

Påvirkes politikernes representasjonsfunksjon av at informasjon om befolkningen digitaliseres?

Erfaringer fra norske kommuner¹

AV GRO SANDKJÆR HANSSSEN, SIGNY IRENE
VABO, INGER MARIE STIGEN

This article discusses how the representation function of politicians can be affected by the administration having steadily been given greater responsibility and more digital tools for collecting information on the population's values and needs, for example, through systematisation of user surveys and the processing of information from databases. Traditionally, direct contact between politicians, in the role of representative, and the population has been the municipal organisation's most important source of information about the population. The question is whether development of information and communication technology (ICT) has led to a shift towards increased use of administratively processed information, and thus reduced knowledge resulting from direct contact between elected representatives and the country's inhabitants. Even though there is an argument in international literature for such a displacement hypothesis, data from Norwegian municipalities lends support to an alternative hypothesis. Politicians find ICT-based information processed by the administration both useful and necessary. However, increased use of this type of information does not appear to coincide with less direct contact with the country's inhabitants. Digitisation of information on the population has thus not reduced politicians' information on the population. On the contrary, digitised and traditional sources of information appear to complement one another, and increase the knowledge base of politicians.

Innledning

"Every activity of a public administration has an informational and a communicative aspect. Therefore, it may be expected that the institutionalisation of electronic information and communication technologies (ICTs) in public administration would have a fundamental impact on the way in which public administration functions" (Snellen 2005: 298).

I løpet av de siste tiårene har norske kommuner, i likhet med kommuner i andre vestlige land, i stadig økende grad tatt i bruk informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT); i lagrings-/database-, informasjons-, kommunikasjons-, og dialogøymed. Både internasjonalt og nasjonalt har denne utviklingen resultert i et betydelig antall studier av hvordan forholdet mellom politikk, administrasjon og innbyggere påvirkes (for eksempel Pratchett 1998, 1999; Snellen 2000; Torpe og Nielsen 2004; Hanssen 2007). Denne artikkelen, som retter fokus mot hvilke konsekvenser digitaliseringen kan ha for politikernes representasjonsfunksjon i forhold til befolkningen, føyer seg inn i rekken av denne typen studier.

Det er de folkevalgte representantene som, ideelt sett, skal sørge for at tjenestetilbudet tilpasses ønskene og behovene i lokalsamfunnet og slik sikre at lokaldemokratiet er responsivt. Gjennom deres representasjonsfunksjon forutsettes det at kommuneorganisasjonen får kunnskap om innbyggernes oppfatninger og behov. Tradisjonelt har politikerne vært regnet som kommuneorganisasjonens viktigste kilde til slik informasjon (Pitkin 1967; Dahl 1971; Barnes, Newman, Kops

og Sullivan 2003; Bingham, Nabatchi og O'Leary 2005; West 2005). Siden 1980-årene, både som en følge av New Public Management-inspirerte organisasjonsløsninger og som en konsekvens av den teknologiske utviklingen mer generelt, har imidlertid kommunens *administrasjon* fått et økt ansvar for å innhente og formidle informasjon om befolkningens vurderinger og behov. Dette skjer i økende grad gjennom IKT-basert systematisering av for eksempel brukerundersøkelser og brukerinformasjon fra databaser (Hovik og Stigen 2004). IKT er et historisk sett nytt virkemiddel som gir uante muligheter når det gjelder systematisering og bearbeiding av denne typen informasjon.

Spørsmålet vi reiser er om IKT utviklingen kan ha en dobbelt rolle i forhold til de folkevalgtes funksjon. Har det noe å si for politikernes representasjonsfunksjon at den administrative delen av kommunen tar i bruk stadig flere finslipte, digitale redskap for å innhente, bearbeide og systematisere informasjon om befolkningens vurderinger og behov – som politikere så får videreformidlet? Fører utviklingen i bruk av IKT-verktøy i kommunene til at legkunnskapen politikere erverver seg gjennom direkte kontakt med innbyggere får mindre betydning for kommunale beslutninger?

Utgangspunktet for vår problemstilling er Snellens (1995:59) påstand om at den informasjonstilgangen IKT-verktøy i dag gir vil føre til at "...The will of the people is established directly by bureaucracies and can be imported directly into the policy making process". Ideen her er at den rollen administra-

sjonen får når det gjelder å kartlegge, systematisere data om og rapportere innbyggernes vurderinger og behov i alle fall delvis vil overflødiggjøre politikernes representasjonsfunksjon. Det innebærer en hypotese om *fortrengning*; altså at IKT-basert informasjon som er administrativt tilrettelagt kommer *i stedet for* den direkte kontakten politikerne tradisjonelt har hatt med innbyggerne. Lokalpolitikere kan dermed komme til å legge mer vekt på den systematiserte, bearbejdede og mer representative informasjonen fra administrasjonen enn den mer "tause", ubearbejdede og kvalitative informasjonen som de får i direkte kontakt med befolkningen. Om så skjer endres ikke bare lokalpolitikernes representasjonsfunksjon, men grunnlaget lokalpolitiske beslutninger fattes på innnevres – idet kvantifisert informasjon og teknisk kunnskap blir viktigere; og rommet for legkunnskap dermed mindre.

Vi stiller oss imidlertid kritisk til denne hypotesen, og argumenterer for at en *suppleringshypotese* er like rimelig: Økt tilgang på digitalisert administrativt tilrettelagt informasjon om innbyggernes vurderinger og behov kan i praksis *komme i tillegg til* den direkte kontakten politikerne har med innbyggerne. Det er mulig innbyggerkontakt oppfattes som en så viktig del av lokalpolitikernes representasjonsfunksjon at denne opprettholdes; uavhengig av hvor mye og god alternativ informasjon om innbyggernes vurderinger og preferanser politikerne får fra administrasjonen. Det kan også hende at politikerne opplever at de får

en annen type kunnskap gjennom direkte kontakt med innbyggerne enn gjennom systemisert informasjon fra administrasjonen, selv om informasjonen i prinsippet omhandler det samme. Dersom denne alternative hypotesen får støtte, betyr det i så fall at økt administrativ tilrettelegging for, og politisk bruk av digitalisert informasjon om befolkningen, gir en merverdi. Politiske beslutninger kan antas å bli bedre informert.

Internasjonalt er det særlig et nederlandsk forskningsmiljø som har vært opptatt av å belyse hvordan politikernes representasjonsrolle endrer seg som følge av økt tilbud av digitalisering av informasjon i det politiske systemet (se for eksempel Snellen 1995, 1998, 2000, 2005; Zuurmond 1998; van de Donk 1998, 2000; Zouridis og Bekker 2000). I nordisk sammenheng kommer også Åström (2004: 206–209), i sin omfattende studie av digitalt demokrati i Sverige, inn på problematikken. Alle disse bidragene er imidlertid teori-baserte og til dels normative, mens vårt bidrag primært er *empirisk*. Ved å fokusere på samspillet mellom administrasjonen og politikerne nettopp i *representasjonsfunksjonen* er vårt bidrag dessuten med på å fylle ut det bildet som mengden av empiribaserte nordiske studier tegner av de konsekvenser IKT gir for lokalpolitikernes virke (se for eksempel Åström og Brodin 2001; Jæger 2003; Torpe og Nielsen 2004; Åström 2004; Torpe, Nielsen og Ulrich 2005; Saglie og Vabo 2005; Hoff og Storgaard 2005, Hanssen og Winsvold 2006 og Hanssen 2007).

Vi starter med å diskutere hva som ligger i lokalpolitikernes representasjonsfunksjon og hvilke konsekvenser økt tilgang på digitalisert informasjon teoretisk sett kan få for denne. Deretter følger en operasjonalisering av fortrengnings- og suppleringshypotesen. Vi presenterer så data om lokalpolitikernes faktiske bruk av ulike former for informasjon om befolkningens vurderinger og behov, før vi prøver de to hypotesene mot vårt empiriske materiale. Artikkelen avsluttes med en oppsummering og diskusjon av funnenes implikasjoner.

Data og metode

Vi har valgt å begrense oss til tre kanaler for informasjon: (i) direkte kontakt, enten gjennom personlige møter eller gjennom digitale kanaler, (ii) bruker- og befolkningsundersøkelser og (iii) databaser. Begrunnelsen for å velge disse kanalene er at de både representerer viktige kilder for lokalpolitikere til informasjon om innbyggernes vurderinger og behov, og at IKT i økende grad er tatt i bruk på disse områdene. Vi ser altså ikke på medias rolle i å formidle informasjon om innbyggernes preferanser og behov, selv om media utvilsomt er en svært viktig kanal for politikere i denne sammenhengen. Vårt fokus er imidlertid rettet mot hvordan kommuneorganisasjonen selv (både politikere og administrasjon) innhenter og forholder seg til slik informasjon.

Data skriver seg fra en casestudie i

fire norske kommuner; Drammen, Tromsø, Stavanger og Førde, i 2004 og 2005. Casekommunene ble valgt ut fra et ønske om å undersøke store bykommuner med geografisk spredning, men for variasjonens skyld ble det i tillegg inkludert en mindre kommune (Førde). I og med at temaet for prosjektet var IKT, ble det også stilt krav om at de fire kommunene skulle ha en velutviklet hjemmeside (blant annet med debattforum), fordi dette indikerte opptatthet av tematikken. Rådmenn, IKT/ informasjonsansvarlige, kommunalsjefer, avdelingsledere, ordførere og utvalgte kommunestyrerepresentanter ble intervjuet i de fire kommunene, i til sammen 63 intervjuer (for en oversikt, se tabell V1 i appendiks). I tillegg utgjøres data av en landsdekkende lokalpolitikernesurvey, en landsdekkende rådmannssurvey, og en befolkningsurvey i de fire casekommunene i 2005. Lokalpolitikernesurveyen ble gjennomført i tre trinn; først en undersøkelse til alle kommunestyrerepresentantene i de fire casekommunene (svarprosent 54), deretter til alle ordførere i landet (svarprosent 63), og deretter til et representativt utvalg på 1500 av landets cirka 11 000 kommunestyrerepresentanter (svarprosent 50). Rådmannssurveyen ble sendt til alle landets rådmenn, og hadde en svarprosent på 55 (N = 238). Befolkningsurveyen ble sendt til et tilfeldig utvalg på 3000 av innbyggerne i de fire casekommunene, og hadde en svarprosent på 41 (N = 1 236). For oversikt over surveyene, se tabell V2 i vedlagte appendiks. Informantene i intervjuene er systematisk spurt både om endring og om dagens situasjon når det

gjelder digitalisert informasjonstilfang. Det må understrekes at det i prinsippet er informantenes *opplevelse* av situasjoner og endringer vi har data om, slik at vi ikke kan si noe om endringene per se.

Når det gjelder utviklingen i kontakten lokalpolitikere har med innbyggerne, baserer vi oss primært på andre studier (dokumentert i tabell 1 nedenfor). Tallene gir innblikk i innbyggernes kontakt med politikere over tid og sier ikke noe direkte om viktigheten av denne som informasjonskilde sett fra politikernes ståsted. De indikerer imidlertid hva slags informasjon lokalpolitikere eksponeres for på ulike tidspunkt. Videre presenteres data om situasjonen per i dag sett med lokalpolitikernes øyne, også når det gjelder viktigheten av innbyggerne som informasjonskilde. I tillegg rapporterer vi case-kommune respondentenes oppfatninger av endring over tid. De konklusjoner vi trekker om politikernes kontakt med innbyggerne over tid er dermed godt forankret i flere datakilder.

Teoretiske utgangspunkt og hypoteser

Lokalpolitikernes representasjonsfunksjon

I demokratiteorien understrekes viktigheten av *umiddelbar og direkte* respons på innbyggernes ytringer (Pitkin 1967; Dahl 1971). Dahl (1971:1) sier, for

eksempel, at: "a key characteristic of democracy [is] the continued responsiveness of the government to the preferences of citizens". Denne funksjonen forutsetter en viss grad av kjennskap til hva som rører seg i befolkningen. I lokalpolitikken ligger forholdene godt til rette for at politikere skal få slik kjennskap, i og med at kommunene ofte er små geografiske enheter. Gjennomsnittsstørrelsen i Norge er 10 400 innbyggere, og langt de fleste kommunene er mindre enn dette (SSB 2006). At lokalpolitikken i liten grad er elitepreget, idet de færreste lokalpolitikere er heltidspolitikere, kan også antas å gi en lav terskel for å ta kontakt med lokalpolitikere.

I klassisk teori om politisk representasjon er det ingen enighet om hvordan politikere faktisk skal utøve representasjonsfunksjonen. Den mest sentrale diskusjonen handler om politikere skal ha et såkalt *bundet* eller et *ubundet* mandat. Et bundet mandat innebærer at politikere kun skal være talerør for de som valgte dem inn – uten å legge for mye av egne verdifulle til grunn når de utøver sitt politiske verv. Teoriene om det "frie" mandat legger derimot vekt på at politikere skal handle i samsvar med sitt beste skjønn, og stå fritt i forhold til velgerne (Pitkin 1967; Narud 2000). I det første tilfellet er det helt avgjørende at politikere har kontakt med hva som rører seg i befolkningen (eller i sitt elektorat). Har politikere derimot et fullt ut fritt mandat, blir dette selvsagt mindre viktig.

Gitt den praktiske lokalpolitiske hverdagen er det generell enighet om

at det er nødvendig med en balansegang mellom disse to formene for representasjon – og at begge elementene er inkludert i hvordan representasjonsfunksjonen bør forstås (Offerdal 1995; Narud 2000; Aars 2001). Politikerne kan ikke utelukkende forholde seg til opinionen, og selv "abdisere". En politiker er avhengig av å være representant både for politiske verdier og partiet, og for befolkningens vurderinger og behov. Det innebærer at politikerne har nytte av kjennskap til befolkningens oppfatninger, og forutsetter et direkte samspill mellom representant og velger (Narud 2000). Denne allmenne kjennskapet til hva som er innbyggerne i lokalsamfunnets vurderinger og behov betegnes i det videre som *legkunnskap*.²

En annen måte å uttrykke denne dualiteten på, er å se på politikk som bestående av så vel fakta som verdier og interesser (van de Donk 1998). Spørsmålet er hvilket faktagrunnlag politikken skal bygge på. Det er selvsagt at det i dagens komplekse samfunn er behov for saksekspertise i tillegg til legkunnskap. Når politikerne tar beslutninger, må de følgelig både gjøre *faktavurderinger* – basert på kunnskap om hva folk mener og på ekspertkunnskap, og *verdivurderinger* – på bakgrunn av hvilke verdier de som folkevalgte og (oftest) som partirepresentanter står for, hvilke verdier som skal ha forrang og så videre (Simon 1976). I denne artikkelen er det *balansen* mellom legkunnskap og det faktagrunnlaget som innhentes og bearbeides av profesjonelle i administrasjonen som problematiseres. Spørsmålet er hvordan IKT påvirker blandingsforholdet av de to typene

informasjonsgrunnlag for politiske vurderinger – legkunnskap basert på politikernes direkte innbyggerkontakt og informasjon eller teknisk kunnskap tilrettelagt for dem av administrasjonen.

IKT og administrasjonens rolle som informasjonsleverandør

Politiske beslutningstakere må langt på vei basere seg på informasjon som er blitt valgt ut av andre enn dem selv (Lindblom og Woodhouse 1993; Bekkers 1998:346; Mouritzen og Svava 2002:219). Ut fra weberiansk byråkrati-teori er administrasjonens rolle å skaffe til veie *profesjonell nøytral faktainformasjon* (Simon 1976). I et moderne samfunn er informasjon som er bearbeidet av administrasjonen en helt sentral informasjonskilde for politikere. Med større saksmengde og økende grad av spesialisering og profesjonalisering i kommunene har fagkunnskap og ekspertise blitt stadig viktigere.

De siste tiårene har dessuten den teknologiske utviklingen gitt den administrative delen av kommunene betydelig større mulighet til, og ansvar for, å innhente og formidle befolkningens vurderinger og behov inn i lokalpolitikken. Redskaper for dette er blant annet utviklet gjennom borger- og brukerundersøkelser, og gjennom systematisering av sammenlignende innbygger- og brukerinformasjon i omfattende databaser hvor formålet er å kartlegge resultater av kommunal tjenesteyting. IKT har vist seg å være et nyttig redskap både for innhenting, lagring og formidling av slik informasjon. Det har gitt administrasjonen nye

muligheter til å kartlegge og ikke minst systematisere og bearbeide informasjon om behov og oppfatninger i befolkningen.

Det finnes en lang tradisjon for ulike typer administrativ registrering av innbygger- og brukerinformasjon i norske kommuner. Det nye ligger i de store mulighetene den teknologiske utviklingen og dagens IKT-verktøy gir til å *systematisere og bearbeide* disse registreringene ytterligere, og dermed i administrasjonens mulighet for å lage særdeles detaljerte beskrivelser av "hva som rører seg blant folk" i kommunen.

Ett eksempel på dette er brukerundersøkelser som gir innsyn i folks vurdering av, og preferanser for, spesifikke tjenester. Et annet eksempel er lokale databaser, gjerne basert på en kombinasjon av nasjonalt innsamlede og lokalt genererte data, som gir detaljerte og "objektive" data om behovsstrukturen i kommunen. Når denne typen informasjon om innbyggerne i økende grad tilrettelegges administrativt vil det kunne gi administrasjonen en mer sentral rolle i beslutningsprosessenes input og tilbakemeldingsfaser, faser hvor politikerne tradisjonelt har dominert med sin legkunnskap.

Figur 1 Politikernes informasjon om befolkningens vurderinger og behov - informasjonskilder og grad av informasjonsbearbeiding

	Grad av informasjonsbearbeiding:	
Informasjonskilder:	<i>Ubearbeidet</i>	<i>Bearbeidet</i>
<i>Innbyggerne direkte</i>	(1) Direkte kommunikasjon med enkeltinnbyggere, organisasjoner og andre grupper, nettdebatter, leserinnlegg (<i>legkunnskap</i>)	(3) Rapporter/dokumenter fra interesseorganisasjoner eller andre organiserte grupper Massemedia
<i>Via administrasjonen</i>	(2) Råmateriale fra brukerundersøkelser og databaser	(4) Rapporter/dokumenter som oppsummerer brukerundersøkelser, databaser og så videre

Mulige konsekvenser av digitalisert informasjonsinnhenting

Spørsmålet er så hvordan denne typen administrativ informasjonsinnhenting om innbyggerne kan tenkes å påvirke politikernes representasjonsfunksjon. Hovedskillet som utgjør utgangspunktet for den videre diskusjonen i artikkelen går mellom ubearbeidet og mer bearbeidet, gjerne kvantifiserbar kunnskap, som enten er ervervet gjennom kontakt med innbyggerne eller fra administrasjonen, jmfør figur 1.

Digitale verktøy kan fremme alle formene for informasjon. Ved hjelp av IKT-verktøy kan politikerne få tilgang til *ubearbeidet* informasjon enten gjennom direkte kontakt med enkeltinnbyggere/grupper av befolkningen (for eksempel gjennom e-post, elektroniske debattfora/nettdebatter, elektroniske borgerpanel og elektroniske ris og ros-funksjoner på kommunenes hjemmesider, rute 1) eller gjennom tilgang til "rådata" fra spørre-/brugerundersøkelser og ulike typer databaser (rute 2).

Den *bearbeidede* informasjonen får politikerne først og fremst tilgang til gjennom rapporter/dokumenter fra administrasjonen med deres analyser og oppsummering av funn fra brukerundersøkelser/databaser og så videre (rute 4). Slik bearbeidet informasjon kan selvsagt også komme fra rapporter utarbeidet av interesseorganisasjoner eller gjennom ulike typer medieoppslag (rute 3), men det er kun administrasjonen som informasjonskilde som blir fokusert i det videre.

Det er politikernes *direkte* kontakt med innbyggerne som gir dem den mest *innlevende* forståelsen av befolkningens vurderinger og behov. Dette representerer *legkunnskapen* i politikken (jfr. rute 1). Hverdagskunnskap, eller såkalt "taus kunnskap" er også merkelapper som gjerne benyttes på denne typen informasjon (Polany 1967). Her er det politikerne selv, og ikke administrasjonen, som fortolker informasjonen. Tilgang til rådata fra brukerundersøkelser eller databaser representerer også ubearbeidet informasjon som politikerne kan fortolke selv. Dette er imidlertid informasjon som er gjort *eksplisitt* og er mer teknisk i sin karakter. Den kan derfor ikke forventes å gi samme innlevende forståelse av innbyggernes oppfatninger som informasjon ervervet gjennom direkte kontakt, enten dette er personlige møter/telefon, e-postkommunikasjon eller andre digitale fora.

Den informasjonen som ikke bare er samlet inn, men også "utvalgt og tolket" av administrasjonen (jmfør rute 4), gir minst innlevende forståelse for politikerne. Det må understrekes at det ikke nødvendigvis er noe tendensiøst i det administrasjonen her gjør. Utvelgelse av data, bearbeidingsformen og bearbeidingsgraden vil åpenbart skje ut fra administrasjonens faglige ståsted, og informasjonen vil i prinsippet være lagt til rette for politikerne etter beste faglige skjønn. Men en profesjonell utvelgelse av informasjon vil kunne legge vekt på andre forhold enn det politikerne vil gjøre - ut fra sitt politiske ståsted og skjønn. I forskningslitteraturen er det dessuten en vanlig

antagelse at innføringen av IKT forsterker kvantifiserbare rapporteringsformer, og dermed bidrar til en større vektlegging av kvantifisert, eksplisitt informasjon som typisk er teknisk i sin karakter (van de Donk 1998, 2000). Digitale verktøy egner seg nettopp til informasjon som er "talt opp" og gjerne systematisert i elektroniske databaser i tillegg.

Poenget her er at selv om den administrative tilrettelagte informasjonen er meget god, og fagkunnskapen i praksis vil dominere politikernes informasjonstilfang, så har politikerne behov også for legkunnskap. Dette for at politikerne skal kunne gjøre *verdimesige* avveininger – og fatte beslutninger som både er *adekvate* og *legitime* for de problemene de skal løse. Legkunnskap eller 'local knowledge'/'citizen knowledge' som motvekt til fagkunnskap har da også fått betydelig oppmerksomhet i internasjonal faglitteratur de senere årene (Fraser og Lepofsky 2004; Matthisen 2005). Som Yanow (2003:236) understreker:

'To understand the consequences of a policy for the broad range of people it will affect requires local knowledge – the very mundane, but still expert, understanding of and practical reasoning about local conditions derived from lived experience. (*vår understreking*). Invoking local knowledge draws a distinction between different forms of knowledge and their attendant sources: it embraces the subjective-experimental knowledge of phenomenology, the practical reasoning of Aristotelian phronesis, and American pragmatics, and Polanyi's tacit knowledge, on the one hand, as distinct from university-based training in technical experience, on the other.'

Empiriske spørsmål og hypoteser

Det første empiriske spørsmålet som må stilles med bakgrunn i dette er hva slags *systematisert informasjon om befolkningens vurderinger IKT-utviklingen har gitt administrasjonen mulighet for å gjøre tilgjengelig for politikere, og om politikere gjør seg nytte av denne informasjonen*. Der som det administrativt i liten grad legges til rette for politikernes tilgang til systematisert informasjon, eller dersom politikere ikke nyttiggjør seg den informasjonen som gjøres tilgjengelig, så er det liten grunn til å forvente endringer i politikernes måte å fungere som folkevalgt på.

Men dersom lokalpolitikere både har tilgang til og i betydelig grad nyttiggjør seg den administrativt tilrettelagte informasjonen, muliggjort gjennom digitalisering, blir det andre spørsmålet om *politikere fortsatt har direkte kontakt med innbyggerne, og om denne kontakten regnes som en nyttig informasjonskilde*. Med referanse til figur 1 er spørsmålet om politikere legger mer vekt på systematisert bearbeidet informasjon fra databaser og brukerundersøkelser lagt til rette for dem av administrasjonen (rute 4) enn den mer "tause", ubearbeidede og kvalitative informasjonen, eller legkunnskapen, som de får direkte fra befolkningen (rute 1).

Fortrengningshypotesen tar utgangspunkt i de påstander Snellen (1995) fremsetter, når han beskriver følgene av den teknologiske utviklingen som en utvikling i retning av "democratic representative bureaucracies" (side 58). Logikken er at administrativt tilrettelagt informasjon vil *fortreng* eller *komme i*

stedet for den direkte kontakten med innbyggerne som gir politikerne legkunnskap. Politikerne kan oppleve at de får tilstrekkelig kunnskap om innbyggernes oppfatninger gjennom administrasjonen, og følgelig vil de være mindre opptatt av den informasjonen som ligger i direkte kontakt med folk. Konsekvensen av dette kan videre bli at administrativt bearbeidet, teknisk kunnskap øker sin dominans i kommunale beslutninger. Dersom politikerne stort sett baserer seg på selektert informasjon, vil det altså kunne være administrasjonens forståelse av innbyggernes vurderinger og behov som danner grunnlaget for politiske beslutninger – og ikke den legkunnskap politikerne erverver seg gjennom direkte kontakt med innbyggerne. Det kan få konsekvenser for selve representasjonsfunksjonen og tillitsforholdet mellom innbyggere og lokalpolitikere – og for lokaldemokratiets legitimitet (se for eksempel Zouridis og Bekker 2000: 131,132, Haque 2002:243).

Men behøver det å være slik? Som vi har argumentert for ovenfor, oppfattes representasjonsfunksjonen og dermed kontakten med innbyggerne som en meget sentral ingrediens i en lokalpolitikers hverdag. Selv om det er et rimelig utgangspunkt at den teknologiske utviklingen i stor grad har endret måten administrasjonen arbeider og tilrettelegger informasjon på, i tråd med sitatet fra Snellen (2005:398) gjengitt innledningsvis, er spørsmålet om lokalpolitikere ikke uansett vil ønske å bringe innbyggernes argumenter inn når beslutninger skal fattes. Det er

rimelig å anta at politikerne vil ønske å basere seg på mer enn en informasjonskilde og at de uansett vil ønske å sammenholde den administrativt tilrettelagte informasjonen med hva innbyggerne selv meddeler – selv om informasjonen omhandler samme sak. Derfor spør vi om det ikke like gjerne kan være slik at informasjon som er teknisk i sin karakter og administrativt systematisert og tolket *supplerer eller kommer i tillegg til* den direkte kontakten politikerne har med innbyggerne? Denne antakelsen, som vi kaller *suppleringshypotesen*, forutsetter at den systematiserte informasjonen som administrasjonen gjør tilgjengelig kan gi politikerne en opplevelse av at de vet bedre hva de snakker om, og slik bidra positivt i forhold til innbyggerkontakten, eller i alle fall ikke betyr at denne får mindre plass. Det betyr i så fall at IKT-utviklingen bidrar til at politiske beslutninger blir bedre informert, noe som kan styrke lokaldemokratiets legitimitet.

Politikerne og den administrativt tilrettelagte informasjonen

Hva slags IKT-basert informasjon gjøres tilgjengelig for politikerne?

Brakerundersøkelser og befolknings-/innbyggerundersøkelser er en måte kommunene kan skaffe seg informasjon om befolkningens oppfatning av ulike

sider ved kommunene på. Begge benyttes gjerne innenfor en balansert målstyringsmodell (BMS), men det er en vesentlig forskjell mellom de to virkemidlene. Mens brukerundersøkelser typisk dreier seg om innbyggernes vurdering av spesifikke tjenester (for eksempel opplevelse av tjenesters kvalitet, ønsker når det gjelder åpningstider et cetera), dreier befolkningsundersøkelser seg om mer generelle vurderinger når det gjelder ulike sider ved kommunens virksomhet (for eksempel organisering og deltagelsesmuligheter). Gjennomføringen av selve undersøkelsene krever ikke nødvendigvis bruk av digitaliserte verktøy, men IKT-utviklingen har økt mulighetene for effektiv innsamling, bearbeiding og presentasjon av slike data. Et eksempel er utviklingen av ferdig designede brukerundersøkelser og portalen www.bedrekommune.no som driftes i et samarbeid mellom KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) og Kommuneforlaget. Dette er et verktøy for måling av kvalitet innen ulike tjenestoområder som er utviklet gjennom arbeidet i de såkalte Effektiviseringsnettverkene i KS.³ Gjennom portalen kan kommunene gjennomføre brukerundersøkelser, bruke egne historiske data og i tillegg sammenligne seg med andre kommuner.

Data fra siste tilgjengelige registrering i Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase⁴ viser at om lag halvparten av kommunene hadde gjennomført minst en brukerundersøkelse i 2003/2004, mens 7 % hadde gjennomført befolknings-

innbyggerundersøkelser (Hovik og Stigen 2004). Det er grunn til å anta at denne andelen er på vei oppover, gitt utviklingen av stadig nye IKT-baserte verktøy for slik datainnsamling.

Våre undersøkelser viser at denne typen brukerinformasjon, om den eksisterer, i de aller fleste tilfeller gjøres tilgjengelig for kommunepolitikere. Men det finnes også eksempler på det motsatte. Mens det bare er unntaksvis at befolknings-/innbyggerundersøkelser ikke gjøres tilgjengelig for politikere og innbyggere, så er det 7-8 % av kommunene som oppgir at resultatene fra brukerundersøkelser innenfor skole og pleie- og omsorg kun er forbeholdt administrasjonen. Også i intervjuene i casekommunene går det frem at politikere og befolkning ikke alltid får del i informasjon som innsamles gjennom brukerundersøkelser. Forklaringene som ble gitt var at brukerundersøkelser ofte er en integrert del av Balansert målstyring (BMS) – og i noen kommuner ble BMS oppfattet som et styringsverktøy kun for den administrative ledelsen.

Bruk av *databaser* er en annen måte kommunene kan skaffe seg informasjon om befolkningens oppfatninger på. To typer databaser er i økende grad blitt relevant for lokalpolitikere. Den ene typen er *nasjonale databaser* med sammenliknende informasjon – som KOSTRA, databaser tilknyttet de tidligere omtalte Effektiviseringsnettverkene, samt Skoleporten. KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) er et nasjonalt informasjonssystem hvor blant annet produksjon av kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjeneste-

områder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt (<http://www.ssb.no/kostra/>). I portalen www.bedrekommune.no finnes også data for ressursinnsats og objektiv kvalitet i tillegg til data om brukertilfredshet med tjenestene. *Skoleporten* er en tjeneste levert av Utdanningsdirektoratet som blant annet presenterer data om ressursbruk i skolen, karakternivå på ulike prøver og resultater fra nasjonale elevundersøkelser hvor elevene gir sin vurdering av skolen (<http://www.skoleporten.no>). Denne typen nasjonale databaser gir i større eller mindre grad grunnlag for sammenstilling av informasjon om innbyggernes vurderinger, samt grunnlag for analyser som gir "objektiv" informasjon om behovsstrukturer lokalt.

Den andre typen er *lokale databaser* som kommunene selv har bygd opp. I slike databaser er det ofte innhentet nøkkeltall om befolkningssammensetning, tjenesteproduksjon og likende – som også kan gi verdifull informasjon om innbyggernes behov generelt, men også spesielt ved sammenstillinger som kan gi meget presise og "objektive" data om behovsstrukturen blant ulike grupper (og geografiske områder) i kommunen. Et eksempel på en slik database er BASIS i Stavanger kommune, som er en av case-kommunene i datamaterialet vårt.

I forskningslitteraturen hevdes det at oppbyggingen av databaser fører til økte krav til åpenhet og større transparens (Frøkjær, Korsbæk og Færch 1995; Van de Donk 2000: 138).⁵ Når informasjon først er samlet inn og gjort til-

gjengelig for noen, så øker forventningene om at informasjonen skal være tilgjengelig for alle – politikerne, interessegrupper, media og befolkningen generelt. Intervjuene i våre case-kommuner viser imidlertid, i tråd med internasjonal forskning på området (se for eksempel Zuurmond 1998:270; Wong og Welch 2004:289) at det er varierende oppfatninger om nødvendigheten av åpenhet og innsyn i forhold til denne typen informasjon. Felles for de nasjonale databasene er at de er åpne og tilgjengelige for alle, og i utgangspunktet ikke bearbeidet av den lokale administrasjonen i hver enkelt kommune. Flere administrativt ansatte oppfatter det som problematisk at for eksempel KOSTRA-tallene er offentlige, da det gir media og politikere mulighet til å trekke ut og fokusere på det de måtte ønske. Som en kommunalsjef uttalte; "*Når det gjelder KOSTRA-tall stuper politikerne ned i ett enkelttall, og ser ikke tallene under ett. De får dermed ikke med seg – og er heller ikke interessert i – det helhetlige bildet*".

Når det gjelder de *lokale* databasene er det imidlertid ikke automatikk i at informasjon eller databaser av denne typen blir gjort offentlig tilgjengelig, og heller ikke at de reelt sett er tilgjengelige for politikerne. Vår studie viser at de lokale databasene med informasjon om befolkningens vurderinger og behov (resultater fra brukerundersøkelser var også systematisert i databasene) i noen tilfeller er definert som styringsverktøy for administrasjonen og dermed ikke som tilgjengelige for politikerne i de respektive kommunene. I en av kommunene begrunnet administrasjonen dette

blant annet med at "kommunen ville få kapasitetsproblemer fordi alt må kvalitets-sikres og sorteres i forhold til reglene om innsyn. Det(te) er ikke avklart ennå, hva som er det indre liv i kommunen" (administrativt ansatt i casekommune). I den grad politikere ikke får tilgang til denne typen lokale databaser vil eksistensen av disse selvsagt ikke kunne påvirke deres kontakt med innbyggerne, slik våre hypoteser i utgangspunktet forutsetter. I saken referert til ovenfor presert imidlertid politikere på for å få tilgang til den lokale databasen, noe som førte til at partienes gruppeledere (og også enkelte andre politikere som var frikjøpt) ble gitt aksess.

Bruker politikere den IKT-baserte informasjonen som gjøres tilgjengelig?

Inntrykket av at systematiserte og tilrettelagte resultater fra ulike typer bruker-/befolkningsundersøkelser og den informasjon som foreligger i lokale databaser både oppfattes som relevant og er ønsket av politikere bekreftes i våre undersøkelser. I den landsdekkende surveyen til lokalpolitikere oppgir 61 prosent av kommunestyremedlemmene og 32 prosent av ordførerne at de har svært stor eller nokså stor nytte av *brukerundersøkelser*, mens henholdsvis 58 og 54 prosent svarer at de har svært stor eller nokså stor nytte av *databaser* når de skal ta stilling i en sak (N = 1108, N uten missing verdier = 984). Lokalpolitikere med tilgang rapporterte også i intervjuene i de fire kommunene at de hadde nytte av

informasjonen som lå i den lokale databasen.

Det er vanskelig å vurdere om disse tallene indikerer stor eller liten bruk av de studerte formene for IKT-basert informasjon blant politikere. Tallene gir imidlertid inntrykk av at politikere ikke bare er interessert i "enkelt saker". De ser også verdien og nytten av systematisert informasjon, som er mer eller mindre administrativt tilrettelagt for dem, enten eksternt eller internt.

Politikere og den direkte kontakten med innbyggerne

Det avgjørende spørsmålet blir så om den direkte kontakten mellom lokalpolitikere og befolkningen er blitt mindre over tid – samtidig med at den teknologiske utviklingen har gitt politikere bedre tilgang til mer administrativt generert informasjon om befolkningen?

De data som presenteres i det videre påviser kontaktomfanget mellom innbyggerne og politikere. Det er selvsagt et poeng at denne relasjonen kan være påvirket også av helt andre forhold enn de muligheter IKT-utviklingen gir når det gjelder informasjonsinnhenting og bearbeiding. Aars og Strømsnes (2007) viser for eksempel at slik kontakt kan tolkes som et uttrykk for en økt individualisering av den politiske deltakelsen, så vel som økende enkeltsaksfokusering i politisk deltakelse; i alle fall dersom dette ses i sammenheng med at valgdeltakelsen synker. Tallene,

som gir innblikk i kontaktomfanget rapportert fra innbyggerne og politikerne, beskriver likevel utviklingen over tid når det gjelder i hvilken grad lokalpolitikere har blitt eksponert for den informasjonen som ligger i henvendelser fra innbyggerne. I tillegg presenterer vi data om viktigheten av denne informasjonen for politikerne. Ambisjonen er ikke å vise en kausal sammenheng mellom framveksten av digitalisert informasjonstilfang og kontaktomfang. Resonnementet er bare at dersom kontaktomfanget over tid er betydelig redusert vil den administrative tilrettelagte digitaliserte informasjon kunne sies å ha erstattet informasjon ervervet gjennom direkte kon-

takt med innbyggerne. I tillegg må denne kontakten samtidig ha lav verdi som informasjonskilde for politikerne om fortrenningshypotesen skal få støtte.

Endret omfang av kontakt med innbyggerne?

Tabell 1 viser en oversikt over prosentandelen av innbyggerne som oppgir at de i løpet av den siste fireårsperioden har tatt kontakt med henholdsvis lokalpolitikere og administrativt ansatte. Tabell 1 viser at omfanget av henvendelser, både til lokalpolitikere og til administrasjonen, har samme nivå i

Tabell 1 Andel av innbyggerne som oppgir i løpet av den siste fireårsperioden å ha tatt kontakt med en lokal politiker og henvendt seg til kommune- eller fylkestingsadministrasjonen. Utvalgte år i perioden 1975–2003. Prosent. Kilde: Offerdal 1995:35, Saglie og Bjørklund (red.) 2005:332.

	1975 ¹	1995 ²	1999 ²	2003 ²
Har tatt kontakt med lokal politiker	20	20	25	24
Har henvendt seg til kommune- eller fylkeskommuneadministrasjonen	19	13	15	18

¹ Tallene er hentet fra Maktutredningen. Vi har ikke tilgang til spørsmålsformuleringen direkte, men vår kilde oppgir at "20 % sa dei hadde kontakta kommunestyre eller nemndsmedlemer, medan 19 % sa dei hadde kontakta kommuneadministrasjonen om ei sak" (Offerdal 1995:35).

² I lokalvalgsundersøkelsen var spørsmålsformuleringen: "Det er ulike måter å øve innflytelse på. Har du noen gang i løpet av de siste fire årene forsøkt å påvirke avgjørelsen av en sak i kommunestyret eller fylketinget ved å ... (iv) henvende deg til kommune eller fylkeskommuneadministrasjonen, (v) ta kontakt med lokal politiker (Saglie og Bjørklund 2005:332).

2003 som i 1975. I 2003 rapporterte en av fire innbyggere at de hadde henvendt seg til en lokalpolitiker, og en av fem at de hadde henvendt seg til en ansatt i administrasjonen, i løpet av den siste fireårsperioden. Resultater fra vår mer begrensede befolkningsundersøkelse i fire kommuner indikerer at andelen som har tatt kontakt ligger på rundt samme nivå i 2005. I 1975 var de tilsvarende andelene om lag 20 prosent. Tallene er hentet fra ulike undersøkelser med noe ulike spørsmålsformuleringer (se redegjørelse i notene til tabell 1), men tallene indikerer uansett at kontakten mellom lokalpolitikere og innbyggerne i alle fall ikke har sunket over tid. Igjen er det vanskelig å vurdere kontaktomfanget, men at så mange som hver fjerde innbygger oppgir å ha tatt kontakt med en lokalpolitiker i løpet av en fireårsperiode må sies å være

betydelig. En slik oppfatning støttes også av at kontaktomfanget synes å være høyere i Norge enn i våre Skandinaviske naboland Danmark og Sverige (Aars og Strømsnes 2007: 94).

Inntrykket av det betydelige kontaktomfanget som fremkommer i de historiske dataene støttes av lokalpolitikernes egne rapporteringer. I tabell 2 fremkommer det hvor mange lokalpolitikere (fordelt på ordførere og øvrige kommunestyremedlemmer) som i den landsdekkende lokalpolitikersurveyen gjennomført i 2005 oppga å ha daglig eller ukentlig kontakt med innbyggere og lokale interessegrupper – enten gjennom tradisjonell kontakt (ansikt-til-ansikt kontakt eller telefon) eller via e-post. Her omfattes både innbyggerinitiert og politikerinitiert kontakt.

Tabell 2 Lokalpolitikere som oppga å ha daglig/ukentlig kontakt med innbyggere og lokale interessegrupper i lokalsamfunnet gjennom henholdsvis tradisjonell og elektronisk kommunikasjon. 2005.
Kilde: Landsdekkende lokalpolitikersurvey. Prosent, total N = 752¹, N uten "missing values" = 742–681.

Tabell 2 Lokalpolitikere som oppga å ha daglig/ukentlig kontakt med innbyggere og lokale interessegrupper i lokalsamfunnet gjennom henholdsvis tradisjonell og elektronisk kommunikasjon. 2005. Kilde: Landsdekkende lokalpolitikersurvey. Prosent, total N = 752¹, N uten "missing values" = 742–681.

Kontakt	Kommunestyremedlemmer		Ordførere	
	Tradisjonell kontakt (ansikt-til-ansikt og telefon)	Elektronisk kommunikasjon (e-post)	Tradisjonell kontakt (ansikt-til-ansikt og telefon)	Elektronisk kommunikasjon (e-post)
... med innbyggere	71	23	90	59
... med interessegrupper og organisasjoner	19	11	53	45

¹ Som angitt baserer tabellen seg kun på tredje trinn i politikerundersøkelsen, fordi dette spørsmålet ikke var inkludert i de øvrige trinnene. Derfor bli N = 752.

Tabell 2 viser at 9 av 10 ordførere og 7 av 10 øvrige kommunestyremedlemmer oppgir å ha daglig/ukentlig kontakt med befolkningen enten gjennom personlig møte eller via telefon. Hver femte kommunestyremedlem og nesten 60 prosent av ordførerne oppgir dessuten at de kommuniserer elektronisk med innbyggerne minst en gang i uken. Den direkte kontakten med interesseorganisasjoner er riktignok mer begrenset, og kanaliseres i stor grad gjennom ordføreren, men vi ser også her at både tradisjonelle kontaktformer og e-post benyttes – og i omtrent like stort omfang hva angår kontakt med ordføreren.

Samlet viser tabell 1 og 2 at politikernes kontakt med innbyggerne ikke er ubetydelig, selv om den teknologiske utviklingen har gitt dem tilgang til digitalisert og mer systematisert administrativt tilrettelagt informasjon om innbyggerne. De tradisjonelle kontaktformene, som antakelig gir den aller mest *innlevende forståelsen* av befolkningens vurderinger og behov, er i betydelig grad i bruk. I tillegg kommer direkte kontakt gjennom e-post eller andre elektroniske kanaler (som elektroniske debattfora).

Selv om omfanget av direkte kontakt mellom lokalpolitikere og innbyggere gjennom bruk av e-post foreløpig kan betegnes som moderat sammenlignet med tradisjonelle kontaktformer, tyder andre funn på at dette utgjør en viktig *kvalitativ kanal* i politikernes kommunikasjon med innbyggerne for de som så langt har hatt denne muligheten. I vår nasjonale lokalpolitikerundersøkelse fra 2005 oppgir

en av tre respondenter at de kommuniserer med nye grupperinger av innbyggere gjennom e-post, som de tidligere ikke hadde kontakt med. Tallene understøttes også av de kvalitative intervjuene. Politikerne opplever at innbyggerne har en lavere terskel for å ta kontakt via e-post, noe som fører til en økning i antall henvendelser – og som gjør at de får kontakt med andre og nye grupperinger i lokalsamfunnet. Særlig nås yngre grupper av lokalbefolkningen. Sitatene under illustrerer utviklingen:

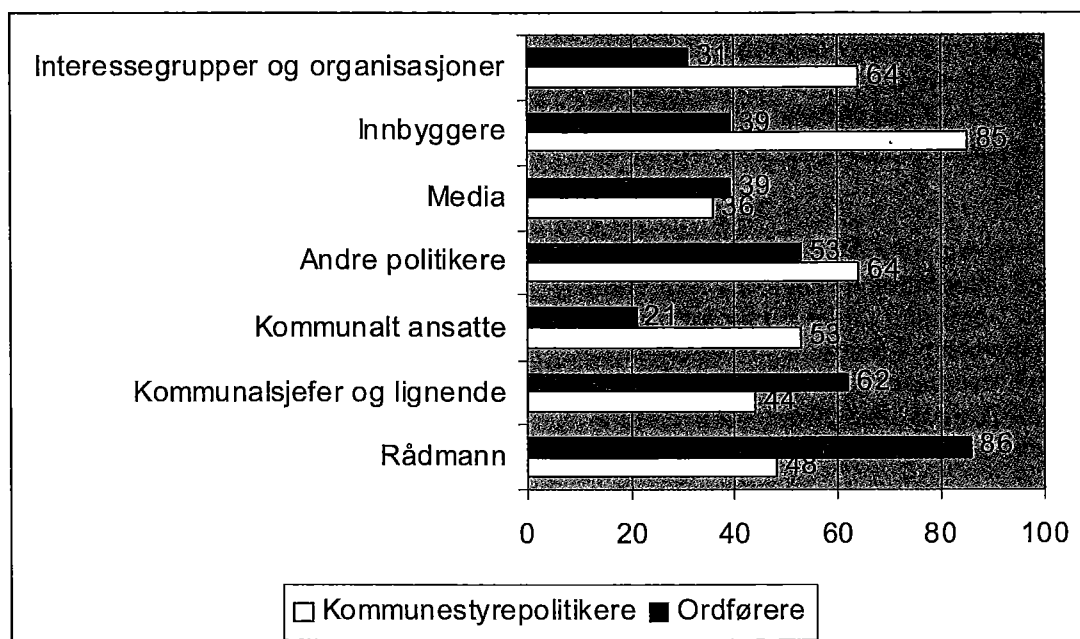
“Tidligere måtte innbyggerne vente flere uker hvis de ønsket å ta opp saker med politikerne – til de hadde møter i de relevante fora. Nå sender de bilder på mobil, eller MMS, hvis de ser søppel på torget. Eller de sender tekstmelding”.

“Vi får en del gratis i forhold til ombudsrollen vår. En del av ombudsrollen er å formidle politiske saker, hvilke saker som er oppe og så videre..... E-mail gjør også ombudsrollen lettere for oss – jeg får mange henvendelser på mail nå”.

Bruker politikerne informasjonen de får gjennom innbyggerkontakt?

Politikerne har altså betydelig kontakt med innbyggerne, og IKT-basert teknologi som SMS og e-post ser ut til å redusere terskelen for slik kontakt. Spørsmålet er om denne kontakten gir politikerne verdifull informasjon. I figur 2 fremkommer politikernes egen vurdering av hvilke informasjonskilder som er viktige for dem når de setter saker på den politiske dagsorden i kommunestyret eller i komiteer/utvalg.

Figur 2 Hvor viktig var informasjon ordførere og kommunestyremedlemmer fikk fra ulike grupper i de tilfeller hvor de har satt saker på dagsorden i kommunestyret eller i komiteer/utvalg? 2005. Kilder: Landsdekkende lokalpolitikernesurvey, casekommunesurvey og ordførersurvey. Prosent som har svart at kildene var veldig viktige eller nokså viktige, N = 1108.¹



¹ Som angitt er resultatene fra alle de tre trinnene i politikerundersøkelsen satt sammen. I utgangspunktet gir det N = 1206. Når dobbeltsvar er fjernet og respondenter vektet, blir imidlertid N = 1108.

Figur 2 viser at en majoritet av kommunestyremedlemmene oppgir at henvendelser fra innbyggere og interessegrupper gir dem viktig informasjon når de tar politiske initiativ. For den menige politiker er de klart viktigere enn rådmann, kommunale sjefer og ansatte. For ordførerne, som jo er ansatt i kommunen og dermed sitter nærmere det administrative apparatet, ser bildet annerledes ut – her er det rådmannen og kommunale sjefer som utgjør de viktigste informasjonskildene. Men også for en stor del av ordførerne oppfattes innbyggerne og interessegrupper som veldig eller nokså viktige informasjonskilder.

Det er sannsynlig at vi ville ha fått en annen svarfordeling dersom vi hadde spurt om viktige informasjonskilder for politikerne når de treffer beslutninger. Her er det nok kommunens administrasjon som dominerer, gjennom det saksfremlegget som følger de saker som legges fram for vedtak. Gjennom å spørre om bruk av informasjon i forhold til de mer initierende faser av beslutningsprosessen får vi imidlertid tydeligere fram innbyggerkontaktens betydning for politikernes ombudsrolle. Inntrykket av at kontakt med innbyggerne vurderes som svært viktig blant politikerne kommer også tydelig til uttrykk i vårt kvalitative

intervjumateriale. En administrativ ansatt i en av de fire casekommunene uttrykte seg slik om dette:

"... Vi prøver å forenkle all informasjonen om eldreomsorgen i kommunen [for politikerne]. Vi snakker om antall klager, antall avvik, besparelser, snittall fra brukerundersøkelser ... Men politikerne stuper ned i enkeltresultatene; de ser bort fra hovedlinjene. De sier, 'ja, vi hører dette, men det er jo dette med fru Hansen' (vår understrekning).

At direkte kontakt som gir informasjon om enkelttilfeller, eller om "fru Hansen", om man vil, er viktig for dagens kommunepolitikere illustreres også på en interessant måte av denne lokalpolitikerenes utsagn om brukerundersøkelser:

"Snittallet viser ofte at kommunen ligger høyt på skalaen - men skjuler de alvorlige enkelttilfellene. Det er jo som å stå med ett bein i frysa og det andre på kokeplata - gjennomsnittstemperaturen er helt ok. Men vi vil at den som står der (brukeren) skal ha det bra også".

Avsluttende diskusjon: ..."men det er jo dette med fru Hansen"

Artikkelen diskuterer om de økte muligheter den teknologiske utviklingen har gitt for bruk av digitalisert informasjonsinnhenting og bearbeiding har påvirket politikernes representasjonsfunksjon slik at de i mindre grad er i direkte kontakt med innbyggerne. Vi har argumentert for at dette, som kan kalles en *fortrengningshypotese*, i så fall kan få konsekvenser for politikernes representasjonsfunksjon og derigjennom for lokaldemokratiets legitimitet.

Vår undersøkelse indikerer imidlertid at det er en *suppleringshypotese*, og ikke fortrengningshypotesen, som støttes empirisk. Politikerne finner den bearbeidede informasjonen om kommunens tjenesteproduksjon som administrasjonen leverer både nyttig og nødvendig for sitt virke som lokalpolitiker. Den økte tilgjengeligheten av denne typen informasjon som IKT-utviklingen har gitt synes ikke å ha sammenfalt med at den direkte kontakten med enkeltinnbyggere eller representanter for disse er redusert. Dataene viser at omfanget av innbyggernes kontakt med politikerne heller har økt enn blitt redusert i løpet av de siste 30-årene. I tillegg til kontakt gjennom personlige møter eller telefon, har dessuten de nye elektroniske kommunikasjonsformene (det være seg e-post, ulike debattfora eller andre elektroniske kanaler der politikerne får direkte respons fra befolkningen) rent teknisk gitt politikerne nye muligheter for å komme i direkte kontakt med bredere grupper av innbyggere. Den informasjonen politikerne får gjennom innbyggerkontakt oppfatter de som viktig når de skal ta politiske initiativ.

Det bildet som tegnes er altså at den teknologiske utviklingen har ført til at politikerne rent faktisk tilegner seg kvantifiserbar informasjon formidlet av administrasjonen om befolkningens vurderinger og behov i tillegg til uformell, uselektert informasjon formidlet av innbyggerne direkte. Mulighetene for å veie faktakunnskapen opp mot legkunnskapen er dermed fortsatt tilstede. En kan lett tenke seg at "objektive" beskrivelser levert av admi-

nistrasjonen får en egen tyngde i saksbehandlingen, men data tyder på at også "fru Hansen" får gehør hos politikerne. Bredden i informasjonsgrunnlaget til lokalpolitikere synes å ha blitt større som en følge av at IKT-baserte verktøy er tatt i bruk, hvilket gir muligheter for bedre informerte beslutninger. Samtidig opprettholdes den direkte kontakten med innbyggerne over tid – slik at representasjonsfunksjonen ikke synes å lide. Dermed ser vi ikke at digitaliseringen av informasjon om befolkningen gir noen umiddelbare problemer i forhold til tillitsforholdet mellom innbyggere og lokalpolitikere.

Faglig sett er det også gode argumenter for at politikerne – som ledd i sin representasjonsfunksjon – både skal se og lytte til "fru Hansens" argumenter og være i stand til å "leve seg inn i" hennes situasjon og gjøre seg nytte av administrasjonens rapporter om resultater og kvalitet i tjenesteproduksjonen basert på representative brukerundersøkelser eller avanserte sammenstillinger av tallmateriale i databaser. Gjennom direkte kontakt, det være seg i personlige møter eller gjennom digital kommunikasjon, kan politikerne ivareta sin ombudsrolle. De kan opptre som talspersoner for enkeltmennesker og grupper og formidle deres interesser inn i det politisk-administrative systemet. Den kvantitative informasjonen som formidles fra administrasjonen vil gjerne være mer representativ for befolkningen enn det inntrykket fra en telefonsamtale med "fru Hansen" er. Samtidig er selvsagt faren med bruk av denne typen informasjon at representativiteten tas

om en selvfølge, uten at det stilles nødvendige spørsmål ved datamaterialets kvalitet og om data er tolket på en rimelig måte.

En annen side ved representasjonsfunksjonen er sterkere knyttet til politikkkutformerrollen. I denne rollen forutsettes det at lokalpolitikere skal lede kommunene ved å formulere mål basert på forventninger og prioriteringer i eget parti og i befolkningen, og få vedtatt virkemidler som kan bidra til å realisere disse. Den tause, erfaringsbaserte kunnskapen ervervet gjennom direkte kontakt med de personene beslutningene gjelder er selvsagt nyttig også her. Men det er antakelig nettopp i denne sammenhengen at systematisert informasjon, innhentet og bearbeidet ved bruk av digitale verktøy, vil ha en særlig verdi. Den kan bidra til å skape en klarhet og oversikt over alternativer og konsekvenser i politikkkutforming på en måte som informasjon basert på kunnskap om enkelttilfeller ikke kan (Askim 2006).

Ulike sider ved representasjonsfunksjonen vil således kunne *utvikles* i dette nye møtet mellom politikens logikk og den faglige, administrative logikken. Dette forutsetter imidlertid at politikerne får innsyn også i den digitaliserte informasjonen som er innsamlet og bearbeidet av administrasjonen. Et funn i vår undersøkelse som kan virke overraskende er at denne informasjonen i enkelte tilfeller ikke er tilgjengelig for lokalpolitikere. En ting er at dette i utgangspunktet støtter suppleringshypotesen – når informasjon ikke gjøres tilgjengelig for lokalpolitikere kan den ikke fortrenge

annen informasjon. Men i tillegg, og i tråd med internasjonal litteratur, har vi vist at det ikke er noen automatikk i at opprettelsen av digitale databaser fører til økt offentlighet og innsyn. Det er det viktig å være klar over.

Vår studie gir ikke grunn for å konkludere med at den teknologiske utviklingen har økt dominansen av administrativt levert teknisk kunnskap i lokalpolitiske beslutningsprosesser – *så langt*. Vi har vist at utviklingen i IKT-baserte verktøy har hatt betydelig innvirkning på administrasjonens måte å omgås informasjon om og fra befolkningen på, i tråd med påstanden i sitatet fra Snellen (2005: 398) presentert innledningsvis. Men Snellens (1995; 2000) beskrivelse av det videre scenariet, hvor antagelsen er at dette igjen kan føre til at administrasjonen overtar deler av politikernes representasjonsfunksjon, har ikke slått til i norske kommuner. Vi har også fremført argumenter for at innbyggerkontakten, som en viktig ingrediens i politikernes representasjonsfunksjon, gjør det vanskelig å se for seg at det noen gang vil skje.

Likevel kan det være grunn til å påpeke at vi i dag sannsynligvis bare ser begynnelsen på administrativ bruk av IKT-verktøy for å innhente og bearbeide ulike typer informasjon om befolkningen. For eksempel vil videreutviklingen av Geografiske InformasjonsSystemer (GIS), som Snellen (1995; 2000) trekker fram i flere av sine arbeider, kunne gi kommunenes administrasjoner omfattende muligheter for kobling av data om fysiske forhold, registerdata om utdanning, kriminalitet, helse, sosiale forhold og så videre

og administrative data om beslutninger i kommunen og bruker-/borgeundersøkelser. Slike koblinger kan øke presisjonsnivået betraktelig når det gjelder informasjon om befolkningens vurderinger og behov. Samtidig er det grunn til å peke på at digitaliseringen stiller nye krav til kommunenes administrasjoner, i og med at det data-materialet som kanskje er enkelt å samle inn, vil kunne være krevende å analysere på en god måte. En fare her er åpenbart ukritisk bruk av data, en annen er ukritisk bruk av konsulenttjenester. I alle fall har vår studie vist at den kvalitative informasjonen om innbyggernes vurderinger og behov har en plass i forhold til den politiske virksomheten i kommunene, og at den teknifiserte tilnærmingen som digitaliseringen representerer har sine begrensninger. Det er altså mange gode grunner for å følge utviklingen videre når det gjelder hvordan digitaliseringen i kommunene påvirker både administrativ atferd, politikernes representasjonsfunksjon og lokaldemokratiets legitimitet.

Referanser

Askim, Jostein, 2006

Resultatledelse og politikk. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Foredrag på temadag 11/9-2006, Fylkesmannen i Østfold. <http://folk.uio.no/josteira/Foredrag/FMO110906.ppt>

Barnes, Marian, Janet Newman, Andrew Knops og Helen Sullivan, 2003

"Constituting 'the public' in public participation." *Public Administration*, 81(2):379-399.

Bingham, Lisa B., Tina Nabatchi og Rosemary O'Leary, 2005

"The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government." *Public Administration Review*, 65(5):547-558.

Bekkers, Victor, 1998

"New Forms of Steering and the Ambivalency of Transparency." I Snellen, Ignace Th. M. og Wim B.H.J. van de Donk (red) *Public Administration in an Information Age. A Handbook*. Amsterdam: IOS Press.

Dahl, Robert A. , 1971

Polyarchy, participation and opposition. New Haven: Yale University Press.

Fraser, James og Jonathan Lepofsky, 2004

"The uses of knowledge in neighbourhood revitalization." *Community Development Journal*, 39(1):4-12.

Frøkjær, Erik, Helge Korsbæk og Halldor Færch, 1995

"Computer based Tools for Corporative Work among Politicians and Officials in Danish Local Government." I Van de Donk, Wim B.H.J., Ignace Th. M. Snellen og P. W. Tops (red) *Orwell in Athens. A Perspective on Information and Democracy*. Amsterdam: IOS Press Ohmsha.

Gravdahl, Hans Petter og Terje P. Hagen, 1997

Kommunale organisasjonsformer - 1996. NIBR-notat 1997:105. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.

Hanssen, Gro Sandkjær, 2007

"ICT in Norwegian Local Government - Empowering the Politicians?" *Local Government Studies*, 33(3):355-382.

Hanssen, Gro Sandkjær og Marte Winsvold, 2006

Lokalt e-demokrati. Om elektronisk deltakelse blant innbyggere med funksjonsnedsettelse. NIBR-rapport 2006:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

- Haque, Shamsul, 2002
"E-governance in India: its impact on relations among citizens, politicians and public servants." *International Review of Administrative Science*, 68(2):231-250.
- Hoff, Jens og Kresten Storgaard (red), 2005
Informationsteknologi og demokratisk innovation - borgerdeltakelse, politisk kommunikation og offentlig styring. Fredriksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen, 2004
Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-Notat 2004:124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Johnsen, Vibeke, 1996
Kommunal organisering. En spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner. NIBR-notat 1996-107. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jæger, Birgit, 2003
Kommuner på nettet. Roller i den digitale forvaltning. København, Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Lindblom, Charles E. og Edward J. Woodhouse, 1993
The policy-making process. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Mouritzen, Poul Erik and James H. Svara, 2002
Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Narud, Hanne Marte, 2000
"Politisk representasjon i Norden." I Ståhlberg, Krister (red) *Det unika Norden*. Nord 2000:4, København: Nordisk Ministerråd.
- Offerdal, Audun, 1995
Lutter øre? Folkevalde i ombodsrollen. Kommunenes Sentralforbund.
- Pitkin, Hanna Fenichel, 1967
The Concept of Representation. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Polanyi, Michael, 1967
The tacit dimension. NY, Garden city: Doubleday Anchor.
- Pratchett, Lawrence, 1998
"Technological Bias in an Information Age: ICT Policy Making in Local Government." I Snellen, Ignace Th. M og Wim B.H.J. Van de Donk (red) *Public Administration in an Information Age. A Handbook*. Amsterdam: IOS Press Ohmsha.

Pratchett, Lawrence, 1999

"New Technologies and the Modernization of Local Government: an Analysis of Biases and Constraints." *Public Administration*, 77(4):731-750.

Saglie, Jo og Tor Bjørklund (red), 2005

Lokalvalg og folkestyre. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Saglie, Jo og Signy Irene Vabo, 2005

"Elektronisk politisk deltagelse - en aktivitet for de få?" I Saglie, Jo og Tor Bjørklund (red) *Lokalvalg og folkestyre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Simon, Herbert A., 1976

Administrative behavior. 2nd edition. New York: Macmillan.

Snellen, Ignace Th. M., 1995

"Channeling Democratic Influence Through Bureaucracies." I Van de Donk, Wim B.H.J., Ignace Th. M. Snellen og P. W. Tops (red) *Orwell in Athens. A Perspective on Information and Democracy*. Amsterdam: IOS Press Ohmsha.

Snellen, Ignace Th. M., 1998

"Street Level Bureaucracy in an Information Age." I Snellen, Ignace Th. M. og Wim B.H.J. Van de Donk (red) *Public Administration in an Information Age. A Handbook*. Amsterdam: IOS Press Ohmsha.

Snellen, Ignace Th. M., 2000

"ICTs and the Future of Democracy". *International Journal of Communication, Law and Policy*, winter 2000/2001.

Snellen, Ignace Th. M., 2005

"E-government. A Challenge for Public Management." I Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn Jr. og Christopher Pollitt (red) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Statistisk Sentralbyrå, 2004a

Nøkkeltall om Informasjonssamfunnet 2004. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Statistisk Sentralbyrå, 2004b

Norsk mediebarometer 2004. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Statistisk Sentralbyrå, 2005

Nøkkeltall om informasjonssamfunnet 2005. (ISBN 82-537-7001-4 Elektronisk versjon).

Statistisk sentralbyrå, 2006

Statistisk årbok 2006. <http://www.ssb.no/aarbok/tab/tab-055.html>

Torpe, Lars og Jeppe Agger Nielsen, 2004

"Digital Communications between Local Authorities and Citizens in Denmark". *Local Government Studies*, 30(2):230-244.

Torpe, Lars, Jeppe Agger Nielsen og Jens Ulrich, 2005

Demokrati på nettet. Offentlighed, deltagelse og digital kommunikation. Aalborg: Aalborg universitetsforlag.

Vabo, Signy Irene og Inger Marie Stigen, 2000

Kommunal organisering 2000. NIBR-notat 2000:128. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Van de Donk, Wim B. H. J., 1998

"Beyond Incrementalism? Redistributive policy making, information systems and the revival of synopticism." I Snellen, Ignace Th. M. og Wim B.H.J. Van de Donk (red) *Public Administration in an Information Age. A Handbook*. Amsterdam: IOS Press Ohmsha.

Van de Donk, Wim, 2000

"Inforocracy or infopolis? Transparency, autonomy and democracy in an information age". I Hoff, Jens, Ivan Horrocks og Peter Tops (red.): *Democratic Governance and New Technology - Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe*. London: Routledge.

West, Darrell M., 2005

Digital government: technology and public sector performance. Princeton: Princeton University Press.

Wong, Wilson og Eric Welch, 2004

Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability." *Governance*, 17(2):275-297.

www.bedrekommune.no

www.kostra.no

www.skoleporten.no

Yanow, Dvora, 2003

"Accessing Local Knowledge." I Hajer, Martin og Hendrik Wagenaar (red) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zouridis, Stavros og Victor Bekkers, 2000

"Electronic service delivery and the democratic relationship between government and its citizens." I Hoff, Jens, Ivan Horrocks og Pieter Tops (red) *Democratic Governance and New Technology – Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe*. London: Routledge.

Zuurmond, A., 1998

"From Bureaucracy to Infocracy: Are Democratic Institutions Lagging Behind?" I Snellen, Ignace Th. M. og Wim B.H.J. Van de Donk (red) *Public Administration in an Information Age. A Handbook*. Amsterdam: IOS Press Ohmsha.

Aars, Jacob, 2001

"Et forsvar for det representative demokrati." I Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red) *Lekmannsstyret under press*. Oslo: Kommuneforlaget.

Aars, Jacob og Kristin Strømsnes. 2007

Contracting as a Channel of Political Involvement: Collectively Motivated, Individually Enacted. *West European Politics*, 30(1): 93–120.

Åström, Joacim, 2004

Mot en digital demokrati? Teknikk, politikk och institusjonell förändring. Örebro Studies in Political Science 9. Örebro: Örebro universitet.

Appendiks

Oversikt over datamaterialet i prosjektet "IKT og lokaldemokratiet"

Tabell V1: Kvalitative intervjuer, gjennomført i 2004 og 2005

	Stavanger	Drammen	Tromsø	Førde	Sum
Ordfører	1	1	1	1	4
Rådmann	1	1	1	1	4
IKT/ informasjonsansvarlige	3	5	4	1	13
Kommunalsjefer, avdelingsledere	3	2	0	1	6
Kommunestyrerepresentanter ¹	11	10	8	7	36
Totalt	19	19	14	11	63

¹ Noen av disse er gjennomført som gruppeintervjuer.

Tabell V2: Spørreskjemaundersøkelser, gjennomført i 2005

	Utvalg	Type	Svarprosent
Politikersurvey i casekommunene	Sendt ut til alle kommunestyrerepresentantene i Stavanger, Drammen, Tromsø, Førde kommune	Postal survey	54 % (184)
Landsdekkende ordførersurvey	Sendt ut til alle landets ordførere	E-survey (via e-post)	63 % (270)
Landsdekkende rådmannssurvey	Sendt ut til alle landets rådmenn	E-survey (via e-post)	55 % (238)
Landsdekkende lokalpolitikersurvey	Nasjonalt utvalg på 1500 (trukket av SSB fra politikerregisteret)	Postal survey	50 % (752)
Befolkningssurvey i casekommunene	Sannsynlighetsutvalg på 3000 fra Tromsø, Drammen, Stavanger og Førde kommune	Postal survey	41 % (1236)

Noter

¹ Artikkelen er skrevet med utgangspunkt i prosjektet "IKT og lokaldemokratiet", Program for forskning på "Kommunikasjon, IKT og Medier" (KIM), finansiert av Norges forskningsråd. Tusen takk til de øvrige deltakerne i prosjektet for kommentarer til ulike versjoner av artikkelen. Tusen takk også til deltagerne på den XV Nordiske Kommunalforskerkonferanse, Odense den 24.-26. november 2006; fra arbeidsgruppen "Organisasjoner og institusjoner" på den 15. nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap, Trondheim 3.-4. januar 2007, og fra forskningsgruppen DEMOS på Norsk institutt for by- og regionforskning for nyttige innspill underveis i prosessen med utviklingen av artikkelen.

² *Legmann* jfr. legfolk, personer på et visst område som er usakkyndige; ikke fagfolk. *Leg*, 1) som ikke tilhører prestestanden, jfr. legpredikant, 2) ustudert; ikke sakkyndig; leg og lærd. Kilde: Norsk ordbok (2005): Kunnskapsforlaget Aschehoug og Gyldendal.

³ I 2005 omfattet effektiviseringsnettverkene i regi av KS 230 kommuner fordelt på 42 nettverk spredt over hele landet. I disse nettverkene diskuteres status og eventuelle endringer i produktivitet og tilgjengelighet fra KOSTRA, det gjennomføres brukerundersøkelser, kartlegges resultater på objektiv/målt kvalitet og diskuteres målsettinger på forbedringer i kvalitet på ulike tjenesteområder. Nettverksarbeidet omfatter grunnskole, pleie og omsorg, barnehage, sosiale tjenester, barnevern, byggesak og medarbeidertilfredshet.

<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=31568>

⁴ Kommunal- og regionaldepartementets Organisasjonsdatabase om kommunal organisering består av fire spørreskjemaundersøkelser - fra 1995, 1996, 2000 og 2004. Databasen oppdateres hvert fjerde år etter kommune- og fylkestingsvalgene. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har ansvar for utarbeidelse av det faglige opplegget for registrering av data og rapportering av hovedfunn. Se Johnsen 1996, Gravdahl & Hagen 1997, Vabo & Stigen 2000 og Hovik & Stigen 2004.

⁵ Selv om det ikke er vårt fokus i artikkelen, så er spørsmålet om datas kvalitet en annen viktig problematikk knyttet til denne typen av databaser. For eksempel redegjøres det ikke alltid like godt for metadata om svarprosent, systematiske bortfall etc. Et annet eksempel er de utfordringene som knytter seg til tolkningen av funn i databaser som settes sammen fra forskjellige kilder, som lett vil kunne bli underkommunisert når tallene tas i bruk.

⁶ Som angitt er resultatene fra alle de tre trinnene i politikerundersøkelsen satt sammen. I utgangspunktet gir det N = 1206. Når dobbeltsvar er fjernet og respondenter vektet, blir imidlertid N = 1108.

⁷ Som angitt baserer tabellen seg kun på tredje trinn i politikerundersøkelsen, fordi dette spørsmålet ikke var inkludert i de øvrige trinnene. Derfor bli N = 752.