

TALLINNA ÜLIKOOL
ÜHISKONNATEADUSTE INSTITUUT

Riigiteaduste õppekava

Maarja Mehiste

**NOORTE OSALUS KOHALIKU TASANDI POLIITIKA
KUJUNDAMISEL**

Magistritöö

24 EAP

Juhendaja: Kersten Kattai MA

Tallinn

2022

Lühiülevaade

Magistritöös on analüüsitud noorte osalust kohaliku tasandi otsustusprotsessides, võttes arvesse ootusi noore osaluse rollist kohalike institutsioonide tegevusraamistikus. Töö käigus selgitatakse välja, millistes kohaliku tasandi poliitilistes protsessides oodatakse noorte osalust ning millistes protsessides sooviksid noored kaasa rääkida. Uurimistulemuste väljaselgitamiseks on analüüsitud kolme erineva noortevolikogu toimimist ja nende formaalset ning sisulist rolli kohalikul tasandil.

Töös on sõnastatud järgmine probleem: kohaliku tasandi otsustajate ja noorte arusaamad nende rollidest poliitika kujundamisel on erinevad ning mõjutavad noorte osalust poliitika protsessides, lisaks on kooskõla noortevolikogude õiguslike määratlusega omavalitsustes erinev.

Uurimistöö eesmärgiks on selgitada välja noorte osaluse erinevad formaadid noortevolikogude seas ning analüüsida nende rolli kohaliku tasandi poliitika kujundamisel.

Töös on kasutatud teoreetilise alusena osalus taset kirjeldavaid allikaid Arnstein (1969), Jackson (2002) ja Hart'i (1992) järgi. Lisaks on uuritud noortevolikogude, omavalitsusjuhtide ning ametnike suhet, mida analüüsitakse läbi võimu nägude debati. Autor on selle põhjal koostanud analüüsiraamistiku, mis aitab leida vastused püstitatud uurimisküsimustele.

Uurimistöö eesmärgist ja uurimisprobleemist lähtuvalt on käesoleva töö puhul tegemist juhtumiuuringuga. Magistritöö uurimismeetodiks on kvalitatiivne uurimismeetod ning andmeid koguti dokumendianalüüsi, intervjuude ja vaatluste käigus. Töö teoreetilises osas on eelkõige lähtunud noorte osaluse mõistest ning selle kontseptsiooni seosest võimuteooriaga, lisaks on vaadeldud elanike osalust läbi osalusredelite. Töös on teorianana analüüsitud võimu nägude debatt läbi kolme võimu näo (Dahl, 1957; Bachrach & Baratz, 1962; Lukes, 1974 viidatud Selg, 2021).

Töö tulemusena leiti, et noorte osalust oodatakse kohalikul tasandil eelkõige sisendi andmisel ning noorte osaluse tase sõltub suuresti konkreetse omavalitsuse kaasamispraktikate teadlikkusest ning noorte aktiivsusest ja teadlikkusest oma seisukohti sõnastada. Lisaks jõuti töö käigus järeldusele, et suurendada noorte rolli kohaliku tasandi poliitika kaasamises tuleks soovitusena tõsta erinevate osapoolte teadlikkust noorte osalusest ning luua tegevuskava sihtgruppide kaasamise rakendamiseks.

Abstract

The participation of young people in local decision-making processes has been analyzed in the master's thesis, taking into account the expectations about the role of young people's participation in the framework of local institutions. In the course of the thesis, it is found out in which political processes young people are expected to participate and in which processes young people would like to have a say in at the local level. In order to find out the results of the research, the functioning of three different youth councils and their formal and substantive role at the local level have been analyzed.

The following problem is formulated in the thesis: the perceptions of local decision-makers and young people about their roles in policy-making are different and affect the participation of young people in policy processes, in addition, the compliance with the legal definition of youth councils in local governments is different.

The aim of the research is to identify different formats of youth participation among youth councils and to analyze their role in shaping local policy.

According to Arnstein (1969), Jackson (2002) and Hart (1992), sources describing the level of participation have been used as a theoretical basis in the thesis. In addition, the relationship between youth councils, local government leaders and officials has been examined and analyzed through a debate on the faces of the authorities. Based on this, the author has compiled an analytical framework that helps to find answers to the research questions.

Based on the aim of the research and the research problem, this thesis is a case study. The research method of the master's thesis is a qualitative research method and data were collected during document analysis, interviews and observations. The theoretical part of the thesis is primarily based on the concept of youth participation and the connection of this concept with the theory of power. In addition, the participation of residents through participation ladders has been examined. The discussion of the faces of power through the faces of the three powers has been analyzed in theory (Dahl, 1957; Bachrach & Baratz, 1962; Lukes, 1974, referred to Selg, 2021).

As a result of the thesis, it was found that the participation of young people at the local level is expected primarily in the input process, and the level of young people's participation largely depends on the awareness of the involvement practices of a particular municipality and the activity and awareness of young people. In addition, the thesis concluded that increasing the role of young people in local policy involvement should include raising awareness of youth

participation among different stakeholders and establishing an action plan to implement the involvement of different target groups.

Sisukord

Lühiülevaade	2
Abstract	3
Sissejuhatus	6
1. Uurimistöö teoreetiline taust	9
1.1. Noorte osalus ja selle aktualiseerumine	9
1.2. Noorte osalusvõimalused Eestis	10
1.3. Noorte kaasamine	12
1.4. Avaliku poliitika kujundamine sihtgruppide kaasamise vaates	13
1.5. Toimijate suhe ja partnerlus	14
1.6. Osaluse teooriad	15
1.6.1. Sherry Arnstein'i kodanike osaluse redel	16
1.6.2. Jackson'i kaasaegne avalikkuse kaasamine	18
1.6.3. Roger Hart'i noorte osaluse redel	19
1.7. Võimuteooria	20
2. Metoodika	24
2.1. Uurimiseesmärgi käsitlemine lähtuvalt töös püstitatud probleemist	24
2.2. Andmekogumise ja andmeanalüüsi meetod	26
2.3. Valim	29
2.4. Tulemuste analüüsimise meetodid	29
3. Analüüs ja järeldused	31
3.1. Noortevolikogude formaalne roll	31
3.2. Noortevolikogu sisuline roll	38
3.3. Vaatlused	54
Kokkuvõte ja järeldused	57
Kasutatud kirjandus	62
Lisa 1. Intervjuude kava	68
1. Intervjuu kava	68
2. Intervjuude küsimused	68

Sissejuhatus

Aegade jooksul on Eestis toimunud palju muutusi, mis on kasvatanud riigi erinevaid tasandeid elanikke kaasavamaks. Nii kohalikul, kui ka üleriigilisel tasandil on suurendatud erinevate sihtgruppide osalust aina enam ning neile antakse võimalus panustada ühiskonna edusse. Elanike kaasamine otsuste tegemisse on oluline institutsioonide usaldusväarsuse ja huvigrupi nõuannete selgitamise seisukohast (Letki, 2004).

Alates 1960. aastast on elanike ja erinevate sihtgruppide osalus poliitilistes protsessides kasvanud ja otsuste tegemine on muutunud traditsiooniliselt ülalt-alla juhtimiselt alt-üles poliitika kujundamiseks. 1960-1970. aastatel alustati avalike nõupidamistega ning tänaseks on see muutunud võimu jagamiseks otsustajate ja sihtgruppide vahel. (Jackson, 2001)

Eesti avaliku halduse toimimises ja struktuurides on toimunud palju uuendusi, mis on loonud nii kohaliku- kui ka üleriigilise tasandi sihtgruppe kaasavamaks. Demokraatia toimimiseks ja võimu teostamiseks on vaja kaasata otsustusprotsessidesse elanike, seal hulgas on oluline kaasata ka alaesitatud sihtrühmasid ning neid sihipäraselt järele aidata (OECD, 2019). Üheks grupiks, kelle hääl jääb tavaliselt nõrgaks on noored (Centar, 2020). Noorte kaasamine huvigrupina on oluline, sest annab noorele võimaluse panustada kooliealisena, kasvatades teadlikkust enda seisukohtade kujundamisest ja sõnastamisest, poliitika kujundamise etappidest, kohaliku omavalitsuse (*edaspidi KOV*) toimimisest ning haldusmehhanismidest, sealhulgas seob noore omavalitsuse edasise toimimisega.

Lisaks Austriale, Norrale ja mitmetele teistele Euroopa riikidele, on Eesti üks nendest riikidest, kus lisaks noorte kaasamisele otsustusprotsessi, on antud ka hääleõigus 16.-17. aastastele noortele omavalitsuse volikogu valimisel (Eesti Noorteühenduste Liit). See on üks võimalus, et kasvatada noorest teadlik ühiskonnaliige ja kaasata otsustusprotsessi võimalikult varajases staadiumis. Lisaks on valimisea langetamine andnud võimaluse osaleda nendel noortel, kes muidu seda avalikult teha ei julgeks või ei sooviks. Noorte osalus on aga valimisprotsessist palju laiem mõiste, mille tegevuse tulem peaks noorest kasvatama teadliku kodaniku, kes soovib panustada kodukoha arengusse. Valimisea langetamine on suurendanud noorte kaasatust ühiskonna elu kujundamisel, kuid ei mõjuta protsessi otseselt nagu seda noorte osalus.

Käesolev uurimistöö analüüsib noorte osalust kohaliku tasandi otsustusprotsessidesse Eesti näitel. Töö autor töötab osalusvaldkonnas ning igapäevaselt tegeleb noortevolikogude töö võimendamise ja ametnike teadlikkuse tõstmisega. Olles ise valdkonnaga seotud on autor

märganud, et üks osa noortevolikogudest on poliitika kujundaja rollis ning panustavad otseselt kohaliku tasandi otsustusprotsessidesse, kuid teine osa noortevolikogudest on sündmuste korraldaja rollis ning ei osale poliitika kujundamises. Autor on arvamusel, et noorte osalusvõimalused ja kaasamispraktikad on väga aktuaalsed ning valdkonna arenguks vajavad põhjalikumalt uurimist ning heade praktikate välja selgitamist.

Töös püstitatud uurimisprobleem on järgmine: osalusvaldkonna otsustajate ja noorte arusaamad nende rollidest kohalikul tasandil poliitika kujundamisel on erinevad ning mõjutavad noorte osalust poliitika protsessides, lisaks on kooskõla noortevolikogude õigusliku määratlusega on erinev. Noorsootöö seaduse järgi noortevolikogu linna- või vallavolikogu juures tegutsev nõuandva õigusega noortest koosnev osaluskogu (NTS §3 lg 6). Uurimistöö autor on oma igapäevatöös tähendanud, et noortevolikogud on Eestis väga erineva tasemega ning nende osalus sõltub suuresti neid ümbritsevast toimijatest, nende omavahelisest suhtest ning omavalitsuse poolsest kaasamise kogemusest ja tahtest. Eestis on 2022. aastal 55 noortevolikogu ja 21 noorte aktiivgruppi (Osaluskogud Eestis a.).

Uurimisprobleemist tulenevalt on töö eesmärgiks uurida noorte osaluse erinevaid formaate osalusvaldkonnas ning selgitada välja noortevolikogude roll kohaliku tasandi poliitika kujundamisel.

Magistritöö koosneb kolmest osast. Esimene osa annab ülevaate teoreetilisest lähenemisest, mis hõlmab enda alla osaluse- ja võimuteooria.

Teine peatükk annab ülevaate uurimistöö metoodikast ning seal selgitatakse põhjalikumalt uurimisprobleemi ja eesmärgi. Autor on vastavalt töö eesmärgile püstitanud järgmised uurimisküsimused:

1. Milliste muutujate abil on võimalik seletada eritüübiliste noortevolikogude tekkimist?
 - 1.1. Millised on noortevolikoguga seotud toimijad?
 - 1.2. Milline on noorte ja otsustajate võimusuhe?
 - 1.3. Kuidas asetuvad eri tüüpi noortevolikogud kohaliku omavalitsuste poliitika kujundamise protsessi?
2. Kuidas näevad noored ja võimuesindajad noorte osaluse rolli kohalike institutsioonide tegevusraamistikus?
 - 2.1. Milliseid muutusi on noortevolikogud kohalikul tasandil ellu kutsunud?

2.2. Kuidas tajub noortevolikogu oma rolli esindusorganisatsioonina ja millist kasu saavad organisatsioonist kohaliku tasandi noored?

3. Millistes kohaliku tasandi poliitikate sisuteemades on noored otsustusprotsessi kaasatud?

3.1. Miks on noored kaasatud nende välja toodud teemadel?

3.2 Milliste valdkondade otsustusprotsessides sooviksid noored veel olla kaasatud?

Töö viimases osas esitatakse analüüs, järeldused ja soovitused.

1. Uurimistöö teoreetiline taust

1.1. Noorte osalus ja selle aktualiseerumine

Riigi ja selle struktuuride valitsemise juures on erinevatel sihtgruppidel soov ja pühendumus neid mõjutavaid otsuseid suunata ja selle protsessis suuremat võimu omada (Jackson, 2002). Seega on aina aktuaalsem erinevate sihtgruppide kaasamine ja osalus neid puudutavate valdkondade kujundamisel. Erinevate osalusvõimaluste kasv on tõstatanud ühiskonnas küsimuse avaliku osaluse eesmärkide kohta ning suunanud valitsusjuhte nii kohalikul, kui ka üleriigilisel tasandil erinevaid sihtgruppe kaasama (Lowndes, Pratchett, Stoker, 2000).

20. aastat tagasi kui Euroopa Liit alustas noorte osaluse arendamist, siis pöörduti otse riikide valitsuste poole, sest neid nähti kui peamisi osapooli, kelle läbi noorte osalust arendada. Esimeses Euroopa noortepoliitika dokumendis (nn valge raamat) on noorte osalus ja selle arendamine üks valdkond, kus eelkõige kirjeldatakse tingimusi, mis võimaldavad noortel osaleda demokraatlikus ja avatud ühiskonnas. Kirjeldatakse järgmist „kuulake ära, mida noortel on öelda ja pakkuge kohaliku initsiatiivi foorumis, julgustage liikmesriikide vahelist efektiivsemat koostööd, pakkuge välja konkreetsed ideed olemasolevate programmide raames, andke noorte dimensioonile kõrgem profiil kõikides strateegiates” (European Communities, 2001). Dokumendis on sõnastatud, et noori tuleks kaasata aktiivselt ühiskonnaellu läbi erinevate meetodite. Näiteks läbi informeerimise, kaasamine meedias, vabatahtliku töö, noorteprojektide ja läbi noorte omaalgatuste toetamise. Lisaks toodi välja, et on oluline osaleda institutsioonides nagu noortekogud, -parlamendid, -paneelid. (ibid.)

Viimaste aastakümnete jooksul on noortepoliitika ja osalus ühiskonnas kasvanud kogu maailmas (Sukarieh & Tannock, 2015). On oluline mõista, kuidas noortele pakutavat võimalust ja omavalitsusele suunatud sisendit efektiivselt ära kasutada ning selle tulemusel ka edukamaid poliitikaid ellu viia. Noorte osalust nähakse nii kirjanduses kui ka poliitilistes diskursustes kui noorte kaasamist otsustusprotsessidesse juhtimis- ja valitsemistasanditel (Lentin & Ohana, 2008; Fleming, 2013). Hart (1992) toob välja, et riik on sedavõrd demokraatlik, kui võrd on kodanikud ja ühiskond kaasatud otsustusprotsessidesse ning seda tuleks teha järk-järgult kaasates uut põlvkonda ning arendades nende teadmisi. Lisaks on Hart kirjeldanud osalust kui protsessi, mis on seotud otsuste ja arvamuste jagamisega elukorralduse üle. See tähendab, et noorel peab olema võimalus õppida ja harjutada otsustusprotsessis osalemist, mis on otseselt seotud tema enda elukorraldusega. (Hart, 1992)

Brodie et al (2009, pp 4-5) toob välja kolm osaluse mõõdet:

- avalik osalus: indiviidide kaasamine erinevatesse struktuuridesse ning demokraatlike institutsioonidesse (valimised/hääletamine; kuuluvus formaalsetesse organisatsioonidesse),
- sotsiaalne osalus: kollektiivsed tegevused, mille osana võivad üksikisikud olla kaasatud (vabatahtlik töö; kodanikuühendused),
- individuaalne osalus: valikud ja tegevused, mida indiviidid igapäevaselt teevad ning selle tulem ja mõju ühiskonnale, milles nad soovivad elada.

Osaluskogud on Eestis seotud kõigi kolme mõõtmega. Avalik osalus kirjeldab eelkõige noortevolikogude toimimist, kus organisatsioon on kaasatud näiteks volikogu komisjonidesse. Sotsiaalne osalus asetub osalusvaldkonna mõistes eelkõige mitte-formaalsete aktiivgruppide toimimisse, kus noored on ühinenud ning tegutsevad kollektiivselt. Individuaalne osalus on seotud eelkõige noortevolikogu siseselt positsioonide jagamisega, kus iga liige panustab kindla ja endale sobiva valdkonna arengusse.

Farthing (2012) toob välja, et noorte osalus on justkui protsess, kus noored aktiivsete kodanikena osalevad, avaldades oma seisukohti ning saades sellele tagasisidet. Holdsworth (2001) laiendab noorte osaluse mõistet veelgi, lisades, et osalemine on viis ühiskonna toimumisviiside vaatlemiseks, olukorra tajumiseks ja pöördumiste tegemiseks. Uurijad on kindlaks määranud kolm domineerivat põhjendust, et noorte osalust juhtida: sotsiaalse õigluse ja noorte esindatuse tagamine, kodanikuühiskonna ülesehitamine ning noorte arengu edendamine (Zeldin, Camino, Calvert, 2007).

1.2. Noorte osalusvõimalused Eestis

Eestis on noorte osalus üks osa noorsootööst (NTS § 4 lg 3), aga selle tegevusala on palju laiem. Noorsootöö on tingimuste loomine noore isiksuse mitmekülgseks arenguks, kuid noorte osalus on tegevus, kus noor saab mõjutada poliitilist protsessi ja osaleda ühiskonnaelu kujundamisel.

Eestis loetakse nooreks 7-26. aastast füüsilist isikut (NTS § 3 lg 1), kuid erinevatel vanustegruppidel on erinevad soovid osalemiseks. Noorel on võimalik osalust praktiseerida koolis, protestidel osaledes, erinevates kampaaniates, organisatsioonides, noortekeskustes ning kohalike omavalitsuste juures olevates osaluskoogudes. Noorte osalemist poliitilistes ja ühiskondlikes protsessides peetakse demokraatliku riigikorra edasiviivaks jõuks, mis parandab

kliendi suhtes teenuste kvaliteeti ja tulemusi, lisaks arendab sotsiaalsel õiglust. Seetõttu on ka viimastel aastakümnetel keskendatud osaluse edendamisele ning pakutud noortele võimalusi osaleda nii kohalikul, riiklikul kui ka maailmatasemel. (Badham & Wade, 2010)

Eriti olulisena nähakse noorte osalust kohalikul tasandil, sest see loob sideme kodukohaga. Kohalikul tasandil on noorte osaluse väljundiks eelkõige noortevolikogu. Noortevolikogu eesmärgiks on anda nõu linna- või vallavolikogu noori puudutavates küsimustes. Eestis on 2022. aasta seisuga 76. omavalituses osaluskoogu, millest 55 moodustavad formaalsed noortevolikogud ja 21 mitteformaalsed aktiivgrupid (Osaluskoogud Eestis a.) Noorte osalus kohaliku tasandi poliitika kujundamises on eriti oluline, sest see võimaldab kasvatada aktiivseid elanike ja soodustada demokraatia arengut läbi elanike kaasamise. Noorte kaasamine ja osalemine omavalitsuste arengutegevustes ja otsustustes on kahepoolne protsess, see tähendab, et ei ole võimalik rääkida noorte osalusest, kui neid ei kaasata. (Bruus & Dibou, 2019)

Eestis on vastu võetud Noortevaldkonna arengukava 2021-2035, mis sätestab põhised suunad ja eesmärgid noortevaldkonnas. Üheks arengukava strateegiliseks eesmärgiks on suund “hoog” ehk noorte õiguste kaitsmine riigis ja noorte aktiivse osaluse toetamine. Ühe tegevussuuna arendatakse noorte osalemist ja arvamuse ärakuulamist kõigil valitsustasandil. (Haridus- ja Teadusministeerium)

Osalus on vormina ja mõõtena erinev. Eestis on nii formaalseid kui ka mitteformaalseid osalusvõimalused (Bruus & Dibou, 2019, lk 67).

- Formaalsed kogud: noortevolikogud, maakondlikud noortekogud, nõukogud, õpilasesindused (nende tegevus on regulaarne ning põhineb vastuvõetud põhimäärusel või põhikirjal).
- Mitteformaalsed kogud: algatus- ja aktiivgrupid (noortest koosnev grupp, kellel puudub ametlik toimimise dokument, kuid eesmärk on sarnane nagu formaalsetel kogudel, ehk esindada noorte häält ühiskonnas, tegevus ei pruugi olla nii regulaarne).
- Eesmärgistatud noorte osalusplatvormid: noorte kaasamine avaliku debati või dialoogi raames konkreetse otsuse langetamises või sisendi saamiseks. Toimub enamasti ühekordse tegevusena, millel on kindel algus ja lõpp.
- E-osalusvõimalused: noorte kaasamine digitaalsete platvormide kaudu otsustusprotsessi.

- Noorte protestid: eesmärk mõjutada avalike otsuste tegemist või anda juba tehtud otsustele tagasisidet. Tavaliselt on protest suunatud ühe kindla poliitika suunas ning võib hõlmata ka teisi ühiskonnagruppe kui ainult noored. (Centar, 2020)

1.3. Noorte kaasamine

Deutsch (1985) toob välja, et kui otsustusprotsessi on kaasatud inimesed, keda otsus mõjutama hakkab, siis tunnevad nad, et otsused on õiglasemad ja seeläbi ka kergemini aktsepteeritavad. Sihtgruppide kaasamine võib olla erinev, kuid laialt levinud on traditsioonilised meetodid nagu konsultatsioonid ja avalikud koosolekud. Samas võib kaasamine olla ka struktuurne või mitte, ehk kas läbi konkreetse ühenduse ja korrapäraselt või vajaduspõhiselt. (Lowdnes, Pratchett, Stoker, p 208)

Noorte kaasamine on üks osa osalusest, ilma kaasamiseta ei saa olla osalust ja vastupidi. Selle idee lähtub kaasjuhtimise põhimõttest, mis eeldab võimu ja vastutuse jagamist (Berkes, 1991, 12). Noored saavad otsustusprotsessides osaleda, kui neile antakse võimalus enda seisukohtade sõnastamiseks ning kui otsustajad ootavad noorte osalust poliitikate kujundamisel. Noortevaldkonnas võeti kaasjuhtimise mõiste kasutusele 1971. aastal, sellega taheti öelda, et noortega tuleks neid puudutavates otsustes arvestada ning poliitikat kujundada sihtgruppi kaasates (Lentin & Ohana, 2008; Fleming, 2013).

Noorte kaasamise definitsioonid rõhutavad osalemise tähtsuse juures just struktuure. Siiski on kalduvus tõlgendada noorte osalust kui noorte kaasamist struktureeritud ja formaliseeritud mehhanismide kaudu. Esimene neist on struktureeritud ja pikaajalisem lähenemine noorte osalusele ning noori kaasatakse läbi poliitika. Teine on kas ühekordne või juhuslik kaasamine, enamasti teemapõhiselt ning mitte ametlikult. (Bell, Vromen, Collin, 2008)

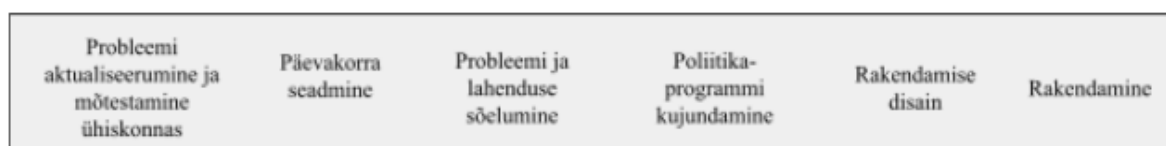
Collin'i (2008) sõnul on ka teenused ja programmid, mille loomesse on kaasatud noori, tõhusamad ja saavutavad soovitud tulemuse. Saar (2002) on öelnud, et noortevolikogude kaasamine sõltub palju noortest endast, kui aktiivsed on eestvedajad ja kui osavalt saadakse meeskond ühiste eesmärkide nimel tegutsema. Lisaks väidab ta, selleks, et noortevolikogud saaksid täita oma peamist eesmärki, arutada noori puudutavaid küsimusi ning teha ettepanekuid noorte vajadustest ja huvist lähtuvalt volikogule ja valitsusele, on vaja muuta ka linna- ja vallajuhtide ning ametnike suhtumist noorte kaasamisse. (Saar, 2002)

Noortepoliitika ja noortevolikogude olemus on seadusega vähem reguleeritud kui muud poliitikavaldkonnad, seega sõltub nende tugevus poliitika kujundajana suuresti valdkonna poliitikute ja ametnike soovist ning tahtest.

1.4. Avaliku poliitika kujundamine sihtgruppide kaasamise vaates

Avaliku poliitika kujundamist võib kirjeldada kui ühiskonnas tekkinud probleemidele lahenduste leidmist (Sootla, 2021, lk 360). Ühiskonna korraldus ehk valitsetus saavutatakse avaliku võimu institutsioonide, toimijate ja kodanike koostöös, mis on seotud eesmärkide seadmise, probleemide ja lahenduse sõelumise ning poliitika arendamise ning rakendamise kaudu. Eelkõige korraldab poliitika kujundamist valitsus, kuid laiemalt kaasatakse ka erinevaid osalisi nagu kodanikud ja huvirühmad. Valitsetus jaguneb kaheks: koosvalitsetus ehk avaliku võimu ja teiste toimijate ühine tegutsemine valitsetuse tagamisel läbi läbirääkimiste ja ühise otsuse kujundamise ning enesevalitsetus ehk vorm, kus kodanik saab ise enda eluga hakkama. Samuti võivad ennast valitseda ka toimijate rühmad, näiteks noortevolikogud ise. (Kalev, 2021a, lk 27)

Poliitikakujundamise kui protsessi vaate mõtestamine arenes läbi politoloogia ning püüdis selgitada võimueliidi kogemuslikku ja omahuvidest lähtuvat poliitilise otsustamise mehhanisme (Sootla & Viks, lk 206-207). Selgitamaks välja noore osaluse olemust kohaliku tasandi poliitika kujundamises tuleks vaadelda poliitika kujundamise protsessi ning analüüsida, millistes konkreetsetes tegevustes oodatakse noorte osalust. Oluline on mõista, et poliitikakujundamise mudel ei ole etapiline, vaid iga osa sellest etapist on sama tähtis.



Joonis 1. Lineaarse poliitikaprotsessi etapid. Allikas: Sootla, 2021, autori täiendatud.

Joonis 1. Selgitab lineaarse poliitikaprotsessi etappe, kus esimeses osas toimub probleemi aktualiseerumine ja mõtestamine. Probleem saab alguse ühiskonnas ja muutub aktuaalseks jõudes kohaliku tasandi valitsusse. Järgmise osana seatakse päevakord, ehk millistest teemadest poliitika kujundamise võtmes räägitakse ning mis seatakse agendaks seadusandliku võimu jaoks. Järgmine etapi osa on probleemi ja lahenduse sõelumine ning sealhulgas ka struktureerimine, kus mõtestatakse lahti probleem, sest poliitikalahendus saab olla ootuspärane vaid siis, kui lahendust ootav probleem on selgelt määratletud (Kattai & Sootla, 2021).

Poliitikaprogrammi kujundamise (sh poliitika valiku otsused) osas analüüsitakse, kuidas poliitilis-administratiivne programm loob kohalikule valitsusele ja volikogule õigusakte, dokumente jms, ehk mida peetakse oluliseks, et programmi rakendada (Kalev, 2021b, lk 157-158). Rakendamise disain (sh legitimeerime) on toimumingu lõppfaas, kus luuakse suhe poliitikast mõjutatud elanike ja võimuorgani vahel. Selleks, et rakendamine oleks legitiimne, siis on oluline, et erinevad sihtgrupid on olnud kaasatud poliitikaprogrammi planeerimisse. Oluline on märkida, et kõik poliitika protsessi osad on sama olulised ning ei ole eraldiseisvad, kuid olukord konkreetse poliitika protsessis võib olla erinev ning sõltuv poliitika rakendamisest.

Kohaliku tasandi osaluse vaates on oluline, et poliitika protsessi oleks tervikuna kaasatud erinevad sihtgrupid, sh noori esindavad kogud. Nagu poliitika protsessis on oluline erinevate etappide koosmõju, siis huvigrupid peaksid osalema terve protsessi vältel. Poliitika kujundamine ja probleemide määratlemine on üha enam avatud paljudele sihtgruppidele ühiskonnas. Samuti on oluline pakkuda sihtgruppidele omavalitsuse poolt tuge ning luua erinevad formaadid partnerluseks. Noortevolikogu vaates saavad nad volikogu istungitel osaleda, kuid positiivne on, kui noortevolikogu liikmed on kaasatud ka volikogu komisjonide töösse (Saar, 2022). Viisist, kuidas kujuneb poliitikasisend, sõltub suurel määral see, milliseks kujuneb järgnev poliitika protsess (Sootla & Viks, 2021, lk 220).

Poliitika protsessi analüüsis on aina olulisemaks uuritavaks teemaks tõusnud päevakorra seadmine ja sellega seotus tegevused. Kui varasemalt püüdsid uuringud keskenduda teemade sisule ja tähendusele, siis nüüd on aktuaalsemaks muutunud poliitika mehhanismide mõtestamine (Sootla & Viks, 2021). Ehk aina olulisem on uurida, kes poliitika probleemi tõstatas, kuidas see jõudis päevakorda ja milliste mehhanismidega on selle arutelu seotud.

1.5. Toimijate suhe ja partnerlus

Smith ja Beazley (2000) töid välja, et osaluse üheks edukaks komponendiks osapoolte vaheline partnerlus. See tähendab, et üks struktuuri osa ei saa toimida ilma teiseta ning vastupidi. Lisaks kui vaadelda noorte osaluse kontseptsiooni, siis just poliitika kujundamise aspektis on noorte jaoks oluline partnerlus volikoguga, ilma milleta ei ole võimalik ideid ellu viia. Ka Arnstein (1969) tõi osalusteoorias välja partnerluse ehk koostöö ja läbirääkimised kodanike ning otsustajate vahel. Smith & Beazley (2000) on analüüsinud partnerluse tüpoloogiaid, kus vaadeldakse võimuesindajate ning partnerite rolli protsessis ning etappides osalusel.

Formaalne	Partnerite nominaalne kaasamine. Võimuesindajad on domineerivas rollis ja partnerid on iga protsessi etapis vähe kaasatud.
Konsultatiivne	Partnerlus on jätkuvalt tugevalt võimuesindajate kontrolli all, kuid osapooltega konsulteeritakse mingil määral ja lubatakse ellu viia mõningaid muudatusi.
Osaluspõhine	Partneritel on suurenenud ja sageli ka võrdne ligipääs otsustusraamistikule ning oma seisukohtade kujundamisele. Tihti kujundavad partnerid poliitikat.
Autonoomne	Partnerlus areneb iseseisvalt ja oma identiteedis, millesse partnerid on kaasatud. Kõigil partneritel on võrdne juurdepääs otsustusprotsessi ning poliitika kujundamise mehhanismide juurde.

Tabel 1. Partnerluse tüpoloogiad. Allikas: Smith & Beazley, 2000.

Tabel 1. kirjeldab partnerluse erinevaid tüpoloogiaid. Partnerluse juures on oluline võimu jagamine, ehk kui palju annavad võimuesindajad võimaluse osaluseks erinevatel sihtgruppidel. Konsultatiivseks partnerluseks võib lugeda ka ühepoolset kaasamist, kui võimuesindaja poolne kaasamine käib läbi sisendi kogumise, aga tegelikult ei ole teada, kas ja kuidas jõudis sihtgrupi idee poliitikasse. Osaluspõhist ja autonoomset partnerlust võib lugeda koosloome vormiks, kus sihtgrupp on suuremal või väiksemal määral mõjutanud poliitika protsessi. Autonoomses partnerluse tüpoloogias on partnerlus midagi iseseisvat, mis areneb osapoolte huvist ja võimu jagamise soovist ning teenused on delegeeritud.

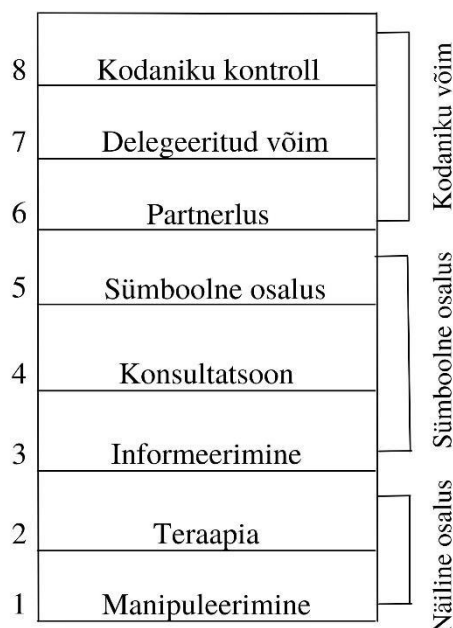
1.6. Osaluse teooriad

Osaluse teooriad selgitavad toimija kvalifitseerumist osaluse mõõtmel ning aitavad leida osaluse tähtsuse ning sihtgruppide kaasamise praktikad tuginedes teoreetilisele allikale. Klassikaline osalemise raamistik, mille Arnstein 1960. aastatel koostas, on lähtepunkt kodanike osaluse analüüsimisel ja otsuste tegemisel (Burns et al. 1994, P 158). Arnsteini redel kirjeldab osalemise hierarhiat, mis ulatub mitteosalemisest kuni märgilise tasemeni- kodaniku võim. Hart'i (1992) osaluseredel spetsialiseerub just noorte osaluse mõõtmele ja väidab, et täiskasvanud kipuvad sageli noorte pädevust alahindama kasutades neid samal ajal protsessides mõne põhjuse mõjutamiseks. Jackson (2002) toob elanike osaluse juurde lisaks vormilisele struktuurile ja tegevustele ka kaasamise astmete omadused.

1.6.1. Sherry Arnstein'i kodanike osaluse redel

Arnstein'i (1969) kodanike osaluse redelit peetakse üheks klassikalisemaks osaluse teooriaks, mille eesmärk on võimalikult suure hulga elanike kaasamine ja osalus. Arnstein tugineb oma teoorias deklaratsioonile, et elanike osalus on nende jõud. Ta väitis, et osalust ei saa olla ilma võimu jagamiseta või ülekandmiseta. Võimu ümberjagamine võimaldab kaasata neid, kes on poliitilistest ja majanduslikest otsustusprotsessidest eemal. Selle strateegia abil määratakse, kuidas jagatakse informatsiooni ning kes on konkreetne sihtgrupp, keda soovitakse kaasata. Lisaks loob see eesmärged ja suundi, millega poliitika kujundamises arvestama peab. (Farthing, 2012; Arnstein, 1969)

Arnstein'i osaluse tüübid jagunevad kaheksale osalustaseme tüpoloogiale, mis aitab selgitada illustreerivalt osaluse taset. Arnstein (1969, p 217) tõi kriitikana välja selle, et elanike kaasamise protsessid olid mõeldud välja selleks, et asendada tõelist osalust. Ehk eesmärk ei ole niivõrd võimaldada inimestel osaleda poliitikaprotsessis ja kavandada ning mõjutada seda, vaid otsustajate eesmärk on elanike harida. Ehk kui kodanikule ei anta võimu, et poliitika protsesse mõjutada, siis tegelikult ei ole ka osalust (Jackson, 2002).



Joonis 2. Kodanike osalemise redel. Allikas: Arnstein, 2019.

Joonis 2. kirjeldab Arnsteini järgi kodanike osalust. Redel jaguneb kaheksaks osaks, mis omakorda jaguneb kolmeks: näiline osalus (redeli astmed 1-2); sümbolne osalus (redeli astmed 3-5) ja kodanike võim (redeli astmed 6-8).

Redeli esimest astet ehk manipuleerimist võib lugeda kui osaluse illustreerimiseks, kus avalikud institutsioonid, organisatsioonid ja administratiivpool eksitavad elanike ehk annavad neile näilise võimaluse osalemiseks. Sihtgruppidele antakse võim protsessis, mis tegelikult on loodud nende võimu takistamiseks. Arnstein'i (2019) sõnusti on see olukord, kus elanikud paigutatakse näiteks komisjoni, et neid harida või nende vaateid kujundada, kuid tegelikult tähistab see hoopis osaluse moonutamist.

Redeli teine aste ehk teraapia loeb osalemist viisil, kui ametnikud püüavad moonutada olukorda, ehk tekitavad elanikes tunde justkui nendes oleks probleem, kuigi probleem on hoopis väljakujunenud institutsioonides ja poliitikas.

Kolmas aste ehk informeerimine on justkui esimene ja oluline samm osaluse laiendamisel, kus elanike teavitatakse nende õigustest, kohustustest ja valikutest. Seda astet võib lugeda kui esimese sammuna osaluse suunas, kuid tegemist on ühesuunalise teabe levitamise osalusvormiga ilma tagasisidet andmata.

Neljas aste ehk konsultatsioon on Arnstein'i järgi elanike arvamusega arvestamine. Inimesi nõustatakse läbi juba tehtud uuringute ning sisendi panus jääb vaid idee tasemele. Sellist osalust mõõdetakse kvantitatiivselt, ehk kui palju inimesi osales näiteks koosolekul või kui palju vastas küsitlusele.

Sümboolne osalus ehk 5. aste Arnstein'i järgi on kodanike osalus läbi piiratud mõju ehk rahvast kaasatakse vaid selleks, et näidata nende osalust.

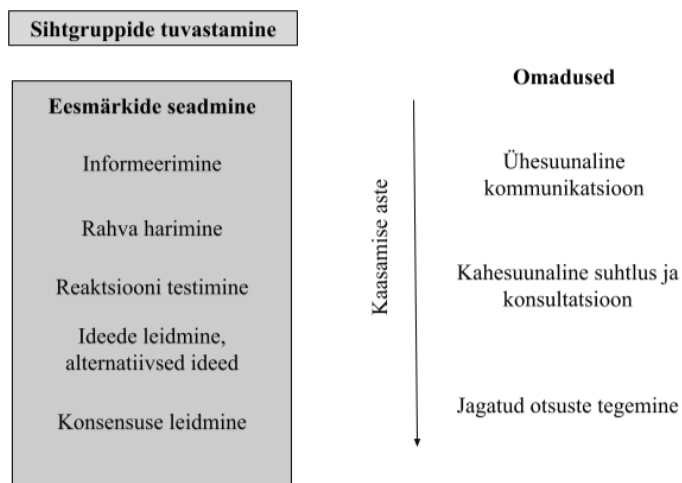
Redeli 6. aste on partnerlus, mis toimub siis kui avalikud institutsioonid või ametnikud võimaldavad kodanikel pidada läbirääkimisi paremate lahenduse üle, sh ka esitada erinevaid taotlusi või jagada toetusi. Ehk teisisõnu on see olukord, kus toimuvad läbirääkimised kodanike ja otsustajate vahel.

Delegeeritud võimudeks ehk 7. astme osaluseks saab lugeda olukorda kui avalikud institutsioonid loobuvad mingil määral teatud kontrollmehhanismidest, juhtimisest, otsustusõigusest või rahastamisest. Näiteks toimivad nii erinevad kodanikuühendused, mille ülesandeks on programmi haldamine, mitte ainult avaliku institutsiooni poolt juhitud programmis osalemine.

Viimane redeliaste on kodaniku kontroll ehk olukord, kus osalejad saavad juhtida programmi või institutsiooni ning vastutavad täielikult poliitika elluviimise eest. (ibid.)

1.6.2. Jackson'i kaasaegne avalikkuse kaasamine

Jackson (2002) tutvustab strateegilist elementi, mis tähendab, et analüüsiks ja planeerimiseks kulub aega enne mis tahes avalikkuse kaasamise protsessi algatamist. See analüüs koosneb sidusrühmade tuvastamisest ja analüüsimisest ning asjakohaste eesmärkide seadmisest.



Joonis 3. Avalikkuse kaasamise etapid. Allikas Jackson, 2002

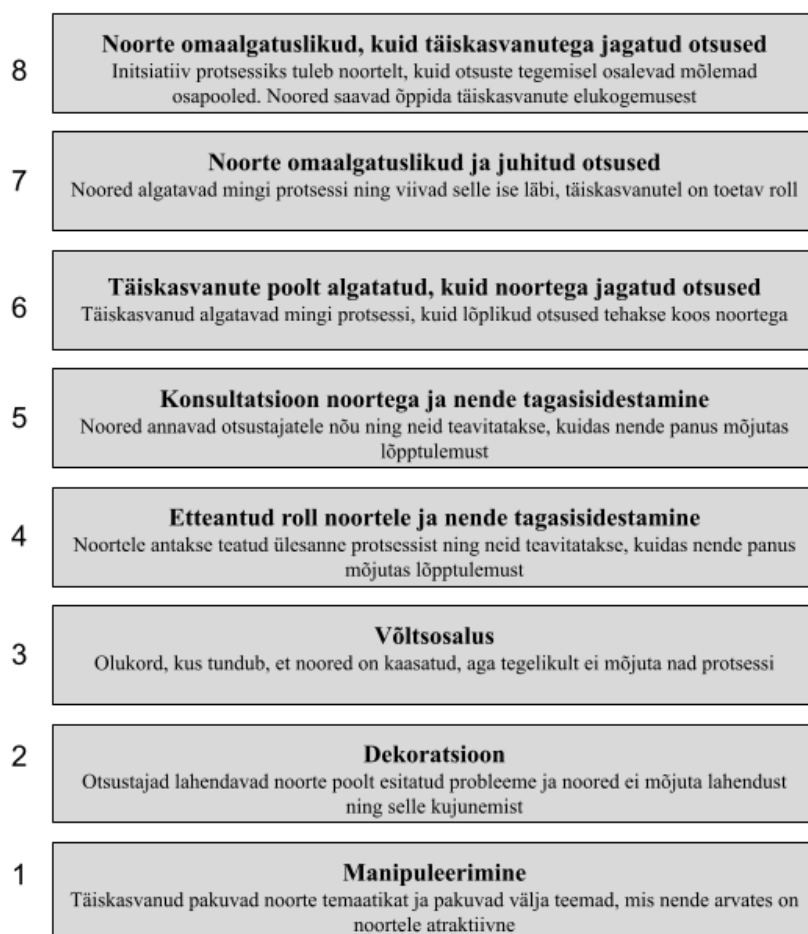
Abs (1991) soovib vastavalt Jacksonile tuginedes koostada kõikehõlmavad sidusrühmade nimekirjad, mis hõlmavad kõiki huviseid, sealhulgas kohaliku tasandi inimeste omi. Enne planeerimisprotsessi algust tuleb üldsust pooleliolevast plaanist teavitada ja avalikkuse kaasamine on selles etapis suunatud teadlikkuse tõstmisele ja huvi tekitamisele. Nõuetekohase käsitlemise korral võib see avalikkuse kaasamise etapp alata ausate ja konstruktiivsete suhete protsessi kogukonna ja planeerimisagentuuri vahel. Siiski on valitsustel kalduvus läheneda nendele eesmärkidele kahe konkreetse tegevuse kaudu – ajalehekuulutused ja avalikud koosolekud. Avalik koosolek kui avalikkuse kaasamise mehhanism on liigselt ülekasutatud ja halvasti rakendatud (Connor, 1990; Dorsey et al., 1994). Rahvahariduse vaates on oluline, et info oleks kättesaadav kogukonna gruppide kaudu ja meetodid oleksid tasuta sh. läbi tõhusa suhtlusvahendi (Fazio & Gilbert, 1986). Kui ideed on välja töötatud või eelnõud valmis, siis on vaja levitada neid ka laiemaks kogukonnaga konsulteerimiseks. Traditsiooniliseks vahendiks peetakse rahvakoosolekut, kuid Connor (1990) ja Dorsey et al. (1994) soovivad alternative nagu vähem formaalsed avatud uste päevad, fookusgrupid ja küsitlused. Eesmärk ei ole vaheplaani otsuseid "müüa", vaid arutleda ja koguda tagasisidet loodud ideedele (Jackson, 2002). Ideede genereerimise etapp on avatud ja tugineb sihtgrupi asjatundlikkusele, mida võib pidada ka eksperthinnangu andmiseks ning konsensuse otsimise etapis tehakse koostööd ja jagatakse võimu.

1.6.3. Roger Hart'i noorte osaluse redel

Hart (1992) väidab, et tihti kipuvad täiskasvanud noorte pädevusi alahindama ja sellest tulenevalt mõjutavad ise noorte osalust protsessis. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Arenguprogramm (United Nations Development) kirjeldab tõhusat ja sisukat osalust läbi kolme omaduse:

- konsultatiivne: noorte häält kuulatakse läbi täiskasvanute määratud konsultatsiooni,
- noorte juhitud osalemine: noortel on otsene mõju otsuste tegemisel ning kogukonnas,
- koostöö: noored osalevad regulaarselt poliitilistes otsustusprotsessides. (UNDP, 2013)

Lisaks Arnsteini kodanike osalusele on Hart (1992) kitsendanud redeli suunda noorte osalusele ja selle raamistikule. Harti redelil on kaheksa astet, millest kolm alumist kirjeldavad osalust, mis tegelikult on näiline ja noori mitte-kaasav ning redeli astmed 4-8 kirjeldavad noorte osaluse erinevaid tasandeid. Kuid nagu joonisel 4. kirjeldatud, siis noorte osalus võib ka konkreetsetes tegevustes erinevatel osalusastmetel paigutada.



Joonis 4. Noorte osaluse redel. Allikas: Hart, 1992.

1.7. Võimuteooria

Avaliku poliitika kujundamise keskseks toimijaks on riik ehk avalik võim, antud magistratöös raames käsitletakse kohaliku omavalitsust kui avaliku võimu struktuuri. Elanike osalust võib kirjeldada kui inimeste võimu mõjutada otsuseid ning see küsimus tekitab poliitilise konflikti erinevate toimijate võimusuhtes. Just võimu jagamine võimaldab sihtgruppidel, kes on tõrjutud poliitilistest ja majanduslikest protsessidest, olla teadlikult osa kaasamise protsessis (Arnstein, 2019). Võimu jagamine pole alati erinevate osapoolte tahe, noorte osaluse vaates on oluline mõista ka võimu jagamise kaugemaid mõjureid. Selleks, et mõista noorte osaluse taset ning võimalusi osalust võimestada on vaja mõista noorte osaluse võrgustiku toimijate omavahelist suhet. Ball (1992: 14) on öelnud, et võim on vaieldamatult sotsiaal- ja poliitikateooria üks kõige olulisem organiseerimise kontseptsioone.

Võimu mõistes tundub justkui see oleks kõikjal, ehk ei ole aru saada kes võimu omab, aga samas võib väita, et võim on asi, mida saab edasi anda (Selg, 2021, lk 186). Poliitika kujundamise vaates võib tunduda, et ei olegi aru saada, kelle on võim otsustada poliitika valikute üle, eelkõige kui kaasatakse erinevaid sihtgrupe. Samas kui kohaliku tasandi otsustajad delegeerivad mingis osas võimu noortele, siis tundub vastupidiselt, et võim ongi midagi, mida saab edasi anda. Igal juhul mõjutab võimu olemus noorte osaluse taset ja osalust poliitika kujundamises.

Võimu nägude debatt

Võimu nägude debati läbi mõistetakse võimu pigem pluralistlikus ja biheivioristlikus vaates kui sisulist inimestevahelist suhet (Hay, 2002, p 169).

Võimu esimene nägu väljendub olukorras, kus A-l on võim B üle ning ta saab panna B-d tegema seda, mida muidu teine osapool ei teeks, ehk nullusummamäng, kus peegeldub A võim kui B-l see puudub. Tegemist on ilmse huvide konfliktiga asjaosaliste vahel, kus B ei muuda A tõttu vaid enda käitumist, vaid A huvid on vastuolus B enda tõeliste soovidega. (Dahl, 1957 viidatud Selg 2021)

Noorte osaluse vaates on võimu esimene nägu väljendunud, kui üks osapool (näiteks KOV tasandi otsustajad) kaasavad noori näiliselt, kuid noored mõistavad, et tegelikult ei ole nende antud osalusel mingit mõju ning toimija omab võimu, kuid noortevolikogu mitte. Seega osapooltel on täielik teadmine enda ja teiste toimijate huvidest ning seda peegeldab ka nende käitumine, mis on ratsionaalse valiku teooria alus (Selg, 2021, lk 191). Võimu esimest nägu vaadeldakse eelkõige kui otsuste tegemist ning see toimub ametlikult volikogus või valitsuses

ning nii suur roll ei ole tulemuste mõjutamisel, kuivõrd sellel, et domineerida kellegi üle. (Selg, 2021, lk 191)

Seega selleks, et kindlaks teha, kellele kuulub võim, tuleks dešifreerida tegelikke mõjuliine ehk teha kindlaks kes millise alternatiivi poolt oli ja milline neist rakendati. Konfliktis osalejad püüavad oma eelistusi realiseerida. (Hay, 2002)

Võimu teine nägu ehk päevakorra seadmine selgitab, et niivõrd oluline ei ole uurida poliitika otsuse langetamist, vaid neid otsuseid, mida ei langetatud. Keskenduda ei tuleks niivõrd otsustetegemise protsessile, sest see ei selgita võimu asukohta, vaid võimu teostatakse ka läbi otsuste mitte-tegemine (Bachrach & Baratz, 1962 viidatud Selg 2021). Seega ei saa võimu keskseks küsimuseks milliseid otsuseid langetati, vaid tuleks välja selgitada, millised otsused arutellu ei jõudnud. Noortevolikogude osalust uurides just oluline aspekt, kas volikogu liikmed ja valitsus üldse arutab noorte jaoks olulistel teemadel ning kui ei aruta, siis ei ole võimalik ka noortel poliitika kujundamise protsessis osaleda. Teine pool on laiem päevakorra seadmine, ehk kes seab päeva korra poliitilises protsessis, on see noortevolikogu ise või antakse neile otsustajate poolt teemad ette, mille üle arutada. Modifitseeritud pluralismi jaoks on tarvis uurida mitteformaalseid agenda seadmise protsesse ja oluline on kaaluda erinevate teemade tähtsust otsustusprotsessis, mille läbi saab hinnata võimu olemasolu ja tausta (Bachrach & Baratz, 1962 viidatud Selg 2021).

Võimu kolmas nägu toob juurde eelistuste kujunemise poole. A omab võimu siis kui paneb B tegema midagi, mida too muidu ei teeks ning B teeb seda vabatahtlikult ehk A on kujundanud B eelistusi (Lukes, 1974 viidatud Selg 2021)

Võimu esimene nägu	Võimu mõistetakse mõjude kaudu	Võim on indiviidide omadus kellegi üle (domineerimine)	Nullsumma mäng	Nähtav, läbipaistev ja kergesti mõõdetav
Võimu teine nägu	Võim kui otsuste tegemine ja agenda seadmine	Võim on sellel, kes loob teemad, mille üle arutatakse	Nullsumma mäng	Nähtav, kui ka nähtamatu (läbipaistvam siseinfo kaudu)

Võimu kolmas nägu	Võim kui otsuste tegemine, agenda seadmine ja eelistuste kujundamine	Võim on sellel, kes kujundab ühiskonnasfääris eelistusi	Positiivse summa mäng	Nähtamatu ja raske aru saada, kas keegi kujundab eelistusi
--------------------------	--	---	-----------------------	--

Tabel 2. Võimu näod. Allikas: Hay, 2002.

Üldiselt jääb võimu kolme näo debatis võim siis kui asjaks, mis kellelgi on (Selg, 2021, lk 194). Samuti kirjeldab Selg (2021) võimu kui midagi, mis on kahe osapoole vahel ning rakendub nende tegevuses ning suhtes ja võimusuhe pole miski millega liitutakse või astutakse, vaid midagi, mis kujundab toimija rolli, muutumist ja püsimist. Noorte osaluse vaates määrab võimuküsimus noorteühenduste ja -kogude toimimise ning jätkusuutlikkuse, kuivõrd on näiteks noortevolikogu suhe omavalitsuse juhtidega vastastikune, siis seda tõenäolisemalt on erineva vormiga osaluskogud ka kaasatumad ning nende organisatsioon toimivam.

Foucault (2005) kirjeldab, et tänapäeva ühiskonnas on võim instrument, mis suurendab elanike võimekust luua tõhusaid väärtusi ning taastoota ühiskonna koos toimimist. Selg (2021) kirjeldab seda kui võimu mehhanismi suurendada valitsemise ja valitsevate võimekust valitseda koos elanikega.

Noorte osaluse vaates on oluline analüüsida võimustrateegiad läbi osapoolte suhte ning hoiakute. Võimu esimest nägu saab osaluse vaates tuvastada, kui analüüsitakse, kuidas noorte antud sisend jõudis poliitikaks ning millist mõju sisendi andmine poliitikaprotsessile andis. Samuti vaadeldakse võimu kui kellegi omandit, ehk enamasti on võim omavalitsusjuhtide käes ja kõrgema tasandi otsustajatel. Selles aspektis on noorte osaluse ja toimijate vaates võimu kergem tuvastada läbi noorte sisendi ja selle tulemusest poliitika rakendamisesse. Võimu teist nägu saab analüüsida noorte osaluse vaates just agenda seadmise mõistes ehk kes seab noortevolikogule need päevakorra punktid, millest koosolekul/istungil juttu tuleb ning mille üle arutelu peetakse. On päevakorra looja noortevolikogu ise või antakse omavalitsuse otsustajate poolt ette need teemad, milles noored osalema peaks. Samuti saab võimu teist nägu analüüsida läbi komisjonide ja volikogu istungite, ehk kas nendes poliitika kujundamise protsessides analüüsitakse noorte jaoks olulisi teemasid ning kas noorte probleemide tõstatused jõuavad ka otsustajateni. Seega on võim sellel toimijal, kes loob päevakorra ja teemad, mille üle arutelu peetakse. Võimu kolmas nägu kirjeldab olukorda, kus noortevolikogu eelistusi kujundatakse viisil, kus nad ei ole sellest ise teadlikud. Seda võimu nägu saab analüüsida viisil,

kus olukorras noortevolikogu võtab sõna või põhjendab oma seisukohti teemadel, mis otsustajad on neile ette andnud ja selgitanud, kui parimat võimalikku varianti. Sellisel juhul usuvad noored, et see on nende peamine idee.

2. Metoodika

2.1. Uurimiseesmärgi käsitlemine lähtuvalt töös püstitatud probleemist

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on analüüsida noorte osaluse erinevaid formaate kohalikul tasandil noortevolikogude näol ning selgitada välja noorte roll poliitika kujundamises. Uurimistöö käigus analüüsitakse noortevolikogude erinevaid tüüpe ning muutujad, mille abil selgitatakse eritüübiliste noortevolikogude tekkimist. Seal hulgas vaadeldakse noortevolikogu struktuuri ja neid ümbritsevaid toimijaid ning nende omavahelist suhet. Tüübi olemust arvesse võttes analüüsitakse erinevate noortevolikogude asetsemist kohaliku omavalitsuse poliitika kujundamise protsessi ning omakorda valdkonna ametnike ja otsustate suhet noortevolikogu vaates. Eelkõige näeb töö autor, et oluline on analüüsida ametnikelt ja otsustajatelt ning noortevolikogult saadud andmeid eraldi, et hinnata hoiakute erinevuste tekkimist ning selle olemust poliitika kujundamise protsessis. Töö käigus selgitatakse välja noorte enda nägemus nende osalusest kohalikul tasandil ning valdkonnad, kuhu nad on kaasatud, lisaks uuritakse kuidas noortevolikogu tunnetab enda rolli noori esindava koguna ja mida on noortevolikogu toimimine kohalikul tasandil muutnud. Teise osana analüüsitakse võimuesindajate vaadet ja ootusi noorte osalusest poliitika kujundamisel.

Uurimistöö rakenduslik eesmärk on selgitada välja ka head näited noorte osalusest ning tuua välja soovitud noorte paremaks kaasamiseks ja osaluse suurendamiseks poliitika protsessides.

Noorte osaluse uurimine on aktuaalne, sest noortel on mitmeid võimalusi osalemiseks, kuid oluline on välja selgitada, kuidas osalus mõjutab poliitika kujundamist. Noorte osaluse toimimiseks on autori arvates vaja uurida mitmeid osapooli ja nende omavahelist suhet, et selgitada välja, kuidas toetatakse või ei soodustata noorte osalust kohalikes omavalitsustes.

Käesolevas töös on sõnastatud järgmine uurimisprobleem: osalusvaldkonna otsustajate ja noorte arusaamad nende rollidest kohalikul tasandil poliitika kujundamisel on erinevad ning mõjutavad kaasamist poliitika protsessidesse, lisaks on kooskõla noortevolikogude õiguslike määratlusega on noortevolikogude seas erinev. Noorsootöö seaduse järgi noortevolikogu linna- või vallavolikogu juures tegutsev nõuandva õigusega noortest koosnev osaluskogu (NTS §3 lg 6).

Sellest tulenevalt on töös püstitatud järgmised uurimisküsimused:

1. Milliste muutujate abil on võimalik seletada eritüübiliste noortevolikogude tekkimist?

Selle uurimisküsimuse raames selgitatakse välja noortevolikogude erinevad tüübid ning põhjendatakse nende tekkimist. Antud küsimus on eelkõige oluline seetõttu, et selgitada välja noortevolikogu tüübi olemus ja sellega seotud osalus kohaliku tasandi otsustusprotsessi ning poliitika kujundamisse.

1.1. Millised on noortevolikoguga seotud toimijad?

Selles uurimisküsimuse alaküsimuses selgitatakse välja noortevolikogu tegevust mõjutavad toimijad ning uuritakse noortevolikogu partnereid poliitika kujundamise aspektist.

1.2. Milline on noorte ja otsustajate võimusuhe?

Antud küsimuse eesmärgiks on selgitada välja, milline on osapoolte võimusuhe ning kuidas see mõjutab noorte osaluse taset. Selle eesmärgi täitmiseks uuritakse, kuidas noored ja otsustajad antud suhet ise tajuvad. Eelkõige on see oluline, et mõista omavalitsuste erinevust noorte osaluse vaates ning selgitada välja, millised on võimusuhte tajumise ja osaluse seosed.

1.3. Kuidas asetuvad eri tüüpi noortevolikogud kohaliku omavalitsuste poliitika kujundamise protsessi?

Selles küsimuses käsitletakse erinevat tüüpi noortevolikogude olemust arvestades osalust poliitika kujundamises.

2. Kuidas näevad noored ja võimuesindajad noorte osaluse rolli kohalike institutsioonide tegevusraamistikus?

Antud uurimisküsimuse eesmärgiks on välja selgitada võimuesindajate ja noorte arvamused noorte osaluse rollist kohalikul tasandil ning võrrelda neid omavahel, eelkõige selles aspektis, et millises poliitikaprotsessi etapis noori kaasatakse ning miks see nii on.

2.1. Milliseid muutusi on noortevolikogud kohalikul tasandil ellu kutsunud?

Uurimisküsimuse eesmärgiks on vaadelda noortevolikogude tegevust ja tehtud muudatusi/muutusi kohalikul tasandil. Eelkõige, et hinnata noorte osaluse tulemit kohalikus omavalitsuses ning selgitada välja noortevolikogu kui struktuuriosa toimimise tulemus.

2.2. Kuidas tajub noortevolikogu oma rolli esindusorganisatsioonina ja millist kasu saavad organisatsioonist kohaliku omavalitsuse noored?

Selles punktis uuritakse, kuidas näevad noortevolikogud enda rolli esindusorganisatsioonina ja kas otsuseid tehes kaasatakse ka noori laiemalt või tehakse otsused enda liikmete põhisel.

Samuti selgitatakse välja, millist kasu saavad kohaliku omavalitsuse noored noortevolikogu tegevusest.

3. Millistes kohaliku tasandi poliitikate sisuteemades on noored otsustusprotsessi kaasatud?

Antud küsimuse raames uuritakse, millistes valdkondades noored on otsustusprotsessi kaasatud ning eelkõige uuritakse noorte enda arvamust, kuid seda kõrvutatakse ka omavalitsusjuhtide omaga.

3.1. Miks on noored kaasatud nende välja toodud teemadel?

Selle küsimuse eesmärgiks on selgitada välja noorte arvamus sellest, miks nad on kaasatud nende poolt nimetatud valdkondades ning kuidas see mõjutab üldist noorte osalust omavalitsuses. Lisaks uuritakse, kas noored räägivad kaasa ainult “noori puudutavates” teemades nagu haridus, noorsootöö ja kultuur, või on osalus laiem.

3.2 Milliste valdkondade otsustusprotsessides sooviksid noored veel olla kaasatud?

Viimases uurimisküsimuses selgitatakse välja, millistes valdkondades noortevolikogud näevad veel soovi ja võimekust olla noorte osaluse esindaja omavalitsuse poliitika kujundamise protsessides ning uuritakse, miks nad seda hetkel ei ole.

Magistritöö autor töötab igapäevaselt Eesti Noorteühenduste Liidus (*edaspidi ENL*) osalusprogrammi juhina ning viib ellu osalusvaldkonna ja osaluskogude arendamise kava. Autor on oma igapäevatöös tähendanud, et Eestis on peaaegu igas omavalitsuses osaluskogu (noortevolikogu või aktiivgrupp), kuid need on väga erineva tasemega, eelkõige võttes arvesse osalust poliitika kujundamisel ning nende kaasatus sõltub suuresti neid ümbritsevast toimijatest, nende omavahelisest suhtest ning omavalitsuse poolsest kaasamise kogemusest ja tahtest. Riiklikult on vastu võetud Noortevaldkonna arengukava, kus on ühe eesmärgina toodud noorte osaluse aktiivne toetamine.

2.2. Andmekogumise ja andmeanalüüsi meetod

Töö autor analüüsib noortevolikogude formaalset ja sisulist rolli ning hoiakuid noorte osaluse suhtes kohalikul tasandil.

Uurimisküsimus	Analüüsimeetod	Andmed/kogumisviis	Teoreetilise seletuse alus	Etapp
1. Milliste muutujate abil on võimalik seletada	Kaardistav analüüs, dokumendianalüüs.	Noortevolikogude, KOV institutsioonide	Võimuteooria, avaliku	1

<p>eritüübiliste noortevolikogude tekkimist?</p> <p>1.1. Millised on noortevolikoguga seotud toimijad?</p> <p>1.2. Milline on noorte ja otsustajate võimusuhe?</p> <p>1.3. Kuidas eri tüüpi noortevolikogud asetuvad kohaliku omavalitsuste poliitika kujundamise protsessi?</p>		<p>rolle kujundavad dokumendid, õigusaktid, fookusgrupi intervjuud, vaatlused.</p>	<p>poliitika osalised ja poliitika kujundamise protsess.</p>	
<p>2. Kuidas näevad noored ja võimuesindajad noorte osaluse rolli kohalike institutsioonide tegevusraamistikus?</p> <p>2.1. Mida on noortevolikogud kohalikul tasandil muutnud?</p> <p>2.2. Kuidas tajub noortevolikogu oma rolli esindusorganisatsioonina ja millist kasu saavad sellest noored?</p>	<p>Kaardistav analüüs; dokumendianalüüs.</p>	<p>Noorte valdkonna küsimustes kohaliku poliitika protsessi kirjeldus.</p> <p>Dokumendid, intervjuud, protokollid.</p>	<p>Võimuteooria, osalusteooria.</p>	<p>2</p>

Tabel 3. Uurimisraam. Allikas: autori koostatud.

Uurimistöö analüüsistrateegiaks on kvalitatiivne uurimisviis ja uurimismeetodina kasutatakse nii primaar- kui ka sekundaarandmeid. Lähenedes uurimiseesmärgile läbi kvalitatiivse uurimisviisi, on võimalik selgitada osapoolte hoiakuid ning arusaamu selles kontekstis, milles

uurimus toimub. Uurimistöö on kirjeldav ja põhjuseid uuriv, seega lähtub töö autor metodoloogilisest lähtepunktist konstruktivistlikult.

Sekundaarandmetel põhinevas dokumendianalüüsis analüüsib töö autor analüüsitavate noortevolikogude põhimäärusliku toimimist ja struktuuri ning istungite protokolle. Analüüsitavad allikad on perioodiliselt 2020-2022. aastast, eelkõige seetõttu, et noortevolikogude mandaat on keskmiselt 2 aastat. Dokumendianalüüsi eesmärgiks on selgitada välja noortevolikogude formaalne roll ning kirjeldada selle sidusust osalemisega poliitika kujundamise protsessis kohalikul tasandil.

Primaarandmete kogumiseks on töös kasutatud poolstruktureeritud fookusgrupi intervjuusid noortevolikoguga ning valdkonna ametnike ja otsustajatega, lisaks koguti andmeid läbi vaatluste. Vaatlused viidi läbi nii noortevolikogu istungit analüüsides kui ka noortevolikogu kohtumistel otsustajate ning ametnikega. Selle eesmärgiks oli analüüsida osapoolte omavahelist suhet ning noorte osalust poliitika kujundamise protsessis. Poolstruktureeritud intervjuu vorm andis antud töös võimaluse vastavalt olukorrale küsida lisaküsimusi ning lisada vajadusel täpsustusi. Intervjuus esitatud küsimused on välja toodud lisa 1. ning neid esitati vastavas järjekorras. Fookusgrupi intervjuud viidi läbi nii valdkonna ametnike ja otsustajatega, kuhu kaasati linna- või vallajuhid, vastutava valdkonna ametnikud ning volikogu esimees, kui ka noortevolikogu liikmetega eraldi. Noorte ja otsustajate intervjuud planeeriti eraldi, sest see annab mõlemale osapooltele võimaluse selgitada enda seisukohti ilma teisest osapoolt mõjutamata ning fookusgrupi intervjuu valiti seetõttu, et hoida valdkonna uurimist ühe arutelu põhiselt.

Lisaks fookusgrupi intervjuule koguti primaarandmeid läbi vaatluste. Vaatlused planeeriti läbi viia kõigi kaasuste puhul kahes vormis: noortevolikogu koosolek ja kohtumine ametnike/otsustajatega. Vaatlust planeerides lähtus autor töös püstitatud eesmärgist ja andmete kogumise vormist, milles on võimalik kasutada inimeste uurimiseks keskkonda, mis on nende jaoks loomulik (Hirsjärvi jt 2005: 200). Samuti võib inimene intervjuu käigus oma käitumist kirjeldada teadlikult või mitteteadlikult kõrvale kaldudes (Patton 2002; Vihalemm 2014). Vaatlused olid planeeritud formaliseeritult ja avalikustatult ehk uuritava olemuse kohta oli töö autoril juba teadmised olemas ning neid sooviti süvendada ja kaasajastada, samuti anti eelnevalt uurijale nõusolek vaatlejana tegevuste juures viibida ning andmeid fikseerida. (Vihalemm, 2014)

Enne vaatluste läbiviimist täpsustas uurija järgmised küsimused, mille eesmärk on vaatluse käigus andmeid kõige efektiivsemal moel koguda:

1) Kas nähtus või protsess, mida vaadelda soovitakse, on vaatlemiseks ligipääsetav ja vaadeldav? st. kas näiteks saab tõepoolest näha seda, mida oleks vaja näha? - Jah on, sõltub vastavalt noortevolikogu ja otsustajate soovist ja nõusolekust. Tulemusi võib mõjutada vaateleja olemasolu, kus toimijad võivad näidata olukorda teisiti, kui see tegelikult on.

2) Kui kaua peab vaatlus kestma? Millised ajaraamid sellele seada tuleb, et vajalikud andmed kätte saada? Vaatlus peaks kestma terve istungi/koosoleku vältel, kus esialgu mõistetakse noortevolikogu toimimisest, kuidas nad oma koosolekud ülesehitavad ja kuidas noored on kaasatud KOV tasandi poliitika kujundamise protsessi. Peale vaatlust viiakse läbi intervjuu noortevolikogu ja eraldi otsustajatega andmete täpsustamiseks ning täiendamiseks.

3) Millised vahendid on vajalikud andmete jäädvustamiseks? Vaateleja teeb vaatluse jooksul märkmeid ja tähendusi vastavalt püstitatud uurimisküsimustele

4) Millised kokkulepped on vaatluse läbiviimiseks vajalikud? Kokkulepe otsustajate ja noortevolikoguga, et info ja järeldused mida uurimistöös tehakse on lubatud. (ibid.)

2.3. Valim

Valimisse kuuluvad kaasused valis töö autor teadlikult, pidades silmas, et kaasused oleksid Eesti erinevatest maakondadest ning esindatud oleksid erinevat tüüpi ja tegevusi elluviivad noortevolikogud. Kaasuste valikul tugines töö autor püstitatud uurimisküsimustele ning enda ekspertteadmisele, lisaks viis töö autor enne valimi kinnitamist läbi vestlused võimalike kaasuste esindajatega, et selgitada välja nende sobivus uurimistöös valimina. Autor keskendub kaasuste erinevustele ning teeb järeldused üleüldiselt laiemalt valdkonna kohta. Autori valitud valimisse kuuluvad noortevolikogud, kes on erinevatest maakondadest ja erineva osalusega poliitika kujundamise protsessis. Fookusgrupi intervjuu ja vaatluste läbiviimiseks pöördus autor kolme noortevolikogu ja kolme omavalitsusjuhi poole ning kõik olid nõud osalemisega, seega tunnevad omavalitsused, et noorte osaluse temaatika on aktuaalne ja valdkond vajab laiemalt heade praktikate jagamist.

2.4. Tulemuste analüüsimise meetodid

Uurimistöös empiiriline uurimus põhineb osalusvormide ja taseme kirjeldamisel ning analüüsil läbi Arnstein'i osalusredeli ning täiendades seda Jackson'i vaatega. Hart laiendas osalust veelgi tuues selle noorte osaluse mõõtele. Töös püütakse leida millistele osalus astmetele

noortevolikogud asetuvad arvestades nende tegevusi ning poliitika kujundaja rolli kohalikul tasandil. Vaatluste käigus uuritakse toimijate omavahelist suhet ning teoreetilisest vaatepunktist lähenetakse sellele läbi võimu nägude debati.

Lisaks tuuakse välja kaasuste erinevused ja sarnasused ning analüüsitakse noorte osaluse parimaid väljundeid, millest koostatakse soovitused noorte osaluse arenguks kohaliku tasandi poliitika protsessides.

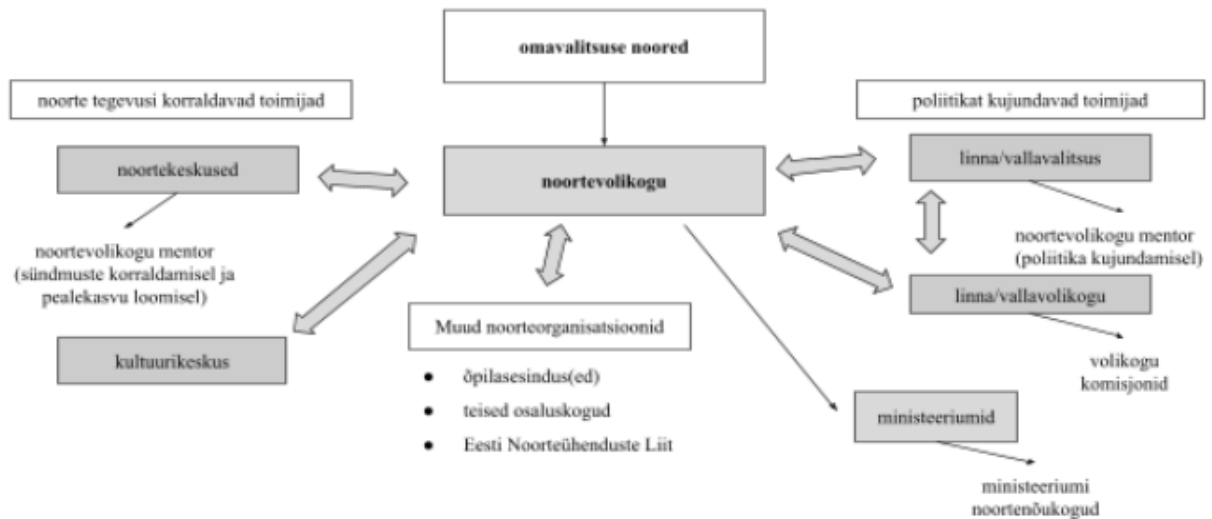
3. Analüüs ja järeldused

3.1. Noortevolikogude formaalne roll

Noortevolikogu tüübid ja toimijad

Noortevolikogud on seaduse järgi seotud linna- või vallavolikoguga, kuid lisaks sellele on osaluskogu toimimisel mitmeid osapooli, kellega suuremal või väiksemal määral koostööd tehakse. Lisaks mõjutavad mitmed valdkonna toimijad noortevolikogude olemust ja rolli poliitika kujundajana.

Noortevolikogu saab enda sisendi omavalitsuse noortelt. See tähendab, et noortevolikogu ei otsusta ainult enda liikmete keskselt, vaid kaasab otsustusprotsessi noori laiemalt. Lisaks nagu mainitud on noortevolikogu eelkõige tüübilt seotud valla- või linnavolikoguga, seda eelkõige läbi volikogu komisjonides osalemise ja nõustamise noori puudutavates otsustes. Selleks, et noortevolikogu liikmed oleksid teadlikud bürokratlikest protsessidest ning kohaliku omavalitsuse toimimise haldusmehhanismidest, on linna- või vallavalitsuses noori nõustav noorsootööspetsialist või muu valdkonna eest vastutav ametnik. Lisaks teeb noortevolikogu enda jätkusuutlikkuse tagamiseks koostööd kohaliku omavalitsuste noortekeskustega, sealtpoolt toetab neid noortekeskuse töötaja, kes on tugi sündmuste korraldusel ning noorte osaluse pealekasvu tagamisel. Osaluskogu toimimiseks ja kogemusvahetuse eesmärgil tehakse koostööd ka teiste omavalitsuste noortevolikogude ja aktiivgruppidega ning linna- või valla koolide õpilasesindustega. Võrgustikuarendusest lähtuvalt on noortevolikogud kaasatud ka muudesse üle-riigilistesse organisatsioonidesse, näiteks Eesti Noorteühenduste Liidu võrgustiku. Autor on enda igapäevatöös tähendanud, et noortevolikogude toimimisel on erisusi ja kõik noortevolikogud ei ole struktuuritoimijatelt samasugused, küll aga näitab joonis 5. üldist noortevolikogude tüüpi ja toimijate rolli.



Joonis 5. Noortevolikogu üldised toimijad. Allikas: autori koostatud.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu on põhimääruse järgi tüübilt seotud vallavolikoguga. Toimijate poolest on noortevolikogu seotud omavalitsuste noorte ja õpilastega, sest peab kaitsma nende huve. Lisaks ka noortekeskuste ja huvikoolidega- noortevolikogu üheks ülesandeks on vaba aja sisustamine ja informatsiooni levitamine läbi noorteühenduste ja noortekeskuste.

Viljandi Noortevolikogu on tüübilt Viljandi Linnavolikogu ajutine komisjon. Komisjoni esimees valitakse linnavolikogu liikmete seast ning komisjoni liikmeks saavad kandideerida Viljandi koolide õpilased ja poliitiliste noorteühenduste esindajad. Noortevolikogu on põhimääruse järgi seotud ka linnavalitsuse haridus ja kultuuriameti ning Sakala Keskusega.

Rakvere valla noortevolikogu on põhimääruse järgi seotud vallavolikoguga. Noortevolikogu liikmeks saavad kandideerida registreeritud elukohaga Rakvere valla noored vanuses 13-26. aastat. Noortevolikogu teeb koostööd noortekeskuste ja koolide õpilasesindustega.

Kaks uuritavat noortevolikogu on sarnased (Põhja-Pärnumaa ja Rakvere vald), kus noortevolikogu on seotud formaalselt volikoguga. Kõik uuritavad noortevolikogud on põhimääruse järgi seotud sarnaste toimijatega- noortekeskused ja kool. Noortevolikogu põhimäärustest selgub, et osaluskogude formaalses rollis ei kirjeldata kõiki toimijaid nagu joonis 5. välja on toodud, seega on noortevolikogude toimijate ring laiem kui formaalne määratlus põhimääruse järgi ning see selgub alles laiemal organisatsiooni uurimisel.

Noorte kaasamine kohaliku tasandi otsustusprotsessidesse ja valdkonnad

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu on formaalselt ja põhimääruse järgi kaasatud noorsootöö kavandamise, teostamise ja hindamise juurde. Lisaks võib noortevolikogu teha ettepanekuid ka muudes noori otseselt mittepuudutavates küsimustes, aidata kaasa valla noorte vaba aja sisustamisele ning soodustada noorte omaalgatusliku ja vabatahtliku tegevust ning noorteürituste korraldamist. Noortevolikogu ülesandeks on kaitsta ettepanekute kaudu noorte huve ning siesta õpilaste õpitingimuste ja hariduse kvaliteedi eest. Noortevolikogu võib tutvuda volikogu eelnõudega, mis noori puudutavad ja teha ettepanekuid vallavalitsusele- või volikogule. Samuti on noortevolikogu kohustatud arvestama noorte huviga, st. kaasama ka omavalitsuse noori laiemalt, kui vaid otsustama oma liikmeskonna põhiselt.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogul on toimunud üks koosolek, mille protokollis on järgmised päevakorrapunktid: juhatuse valimine ja jooksvad küsimused. Jooksvate küsimuste all on noortevolikogu koosolekul arutatud heategevusliku noortepeo korraldamist, mille tulu annetatakse Pärnu Laste ja Noorte Tugikeskusele selle raames tehti ka koostööd õpilasesinduse ja Eesti Noorteühenduste Liiduga. (Dokumendiregister a.)

Noortevolikogu on kaasatud 2022. aastal loodud Noortekomisjoni, millel on toimunud tänaseks kaks istungit. Esimesel istungil osalesid noortevolikogu liikmed ning päevakord oli järgmine: Põhja-Pärnumaa 2022. Eelarve (I lugemine), laenu võtmine ja info Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu osas. Noortevolikogu liikmetest keegi sõna ei võtnud ning kolmandat päevakorra punkti, kus arutati noortevolikogu edasise toimimise üle, esitas noorsootöö- ja kogukonnaspetsialist. Noortevolikogu struktuuri ja edasise tegevuse osas arutati, kas jätkata noortevolikogu valimistega või tuleks kaardistada muid ideid, kuidas noori valla otsustesse kaasata. Otsustati, et komisjoni liikmed võtavad informatsiooni teadmiseks. (Dokumendiregister b.)

Viljandi Noortevolikogu on põhimääruse järgi kaasatud noori puudutavatesse otsustesse, haridus- ja kultuuri ning vaba aja korraldamisse. Lisaks on noortevolikogu tegevuseks noorte motivatsiooni tekitamine, et noor seaks oma tuleviku Viljandi linnaga. Noortevolikogu vaatab läbi linnavalitsuse ning -volikogu poolt komisjonile suunatud linnaelu puudutavaid küsimusi ning esitab omapoolsed ettepanekud.

Viljandi Noortevolikogu komisjoni puudutavates dokumentides on liigi poolest nii protokolle, õigusakte kui ka kirju. Noortevolikogu koosoleku protokollidest selgub, et noortevolikogu arutab nii sündmusi kui ka linnaruumi arenguid, eelnõusid ja kandideerimist riikliku

noortenõukogusse. Noortevolikogu on kaasatud eelnõu konkurssi “Kaunis Viljandi” planeerimisse, mille eesmärgiks on linna kaunite haljastuste väljaselgitamine. Lisaks arutas noortevolikogu Vabariigi aastapäeva sündmuste üle, noortevolikogu liikmed osalesid liputoimkonnas ja pärja asetamisel. Noortevolikogu on arutatud ENLi pakkumise üle kandideerida Kultuuriministeeriumi juurde loodavasse noortenõukogusse, otsus võeti vastu, ehk noortevolikogu osaleb ka riiklikul tasandi poliitika kujundamise protsessis. Noortevolikogu viib ellu projektikonkurssi ja toetab linnas noorte omaalgatus, osaleb linna aasta noore, laste- ja noortesõbraliku ettevõtte, elutööpreemia ja aastapreemia valimisprotsessis. Noortevolikogu on kaasatud linna eelarve küsimustes, milles tegi selgitustööd linnapea, kes hiljem vastas noorte poolt tekkinud küsimustele. Komisjoni istungi protokollist selgub, et noortevolikogu kaardistab ka enda tegevuse mõju läbi noorteorganisatsioonide mõju hindamise uuringu. Protokollides selgub, et noortevolikogu teeb koostööd maakonna teiste noortevolikogudega ning selle tegevuse elluviimiseks on noortevolikogu esitanud taotluse ENLile. (Dokumendiregister d.)

Rakvere valla noortevolikogu on formaalselt kaasatud Rakvere valla noori puudutavates otsustes ja noorsootöö kavandamisel, teostamisel ja hindamisel. Lisaks on noortevolikogu ülesandeks olla info vahendaja volikogu ja vallavalitsuse ning noorte vahel. Noortevolikogu koosolekute protokollidest selgub, et noortevolikogu kirjutab regulaarselt valla lehte arvamusalugusid järgmistel teemadel: tervis, liikumine, psühholoogia ja sport, lisaks kaasatakse artiklitesse noori laiemalt läbi intervjuude. Noortevolikogu juhatus osaleb üle-riiklikel sündmustel, mida korraldab ENL ning annab sellest ülevaate liikmetele. Lisaks on noortevolikogu korraldanud sündmusi ja kohtunud teiste omavalitsuste noortega, et vahetada kogemusi ja jagada häid praktikaid. (Dokumendiregister c)

Uuritavate noortevolikogude formaalset rolli poliitika kujundamisse oodatakse eelkõige noorsootöö ja haridusvaldkonna planeerimisse. Kaks noortevolikogu on formaalse rollina kaasatud poliitilisse protsessi noorsootöö kavandamisel, teostamisel ja hindamisel. Seega selgub, et noortele antakse ette teemad, milles nad osalevad, kuid jooksvad teemad, mis on KOVis aktuaalsed, siis seal oodatakse osalust pigem sisendi andmisel. Lisaks tähendas töö autor, et noored on kaasatud küll komisjonidesse, kuid ka seal puudub nende poolt tõstatatud arutelu või oli see mõjutatud ühe vaatlus konkreetsetest teemadest, milles noored ennast pädevana ei tundnud. Antud juhul on tegemist Hart (1992) järgi võltsosalusega, kus noored on kaasatud, kuid nad ei mõjuta protsessi ning see ei ole ainult ametnike ja otsustajate tegevuse

mõjul, vaid taandub noorte endi oskuse juurde sõnastada enda seisukohti ning seista nende eest poliitika kujundamisel.

Tabel 4. näitab uuritavate noortevolikogude võrdlust uuritavates aspektides ning seoses tüpoloogiaga. Andmed on kogutud noortevolikogude põhimäärustest ning struktureeritud vastavalt uurimistöös püstitatud küsimustele. Tabelist selgub, et eelkõige on noortevolikogud kaasatud laia mõisteliselt noorte teemade arutellu ning kitsamalt noorsootöö kavandamise, planeerimise ja teostamise juurde. Osaluskogude ettepanekud on omavalitsuse otsustajate jaoks soovituslikud ning ideede jõudmine poliitikaks on mõjutatud konkreetse omavalitsuse otsustajate tahtest, v.a Viljandi Noortevolikogu, mis omab linnavolikogu komisjoni rolli ja teeb otseseid ettepanekuid eelnõudele. Nagu selgub, siis on tava, et noortevolikogude põhimääruslikus toimimises ei ole kirjeldatud osalust komisjonides, mistõttu on noorte osalus mõjutatud ka selles aspektist otsustajate ja ametnike soovist või mittesoovist noori kaasata. Samuti puudub kahe noortevolikogu formaalse toimimise juures selgitus, kes on noortevolikogu mentor ning milliseid ülesandeid spetsialist täidab. Mistõttu on mentori olemasolu sõltuv omavalitsusjuhtide tahtest ning omavalitsuse suutlikkusest tagada kompetentne spetsialist, kes noori toetaks.

Noortevolikogu	Esindus-organisatsiooni tüüp vastavalt põhi-määruslikule olemusele	Liikmed ja struktuur	Mentor	Ettepanekud volikogule ja valitsusele	Osalus poliitika-protsessis	Osalus volikogu komisjonides	Töövorm
Rakvere valla Noortevolikogu	Volikogu juures tegutsev	3-16 liiget, kelle registreeritud elukoht on Rakvere vald, mandaat 2 aastat. Juhatus kolmeliikmeline. Koostöö õpilasesinduste ja noortekeskustega	-	Soovituslikud	Üldised ettepanekud; Noorsootöö kavandamine, teostamine ja hindamine	-	Avalik koosolek vähemalt kord kvartalis
Viljandi Noortevolikogu	Linnavolikogu ajutine komisjon	14-26. aastased. Viljandi linna õppeasutuste õpilased; Eestis registreeritud erakondade noorteühenduste noored; 6 vabaliiget, kelle elukoht on	Haridus- ja kultuuriamet, kultuuri- ja noorsootöö spetsialist, Sakala Keskuse noorsootöö koordinaator.	Otsused on soovitusliku ja nõuandva iseloomuga, kui linnavolikogu on määranud noortevolikogu juhtiv-	Ettepanekud ja otsused noori puudutavates otsustes	Noortevolikogu on ajutine linnavolikogu komisjon	Koosolek (mitte harvem kui kord kuus)

		Viljandi linn. Mandaat 2 aastat. Juhatus: Komisjoni esimees (linnavolikogu liige); juhatus: spiiker, asespiiker, protokollija		komisjoniks, on komisjonil samad õigused volikogu põhi- komisjoniga			
Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu	Volikogu juures tegutsev	13-26. aastased, kelle elukoht on rahvastikuregistri järgi Põhja- Pärnumaa vald. Liikmeid võib olla kuni 13 ja mandaat 2 aastat. Juhatus: esimees ja aseesimees	-	Soovituslikud	Õigus tutvuda, arutada ja teha ettepanekuid valla noori puudutavates küsimustes.	-	Koosolek

Tabel 4. Noortevolikogu formaalne roll läbi põhimääruse. Allikas: Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu põhimäärus, Viljandi Linnavolikogu ajutise komisjoni Viljandi Noortevolikogu põhimäärus, Rakvere valla noortevolikogu põhimäärus.

3.2. Noortevolikogu sisuline roll

Noortevolikogud on kohaliku tasandi noori esindavad kogud, mille Brodie et al (2009, pp 4-5) raamistiku järgi on tegemist avaliku osalusega, kus inividid kuuluvad erinevatesse KOV struktuuridesse, eelkõige läbi volikogu komisjonide. Samuti sõltub osaluse mõõde konkreetse noortevolikogu sisulisest rollist, kui noortevolikogu eesmärk on korraldada omavalitsuse noortele sündmusi siis on tegemist sotsiaalse osalusega, kus toimuvad kollektiivsed tegevused, mille osana on noored kaasatud. Noortevolikogu sisulise rolli juures on oluline mõista, milline on erinevate toimijate omavaheline suhe ning eelkõige vaadelda noorte ja otsustajate võimusuhet ning partnerluse tüpoloogiaid. Samuti hinnatakse sisulise rolli juures noortevolikogu osalust poliitikaprotsessis tervikuna ning vaadeldakse etappe, milles noorte osalust kohaliku tasandi institutsioonidesse oodatakse.

Noorte kaasamine Eesti omavalitsustes

Uurimistöö teoorias toodi välja, et kui otsused on tehtud lähtuvalt elanike huvidest, siis on poliitikaprotsess ja otsuse rakendamine legitiimne. Intervjuu käigus selgus, et Viljandi linnas toimub noorte kaasamine läbi erinevate tegevuste. Näiteks antakse tihti infot otse koolide huvijuhtidele ning kogutakse sisendit noori puudutavate otsuste üle ja läbi erinevate sündmuste, mis on planeeritud just noortelt ideede saamiseks. Põhilise noorte osaluse arendaja ja ideede kogujana nähakse esindusorganisatsioonina linna noortevolikogu, mis loodi 2000. aastal. Otsustajad lisasid, et noortevolikogu ei tegele ainult noorte teemadega, vaid räägib laiemalt kaasa linna arengutes ja teenuste planeerimisel.

Rakvere vallas oli noortevolikogu loomine aktuaalne 5-6. aastat tagasi, kuid siis puudus noortest koosnev grupp, keda tegevustesse kaasata. Noorte osalust nähakse vallas ka laiemalt kui läbi noortevolikogu töö, näiteks läbi mõttetalgute ning kogukonna kohtumiste erinevate (sh. noorte) sihtgruppide läbi.

“Juba 10 aastat tagasi, kui kujundati Ubja külakeskuse juurde spordiväljakut, ka siis panid noored oma ideed paberile ning enamus noorte mõtetest realiseerusid” Rakvere vallavolikogu esimees.

Põhja-Pärnumaa ametnikud ja otsustajad tõid välja, et nende poolt on noorte kaasamise mudeliks noortevolikogu, erinevad aktiivid ja õpilasesindused. Lisati juurde, et kui noored ise initsiatiivi näitavad, siis neid ka kuulatakse. Peale 2021. aasta KOV valimisi loodi omavalitsusse Noortekomisjon, mis arutab noori puudutavate teemade üle, kuid sisendit küsitakse laiemalt läbi erinevate küsitluste, mis on noortele suunatud.

Tulenevalt intervjuude tulemustest saab öelda, et kahes uuritavas omavalitsuses nähakse noorte kaasamist üldiselt läbi noori esindava kogu- noortevolikogu. Üks omavalitsus peab oluliseks kaasata noori ka laiemalt, kui läbi ühe konkreetse organisatsiooni. Samuti nähakse olulisena ka osapoolte tahet ja suutlikkust otsuste tegemises osaleda, kuid eelkõige oodatakse noorte osalust ühe poliitikaprotsessi etapis- sisendi andmisel.

Noortevolikogu eesmärk

Noorsootöö seaduse järgi on noortevolikogu eesmärgiks arutada valla või linna pädevusse kuuluvaid noori puudutavaid küsimusi ning teha nende kohta ettepanekuid valla- või linnavolikogule ja valla- või linnavalitsusele, lähtudes noorte vajadustest ja huvidest (NTS §3 lg 6). Seega on noortevolikogu toimimisel oluline, et noortevolikogu ei otsustaks ainult enda liikmete arvamust arvesse võttes, vaid kaasaks noori laiemalt.

Viljandi Noortevolikogu tõi välja, et nende eesmärgiks on kaasata noori erinevatele sündmustele ja tõsta teadlikkust üleüldiselt noortevaldkonnast ning noorte teemadest omavalitsuses. Lisaks tõi noortevolikogu välja, et omavalitsuse toimimise juures on noortevolikogu eesmärgiks kujundada olukord, et jääks võimalikult vähe võimalusi mitte noori kaasata. Noortevolikogu tegutseb ka selle nimel, et linna noortel oleks võimalus enda ideid realiseerida läbi omaalgatuslike projektide. Linna otsustajad tõid välja, et noortevolikogu eesmärgiks on noorte hääle jõudmine otsustesse, näiteks kui omavalitsuses planeeritakse jalgrattateed, siis noored on sellesse protsessi kaasatud, et planeeritud tee oleks noortele sobiv ja eesmärki täitev. Samuti toodi välja ka sideme loomine linna ja noorte vahel, kus noortevolikogu mängib suurt rolli.

Rakvere valla Noortevolikogu kirjeldas, et nende eesmärgiks on omavalitsuse ja noorte vahel sidususe loomine ja probleemide lahendamine. Eelnevalt puudus vallas toimiv osaluskogu ja siis olid kaasatud vaid vanemad inimesed. Ametnikud lisasid, et noortevolikogu üheks eesmärgiks on see, et vallas oleksid kõik vanusegrupid kaasatud ning et tulevikus oleks põlvkond, kes kunagi valla juhtimise üle võtab. Samuti lisati, et noortes on vaja tekitada huvi kaasa rääkida ja osaleda, ka neis, kes seda alguses ei julge.

“Noortevolikogu on koht, kus noor saab õppida tundma omavalitsuse toimimist ning kui see talle meeldib, siis saab edasi minna õppima näiteks politoloogiat. See on väga oluline, et meil oleks riigis poliitikud ja ametnikud, kes on teadlikud ning omavad erialast haridust” Rakvere vallavolikogu esimees.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu arvas, et nende noortevolikogu eesmärgiks on esindada valla noori ning kuulata nende muresid ning rõõme. Lisaks pidasid nad oluliseks ka sündmuste korraldamist ja noortele erinevate võimaluste pakkumist. Valla otsustajad lisasid juurde, et noortevolikogu loodi selleks, et vallas oleks noori esindav kogu, keda vormi mõttes on mugav kaasata ning noorte hääl oleks kuulda.

Kõik uuritavad noortevolikogud tõid välja, et nende eesmärgiks on noorte ja otsustajate teadlikkuse tõstmine, mis taandub Jackson (2002) järgi rahva harimiseks kaasamise etapiks, mis on omadusena kahesuunaline kaasamine, kus kasvab osapoolte teadlikkus. Samuti kirjeldasid seda aspekti ka omavalitsuste esindajad tuues välja, et noorte osalus KOVis tõstab teadlikkust noorte arvamusest. Noortevolikogudele on kohalikes omavalitsustes ette antud roll, mida nad täidavad, see on Hart (1992) osaluse 4. tase, kus noortevolikogud teevad seda, mida neilt oodatakse ning saavad sellele tagasisidet. Noortevolikogud enamasti mõistavad oma rolli esinduskoguna, kuid laiemalt koostööd noortega tuuakse välja vähe.

Noortevolikogu struktuur

Noortevolikogu töövormiks on üldiselt Eesti omavalitsustes koosolekud, mis võivad olla nii korrapärased, kui ka vajaduspõhised (Osaluskogud Eestis b.). Noortevolikogusse saavad kuuluda noored ehk 7-26. aastased füüsilised isikud (Riigiteataja). Muu oluline määratlus ja kandideerimisõigus on kirjas konkreetsete noortevolikogude põhimäärustes, kuhu on kaasatud nii omavalitsuse noorte, kui ka volikogu ideed.

Viljandi linna noortevolikogus on 24 liiget. Struktuuri vaates on osaluskogus esimees, kes on linnavolikogu liige ja kolm juhatuse liiget: spiiker, asespiiker ja protokollija. Lisaks sellele on noortevolikogus Viljandi linna koolide õpilased ja vabaliikme kohad. Viljandi Noortevolikogu on see Eestis üks noortevolikogudest kuhu saavad kandideerida ka poliitiliste noortekogude esindajad.

Rakvere valla noortevolikogus on kokku 8 liiget ja nendest kolm on juhatuse liikmed. Formaalselt on noortevolikogus 10 liiget, kuid kaks, kes kandideerisid, ei ole kaasatud ning noortevolikogu sõnutsi on väljaarvamise protsess on keeruline.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu on 9 liikmeline, kellest kaks liiget on juhatuses ja üks protokollija.

Üldine noorte arv noortevolikogus sõltub suuresti omavalitsuse suuruselt ning sealsest noorte arvust. Uuritav noortevolikogu, kus tüüp on seotud eraldi komisjonina toimimisega on liikmete

poolest laiem ja noori laiemalt esindav, kuhu on otseselt kaasatud erinevate õppeasutuste ning poliitiliste noortekogude esindajad (lisaks linnas elavatele noortele). Rakvere ja Põhja-Pärnumaa valla noortevolikogud on liikmete arvult sarnased nagu eelpool mainitud tüübi olemus.

Noortevolikogu koosolekud ja päevakorra kujunemine

Viljandi Noortevolikogu tõi välja, et koosolek tavaliselt nädal aega enne linnavolikogu oma. Juhatuse koosolek enne üldkoosolekut ning lisaks sellele toimuvad ka töörühmade koosolekud. Intervjuu käigus selgus, et päevakord tekib vastavalt sellele, milliseid eelnõusid linna poolt esile tõstetakse ning see on alati päevakorra esimeses pooles. Lisaks sellele on päevakorras ka muud jooksvad teemad ja tegevused, mis konkreetset ajahetkel on aktuaalsed ning selle määrab noortevolikogu ise. Viljandi Noortevolikogu teeb palju koostööd koolidega, eelkõige seetõttu, et koolide õpilased on ka noortevolikogu liikmed. Seega arutatakse ka neid probleeme ja ideid, mis kooli ja õpilasesinduse poolt on tõstatatud.

Rakvere valla Noortevolikogu koosolekud on vajaduspõhised, ehk kui on valdkond või teema, mis vajab arutamist, siis saadakse kokku. Noortevolikogu tõi välja, et nende suhtlus oleneb sellest, kelle initsiatiivil on teema tõstatatud. Kui omavalitsus soovib anda infot või koguda sisendit, siis annab noortevolikogu mentor noortele info ning kui noortevolikogul on idee, siis võtavad nemad ühendust. Valla ametnikud ja otsustajad tõi välja, et suhtlus käib läbi mentori, kes on vallavalitsuse ametnik, samuti ka komisjonides, kus noored on kaasatud.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu tõi välja, et nende liikmed on Eesti eri paikades ja seetõttu on raske kokku saada. Lisaks muudab keeruliseks koosolekute pidamise see, et need toimuvad veebivahendusel ja mitmed noored ei võta terve koosoleku jooksul sõna. Päevakorra seadmine oleneb konkreetsest kohtumisest, vahest teeb noortevolikogu ise ettepaneku, et mille üle tuleks arutada ning teinekord teeb ettepaneku noortevolikogu mentor.

Noortevolikogud on kaasatud poliitikaprotsessi erinevatesse etappidesse. Eelkõige kaardidatakse ka ise omavalitsuse noorte probleeme ning viiakse need otsustajateni. Päevakorra seadmine ja arutus aktuaalsete teemade üle on noortevolikogule pigem ette antud positsioon, kus valla poolt delegeeritakse olulised teemad, milles osalust oodatakse ning noortevolikogu menetleb. Ehk tegemist on võimu teise näoga, kus otsustajad ütlevad ette millistel teemadel noortevolikogu arutlust peab. Partnerluse tüpoloogiana saab noortevolikogu ja otsustajate suhet kirjeldada konsultatiivsena, kus koostöö ja selle edendamine on

võimuesindajate kontrolli all, kuid noortega konsulteeritakse ja lubatakse mingil määral muutusi ellu viia.

Noortevolikogu roll ja ülesanded kohalikus omavalitsuses

Noortevolikogude peamiseks ülesanneteks kohalikul tasandil on osalemine komisjonides ja töörühmades, kohtumised ametnike ja otsustajatega ning teiste asutuste juhtidega, et avaldada arvamust noori puudutavate teemade üle ning teha ettekandeid ning tutvustusi enda tegevuse, noorte probleemide, õiguste ja kohustuste tõstatamiseks. Lisaks on osaluskogu ülesandeks korraldada ka erinevaid sündmusi, kampaaniaid ja koostööprojekte noortele ning olla osa nii kohalikel, maakondlikel kui ka riiklikel sündmustel. (Osaluskogud Eestis b.)

Viljandi Noortevolikogu ülesandeks on esindada noorte huvisid omavalitsuses ning pakkuda võimalust omaalgatuslike projektide esitamiseks läbi projektikonkurssi. Lisaks on osaluskogu eesmärgiks linna erinevate noorte kokkutoomine ning ühenduse loomine linna ja noorte vahel. Noortevolikogu juhatus tõi välja, et eelkõige on oluline poliitika kujundamise pool, et noored oleksid osa võimalikult paljude eelnõude kujundamisel. Noortevolikogu võib algatada ise ettepanekuid ning projektikonkurssi toimimisel on nad juhtivkomisjoni rollis. Lisaks korraldab noortevolikogu sündmusi noorte osaluse teemadel ja toob noored valitsemise juurde (näiteks osaluskohviku formaadis). Enne kohalike omavalitsuste valimisi korraldas 2019. aastal noortevolikogu erakondade debati, et noortel oleks arusaadavam, keda kohalikus omavalitsuses valida ning milliste seisukohtade ees poliitikud seisavad.

Rakvere valla Noortevolikogu tegeleb omavalitsustes noori puudutavate küsimuste toetamisega ning soodustab noorte ideede jõudmist valla juhtimisse. Intervjuud läbi viies oli noortevolikogu ülesandeks ka koolikülastused, et kutsuda noori uude noortevolikogu koosseisu kandideerima ning selgitada osaluskogu eesmärke ning võimalusi. Lisaks teostab noortevolikogu omavalitsuses erinevaid uuringuid, et selgitada välja noorte rahulolu ning noortevolikogu liikmed on kaasatud kõigil valla sündmustel, kas enda töötuba läbi viies või osalejatena.

Rakvere valla esindajad selgitasid, et noortevolikogu on tänaseks hästi toimima hakanud ning soovib olla kaasatud. Eelkõige on nad kaasatud just nendes valdkondades, mis ka noortevolikogu ise välja tõi, kuid otsustajad lisasid, et vald pole kunagi piiranud, kui noored soovivad veel kuskil komisjonis või protsessis osaleda. Valla poolt oodatakse noorte osalust kõigis etappides, nii sisendi andmisel, poliitika planeerimisel kui ka teostamisel, kuid kõige olulisemaks peetakse just sisendi andmist.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu toob välja, et nende ülesandeks on kohalikul tasandil kaasa rääkida ning korraldada noortele erinevaid sündmusi. Valla ametnikud ja otsustajad tõid välja, et noortevolikogu tööd ja arenguid on pärssinud Covid-19 viiruse levik riigis ning veebi teel oli suhtlus keeruline pidada.

Selles aspektis saab kirjeldada, et otsustajad on delegeerinud noorte teadlikkuse tõstmise osalusvaldkonnast noortevolikogule, mis on Arnsteini järgi redeli 7. aste ehk delegeerimine, kus kohaliku tasandi institutsioonid on loobunud enda võimust ning delegeerinud ülesande osaluskogule. Siin saab kirjeldada võimu kolmandat nägu, kus noortevolikogul on roll eelistuste kujundamisel noorte osaluse ja teadlikkuse vaates ühiskonnasfääris.

Noortevolikogu tüüp

Noorsootöös seaduse järgi on noortevolikogu valla- või linnavolikogu juures moodustatud osaluskoogu (Riigiteataja).

Viljandi Noortevolikogu on antud uurimistöös erijuhtum ehk nende noortevolikogu ei ole eraldiseisev noortest koosnev osaluskoogu, vaid linnavolikogu ajutine komisjon. Noortevolikogu esimees sõnas, et noortevolikogu on linnavolikogu “kõige alatisem ajutine” komisjon ning formaalselt on ajutine seetõttu, et noortevolikogu liikmeskond uueneb tihedamini kui iga 4. aasta järel ning ajutine vorm vähendab vastutust. Komisjoni formaadina toimiv noortevolikogu on Viljandi näitel ametlik volikogu osa. Noortevolikogu esimees tõi välja, et igal istungil küsitakse noortevolikogu sisendit ja seetõttu on ka ideede jõudmine poliitikaks lihtsam kui läbi kodanikualgatuse. Võimu jagamise mõistes on komisjonina toimiv vorm osalust soodustav, ehk noortevolikogu komisjon peab alati saama ka eelarve strateegia ja arengukava ning komisjoni liikmed on kõikides teistes komisjonides sõnaõiguslikud.

Rakvere valla Noortevolikogu arvas, et nemad on tüübilt seotud vallavalitsusega, sest nende mentor on vallavalitsuse ametnik ning vallavanema ja volikogu esimehega käib peamine ideede jagamine. Omavalitsuse ametnikud ja otsustajad kirjeldasid tüübi olemust teisiti, nemad arvasid, et noortevolikogu on seotud volikoguga, eelkõige läbi komisjonide.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu arvas, et on seotud volikoguga. Ametnikud lisasid juurde, et enne noortevolikogu oli vallas 16+ noortest koosnev grupp, kes kirjutasid ise projekte, et noortel oleks omavalitsuses tegevusi, tegid erinevaid küsitlusi ja kaasasid kogukonda.

“Kui noortel huvi pole, siis ei saa noortevolikogu toimida ning tihti teeb noortevolikogu nimi selle organisatsiooni poliitiliseks, näiteks ühe piirkonna noored ei kandideerinud seetõttu” Põhja-Pärnumaa ametnik.

Valla ametnikud ja otsustajad arvasid, et noortevolikogu on seotud valitsusega.

“Kui volikogu istungid algavad kell 14:00, siis on noored alles koolis ja ei saa seal osaleda, infomaterjalid on bürokraatlikud ja enne tuleks õppida neid lugema” Põhja-Pärnumaa otsustaja.

Noortevolikogude tüübiline määratlus sõltub noorte meelest sellest, kes on nende mentor. Põhja-Pärnumaa ja Rakvere valla noortevolikogud tõid välja just selle, et kui mentor on vallavalitsuse ametnik, siis enamasti nähakse partnerina valitsust, kuid ei seostata, et valitsus on laiem mõiste kui valla/linna ametnikud. Samuti tõid omavalitsuse otsustajad välja, et tihti on keeruline siduda noortevolikogu valla- või linnavolikogu, sest noortel puudub täielik teadmine KOVi toimimise mehhanismidest ning volikogu istungid toimuvad noortele mitte sobival ajal.

Noortevolikogu kaasamine erinevates valdkondades ja poliitikaprotsessi etapid

Osaluskogude puhul on oluline, et nad ei oleks kaasatud vaid “noorte teemades” nagu haridus, sport ja noorsootöö, vaid ka laiemalt omavalitsuse toimimisel ja kujundamisel (näiteks eelarve, linnaruumi jms planeerimisel). Lisaks on oluline, et noortevolikogu ei oleks kaasatud ainult sisendikorje etapis, sest siis võib osalus jääda näiliseks. Kui noored ei ole informeeritud, mis nende antud sisendist sai või kuidas see poliitika protsessi mõjutab, on tegemist ühepoolse kaasamisega. Selles punktis uuriti noortevolikogult, millises etapis on nad kaasatud, kas sisendikorje, planeerimine ja/või teostamine (ühes, kahes või kõigis kolmes).

Viljandi Noortevolikogu juhatus sõnas, et nemad on noortevolikogu kaasatud õpilasstipendiumi, eelarvestrateegia ning arengukava komisjoni. Lisaks kohalikule tasandile on nad kaasatud ka Kultuuriministeriumi Noortenõukogusse, et arutada seal kultuuri valdkonna üle ning anda seal oma sisend poliitika kujundamiseks. Osaluskoogu on kaasatud üleüldistes noorsootöö teemades, linna arengutes ning linnaruumi kujundamisel, kuid valdkondadesse kaasamine sõltub suuresti volikogu esimehest. Noortevolikogu on kaasatud sisendikorje etapis ning sündmuste elluviimisel ka teostamise juures, kuid juhatus selgitas, et komisjoni jõuavad eelnõud, mis on juba mingi vormi ja sisu saanud ning komisjon ainult kas kinnitab, lükkab tagasi või esitab küsimusi mingi konkreetse eelnõu kohta. Lisaks on nad

sisendi osas kaasatud ka üldistes linna puudutavates aktuaalsetes küsimustes, näiteks Ukraina sõjapõgenikud.

Viljandi otsustajad tõid välja, et noori kaasatakse enim kultuuri ja huvihariduse planeerimisse, kuid volikogu esimees proovib edastada noortevolikogule nii palju eelnõusid kui võimalik, samas mõistetakse, kui noored ütlevad, et neil ei ole aega tegeleda mingi konkreetse eelnõuga. Noorte osalust oodatakse nii sisendi kui väljundi vaates, ehk eelnõu on justkui mustand, millel on sisend olemas, aga lisa sisendi saamiseks käib see läbi komisjonidest.

Rakvere valla Noortevolikogu selgitas, et nemad on kaasatud haridus- ja noorsootöö, kultuuri ja spordi ning ettevõtluse komisjoni. Lisaks osalesid nad ka rahvaspordiväljaku planeerimisel ning valisid välja sobivad treeningmasinad jõulinnakusse. Noortevolikogu tõi välja, et nad sooviksid kõigi valdkondadega tegeleda, et tuua noortele poliitika lähemale. Samas tõdevad, et lisaks poliitika kujundamises osalemisele on vaja ka korraldada erinevaid sündmusi, et noored tahaksid üldse kohale tulla. Noortevolikogu esimees lisas, et noortele lähevad südamesse väga ühiskonnas aktuaalsed teemad ning noori ühendava organisatsioonina on nad kaasatud nii sisendi andmisel kui ka poliitika planeerimise etapis. Näiteks haridusvõrgu uuendamine läbi kolleegiumi töö, kus noortevolikogu liikmed olid kaasatud, lisaks ka huviharidus ja -tegevus.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu on olnud kaasatud haridus ja noorsootöö planeerimisse, valla eelarve kujundamisse ning sündmuste korraldusse. Tulenevalt sellest näeb noortevolikogu enda rolli kui nõuandev kogu vallavalitsusele ja KOV noortele sündmuste korraldaja. Noortevolikogu on alates 2021. aastast kaasatud Noortekomisjoni ning kaks liiget on seal hääleõiguslikud ning lisasid, et on kaasatud nii sisendi andmisel, kui ka planeerimisel. Ametnikud ja otsustajad lisavad juurde, et läbi Noortekomisjoni on noored kaasatud kõikide teemade juurde, lisaks “noorte teemadele” ka linnaruum ja eelarve.

“Noor näeb vajalikkust olla kaasatud nii sisendi andmisel, planeerimisel, kui ka teostamisel, ehk olukord peab olema omavalitsuses selline, et kõik need etapid on kaetud. Samuti on oluline ka tagasiside andmine” Põhja-Pärnumaa

Noortevolikogud on sisuliselt kaasatud noori otseselt puudutavate teemade üle arutlemisel ning sisendi andmisel, kuid noortevolikogud osalevad ka aktuaalsete valdkondade sisendi andmisel, kuid siis on tegemist pigem mitte korrapärase kaasamisega ning vajaduspõhiselt. Noorte osalust oodatakse küll kõigis poliitikaprotsessides, kuid päriselt noored selles ei osale. See võib olla mõjutatud nii noorest endist, kui ka omavalitsuse otsustajatest, noored võivad tunda ennast ebapädevana ning samuti võivad seda eeldada ka otsustajad.

Noorte soov laiendada osalust kohalikul tasandil

Viljandi Noortevolikogu sooviks olla rohkem kaasatud haridusteamadel, mille eelnõud saadetakse pigem hariduskomisjoni ning noorte jaoks on väga aktuaalne ka keskkonna valdkond.

Rakvere valla Noortevolikogu tõi välja, et nemad sooviksid olla kaasatud ka eelarve planeerimisse, ehk kellele ja miks omavalitsuse eelarvelist toetust eraldatakse, näiteks nähakse haridusvaldkonda väga suure kuluga valla eelarvest. Osaluskogu arvas, et nad pole eelarve planeerimisse kaasatud, sest ametnikud ja otsustajad võivad arvata, et noortel puuduvad teadmised, kuid siis oleks vaja teha selgitustööd.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu toob välja, et nemad on kaasatud hariduse ja kultuuri valdkonna planeerimisse.

“Noortevolikogu pole ise piisavalt huvi üles näidanud, et osaleda teistes teemades. Volikogu on öelnud, et võime koosolekut kuulama tulla” Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu.

Ka selles aspektis on näha, et noortele on antud ette roll, mida nad täidavad ning tegemist on võimu teise näoga. Üks noortevolikogu näeb enda ühenduse mitte-suutlikkust põhjusena, miks nad laiemalt ei osale valla poliitika kujundamises, kuid kaks noortevolikogud näevad puudujäägina ametnike ja otsustajate teadlikkusest noorte suutlikkusest valdkondi mõjutada ning seisukohti kujundada.

Noortevolikogule antav tagasiside

Noortevaldkonna arengukavas 2021-2035 on sõnastatud tagasisidestamise olulisus järgmiselt: “Andes noortele tagasisidet nende arvamusega arvestamise kohta, näidates nende osaluse reaalsel mõju ja seeläbi suurendas nende motivatsiooni arvamust avaldada” (Haridus-ja Teadusministeerium). Noortelt küsitakse tihti sisendit, kuid unustatakse seda tagasisidestada. Tagasiside on oluline eelkõige seetõttu, et noored saaksid aru, kas ja kuidas nende sisend jõudis poliitika protsessi. On ilmselge, et alati ei saa otsustada nii nagu üks konkreetne sihtgrupp soovis, kuid oluline on anda tagasisidet ning selgitada kuidas poliitika protsess toimus ning miks mingi konkreetne otsus vastu võeti. (Osaluskogud Eestis c.)

Viljandi Noortevolikogu tõi välja, et nemad saavad tagasisidet kogu tööprotsessile enda mentoritelt. Siiski on segadust tekitav “musta kasti” osa ehk see, mis jääb sisendi andmise ja

tagasiside saamise vahepeale- kuidas otsus kujunes ning millistest teguritest oli see mõjutatud. Samas tõdesid noored, et tihti peab ka ise initsiatiivi näitama ja tagasisidet küsima.

Viljandi linna ametnikud ja otsustajad tõid välja, et noored saavad tagasisidet enda mentoritelt ning kuna noortevolikogu esimees on ka volikogu liige, siis tema püüab alati selgitada, kuidas protseduur ja muu bürokraatia omavalitsuses käib. Samas tuuakse välja, et noortevolikogu istungid toimuvad näiteks koolis, seega tihti ei pruugi volikogu poliitikud tähele panna, et noortevolikogu on olemas.

Rakvere valla Noortevolikogu saab enda tegevusele tagasisidet läbi mentori, kuid samas nad tõdevad, et kui neid kaasati fookusgrupi intervjuudesse, siis selle tulemusel ei jõudnud noorte ideed päriselt ellu, aga samas ka ei selgitatud miks. Otsustajad ning ametnikud kirjeldasid, et noored saavad tagasisidet kogu protsessi vältel, lisaks ka koosolekutel.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu tõi välja, et nemad pole saanud palju tagasisidet enda tegevusele, aga samas pole ka midagi ise pakkunud. Tagasisidet annab noortevolikogu mentor/noorsootöö ja kogukonnaspetsialist. Valla ametnikud kinnitasid, et noorele pole antud tagasisidet, sest pole ka suurelt sisendi küsimisse kaasatud.

Kõik uuritavad noortevolikogud tõid välja, et mingis vormis saadakse tagasisidet, kuid see ei ole protsessi täielikult selgitav ning ei saada aru, miks noorte ideed poliitika rakendamisesse ei jõudnud. Arnstein (2019) toob välja, et tegemist on osalusega, kus pigem soovitakse noori konkreetses valdkonnas harida ning eelistusi kujundada, kuid tegelikult moonutatakse osalust.

Noortevolikogu toimijad ja partnerlus

Noortevolikogude toimimist analüüsides on oluline roll ka partnerite olemasolul ning erinevate osapoolte omavahelisel suhtel. Noortevolikogu ei saa toimida eraldiseisvana, vaid vajab enda eesmärgi täitmiseks linna- või vallavolikogu, sama kehtib ka teistpidi. Volikogu vajab noorte ideede kaardistamiseks noortevolikogu, kes on esindusorganisatsioon kohalikele noortele.

Viljandi Noortevolikogu tõi välja, et nende mitmed noortevolikogu liikmed on ka linnavolikogu liikmed ning see soodustab partnerlust. Lisades juurde, et linnavolikogus on ka 2022. aastal liikmeid, kes käisid 1998. aastal Narvas ning kogusid ideid sealsest esimesest noortevolikogust ja sellest, kuidas see Viljandisse luua. Viljandi Noortevolikogu tegevusi on kajastatud ka linnalehes ning seda soosib volikogu esimees ise väga tugevalt. Lisaks tehakse koostööd kohaliku tasandi maakonna teiste osaluskogudega, noortekeskuste, arenduskeskuste

ja koolidega. Riiklikul tasandil tehakse koostööd Eesti Noorteühenduste Liiduga ning selle võrgustikuga ja Kultuuriministeeriumi juures oleva noortenõukoguga.

Viljandi Noortevolikogu ja linna vaheline suhtlus käib läbi mentorite ja noortevolikogu esimehe, kes volikogus on. Viljandi linna otsustajad tõid välja, et noored on väga hea kriitilise mõtlemisega ning analüüsivad neile antud probleeme edukalt ja on heaks partneriks linnale.

“Omavalitsuses ja noortevolikoguga suheldes ei mängi rolli kellegi tiitel, ehk noortevolikogu jaoks on loodud turvaline keskkond, kus saab suhelda nii linnapea, kui ka volikogu esimehega.” Viljandi linna otsustaja.

Rakvere valla noortevolikogu sõnas, et kui nende liikmetest kaks noort kandideerisid 2021. aastal KOV valimistel, siis mõistis volikogu esimees, et noored soovivad päriselt osaleda ja kaasaráákida. Lisaks mainis noortevolikogu, et nemad tunnevad, et kõik omavalitsuse töötajad on justkui sõbrad ja neil on väga lihtne ükskõik millise valla töötaja poole pöörduda. Noortevolikogu teeb koostööd maakonna teiste osaluskogudega ning valimisperioodil ka noortekeskustega, sest seal on valimisjaoskonnad. Lisaks näeb noortevolikogu ka enda partnerina ENLi ning erinevaid kohaliku tasandi ettevõtjaid. Eesti Noorteühenduste Liitu eelkõige kui võrgustiku ühendavat katuseorganisatsiooni ning kohaliku tasandi ettevõtjaid läbi toetamise erinevate toodete ning teenustega.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu tõi välja, et nemad on tugevalt seotud noortekeskustega, sest noortevolikogu esimees töötab ka ise seal. Omavalitsuse ja noortevolikogu vaheline suhtlus käib internetis läbi noortevolikogu mentori ning suhtlus on enamasti mentori algatatud.

“Ma arvan, et meil on volikoguga hea suhe, nad ei käinud seda noortevolikogu loomise ideed maha ja aktsepteerisid seda” Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu.

Lisaks tegutseb noortevolikogu koos õpilasesindusega, läbi sisendikorje ja sündmuste korralduse.

Põhja-Pärnumaa ametnikud ja otsustajad tõid välja, et noortevolikogu ja nende vaheline suhtlus käib läbi otsesuhtluse ning lisasid juurde, et ka õpetajad annavad koolis lastele infot edasi. Põhja-Pärnumaal on tegevad ka külakogukonnad ning läbi nende saadakse infot. Valla esindajad lisasid, et noortevolikogu on omavalitsusele partner ja sealt oodatakse uusi volikogu liikmeid.

“Üks noortevolikogu liige kandideeris kohalikel valimistel, aga ei osutunud valituks, kuid nüüd on komisjoni liige” Põhja-Pärnumaa otsustaja

Kaks uuritavat noortevolikogu on toimijatega seotud läbi konsultatiivse partnerluse tüpoloogia. Viljandi linna Noortevolikogu, kus osaluskoogu omab komisjoni roll, on otsustajatega partnerluses, kus valdkonna poliitikat kujundab noortevolikogu ja osapooltel on võrdne juurdepääs otsustusraamistikule.

Kaasamist mõjutavad tegurid

Lowndes (2002a) toob välja, et osaluse suurendamiseks peaks toimija saama esimese positiivse osaluse kogemuse. Näiteks tuuakse ühe negatiivse mõjuna välja asjaolu, kui avalikkuse kaasamisel antakse ebarealistlike ootusi. Lisaks kirjeldab Lowndes (200b) , et tihti võib olla probleemiks olukord, kui ametiasutusel puudub suutlikkus konkreetsele probleemile reageerimisel näiteks rahalised vahendid või on juriidilised piirangud. Samuti võib probleemiks olla, kui avalik nõudlus läheb vastuollu laiemaga poliitikaga.

Viljandi linna ametnikud ja otsustajad tõid välja, et linnas on noortel palju võimalusi huvihariduses ja -tegevuses, seega võib probleemiks olla, et kuidas päriselt noorteni jõuda ja neid aktiveerida. Viljandi linna kui omavalitsuse suurus on sobiv noorte kaasamiseks, lisaks on positiivne see, et linnas on gümnaasium ja kõrgkoolid, mistõttu on ka noored paiksemad.

Rakvere valla ametnikud ja otsustajad tõid kaasamist mõjutavate teguritena välja omavalitsuse haridusasutuste olemasolu ning sellest tingitud mõju. Vallas puudub gümnaasium ja kõrgkool ning seetõttu liiguvad ka vanemad noored Rakvere linna. Lisaks on omavalitsus suur ning see mõjutab kontakti noortega, sest tasandid on mitmekililisemad.

Põhja-Pärnumaa esindajad arvasid, et noored peavad olema ise aktiivsed ning omavalitsuse olemust arvesse võttes mõjutab noorte osalust ka koolivahetus.

“Need noored, kes õpivad mujal linnas on ka valla elust kaugemad ja neid on raske kätte saada, kuid samas on vanemad noored teadlikud” Põhja-Pärnumaa ametnik

Omavalitsuse esindajad tõid ühiselt esile omavalitsuse suuruse ning haridusasutuste olemuse. Noortevolikogusse kuuluvad enamasti põhikooli ja gümnaasiumi noored ning peale seda liigutakse edasi suurematesse linnadesse, mistõttu on ka noorte osalus omavalitsuses hektiline ja mõjutatud haridusasutuste olemasolust.

Tulem omavalitsuse ja päris muutuse ellukutsumine

Viljandi Noortevolikogu tõi välja, et osalesid kaasavas eelarves enda projektiga, mille idee oli Viljandi kesklinna kunstmuruväljaku loomine, kuid see idee ei saanud esialgu rahastuse. Peale mida pidas noortevolikogu nõu nii ametnike kui ka otsustajatega ning idee sai siiski positiivse tulemuse.

Rakvere valla noortevolikogu esimehele helistas pere, kes soovis saada infot, kelle poole pöörduda, kui on rahalisi raskusi ning esimees suunas pere õige ametniku poole. Lisaks märkis noortevolikogu, et valla korvpalli platsi korv on katki, mis peale tehti telefonikõne omavalitsusele ning tänaseks on seal uus ja terve korv ning noored saavad mängida.

Põhja-Pärnumaa noortevolikogu tõi välja, et nende vallas oli probleemiks prügikastid, kus puudusid sorteerimisvõimalused ja kuna keskkond on noorte jaoks oluline teema, siis noortevolikogu kirjutas omavalitsusele ning olukord muutus.

Kõik uuritavad noortevolikogud on omavalitsuses mõjutanud linnaruumi ja selle elanikusõbralikkust. Eelpool nimetatud näited tuginevad Jackson (2002) järgi jagatud otsuste tegemiseks, kus leitakse konsensus. Võimu nägude debati järgi ei saa antud punkti analüüsida, sest ei ole teada terviklik protsess, et kujundada sellest seisukoht. Noortevolikogud on mõjutanud omavalitsuses elanike heaolu nii otseselt läbi päris muutuste, kui ka kaudselt noorte osaluse aktiveerimisel.

Tulem omavalitsusele noortevolikogu liikmele ja noorele

Viljandi noortevolikogu tõi välja, et kindlasti mõjutab noortevolikogu ja selle liikmed kohalikul tasandil mitte-aktiivseid noori enda eeskujuga ning noorte elu paremaks muutmisega omavalitsuses läbi poliitika kujundamise. Lisaks pakub noortevolikogu erinevaid võimalusi osaleda sündmustel ja levitab noorte jaoks olulist infot omavalitsuses.

Noortevolikogu liikmele on mõju aga hoopis laiem. Näiteks tõi noortevolikogu välja, et osaledes osaluskogu töös saab häid kogemusi, eelkõige bürokraatia tundmisest, eelarve küsimustes, poliitika kujundamise protsessist ning lisaks sellele ka uusi tutvusi. Noortevolikogus osalemine arendab ka teisi omadusi, näiteks esinemisoskus ja kõne kirjutamine (noortevolikogu spiiker peab Vabariigi aastapäeval kõne). Osaluskogu lisas juurde, et mitmed nende noortevolikogu liikmed on läinud edasi õppima riigiteaduste või politoloogia erialadel ning noortevolikogusse kuulumine on linnas prestiižne ja seda kogemust vaadatakse positiivselt ka põhikoolist gümnaasiumi liikudes.

Rakvere valla Noortevolikogu arvas, et noortevolikogu tulem kohalikule noorele on info parem kättesaadavus, ehk noortevolikogu on justkui infopunkt, kus kõik oluline läbi käib. Pigem nähakse suuremat mõju noortevolikogu liikmetele, sest osaluskogu on arendanud liikmete suhtlemisuskust, loonud häid tutvusi ning lisaks on see hea ajakasutus. Noortevolikogu esimees lisas, et noortevolikogust saab endale sõbrad kogu eluks.

“Sain aru, et ma pole üksi see veidrik, keda huvitab omavalitsuses elu paremaks muutmine”
Rakvere valla Noortevolikogu esimees.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu tõi välja, et mitte-aktiivsed noored teavad, et noortevolikogu on olemas ja osalevad nende korraldatud sündmustel. Noortevolikogu liikmele annab osaluskogus tegutsemine head kogemused nii suhtlemisest, meeskonnatööst kui ka inimeste motiveerimisest, lisaks saab tutvuda ka omavalitsuse toimimise ja selle mehhanismidega.

Noortevolikogus osalemine mõjutab liikmete sotsiaalseid ja praktilisi oskusi ning laiendab teadmisi kohaliku tasandi toimimist. Kõik uuritavad noortevolikogud tõid välja, et enim mõjutab noortevolikogu töö juhatuse liikmeid, sest seal on suurem vastutus ja laiemad ülesanded.

Osaluseredeli määratlus

Noorte osaluse taseme määramiseks selgitasid noortevolikogud enda tunnetust Hart (1992) osalusredeli kaudu. Viljandi Noortevolikogu määratles ennast järgi 5 ja 7 redeliastmel, ehk 5. tasemel läbi selle, kui noortevolikogule tuleb eelnõu, millele soovitakse noorte sisendit ning hiljem saab noortevolikogu tagasiside, enda antud sisendile. 7. astme osas kirjeldasid noored nende enda sündmusi ja tegevusi, kus noortevolikogu on juhtivorganisatsioonina ja omavalitsuse poolt toetatakse ideede arengut ning elluviimist.

Rakvere valla Noortevolikogu kirjeldas määratlemist järgmiselt: kui nemad korraldavad sündmuse, siis on see 8. aste ehk noored juhivad protsessi ja täiskasvanud on selles osalised, kuid kui omavalitsus kaasas neid näiteks haridusvõrgu korrastamisse, siis Harti redeli järgi on see 6. aste, kus soovitakse noorte sisendit ning sellele antakse hiljem tagasisidet.

Põhja-Pärnumaa selgitab, et mõnes tegevuses on 4. aste, mõnes 6. ja mõnes 7. Näiteks 4. aste ehk noortele etteantud roll, on siis kui noortevolikogu mentor annab ette teemad ja noortevolikogu püüab neid lahendada; 6. aste ehk täiskasvanute poolt algatatud ja noorte poolt jagatud otsused, on sellises olukorras, kus omavalitsuse poolt tuleb aktuaalne teema tõstatatud ja noortevolikogu on selle planeerimisse kaasatud ning 7. aste ehk noorte omaalgatuslikud ja

juhitud otsused on noortevolikogu enda algatatud sündmused, kuhu noored kaasavad ametnikke.

Seega üldiselt nähakse poliitika kujundamise rolli Hart (1992) järgi 4. ja 5. astmel ehk noortele on antud mingi roll poliitika kujundamise protsessis ning hiljem antakse nende sisendile tagasisidet.

Sündmuste korraldust ja muid sarnaseid noorte poolt algatatud ettevõtmisi nähakse osalusredelil 7. ja 8. astmel, kus noortevolikogu veab sündmust eest ning omavalitsuse poolt toetatakse ning osaletakse selles. Kuid tegelikkuses on idee laiem, kus osalusredelite kõrgematel astmetel vaadeldakse ka otsest osalust poliitika kujundamises, mitte noorsootöö tegevuste tegemises. Seega asetuvad kõik noortevolikogud 4-5. astmele Hart (1992) järgi, kus noortele antakse ette mingi roll, mida nad täidavad ning nende ideid kuulatakse ning tagasisidestatakse. Samuti kui vaadelda eelnõude menetlemist, siis on tegemist sisu ja idee poolest valmis dokumendiga, mida täiendatakse või millele oodatakse selgitusi. Ükski uuritav noortevolikogu ei toonud välja eraldi otsest poliitika kujundamist lisaks linnaruumi planeerimisele, küll aga mainiti probleeme mida lahendatakse koos kooli õpilasesinduste ning teiste omavalitsuste noortega laiemalt maakonnas, kuid ei selgitatud, kas ja kuidas on noorte ideed muutusi toonud.

Intervjuu käigus kogutud ideed, et noored oleksid rohkem kaasatud kohalikul tasandil ja osaleksid poliitika kujundamises

Viljandi Noortevolikogu arvas, et noortele tuleks jagada rohkem infot ning noorel endal peab olema rohkem initsiatiivlikust, et omavalitsuses elu paremaks muuta. Samas on alati noortele vaja ka kedagi, kes neid toetab. Lisaks arvati, et omavalitsustes võiks olla kaasamismudel, milles pannakse paika, kuidas käib erinevatele sihtgruppidele teemade tutvustamine ja selgitamine. Noortevolikogu vaates on oluline neid pidevalt koolitada, sest liikmed vahetuvad väga tihti.

Viljandi ametnikud ja otsustajad tõid välja, et eriti oluline on noorte kaasamine laiemalt kui ainult noorsootöö arendamisel. Lisaks peaksid ametnikud ja otsustajad käima ka rohkem koolikeskkonnas, et noored saaksid aru, kuidas toimub linna korraldus jms. Samuti on oluline, et linnas oleks erinevatel sihtgruppidel ühised väärtused ja eesmärk.

Rakvere valla noored arvasid, et kõige taga on hea suhe ametnike ja otsustajatega ning üksteise toetamine. Samuti peeti oluliseks, et noortel oleks keegi kelle poole pöörduda, kui mõni idee või probleem on keeruline või vajab selgitamist.

“Lisaks peavad ka noored ise olema aktiivsed ning julgeda eristuda, st et kui on mingi idee, mis esialgu tundub teistele mitte-meeldivat, siis kui seda selgitada ning põhjendada, siis saavad ka teised aru.” Rakvere valla Noortevolikogu.

Omavalitsuse poolelt töid noored veel välja, et kui alles alustatakse noorte kaasamisega, siis peaks alustama ühest konkreetsest valdkonnast, kus noorte häält on vaja ning kindlasti anda neile ka tagasisidet. Valla otsustajad arvasid, et nende roll on väga oluline, just seetõttu, et selgitada ja tõsta teadlikkust eesmärgiga, et noored sooviksid panustada omavalitsuse arengusse.

“Noortele antav kriitika peab olema sobiv, et noor sooviks ka edasi panustada. Meie vallas pole kunagi öeldud, et midagi ei saa, alati proovitakse leida lahendus” Rakvere valla Noortevolikogu.

Põhja-Pärnumaa noored arvasid, et omavalitsus ei peaks midagi rohkem tegema, aga noored peaks olema rohkem aktiivsed ja teadlikud.

“Noori on aga neil puudub teadlikkus, et mis noortevolikogu on ja kuidas seal osaleda” Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu.

Põhja-Pärnumaa valla esindajad arvasid, et täiskasvanud peaksid korraldama rohkem kohtumisi erinevate vanusegruppide vahel ning seeläbi soodustada valla ja noorte suhtlust. Lisaks tunnetasid nad, et on vaja noorte teadlikkust tõsta.

“Otsustajatel on keeruline noorte pähe näha, aga siis tuleks noorele samm lähemale astuda, teadlikkust tõsta, siis neile pakkuda osalust... Ärev aeg on mõjutanud palju” Põhja-Pärnumaa valla esindaja.

Üldiselt mõistavad kõik osapooled, et oluline on jagada kaasamise häid praktikaid ning vahetada kogemusi. Samuti tuntakse, et toimijate teadlikkus on puudulik ning vajab laiemat teadlikkuse tõstmist. Samas tõdetakse, et valdkond on omavalitsuse toimimise juures oluline ning vajab laiemat arengut.

3.3. Vaatlused

Noortevolikogude istungid/koosolekud

Viljandi Noortevolikogu istung toimus Viljandi Gümnaasiumis ning selle kohtumise päevakorra punktid olid järgmised: eelnõud ja Ukraina. Esimene eelnõu menetlemise selgitust on kutsunud tegema abilinnapea, kes selgitas eelnõu "Kaunis Viljandi" sisu ning andis ülevaate, mida volikogu on konkursi sisust ning piiridest arvanud. Eelnõu menetlemise ajal tekkis noortevolikogu liikmetel mitmeid küsimusi ning ideid, kõik küsimused said vastuse ning kutsutud külaline selgitas eelnõu punkte. Teise eelnõuna menetleti lumelükkamise teenust ja sellega seotud probleeme. Noortevolikogu liikmed selgitasid ka oma kogemust antud probleemi valguses ja noortevolikogu esimees tegi ettepaneku probleemi lahendada koos kogukonnaga ning kaasata elanikke ning ettevõtjaid sh alustada tegevuskava loomist talviste linna teede hoolduseks. Toimus hääletus ning noortevolikogu esimees selgitas hääletamise korra protsessi. Teise päevakorra punktina arutleti Ukraina sõja teemal ning Viljandisse saabunud sõjapõgenike üle. Noortevolikogu uuris otsustajatelt, kes koosolekul viibisid, et milline plaan on linnal koolidega.

Noortevolikogu oli kaasatud mitme valdkonna planeerimisel ja andis ideid linnajuhtidele ning osalenud volikogu liikmetele. Noortevolikogu suhtles ametnike ja otsustajatega vabalt ja andis enda ideid argumenteerides edasi.

Rakvere valla Noortevolikogu koosolek toimub veebi vahendusel ning selle kohtumise päevakorra punktid olid järgmised: sündmuse korraldus, mured/rõõmud ja edaspidised ülesanded. Selgus, et iga järgmine koosolek lepatakse kokku eelmisel koosolekul, et vältida olukorda, kus noored saavad kokku, aga arutada ei ole midagi. Arutelu noorte ja mentori vahel algas juba enne koosolekut. Koosolekut alustas noortevolikogu esimees, kes käis enda põhikoolis tulevases sündmusest rääkimas, lisades juurde, et sündmust on oluline ka sotsiaalmeedias turundada, et rohkem noori kohale saada. Mentor küsis peale igat suuremat arutelu blokki juurde erinevaid küsimusi ning andis soovitusi edukamaks korralduseks. Noortevolikogu koosolekul selgitati tulevase sündmuse sisu, mida tehakse koostöös õpilasesindusega, sinna plaaniti kutsuda töötukassa, kes viib noored esimest korda kokku intervjuuga ning lisaks ka spordi, söögi tegemise ja ettevõtluse töötoad. Kõik sündmusega seotud tegevused jagati noortevolikogu liikmete vahel võrdselt ning kui noored ei suutnud leida õiget lahendust, siis mentor toetas neid. Noortevolikogu koosolekul jäi silma, et kõige aktiivsemad osalejad on noortevolikogu mentor ja esimees, teised liikmed rääkisid kaasa siis

kui neilt otse küsiti. Üldine õhkkond oli kohtumisel sõbralik ning kõik osapooled naljatasid ja elasid üksteise noortevolikogu välistele tegevustele kaasa.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogul ei toimunud meeskonna sisest koosolekut, sest liikmeid on raske kokku saada.

Vaatluste järel selgus, et noortevolikogud on kaasatud laiemalt eelnõude menetlemisesse ning on enda koosolekutel kindlate seisukohtade ning ideedega. Samuti ilmses analüüsi tulemusel, et olulist rolli mängib mentori olemasolu, kes vajadusel suunab ja toetab noori enda seisukohtade kujundamisel. Viljandi Noortevolikogu istungil osales ka linnajuht ning see ei mõjutanud noortevolikogu osalust ja ideede jagamist, pigem nähti otsustaja olemasolu positiivsena, et uurida valdkondade kohta rohkem. Nii Rakvere valla kui ka Viljandi linna noortevolikogu koosolekutel olid kõige aktiivsemad seisukohtade kujundajad juhatuse liikmed ning tavaliiikmed toetasid neid. Mõlema noortevolikogu istungi puhul oli tegemist Hart (1992) järgi osaluse 7. astmega, kus toimusid noorte omaalgatuslikud ja juhitud otsused ning võimuteooriast tulenevalt võimu teise näoga, kus eelkõige kujundatakse päevakord ja teemad mille üle arutatakse tulenevalt omavalitsuse poolt, kuid samuti oli mõlemal istungil ka noorte jaoks olulisi teemaaretusi.

Noortevolikogu koosolekud/komisjonid/kohtumised omavalitsuste ametnike ja otsustajatega

Viljandi linna Noortevolikogu ei planeerinud kohtumist linna ametnike ja otsustajatega eraldi. Küll sõnas spiiker, et selline idee on, kuid olukord on tingitud sellest, et noortevolikogul valiti hiljuti uus koosseis.

Rakvere valla Noortevolikogu on kaasatud Haridus- ja Noorsootöökomisjoni. Komisjoni vormis sai noortevolikogu anda edasi noorte ideid aktuaalsetel teemadel, mis puudutavad valla arenguid. Uuritav komisjoni istung toimus Sõmerul ning komisjoni istungi raames külastati Sõmeru loodus- ja tehnikamaja ning Sõmeru Põhikooli. Komisjoni istungil osales üks noortevolikogu liige, koolide õpetajad ja hoolekogu liikmed, komisjoni esimees, omavalitsuse poolt protokollija ning vallavanem koos volikogu esimehega. Komisjoni päevakord oli järgmine: Sõmeru loodus- ja tehnikamaja, info Ukraina sõjapõgenike lastest ja noortest, noortevolikogu valimistulemused ning Sõmeru Põhikool. Istungi jooksul arutleti mitmetel noori ja valla elanike laiemalt puudutavatel teemadel, kuid ühtegi eelnõud ei menetletud, komisjoni kaasatud noor võttis istungi jooksul korra sõna ja uuris Ukraina noorte kohta kooli keskkonnas. Noortevolikogu valimistest rääkis noortevolikogu mentor/ haridus-ja noorsootöö

nõunik. Noortevolikogusse osutus valituks 11 liiget ning hääletajaid oli 114 noort Rakvere vallas. Lisades juurde, et vanast koosseisust on 4 liiget ja uusi noori on 6. Lisaks andis nõunik info, et uuel koosseisul on plaanis kohtuda vallavanemaga. Noortevolikogu liige antud päevakorra punkti ei kommenteerinud. Üldiselt on komisjoni istungi õhkkond vaba ja kõik said küsimusi esitada kui seda vajalikuks pidasid.

Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu on kaasatud Noortekomisjoni, noortevolikogu liikmetest on kaks noort hääleõiguslikud komisjoniliikmed. Komisjoni istung toimus Põhja-Pärnumaa Vallavalitsuses ning seal osalesid lisaks noorele ka omavalitsuse erinevad ametnikud ja volikogu liikmed ning vallavanem koos volikogu esimehega. Istungi päevakord oli järgmine: muudatusettepanekud 2022. aasta eelarve; 2022. aasta eelarve II lugemine. Esimesena arutleti hooldekodukohtade tasude üle, jõusaali ning selle pesuruumide rajamisest. Lisaks anti ülevaade kaasava eelarve plaanidest ning spordiklubide toetamisest. Koosolekul peeti arutelu ka noorte huviharidus ja -tegevus rahastuse vähendamine riigi poolt ja sellest tulenev mõju omavalitsusele. Komisjoni istungil noortevolikogu liikmed sõna ei võtnud, vaid siis kui toimus hääletamine, nad osalesid. Lisaks jäi vaatlusel silma, et mitmed otsustajad spekuleerisid, mida noored võiksid tahta või soovida, kuid noori nendes küsimustes ei kaasanud.

Mõlema istungi vaatluse puhul ilmnes, et noortevolikogu roll on komisjoni istungil erinev, kui nende enda koosolekul ning see omakorda mõjutab osalust poliitika kujundamisel. Noortevolikogu osalus oli istungil pigem näiline või manipuleeritud ning tegemist oli võimu esimese näoga, kus otsustajad ütlevad ette, mis on õiged valikud ning noored nõustuvad. Põhja-Pärnumaa komisjoni istungil arutlesid otsustajad selle üle, mida noored võiksid soovida, kuigi kordagi ei küsitud noortevolikogu liikmete arvamust ning ka noored ise ei soovinud sõnavõtta. Rakvere komisjoni istung oli küll pigem arutlev ning ütlegi otsust vastu ei võetud, kuid noorte roll komisjonis osaledes välja ei paistnud.

Kokkuvõte ja järeldused

Uurimistöö tulemusena saab öelda, et noorte osalus kohaliku tasandi otsustusprotsessides on võimuesindajate arvates oluline ning soovitakse saada häid kaasamispraktikaid ja näited osaluse arendamiseks. Uuritavate kaasuste põhjal püütakse kaasata noori omavalitsusse kõikides poliitika kujundamise protsessides, kuid enim on noored kaasatud sisendi andmisel. Samuti nähakse olulisena noortele tagasiside andmist, kuid see on mitte levinud praktika ning vajab juurutamist, sh peavad tihti noored ise tagasisidet küsima, kui otsustajad ja ametnikud seda ei anna.

Töös uuriti noortevolikogude erinevaid tüüpe ning selgitati välja milliste muutujate abil on võimalik põhjendada noortevolikogude tüüpide tekkimist. Noorsootöö seaduse järgi on noortevolikogu seotud linna- või vallavolikoguga, kuid uurimistöö tulemusena leiti, et mõned noortevolikogud on seotud volikoguga, kuid mõned neist on linna- või vallavalitsusega. Lisaks leiti uuritavate kaasuste järgi, et noorte ja võimuesindajate arvamus võib antud küsimuses erineda. Noored näevad enamasti sidusust kohaliku tasandi institutsiooniga läbi enda mentori, kui noortevolikogu mentor on linna- või vallavalitsuse ametnik, siis noortevolikogu peab ennast läbi valitsuse partneriks, sest ideed ja osalus poliitika kujundamise protsessis toimub läbi ametniku. Samas nägid võimuesindajad, et kui noortevolikogu on kaasatud volikogu komisjonide töösse, siis on noori esindav kogu seotud volikoguga. Lisaks tuli ühe uuritava kaasuse puhul välja, et noorte meelest on valla- või linnavolikogu ja valitsus eraldiseisvad noortevolikogust, teatakse üksteise olemasolust, kuid erilist koostööd ei toimu.

Kohaliku tasandi noori esindavad kogud on enamasti seotud sarnaste toimijatega, kuid sidusust mõjutab suuresti noortevolikogu enda initsiatiivlikus ja tahe erinevate osapooltega koostööd teha. Enamasti on noortevolikogud seotud valla- või linna volikogu ja valitsusega, kuid tehakse koostööd ka teiste organisatsioonidega. Enim toodi välja noortekeskusi, õpilasesindusi ja teisi noortevolikogusid. Noortekeskustega koostööd nähakse enamasti sündmuse korraldamisel ning peale kasvu tekitamisel. Õpilasesindustega koostöö on noortevolikogus erinev, mõnes noortevolikogus on nõue, et omavalitsuse iga kooli noored peavad olema ka noortevolikogus, kuid mõnes noortevolikogus on see juhuslik, et aktiivne noor panustab nii õpilasesindusse kui ka noortevolikogu töösse. Noortevolikogud näevad õpilasesindusi kui partnereid poliitika kujundamisel (eelkõige sisendi vaates ja haridusteemaliste probleemide kaardistamisel). Uurimistöö käigus selgus, et noortevolikogud teavad, et õpilasesindustega peaks koostööd tegema või seda tehakse, kuid tihti jääb see ühe kordseks tegevuseks. Teiste noortevolikogudega tehakse koostööd, et arendada võrgustikku ning vahetada häid praktikaid

osaluse suurendamiseks. Samuti nähakse koostöö võimaluse ja võrgustikutöö arendamise partnerina Eesti Noorteühenduste Liitu, mis toob kokku erinevad noortevolikogud ja aitab läbi koolituste ja kohtumiste häid praktikaid vahetada ning suurendada noorte osalusvõimalusi kohalikul tasandil.

Osalusvõimaluste kasv ja demokraatlikud uuendused näitavad võimalusi ning valmisolekut võimude omavastutuse jagamisel (Lowndes, Pratchett, Stoker, 2000, p 215). Uurimistöös selgus, et noorte ja otsustajate võimsuhe on seotud järgmiste teguritega: noorte teadlikkus kohaliku tasandi otsustusprotsessidest ning toimimise mehhanismidest, suutlikkus ja julgus oma ideid avada ning selgitada, sh tugineda omavalitsuse noorte üldistele soovidele; ametnike teadlikkus kaasamise headest praktikast ja tahe võimu jagada. Töö käigus leiti, et noortevolikogu toimimisel on oluline roll mentori olemasolul, kes selgitaks noortele kohaliku tasandi ja poliitika kujundamise protsessi ning toetaks neid enda seisukohtade kujundamisel. Võimuteooria järgi on noortevolikogud mõjutavas rollis, kelle üle teostatakse võimu suuremal või väiksemal määral. Noortevolikogud menetlevad enamasti juba “valmis” eelnõusid ning ei kujunda eelistusi ise, seega on neile ette antud roll ning partnerlus on konsultatiivne. Uurimuse käigus tuli välja, et noortevolikogude päevakord seatakse enamasti tuginedes omavalitsuse poliitika sisendi ootustele, kuid lisatakse ka noorte jaoks olulisi valdkondi.

Noortevolikogude tüübid võib jagada kaheks: seotud volikoguga ja seotud valitsusega, kuid mõlema puhul on noortevolikogu eraldiseisev noortest koosnev esinduskogu. Lisaks uuriti antud töös ka noortevolikogu eritüüpi, ehk toimimist, kus noortevolikogu on eraldi volikogu komisjon. Uurimistöö käigus selgus, et noorte osalus ja aetus poliitika kujundamise protsessi on positiivselt mõjutatud, kui noortevolikogu liikmed on kaasatud volikogu komisjonidesse hääleõiguslikuna. Samas on selles aspektis oluline, et noored oleksid suutelised komisjonides teemasid tõstatada, küsimusi küsida ning enda seisukohti sõnastada. Töös selgus, et kui noortevolikogu on on enda organisatsiooni siseselt kohtumistel avatud uutele ideele ja kujundab seisukohti, siis komisjonides on noortevolikogu liikmed enamasti tagasihoidlikumad. Sellest tulenevalt oleks vaja antud uurimistööd edasi analüüsida läbi rolliteooria.

Samuti leiti, et kui noortevolikogu on volikogu komisjon, siis on ka noortel kergem enda ideid poliitika protsessis esitada. Eelkõige seetõttu, et noortevolikogu töölaual on mitmeid eelnõusid, millele omavalitsuse poolt tagasisidet oodatakse. Kuid tõdeti, et suuresti sõltub ka sel juhul noorte osaluse rakendamine sellest, milliseid eelnõusid volikogu esimees komisjonidesse saadab ning millistes valdkondades noorte osalust oodatakse.

Kõikide uuritavate kaasuste puhul nähti noorte osalust olulise aspektina kohalike institutsioonide tegevusraamistikus. Eelkõige oodatakse noorte osalust just sisendi andmisel, kuid tõdeti, et kui noortele anda eelnõu menetleda, siis on see poliitika juba mingi vormi ja hinnangu saanud ning erinevatel sihtgruppidel on keeruline enda ideed täielikult rakendada.

Noori kaasatakse neid otseselt puudutavates otsustes nagu haridus, noorsootöö ja kultuur. Samas nähakse, et noori saab ka laiemate valdkondade poliitika kujundamise protsessi, kuid sellisel juhul on oluline noorte teadlikkus, ehk oodatakse, et noored on valmis ja suutlikud enda seisukohti kujundama ning sellest tulevalt protsessis osalema. Noored tõdevad, et tihti oodatakse nende osalust ka laiemalt, aga protsessis ei osaleta, sest jääb puudu ajast ja teadmistest. Noortevolikogu liikmed on üldiselt põhikooli ja gümnaasiumi ealised ning kooliga seotud kohustused võtavad peamise aja. Uurimistöö käigus toodi välja, et noored sooviksid olla kaasatud rohkem haridus teemades, kuid need eelnõud saadetakse pigem hariduskomisjoni, kuid kui noored pole sinna kaasatud, siis nad ei saa enda panust sinna anda või on see pinnapealne.

Noortevolikogude tegevus on toonud erinevates omavalitsustes erinevaid muutusi. Eelkõige toodi välja, et üldiselt on igas omavalitsuses noorte teemad ja osalus aktuaalsem. Samas tõdeti, et on ka füüsilisi muutusi nagu linnaruumi planeerimine ja kavandamine. Noortevolikogu on enim mõjutanud enda liikmeid läbi teadlikkuse tõstmise bürokratlikest protsessidest, kohaliku omavalitsuse toimimisest ja mehhanismidest. Need muutused on mõjutanud liikmeid nii, et noored soovivad rohkem kandideerida kohalike omavalitsuste valimisel ning suunduvad valdkonnaga seotud erialasid õppima (avalik haldus, riigiteadused, politoloogia jne). Noortevolikogu tegevus on mõjutanud ka kohalike noori läbi võimaluste osaleda erinevates huviharidus ja huvitegevus ringides ning noortele suunatud sündmustel, üks uuritav kaasus pakub läbi omavalitsuse ka noorte omaalgatuste toetamiseks projektifondi formaati.

Uurimistöö käigus tuli välja, et üldiselt teevad noortevolikogud otsuseid lähtuvalt enda liikmete arvamusest, kuid suuremate teemade kujundamise protsessis kaasatakse noori ka laiemalt läbi küsitluse. Erinevad osapooled näevad, et noorte osalus on oluline osa kohaliku tasandi poliitika kujundamisel, kuid tihti jääb puudu erinevate osapoolte teadlikkusest.

Järgnevalt on töö autor välja toonud välja soovitusel noorte osaluse suurendamiseks kohaliku omavalitsuse poliitika kujundamise protsessides.

- Kohaliku tasandi hea kaasamise tegevuskava:

noorte osaluse temaatika tuleks üldiselt seada KOVi prioriteediks, sh tuleks luua tegevuskava tuginedes headele praktikatele ning osaluse suurendamise võimalustele, et noore osalus ei sõltuks niivõrd konkreetse ametniku või otsustaja soovist noori kaasata või mitte kaasata.

- Valla- või linnavolikogu liikmete teadlikkuse tõstmine noorte osalusest ja headest kaasamispraktikatest:

valla- või linnavolikogu liikmetele tuleks selgitada noorte osaluse temaatikat ning tutvustada kaasamispraktikaid, sh peaks noortevolikogu olema ise suutlik tutvustada enda organisatsiooni ning toimimise põhimõtteid. Komisjonide liikmed on enamasti volikogu liikmed, seega sõltub ka töö komisjonides, arvestades noorte osalust, suuresti teadlikkusest.

- Spetsialiseerunud ametniku olemasolu ning tugi noortevolikogu seisukohtade kujundamisel:

uurimistöö käigus tuli välja, et tihti on noortel keeruline kujundada enda seisukohti ning neid otsustajatele esitada, seega on oluline mentori tugi. Mentori olemasolu annab noortevolikogule võimaluse arutada enda ideid täiskasvanuga ning saada sellele otsest tagasisidet ning alles siis esitada enda seisukohad otsustajatele. Samuti on mentori roll oluline noorte kohaliku omavalitsuse toimimise selgitamisel ja bürokraatlike protsesside osaluse toetamisel.

- Noortevolikogu silmapaistlikus ja mõju kohalikule noorele, et tagada organisatsiooni jätkusuutlikkus:

organisatsiooni toimimisel on oluline selle jätkusuutlikus, uurimistöö käigus tuli välja, et noortevolikogud enamasti ei kaasa noori laiemalt või on see vajaduspõhine ühekordne tegevus. Noortevolikogu üldiseks eesmärgiks on noorte esindamine, seega on oluline, et noortevolikogud ei kaasaks otsustusprotsessi vaid enda liikmeid, vaid omavalitsuse noori laiemalt, et tõsta ka nende “mitte-osalevate” noorte teadlikkust ja soovi panustada omavalitsuse toimimisse. Samuti on oluline tagada noortele hea osaluskogemus ning soosida mitte-aktiivset noor osalema.

- Noorte osalus tulenevalt rolliteooria mõjudest:

uurimistöö käigus tuli välja, et noortevolikogu seisukohad ja sõnavõttud on suuresti mõjutatud neid ümbritsevatest toimijatest. Seega on oluline suurendada noorte osalust ja

luua võimalusi kohtumiseks otsustajate ning erinevate valdkondade ametnikega, et tagada noorte turvalisus ja soov kujundada enda seisukohti. Antud küsimust võiks edasi uurida, sest mõjutab suuresti noorte osalust kohaliku tasandi otsustusprotsessides.

- Üle-riigilisel tasandil noorte osaluse temaatika, valdkonna silmapaistlikuse kasv ning agenda seadmine:

noorte osaluse temaatika ja osalusvaldkond peaks olema üle-riigiliselt rohkem silmapaistlikum. Eelkõige, et omavalitsused teaksid kelle poole pöörduda, et kaardistada häid praktikaid ning saada soovitusi erinevate sihtgruppide laialdasemaks kaasamiseks. Samuti peaks noorte osalus olema ministeeriumi tasandil rohkem nähtav ning omama konkreetset mõju poliitika protsessile.

Töö autor on arvamusel, et valdkonda tuleks põhjalikumalt ja pikaajalisemalt uurida, et selgitada välja omavalitsuste suutlikkus ja tahe noori kaasata ning ühe või teise hoiaku põhjused. Samuti näeb autor olulisena uurida noorte rolli laiemalt noortevolikogu siseselt ning suhtlusel otsustajatega. Noorte osalust peetakse kohalike omavalitsuste toimimise juures oluliseks, kuid erinevad osapooled pole teadlikud oma rollist ning selle mõjust soodustada noorte osalust kohalikul tasandil.

Kasutatud kirjandus

Abs, S. (1991) *Improving Consultation: stakeholder views of EPD public processes* (Victoria, Ministry of Environment, Lands and Parks).

Albany, NY: State University of New York Press.

Arnstein, S. R. (1969) *A ladder of citizen participation*, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216–224.

Arnstein, S.R. (2019) *A Ladder of Citizen Participation*. *Journal of the American Planning Association*, 85:1, 24-34.

Bachrach, P., Bratz, M. (1962) Two Faces of Power. – *American Political Science Review* 56, 4, 947-952.

Badham, B. & Wade, H. (2010) *Hear by Right: Standards Framework for the Participation of Children and Young People*. The National Youth Agency, London.

Ball, T. (1992) *New Faces of Power*. in T. E. Wartenberg (ed.), *Rethinking Power*.

Bell, J., Vromen, A & Collin, P. (2008) *Rewriting the rules for youth participation: Report to the National Youth Affairs Research Scheme (NYARS)*. Canberra. Võrgulehel https://www.westernsydney.edu.au/_data/assets/pdf_file/0009/476343/rewriting_the_rules_for_youth_participation.pdf (15.02.22).

Berkes, F., George, P., Preston, R. (1991) *Co-management: the evolution of the theory and practice of joint administration of living resources*. *Alternatives* 18(2), 12–18.

Brodie, E., Cowling, E., Nissen, N., Paine A.E., Jochum, V. & Warburton, D. (2009) *Understanding participation: a literature review*, *Pathways through Participation*, UK. Võrgulehel <https://www.pathwaysthroughparticipation.org.uk/> (01.03.22).

Bruus, K., Dibou, T. (2019) *Mõtestades noorsootööd ja noorsootöötaja rolli*. Noorsootöö artiklite kogumik. *Noorte kaasamisest ja osalusest noortevolikogude kaudu*. Tallinna Ülikool. Haridusteaduste Instituut. Võrgulehel [https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/HTI/Veebimaterjalid%20\(flaietid%20jm\)/TL%20%C3%9C%20noorsoot%C3%B6%C3%B6%20artiklite%20kogumik%202019.pdf](https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/HTI/Veebimaterjalid%20(flaietid%20jm)/TL%20%C3%9C%20noorsoot%C3%B6%C3%B6%20artiklite%20kogumik%202019.pdf) (01.02.22).

Burns, D. et al. (1994) *The politics of decentralization: revitalizing local democracy*, London: Macmillan.

Centar. (2020) *Omavalitsuste võimekus noortele osalusvõimaluste loomisel kohalikul tasandi otsustusprotsessides*. Eesti Noorteühenduste Liit. Haridus- ja Teadusministeerium.

Võrgulehel <https://centar.ee/tehtud-tood/omavalitsuste-voimekus-noortele-osalusvoimaluste-loomisel-kohaliku-tasandi-otsustusprotsessides> (03.02.2022)

Child Development Center. Florence. Võrgulehel

https://www.unicefirc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf (02.02.2022).

Collin, P. (2008) *Young people imagining a new democracy: Literature review*. The Whitlam Institute. University of Western Sydney.

Connor, D. M. (1990) Managing NIMBY in the 1990s: *principles and cases for waste managers*, in: *12th Canadian Waste Management Conference Proceedings*, pp. 73–76 (Ottawa, Environment Canada).

Dahl, R. (1957) The Concept of Power. – Behavioral Science 2, 201-215

Davies, J. (2000) *The hollowing-out of local democracy and the “fatal conceit” of governing without government*. British Journal of Politics and International Relations, 2, 3, 4

Deutsch, M. (1985) *Distributive Justice* (New Haven, CT, Yale University Press).

Dokumendiregister (a). Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus. *Noortevolikogu 21.01.2020 istungi protokoll*. 10-6.1/1. Võrgulehel

<https://atp.amphora.ee/pparnumaavv/index.aspx?o=908&o2=16268&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=10-6.1> (31.03.2022)

Dokumendiregister (b). Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus. *Noortekomisjoni volikogu protokoll*. 14.02.2022. Võrgulehel

<https://atp.amphora.ee/pparnumaavv/index.aspx?o=908&o2=16268&u=null&hdr=hp&f=306537&tbs=all&dt=&itm=307151&clr=history&pageSize=20&page=1> (20.04.22)

Dokumendiregister (c). Rakvere Vallavalitsus. *Noortevolikogu protokoll*. 1-13/5; 1-13/4; 1-13/3. Võrgulehel <https://atp.amphora.ee/someruvv/index.aspx?o=683&o2=10704&u=-1&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=20&sbrq=noortevolikogu> (31.03.2022)

Dokumendiregister (d). Viljandi Linnavalitsus. *Viljandi Noortevolikogu koosoleku protokoll* 1-15/22/3; 1-15/22/2. Võrgulehel

<https://atp.amphora.ee/viljandilv/index.aspx?o=767&o2=787868&u=null&hdr=hp&dschex=1&sbr=all&tbs=all&dt=&sbrq=noortevolikogu> (31.03.2022)

- Dorcey, A., Doney, L. & Rueggeberg, H. (1994) *Public Involvement in Government Decision-making: choosing the right model* (Victoria, Round Table on the Environment and the Economy).
- EC. (2009) *An EU strategy for youth - investing and empowering*.
- Eesti Noorteühenduste Liit. *ENLi seisukoht valimisea langetamisega kaasnevatest muudatustest*. Võrgulehel <https://enl.ee/huvikaitse/valimisea-langetamine/> (04.04.22)
- European Communities. (2001) European Commission White paper. *A new Impetus for European Youth*.
- Farthing, R. (2012) *Why youth participation? Some justifications and critiques of youth participation using New Labor's youth policies as a case study*. *Youth & Policy*. no. 109. pp. 71–97. Võrgulehel https://www.youthandpolicy.org/wpcontent/uploads/2017/06/farthing_why_youth_participation.pdf (02.02.22).
- Fazio, J. R. & Gilbert, D. L. (1986) *Public Relations and Communications for Natural Resource Managers*, 2nd edn (Dubuque, IA, Kendall/Hunt Publishing Company).
- Feldman, M. S. 2003. *Strategic Empowerment*. University of California. Võrgulehel https://www.researchgate.net/publication/228458131_Strategic_Empowerment (10.03.21)
- Foucault, M. (1995) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. 2d ed. Translated by Alan Sheridan. New York: Vintage Books.
- Foucault, M. (2005) *Seksuaalsuse ajalugu I*. Tlk Indrek Koff. Tallinn: Valgus.
- Goodin, R. (1996) *Institutions and their design*, in R. Goodin (ed.), *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haridus- ja Teadusministeerium. *Noortevaldkonna arengukava 2021-2035*. Võrgulehel https://www.hm.ee/sites/default/files/noortevaldkonna_arengukava_2021-2035_kinnitatud_12.08.2035.pdf (02.01.22).
- Hart, R. (1992) *Children's participation: From tokenism to citizenship*. UNICEF International.
- Hay, C. (2002) *Political Analysis: A Critical Introduction*. London: Macmillan International Higher education, Red Globe Press, Spinger.
- Hirsjärvi, S. jt (2005) *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina

- Holdsworth, R. 2001. Youth participation. *Charting the course: ACT and SE NSW regional Youth Services conference*. Bateman's Bay. October 2001.
- Kalev, L. (2021a). Avalik poliitika II. Avaliku poliitika disain. *Poliitikadisain avaliku poliitika kujundamise praktilise vaatenä*. Peatükk 1. Tallinna Ülikool. 11-44
- Kalev, L. (2021b). Avalik poliitika II. Avaliku poliitika disain. *Poliitikaprogramm, -ressursid, -vahendid*. Peatükk 5. Tallinna Ülikool. 155-194
- Kattai, K., & Sootla, G. (2021) Avalik poliitika I. Avaliku poliitika kujundamine kui ekspertanalüüsi protsess. Peatükk 5. Tallinna Ülikool. 257- 316
- Lasswell, H. D. (1970) *The Emerging Conception of the Policy Sciences*. Policy Sciences, 3–14.
- Lentin, A., Ohana, Y. (2008) *All different – never equal? On the intolerance of Tolerance*. Born in Flensburg, Europe: Journeys with Peter Lauritzen, Germany: democratic & Dialog. no. 27, pp 48.
- Letki, N. (2004) Socialization for Participation? *Trust, Membership, and Democratization in East-Central Europe*. In Political Research Quarterly. Vol 57.
- Lowndes, V. (2002a). *Institutionalism*. in D. Marsh and G. Stoker (eds), Theories and methods in political science (2nd edn). London: Palgrave Macmillan, pp. 90–108.
- Lowndes, V. (2002b). *Between rhetoric and reality: does the 2001 White Paper reverse the centralizing trend in Britain?* Local Government Studies, 28, 3, 135–47.
- Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker, G. (2000) Trends in public participation: *part 1- local government perspective*.
- Lukes, S. (1974) Power: A Radical View. Macmillan.
- OECD. (2019) Engaging Young People in Open Government. A Communication Guide. Võrgulehel <https://www.oecd.org/mena/governance/Young-people-in-OG.pdf> (09.02.2022)
- Osaluskogud Eestis (a). *Noorte osaluskogud*. Võrgulehel <https://osaluskogud.ee/noorte-osaluskogud/> (25.03.2022)
- Osaluskogud Eestis (b). *Ülesanded*. Võrgulehel <https://osaluskogud.ee/mida-teeb-noorte-osaluskogud/> (06.04.2022)
- Osaluskogud Eestis. (c). *Noorte sisendi tagasisidestamine*. Võrgulehel <https://osaluskogud.ee/noorte-tagasisidestamise-olulisus/> (06.04.2022)

Patton, M. (2002). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. California, Thousand Oaks: Sage

Riigiteataja. *Noorsootöö seadus*. RT I 2010, 44, 262. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/NTS> (01.02.22).

Riigiteataja. *Põhja-Pärnumaa Noortevolikogu põhimäärus*. RT IV, 22.11.2018, 9. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/422112018009?leiaKehtiv> (26.02.2022)

Riigiteataja. *Rakvere valla noortevolikogu põhimäärus*. RT IV, 23.02.2022, 26. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/423022022026> (28.02.2022)

Riigiteataja. *Viljandi Linnavolikogu ajutise komisjoni Viljandi Noortevolikogu põhimäärus*. RT IV, 30.10.2018, 8. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/430102018008?leiaKehtiv> (26.02.2022)

Saar, M. (2022) *Postimees. Miks noortevolikogud noori ei kõneta?* Võrgulehel <https://tartu.postimees.ee/7454937/marika-saar-miks-noortevolikogud-noori-ei-koneta> (10.02.22).

Selg, P. (2021) *Avalik Poliitika I. Võim ja avalik poliitika*. Tallinna Ülikool. TLÜ Kirjastus.186-201

Smith, M. & Beazley, M. (2000) *Public administration. Progressive regimes, partnerships, and the involvement of local communities: a framework for evaluation*. Vol. 78 no. 4. 857-878.

Smith, M. (1999) *Evaluating community involvement: tools and techniques for multi-sector partnerships*. School on Public Policy Occasional Paper 24. Birmingham: University of Birmingham.

Sootla, G. (2021) *Avalik Poliitika I. Avaliku poliitika kujundamise protsess*. 7. peatükk. Vahekokkuvõte. *Avaliku poliitika kujundamise keerukas tegevuskeskkonnas*. Tallinna Ülikool. 359-371

Sootla, G., Kalev, L., Saar, I. (2021) *Avalik poliitika III. Avaliku poliitika teooriad ja analüüsi meetodikad*. Tallinna Ülikool. TLÜ Kirjastus. Tallinn.

Sootla, G., Viks, A. (2021) *Avalik poliitika I. Avaliku poliitika kujundamise protsess*. 4. peatükk *Avaliku poliitika kujundamine kui valitsemise protsess*. Tallinna Ülikool. 205-256

Stoker, G. (1995) *Regime theory and urban politics*. in D. Judge, et al (eds.), *Theories of urban politics*. London: Sage.

Stoker, G. (1999) *Remaking local democracy: lessons from the New Labour reform strategy*, paper presented at Department of Government, University of Manchester, Golden Jubilee Celebrations.

Sukarieh, M & Tannock, S. (2015) *Youth rising? The politics of youth in the global economy*. Routledge.

UNDP (2013). *Enhancing Youth Political Participation throughout the Electoral Cycle. A Good Practice Guide*.

Vihalemm, T. (2014) *Vaatlus. Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas*. Võrgulehel <http://samm.ut.ee/vaatlus> (10.01.22)

Zeldin, S., Camino, L., Calwert, M. (2007) *Toward an understanding of youth in community governance: Policy priorities and research directions*. In *Análise Psicológica* (2007), 1 (XXV): 77-95.

Lisa 1. Intervjuude kava

1. Intervjuu kava

Tere! Mina olen Maarja Mehiste, Tallinna Ülikooli Riigiteaduste II aasta magistriõppe tudeng. Kirjutan oma lõputööd Eesti noortevolikogudest, töö eesmärgiks on uurida noorte osaluse erinevaid formaate Eesti osalusvaldkonnas; noortevolikogu rolli kohaliku poliitika kujundamises ja selgitada välja aspektid, et noortevolikogu oleks tugevam poliitika kujundaja kohalikul tasandil. Selleks vaatlen kolme erinevat kaasust ning viin läbi nii fookusgrupi intervjuusid, kui ka vaatlusi. Töötan igapäevaselt Eesti Noorteühenduste Liidus osalusprogrammi juhina ja minu ülesandeks on noortevolikogude võimestamine ning valdkonna alase teadlikkuse tõstmine. Olen oma töös tähele pannud, et mõned noortevolikogud on kohalikul tasandil kaasatud poliitika kujundamisse ning saavad sellest rollist aru, kuid mõned noortevolikogud on oma tegevuselt pigem suunatud noortele sündmuste korraldajatena. Seega pean oluliseks selgitada välja, millised tegurid mõjutavad noortevolikogu rolli kohaliku tasandi poliitika kujundamise aspektis ning kuidas muuta noorte osalus omavalitsustes kaasavamaks. Kui teil on selles osas küsimusi, siis olen valmis enda töö eesmärgi ja püstitatud probleemi selgitama ning kui sobib, siis ma ka salvestan intervjuud, et hiljem endale sellest kokkuvõtet kirjutada ning tulemusi efektiivsemalt analüüsida. Kui intervjuu käigus tekib mõni küsimus või soovite pausi, siis see on võimalik.

2. Intervjuude küsimused

Intervjuu küsimused noortevolikogule

1. Mis on teie noortevolikogu toimimise eesmärk?
2. Milline on noortevolikogu struktuur ja liikmete arv?
3. Kuidas toimuvad koosolekud ja milline on nende sagedus?
4. Millega noortevolikogu tegeleb?
5. Milline on noortevolikogu roll kohalikul tasandil?
6. Milline on noortevolikogu tüüp? Kas pigem seotud volikogu või valitsusega, miks?
Viljandi Noortevolikogu: noortevolikogu kui komisjon: plussid/miinused
7. Millistel teemadel olete kaasatud poliitika kujundamisse?
Kui ei ole kaasatud, siis mis võib selle põhjuseks olla (8 ja 9 küsimusi ei küsita).
8. Millistel teemadel sooviksite veel kaasaraäakida?
9. Miks on noortevolikogu kaasatud just eelpool välja toodud valdkondades?

10. Millises poliitika kujundamise etapis noortevolikogu kaasatakse? (sisend, planeerimine, teostamine)
11. Milline on noortevolikogule antav tagasiside ja kelle poolt seda tehakse?
12. Kes on noortevolikogu mentor? Kuidas käib suhtlus valla poolse partneriga?
13. Milline on suhe linna/vallavalitsuse ja -volikoguga?
14. Kellega teeb noortevolikogu veel koostööd (näiteks teised osaluskogud, õpilasesindused, noorteorganisatsioonid, noortekeskused jms)?
15. Milline on noortevolikogu tegevuse tulem noortele (nii kohalik mitte-osalev noor, kui ka noortevolikogu liige)?
16. Kas noortevolikogu on kutsunud ellu "reaalse muutuse"?
17. Kuidas määratleb noortevolikogu ennast R.Harti osaluse redelil, miks see on nii? *(näitan redelit ja selgitan olemust)*
18. Mida peaks erinevad osapooled tegema, et noored oleksid rohkem kaasatud kohaliku tasandi otsustusprotsessidesse?
19. Kas soovite veel midagi ise lisada?

Intervjuu küsimused ametnikele ja otsustajatele

1. Kas ja kuidas kaasatakse noori teie omavalitsuses otsustusprotsessidesse?
2. Mis on teie omavalitsuses noortevolikogu eesmärk?
3. Millega noortevolikogu tegeleb?
4. Millistes valdkondades noori/noortevolikogu kaasatakse, miks just need valdkonnad?
5. Millistes poliitika protsessi etappides oodatakse noorte osalust (sisend, planeerimine, teostamine)?
6. Kas noortevolikogu saab enda tegevusele tagasisidet, kui jah, siis kuidas selle andmine välja näeb?
7. Kuidas käib omavalitsuse ja noortevolikogu vaheline suhtlus?
8. Kas noortevolikogu on seotud vallavalitsuse või volikoguga?
9. Kas noortevolikogu nähakse kui partnerit omavalitsusele?
10. Millised on kaasamist mõjutavad tegurid?
11. Mida peaks erinevad osapooled tegema, et noored oleksid rohkem kaasatud kohaliku tasandi otsustusprotsessidesse?
12. Kas soovite veel midagi ise lisada?