler. Bydelene – eller lokalsamfunnene som det heter i Fredrikstad – Sellebakk og Nøkleby hadde lavere valgdeltakelse enn de øvrige valgkretsene ved lokalvalget i 2015. (Fredrikstad kommune, 2022).

Derfor bestemte Fredrikstad kommune seg for å iverksette målrettede tiltak for å øke valgdeltakelsen, spesielt i de to kretsene. Dette ble besluttet av bystyret, som ga administrasjonen i oppdrag til å teste ut nye tiltak for å øke valgdeltakelse i de to aktuelle kretsene (Fredrikstad kommune, 2018).

Begrunnelsen for vedtaket var at lav deltagelse er utfordrende for et velfungerende lokaldemokrati. Det er viktig for kommunen at innbyggere i de aktuelle valgkretsene deltar på lik linje med den øvrige befolkningen.

Til lokalvalget 2019 bevilget kommunen 1 million kroner til prosjektet «økt valgdeltakelse». Disse midlene ble blant annet brukt på SMS-varsling til unge velgere, fotokonkurranse fra «stemmebrakke» og utvikling og trykking av egne valgbrosjyrer. 300,000 kr av de avsatte endte med å gå til demokratiguide-prosjektet. Ca. 240,000 kr av disse midlene gikk til lønn til demokratiguiderne (inkl. arbeidsgiveravgift). (Fredrikstad kommune, 2018) (Ekeroth, 2022)

Prosjektet ble startet i januar 2019, 8 måneder før kommunevalget i september 2019. (Fredrikstad kommune, 2022)

Demokratitiltaket fra Fredrikstad kommune var spesielt rettet mot de to valgkretsene i kommunen som hadde lavest valgdeltakelse ved lokalvalget i 2019 – Sellebakk og Nøkleby (Fredrikstad kommune, 2018)⁴. Dette er valgkretser med høyere andel av personer med innvandrerbakgrunn og et generelt lavere sosioøkonomisk nivå enn de øvrige valgkretsene i byen. Unge var også en målgruppe, ettersom de også er underrepresentert ved valg, uavhengig av sosial eller geografisk tilhørighet.

3.1 Forankring og igangsettelse

På bakgrunn av et forslag fra formannskapet i Fredrikstad kommune, vedtok bystyret i Fredrikstad følgende 15.03.2018:

Det settes i gang et målrettet arbeid med å øke valgdeltagelsen i kretsene Sellebakk og Nøkleby som involverer, sivilsamfunn, næringsliv og kommunens virksomheter. Lokalsamfunnsutvalgene inviteres med som samarbeidspartnere. Hensikten er å teste ut om det gjennom målrettet fokusert arbeid er mulig å skape endring i de to kretsene med lavest deltagelse. (Fredrikstad kommune, 2018)

4

På bakgrunn av dette satte valgansvarlig i Fredrikstad kommune i gang et forprosjekt, for å finne ut av hvilke tiltak de skulle gjennomføre i Fredrikstad. I forprosjektet ble det gjennomført flere workshop med relevante lokale politikere og organisasjoner for å høre om deres situasjonsbeskrivelse og for få innspill til tiltak. Det ble også gjort en innsats for å kartlegge forskning og gjennomført intervjuer av relevante valgekspertter.

Arbeidsgruppen i prosjektet dro også på studieturer til Gøteborg og Malmø for å lære mer om blant annet bruken av «demokratiambassadører» for å øke valgdeltakelsen (Fredrikstad kommune, 2022). Demokratiambassadører er en ordning flere svenske kommuner har gjennomført i forbindelse med valg, med mål om å få opp valgdeltakelsen. Ordningen med demokratiambassadører ble gjennomførte også i forbindelse med EU-valg i 2019. (vartgoteborg.se, 2019)

Når vi valgte å gå inn for å bruke «demokratiguider» for å øke valgdeltakelsen, så var det både basert på forskningen om hva slags tiltak som kan øke deltakelsen, og basert på erfaringene med «demokratiambassadører» i de to svenske byene. (Fredrikstad kommune, 2022).

Fredrikstad gjorde noen egne tilpasninger inspirert av erfaringene i Sverige. I Sverige driver ikke kommunen initiativet selv, men bistår organisasjoner med penger, opplæring og lokaler. Fredrikstad kommune valgte derimot å drive prosjektet selv, og ikke outsource det til frivillige organisasjoner. Erik Lindbæk Kruse, en av de ansvarlige for prosjektet i Fredrikstad kommune begrunnet valget slik:

Dette for å spare tid og sikre gjennomføring, siden vi hadde få måneder på oss og manglet opplagte organisasjoner som skulle ta tak i dette. Det var enklere å teste i kontrollerte former, hvor vi styrte ansettelse av demokratiguider selv. Samlingene vi hadde og opplæringen som vi drev med gjorde det klart for oss at vi hadde potensial for å få dette til. (Fredrikstad kommune, 2022).

Fra kommunen var det fra begynnelsen i all hovedsak to medarbeidere som jobbet med prosjektet. Dette var en valgansvarlig og en medarbeider i seksjon for utdanning og oppvekst. Ingen av disse jobbet med prosjektet fulltid. Det anslås at det totalt ble brukt ca. 0,2 årsverk på prosjektet per år fra 2018. De var også en del av en større arbeidsgruppe i kommune, på totalt 5 personer, som jobbet frem andre tiltak for å øke valgdeltakelsen.

Rekruttering og opplæring av demokratiguider

Etter at kommunen landet på at demokratiguider som eget tiltak satte de i gang rekruttering av 15 demokratiguider, som skulle jobbe i perioden i forkant av valget – med et særlig fokus på valgdeltakelse, informasjon om valget og engasjement for lokalt demokrati. Etter erfaringene i 2019 og 2021, ble det også besluttet å videreføre og videreutvikle innsatsen ved å ansette fire demokratiguider for å drive med generelt arbeid knyttet til utenforskap, tillit, medborgerskap og demokratisk kultur som en kontinuerlig innsats.

Vi har brukt ulike kanaler for å rekruttere demokratiguide. Det omfatter annonser i aviser, redaksjonell omtale av prosjektet og bruk av sosiale medier. Det har også vært en del direkte rekruttering, blant annet fra lærere. (Fredrikstad kommune, 2022)

De viktigste kriteriene for å jobbe som demokratiguide var:

- At man er mellom 18 og 35 år
- At man er bosatt i Fredrikstad
- At man ikke står på valglisten til et politisk parti som stiller til valg

De spesifiserte ikke i annonsen at de etterlyste folk med minoritetsbakgrunn. Profilen til demokratiguide som ble rekruttert var likevel at de fleste hadde minoritetsbakgrunn og kunne snakke flere språk. Aldersgjennomsnittet var på 19 år. Det var ungdommer som i rekrutteringsprosessen viste engasjement for demokrati og var egnet til å snakke med folk på gata. (Fredrikstad kommune, 2022)

Det ble gitt opplæring til guidene på begge sider av sommerferien slik at de kunne være klare i forkant av valget. Det ble gjennomført 2-3 opplæringskvelder. Det var kommuneansatte som stod for opplæringen. Ordføreren ble også brukt i opplæringen for å styrke motivasjonen, understreke viktigheten av partipolitisk nøytralitet og for å sikre en god forankring av prosjektet i kommunen. (Fredrikstad kommune, 2022). Valgansvarlig i Fredrikstad kommune, Dick Ekerøth beskriver det slik:

Vi har gode erfaringer med å bruke ordføreren i opplæringen, så dette vil vi anbefale andre om å gjøre. (Fredrikstad kommune, 2022)

Arbeidet til hver enkelt demokratiguide bestod av 55-60 timer, som også inkluderte opplæringstimer. Demokratiguide fikk et årlig honorar på kr. 13.500,- brutto, som ble utbetalt halvårlig i juni og desember. Fem gruppeledere fikk i tillegg 1500,- hver. (Fredrikstad kommune, 2022)

4 Gjennomføring, erfaringer og resultater

4.1 Gjennomføring

Fredrikstad kommune har gjennomført ordningen med demokratiguider ved to valg: kommunevalget 2019 og stortingsvalget 2021.

Demokratiguidentenes aktiviteter bestod i all hovedsak av å stå på egne stands, og med det være synlig til stede ved butikker og andre samlingssteder i lokalsamfunn i Fredrikstad. Demokratiguidentenes oppgave var å informere om valget og inspirere til valgdeltakelse. Dette gjorde de gjennom å dele ut materiell på ulike språk (både produsert lokalt og materiell fra Valgdirektoratet), snakke med flest mulig, informere dem om valget, og svare på spørsmål knyttet til valg og demokratisk deltakelse. Demokratiguidentene var alltid i en gruppe på tre eller flere når de stod på stand. (Fredrikstad kommune, 2022) (Demokratiguider, 2022)

I forkant av lokalvalget i 2019 var demokratiguidentene kun stasjonert i bydelen Sellebakk og Nøkleby, hvor valgdeltakelsen var lavest ved lokalvalget i 2015. Ved stortingsvalget 2021 var demokratiguidentene også stasjonert i andre bydeler, inkludert i sentrum. Da var det også en «vandrende» gruppe demokratiguider, som gikk rundt blant befolkningen (Demokratiguider, 2022).

Utover å stå på stand bidro demokratiguidentene i opplegg på ungdoms- og videregående skoler og på andre arrangement, i forbindelse med valget. Demokratiguidentene var blant annet på debattkvelder, med alle partiene til stede, hvor guidene ga oppmøtte «kræsjkurs» i hvordan stemme i en valgbod (Ekerøth, 2022).

4.2 Erfaringer

I forbindelse med valg, gjør politiske partier en stor innsats for å mobilisere egne velgere. De har egne stands, de snakker med folk på gata og deler ut brosjyrer med sine partiprogrammer. Det er vanligvis godt synlig hvilket parti som har stands på grunn av alle de partisymbolene, fargene og slagordene som blir brukt i forbindelse med valgkampen.

Kommunens demokratiguider skiller seg ut ved å være nøytrale og ha som formål å informere og å fremme selve valgdeltakelsen uavhengig av hvilket parti man velger å stemme på. Nøytralitet er et helt sentralt premiss for kommunens demokratiarbeid. Guidenes hadde en egen «uniform» – det vil si jakker er i oransje som er valgets farge, med kommunens logo og påskriften «demokratiguide». Standsene de stod på hadde også «beachflagg» med samme profil. Dette synliggjør nettopp at demokratiguidentene representerer kommunen og ikke politiske partier. Brosjyrene de deler ut er trykket av kommunen eller Valgdirektoratet, og informasjonen og veiledningen de gir er basert på opplæringen de har fått fra kommunen. (Fredrikstad kommune, 2022) (Demokratiguider, 2022)

Det var likevel en utfordring for demokratiguider å fremstå som nøytrale guider og ikke ett av de mange politiske aktører under valgkampen. Erik Lindbæk Kruse, en av de ansvarlig for

prosjektet i Fredrikstad kommune, understreker viktigheten av nøytralitet og hvordan de har jobbet med å opprettholde dette:

«Vi har skjønnt at demokrati-interesserte gjerne også har politiske meninger. Men vi understreker kraftig at eksistensen av prosjektet hviler på at dere er nøytrale. Derfor lærer vi dem opp i hva de skal svare, om de blir spurt hva man skal stemme på, eller hvilken lojalitet de har.» (Fredrikstad kommune, 2022)

Demokratiguidentene sier på sin side at det faktum at de representerte Fredrikstad Kommune var viktig for deres troverdighet: *«Folk kjenner godt til kommunen, og aner noe om dens agenda.» (Demokratiguider, 2022).*

De bekrefter også at opplæringen har vært nyttig for å håndtere de konkrete situasjonene i møte med folk:

«Mange trodde vi var et parti (demokratene), og behandlet oss som om vi var partipolitiske. Mange spurte også hva jeg skulle stemme, det er jo ikke min jobb. Så jeg holdt kortene til brystet og oppfordret folk til å stemme. Men det var en utfordring når det kom til visse saker, som oljeboring. En del ville bare debattere. Vi er også glade i å diskutere, men dette hadde vi øvd på.» (Demokratiguider, 2022)

Kommunen har også gjort seg opp en erfaring når det gjelder merverdi av prosjektet. Uavhengig av hvorvidt valgdeltakelsen har blitt påvirket av ordningen, har demokratiguidentenes tilstedeværelse blant folk hatt en effekt på mengden av informasjon om valget blant befolkningen i Fredrikstad. Som Kruse fra Fredrikstad kommune sier:

Det er et selvstendig gode at disse ungdommene har vært ute og snakket med folk om demokrati. (Fredrikstad kommune, 2022)

Etter stortingsvalget 2021 besluttet Fredrikstad kommune å beholde noen demokratiguider, som time-ansatte i mellomvalgsår. Hensikten har vært å kunne videreføre verdifull kunnskap og inkludere demokratiguidentene i videre utforming av ordningen.

4.3 Resultater

Utover en evaluering av hvordan demokratiguidentene opplevde oppdraget er det ikke gjennomført en omfattende evaluering av tiltaket. Det er verdt å nevne at demokratiguidentene i stort opplevde oppdraget som givende og morsomt.

Valgdeltakelsen i Fredrikstad kommune gikk opp fra 53,6% i 2015 til 58,5% i 2019. Selv om valgdeltakelsen lå under landsgjennomsnittet i 2019, som var på 64,8 prosent, så har økningen på ca. 5 prosent i Fredrikstad vært omtrent like høy som i landsgjennomsnittet. (Børresen, 2019) (SSB, 2022)

Basert på tall som brukes av media knyttet til valgdeltakelsen i 2015 og 2019, økte valgdeltakelsen i større grad i Sellebakk og Nøkleby – områdene hvor demokratiguidentene var stasjonert i 2019 – enn i kommunen for øvrig. I Sellebakk gikk valgdeltakelsen opp fra 41,3

prosent til 48,7 prosent. Dette tilsvarer en økning på over sju prosentpoeng. I Nøkleby gikk valgdeltakelsen opp med nærmere 10 prosentpoeng, fra 43,1 prosent i 2015 til 52,8 prosent i 2019. (Børresen, 2019)

Tallene ser derimot annerledes ut når vi justerer valgresultatene i de ulike valgkretsene etter hvilken valgkrets de stemmeberettigede faktisk tilhører. Dette skyldes at forhåndsstemmer ikke medregnes i enkelte oversikter over valgdeltakelse, fordelt på bydel. Når vi inkluderer forhåndsstemmer som tilhører valgkretsene, var økningen i bydelene Sellebakk og Nøkleby på omtrent samme nivå som gjennomsnittet for Fredrikstad kommune i 2019. Men valgdeltakelsen i disse to bydelene har økt, og kommet opp på et tilnærmet likt nivå som valgdeltakelsen i resten av kommunen. (Kleven, Seniorrådgiver SSB, 2022)

Det er også verdt å merke seg at valgdeltakelsen i 2019 økte betraktelig blant velgere i aldersgruppen 20-24 i Fredrikstad kommune, som var en viktig målgruppe for tiltaket med demokratiguider. I begge bydelene som deltok i prosjektet, har valgdeltakelsen økt like mye eller mer enn gjennomsnittet for Fredrikstad i denne aldersgruppen. (Kleven, Seniorrådgiver SSB, 2022)

Når det gjelder innvandrere, har vi ikke konkrete tall å vise til, men ettersom innvandrerdelen er høy i de to aktuelle bydelene, så er det rimelig å anta at en økning i valgdeltakelsen der, også har hatt en innvirkning på de generelle tallene for innvandrernes valgdeltakelse.

Det er mange usikkerheter i dette arbeidet. Det er vanskelig å si noe om hva resultatene ville vært uten satsingen, det er heller ikke korrigert for andre og mer generelle innsatser, og innsats i en bydel vil lett kunne smitte over på en annen. Samtidig er tiltaket med demokratiguider ikke testet ut tilstrekkelig for å dra noen konklusjoner knyttet til effekt på valgdeltakelse. Funnene gir derfor grunnlag for videre utprøving og evaluering.

5 Anbefalinger

Den demokratiske deltakelsen i Norge er høy, men den varierer med sosioøkonomisk status, botid i Norge og alder. For eksempel deltar unge voksne og personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad i valg enn befolkningen ellers. Det kan forklares med alt fra manglende tillit, til manglende kunnskap om valg.

Staten og kommunene har et ansvar for å sikre at alle stemmeberettigede har mulighet til å delta ved valg (Kommunal- og regionaldepartementet, 2008, s. 47). Det innebærer at de er tilstrekkelig informert om valget og hvordan de kan bruke stemmeretten sin. Det bør være et mål i seg selv å ha en høy valgdeltakelse, men det er også viktig å hindre at bestemte grupper i samfunnet faller utenfor (Regjeringen, 2020).

Fredrikstad kommune har gjennom tiltaket med demokratiguider prøvd å nå ut til underrepresenterte grupper med informasjon om valg, på en ny måte. Selv om vi ikke med sikkerhet kan fastslå at tiltaket har ført til økt valgdeltakelse, vurderer vi dette tiltaket som lovende, og vel verdt å prøve ut flere steder.

Vi anbefaler derfor at tiltaket med demokratiguider prøves ut i flere norske kommuner. Derfor kommer vi med følgende anbefalinger:

1. Kommuner iverksetter tiltaket med demokratiguider innen lokalvalget 2023

Vi anbefaler at kommuner gjennomfører demokratiguider i egen kommune, som et av tiltakene for å øke valgdeltakelsen i forbindelse med kommune- og fylkestingsvalget 2023. Gjennomføringen kan med fordel ta inspirasjon fra Fredrikstad kommune, når det gjelder organiseringen.

2. Regjeringen bevilger 10 millioner til et testprosjekt med demokratiguider i 20 kommuner til lokalvalget 2023

Vi foreslår at regjeringen bevilger 10 millioner kroner til et prøveprosjekt med demokratiguider i 20 kommuner til lokalvalget 2023. Dette for å teste ut hvorvidt på demokratiguider har en effekt på valgdeltakelsen, og videre vurdere om demokratiguider skal bli et nasjonalt tiltak for å sikre god informasjon om valg og økt valgdeltakelsen.

Vi anbefaler at testprosjektet enten ledes av departementet selv eller av Valgdirektoratet på oppdrag for departementet.

I et slikt testprosjekt anbefaler vi at kommuner selv skal kunne søke om å være med som test-kommune. Kommunene som deltar i prøveprosjektet får 500,000,- øremerket prosjektet, for å dekke kostnad av demokratiguider (minimum 10 guider), lønnskompensasjon og andre eventuelle utgifter. Test-kommuner bør starte prosjektet februar 2023, med mål om å utlyse stillingen for demokratiguider i april 2023.

Fredrikstad kommune satset særskilt på to valgkretser som hadde lavere valgdeltakelse enn resten av kommunen. For å teste ut om tiltaket med demokratiguider virkelig har en effekt,

anbefaler vi at tiltaket iverksettes i et tilfeldig utvalg bydeler i de aktuelle kommunene der halvparten får demokratiguider og den andre halvparten er kontrollgruppe. Dette for å sikre et bedre sammenligningsgrunnlag i forbindelse med analysene og evalueringen i etterkant.

Vi anbefaler videre at den statlige instansen som er ansvarlig for testprosjektet gjennomfører en evaluering av testordningen med demokratiguider etter lokalvalget 2023. Denne bør inkludere en analyse av ordningens effekt på valgdeltakelsen, spesielt med fokus på hvorvidt ordningen har hatt en effekt på valgdeltakelsen til grupper som i dag er underrepresentert ved valg. I en slik evaluering bør både prosjektleder og demokratiguidenes perspektiv komme til uttrykk.

6 Referanser

- Axel Fjeldavli, T. A. (2021). *Status demokrati 2021: deltakelse og tillit i det norske demokratiet*. Oslo: Tankesmien Agenda.
- Børresen, A. (2019, 09 19). *Dagsavisen.no*. Hentet fra Flere gikk til urnene: <https://www.dagsavisen.no/demokraten/nyheter/2019/09/19/flere-gikk-til-urnene/>
- Christensen, J. B. (2010). *Det norske lokaldemokratiets legitimitet - tillit, deltakelse og ulikhet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Demokratiguider. (2022, 05 09). (S. T. Lysne, Intervjuer)
- Ekeroth, D. (2022, 06 03). Valgansvarlig, Fredrikstad kommune . Fredrikstad.
- Fredrikstad kommune. (2018, 03 15). Møteprotokoll Bystyret, PS 36/18 Evaluering av prosjekt "økt valgdeltakelse" punkt 2. Fredrikstad, Norge : Fredrikstad kommune .
- Fredrikstad kommune. (2022, 05 09). Erik Lindbæk Kruse, (Forebyggende Koordinator, Fredrikstad Kommune), Dick Ekeroth (valgansvarlig, Fredrikstad kommune), Trond Øyvind Karterud (Kommunikasjonsrådgiver Fredrikstad Kommune), Ellen Reis (Prosjektkoordinator Demos); Fredrikstad Kommune. (S. T. Lysne, Intervjuer)
- Fredrikstad kommune. (2022). Særutskrift bystyresak 3618 evaluering av prosjekt "økt valgdeltakelse". Fredrikstad: Fredrikstad kommune .
- Johannes Bergh, D. A. (2016). *Getting out the vote. Experiments in voter mobilization among immigrants and natives in Norway*. Oslo: Institute for social research.
- Kleven, Ø. (2017, September 4). *Lavere deltakelse blant innvandrerne*. Hentet November 10, 2018 fra SSB: <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/lavere-deltakelse-blant-innvandrerne>
- Kleven, Ø. (2022, 06 08). Seniorrådgiver SSB. *Fredrikstad 2015 og 2019*. Oslo.
- Kleven, Ø. (2022, 05 06). Seniorrådgiver, SSB. (T. J. Taraku, Intervjuer)
- Kommunal- og distriktdepartementet. (2022, 06 07). Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Smittevernveileder for valggjennomføring under Covid-19-utbruddet*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2008, 06). *regjeringen.no*. Hentet fra St.meld. nr. 33 Eit sterkt lokaldemokrati: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b75af019bd041468ca7571547b6ed18/nn-no/pdfs/stm200720080033000dddpdfs.pdf>
- kommune, D. f. (2022, 05 09). Samtale med demokratiguider fra Fredrikstad kommune . (S. T. Lysne, Intervjuer)

Kristin Aarland (NOVA) og Ingar Brattbakk (AFI), u. o. (2020). *Analyser av levekår og demografi for levekårsutsatte byområder: Utrykt vedlegg til NOU 2020:16 Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for all*. Oslo: Oslomet.

Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven), §2.2 (Norges Lov 2007).

NRK. (2017, 10 06). *nrk.no*. Hentet fra Fredrikstad: Østfold : <https://www.nrk.no/valg/2017/resultat/sted/0106>

Oslo kommune. (2021). *oslo.kommune.no*. Hentet fra Stemme i karantene eller isolasjon: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/valg/stemme-i-karantene-eller-isolasjon/#gref>

Regjeringen . (2020, 03 03). *Regjeringen.no*. Hentet fra Tilrettelegging for økt valgdeltakelse: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/del-a/tilrettelegging-for-okt-valgdeltakelse/id2424156/>

Regjeringen. (2019). *Meld. St. 13 (2018–2019): Muligheter for alle — Fordeling og sosial bærekraft*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

SSB. (2015). *Deltaking, støtte og tilhørighet*. Oslo: SSB.

SSB. (2015, 06 23). *ssb.no*. Hentet fra Bak Sverige og Danmark i valgdeltakelse: <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/bak-sverige-og-danmark-i-valgdeltakelse>

SSB. (2017). *Innvandrere og stortingsvalget 2017*. Oslo: SSB.

SSB. (2017, 08 15). *Politiske ressurser og deltakelse*. Hentet fra *ssb.no*: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/politiske-ressurser-og-deltakelse>

SSB. (2017, 09 04). *ssb.no*. Hentet fra Færre innvandrere stemmer: <https://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/lavere-valgdeltakelse-blant-innvandrerne>

SSB. (2021). *ssb.no*. Hentet fra 11581: Stortingsvalget. Valgdeltakelse (prosent), etter statistikkvariabel, alder og fireårlig: <https://www.ssb.no/statbank/table/11581/tableViewLayout1/>

SSB. (2022). *ssb.no*. Hentet fra Valgdeltakelse: <https://www.ssb.no/valg/stortingsvalg/statistikk/valgdeltakelse>

SSB. (2022). *ssb.no*. Hentet fra 09817: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn, statistikkvariabel, innvandringskategori og år: <https://www.ssb.no/statbank/table/09817/tableViewSorted/>

- SSB. (Hentet 2022). *ssb.no*. Hentet fra 09817: Innvandrere og norskfødte med innvandrersforeldre, etter landbakgrunn, statistikkvariabel, innvandringskategori og år: <https://www.ssb.no/statbank/table/12814/tableViewLayout1/>
- SSB. (u.d.). *ssb.no*. Hentet fra 11059: Kommunestyre- og fylkestingsvalget. Valgdeltakelse (prosent), etter innvandringskategori, statistikkvariabel og fireårlig: <https://www.ssb.no/statbank/table/11059/tableViewLayout1/>
- SSB. (u.d.). *ssb.no*. Hentet fra 11693: Stortingsvalget. Valgdeltakelse, etter kjønn og innvandringskategori. Utvalgte kommuner (prosent) (K) (avslutta serie) 2017: <https://www.ssb.no/statbank/table/11693/tableViewLayout1/>
- SSB. (u.d.). *ssb.no*. Hentet fra 12814: Kommunestyre- og fylkestingsvalget. Valgdeltakelse (prosent), etter innvandringskategori, statistikkvariabel og fireårlig: <https://www.ssb.no/statbank/table/12814/tableViewLayout1/>
- SSB. (u.d.). *ssb.no*. Hentet fra 13358: Stortingsvalget. Valgdeltakelse (prosent), etter innvandringskategori, statistikkvariabel og fireårlig: <https://www.ssb.no/statbank/table/13358/tableViewLayout1/>
- Udir. (u.d.). *udir.no*. Hentet fra demokrati og medborgerskap: <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/prinsipper-for-laring-utvikling-og-danning/tverrfaglige-temaer/demokrati-og-medborgerskap/?lang=nob>
- Valgdirektoratet. (2017, 12 07). *valg.no*. Hentet fra Unge menn med lav utdanning bruker stemmeretten minst: <https://www.valg.no/old/om-valg/mer-om-valg/unge-menn-med-lav-utdanning-bruker-stemmeretten-minst/>
- Valgdirektoratet. (2021). *valg.no*. Hentet fra <https://www.valg.no/aktuelt/siste-nytt/snart-far-du-sms-fra-valgdirektoratet/>: <https://www.valg.no/aktuelt/siste-nytt/snart-far-du-sms-fra-valgdirektoratet/>
- Valgdirektoratet. (2022, 05 19). *valg.no*. Hentet fra Mål og samfunnsoppdrag: <https://www.valg.no/om-valgdirektoratet/om-valgdirektoratet/mal-og-samfunnsoppdrag/>
- vartgoteborg.se*. (2019, 03 01). Hentet fra Demokratiambassadører ska få fler att rösta i EU-parlamentsvalet: <https://vartgoteborg.se/val-till-eu-parlamentet-2019/demokratiambassadorer-ska-fa-fler-att-rosta-i-eu-parlamentsvalet/>