

Norges forskningsråd, Kultur og samfunn  
Program: Kommunikasjon, IKT og medier (KIM)

**Prosjektnr 157476/510**

## **Prosjekt: IKT og lokaldemokratiet**

**Prosjektleder:** Eli Skogerbø, Universitetet i Oslo, Institutt for Medier og kommunikasjon (IMK)

**Forskerteam:** Signy Irene Vabo, Guri-Mette Vestby og Marte Winsvold, Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gunnar Jahren, Høgskolen i Oslo, Avdeling for økonomi-, kommunal- og sosialfag  
Ny doktorgradsstudent ved IMK.  
Forskningsassistent(er), IMK.

**Revidert prosjektbeskrivelse og budsjett.**

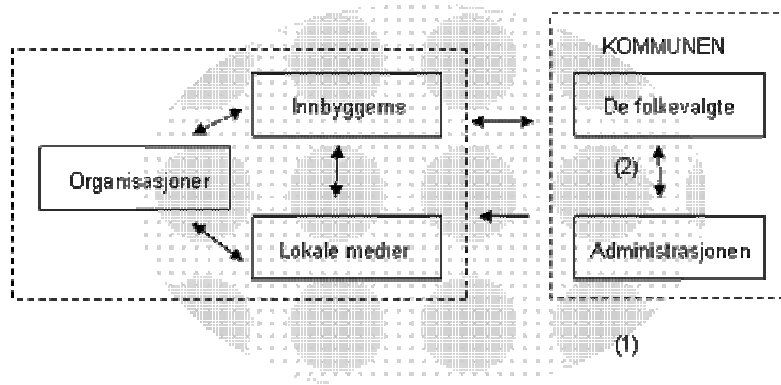
Oslo, den 18.6.2003

## Bakgrunn og problemstillinger

Utviklingen av nettverkssamfunnet (Castells 1996) er en utfordring for demokratiet på lokalt så vel som nasjonalt nivå i dagens Europa. Kjernen i denne problematikken er at de representative nasjonale og lokale politiske fora i mindre grad enn tidligere kan styre samfunnsutviklingen. Dette har mange årsaker, som globalisering og tiltakende gjensidig avhengighet mellom land, forvaltningsnivåer og offentlig og privat sektor. Fragmentering av det offentlige rom, oppsplitting og nyskaping av kollektive identiteter og framvekst av en rekke nye kommunikasjonsmedier, framstår som nye mediekulturelle uttrykk. Utviklingen faller sammen med en tiltakende misnøye med og mangel på tillit til det tradisjonelle representative styringssystemet, spesielt blant unge (Hoff et al. 2000). Det representative systemets legitimitet utfordres, og krever fornyelse både av praksis og av etablerte demokratibegrep.

Prosjektet tar utgangspunkt i disse utfordringene. De er selvsagt i første rekke politiske, og ikke tekniske, men vårt pragmatiske utgangspunkt er at en også i utviklingen av lokaldemokratiet må forholde seg til at flere og flere mennesker bruker informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) aktivt, spesielt de unge. Derfor rettes fokus mot de *muligheter og utfordringer* som ligger i bruk av IKT for å styrke *lokaldemokratiets* funksjonsmåte og legitimitet, uten dermed å henfalle til teknologisk determinisme.

Forskningen omkring temaet IKT og lokaldemokrati i Norge er så langt begrenset til analyse av noen enkelttiltak – ofte pilotprosjekter med den hensikt å øke deltakelsen. Det er gjennomført kartlegginger av kommunenes erfaringer og det faktiske innholdet på kommunenes hjemmesider på Internett i alle de nordiske landene (se for eksempel Christensen og Aars 2002; Olsen, Rieper og Christensen 2002; Kommunenes Sentralforbund 2002). Intensjonen med dette prosjektet er å se IKT i et bredt perspektiv – gjennom å inkludere flere aspekter ved lokaldemokratiet i studiet av et lite antall kommuner.



I figuren ovenfor har vi fokusert på relasjonene mellom noen av de sentrale aktørene som inngår i lokale beslutningsnettverk. Politiske partier, som også er en sentral lokal aktør, inngår både som egne organisasjoner og i konstitueringen av de folkevalgte i kommunen. Figuren illustrerer hvor de to del-problemstillingene vi vil analysere plasserer seg i forhold til den lokale demokratiske beslutningsstrukturen og det offentlige rommet:

- (1) *Skaper tilgangen til IKT både blant politikere, i kommuneadministrasjonen, i media og blant innbyggerne et nytt virtuelt offentlige rom? Er denne nye offentligheten i så fall komplementær eller konkurrerende med de "gamle" offentlighetene?*
- (2) *Bidrar fenomener som e-engasjement og e-forvaltning til å styrke, eventuelt svekke de folkevalgtes stilling? Fører økt bruk av IKT til at kommuneadministrasjonen overtar deler av politikernes funksjoner og roller?*

I hele den moderne mediehistorien har utvikling av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi utløst debatt om teknologiens politiske betydning (Skogerbø 1996). Disse spenningene finnes også i dagens demokratiteoretiske debatt. Robert A. Dahl (1994) argumenterer f.eks. for at nettverkssamfunnet utvikler seg på bekostning av demokratisk legitimitet, mens Fritz Sharpf (1999) hevder at det demokratiske underskuddet som fremkommer delvis skyldes at det legges for lite vekt på skillet mellom input- og output-orientert legitimering i de analyser som gjennomføres. I *det input-orienterte demokratiet* forutsettes det at politiske valg er legitime i den grad de reflekterer folkets vilje. Input-orientert legitimitet er i prinsippet territorielt basert, idet folket ("demos") utgjøres av innbyggerne – i vårt tilfelle i kommunene. *Output-orientert legitimitet* er avhengig av resultatet: Politiske valg og beslutninger er legitime dersom og fordi de øker aktuelle gruppers velferd. Utgangspunktet her er de berørte partene i saken. Legitimiteten blir dermed like gjerne funksjonelt basert og orientert mot innbyggerne som brukere, som territorielt basert og orientert mot den typisk politiske borgerrollen.

Input-orientert legitimering er altså avhengig av at det eksisterer en kollektiv identitet. Dette er en forutsetning som utfordres overnasjonalt (f.eks. i EU) så vel som lokalt – som en følge av økende individualisering og pluralisme i det postmoderne samfunn (Eriksen 1999; Bogason 2000). Politiske handlinger blir dermed i økende grad avhengig av output-legitimitet, hvor de folkevalgtes funksjon ikke oppfattes som det å representere folkeviljen, men mer som infrastruktur for iverksetting av tiltak (Sharpf 1999: 13–21). De valgte representantene står fortsatt ansvarlig for de sentrale politiske valg, men resultatene må også legitimeres direkte (Sørensen 2002). I dagens europeiske debatt, den faglige så vel som den politiske, oppfattes økt folkelig deltakelse som én løsning her (se for eksempel Council of Europe 2001: 6; Grote og Gbikpi 2002; OECD 2002).

De mulighetene som ligger i IKT for det vi kan kalle *e-engasjement*, som omfatter både informasjon, konsultasjon og deltakelse – kan knyttes til de ulike fasene i den politiske beslutningssyklusen som i tabellen nedenfor (inspirert av OECD 2002). De ulike formene for e-engasjement som her beskrives vil bli tatt opp på ulike måter i de delprosjektene som beskrives i det videre.

	INPUT →		POLITISKE BESLUTNINGER	→ OUTPUT	
	Agenda setting	Saksforberedelse og analyse		Iverksetting	Overvåking og evaluering
Informasjon	X	X	X	X	X
Konsultasjon	X	X		X	X
Deltakelse	X	X			X

Med *informasjon* forstår vi en enveis-relasjon, hvor kommunen produserer relevant informasjon til bruk for innbyggerne. Et tilfredsstillende informasjonsgrunnlag er en åpenbar forutsetning for ethvert innbygger-engasjement. Kommunene kan benytte Internett til å gi samlet og oversiktlig informasjon om politiske saker.

*Konsultasjoner* er toveis, og innebærer i denne sammenhengen den muligheten kommunene har til å invitere innbyggerne til å gi sitt syn på bestemte saker. Kommunen bestemmer i hvilke saker det skal skje, stiller de aktuelle spørsmålene og styrer prosessen, mens innbyggerne forutsettes å meddele sine synspunkter. Internett kan benyttes i konkrete henvendelser til innbyggerne, for eksempel gjennom debattforum, som både drøfter saksforhold forut for beslutning, men også resultatene av en beslutning og på den måten bidrar til overvåking eller evaluering.

*Deltakelse* innebærer at innbyggerne er aktivt engasjert i å definere politikkenes innhold, sette agendaen, skape dialog og formulere valgmuligheter. Innbyggerne, så sant infrastrukturen og kommunens informasjonsstrategi legger til rette for det, kan selv ta initiativ til og delta i nettbaserte kampanjer rettet mot enkeltpolitikere eller politiske partier, gjennom direkte henvendelse via e-mail, i diskusjonsforum etc.

Det finnes ikke én, men mange demokratiteoretiske modeller som kan anvendes i forhold til IKT og lokaldemokratiet. Idealet for utformingen av det offentlige rom vil derfor avhenge av det demokratiteoretiske utgangspunktet som velges. Hoff et al. (2000) har gjennomført en rekke case-studier i Nederland, Storbritannia og Danmark, og benyttet følgende teoretiske utgangspunkt for å systematisere eksisterende bruk av IKT i demokratisk øyemed:

	<b>Consumer</b>	<b>Demo-elitist</b>	<b>Neo-republican</b>	<b>Cyberdemocratic</b>
Dominant democratic value	freedom of choice	effectiveness	deliberation and participation	community, accept of diversity
Political nexus	'Moment of truth' (producer/consumer relations)	Expert discourse	Public sphere, media	Electronic discussion (Internet)
Central form of political participation	Choice of public services (exit)	Consensus creation, lobbying	Public debate, associations	Virtual debate, real ad virtual actions
Main political intermediary	Service declarations, consumption data	Negotiation and campaign institutions	Meetings, hearings (real and virtual)	Electronic networks, electronic communities
Typical ICT application	voter compasses, closed circuit television (CCTV), web-sites, citizens cards, databases	web-sites, bulletin board systems, "direct mail", information systems, voter compasses	geographically located and moderated discussion groups	self-organised 'geographically dislocated' discussion groups

Modellen (utdrag Hoff et al. 2000: 184) viser spennet i tilnæringer langs aksene ny-liberalt – kommunitaristisk demokrati: I konsumentmodellen er den sentrale verdien at borgerne har valgfrihet og mulighet til å bruke sine politiske rettigheter. Sentrale IKT-applikasjoner er hjemmesider, databaser og andre elektroniske informasjonsverktøy. I den andre enden av skalaen finner vi det såkalte "kyberdemokratiet" som i denne modellen betegner en radikal demokratisk, kommunitaristisk modell, der fellesskap og aksept av ulikhet er de sentrale verdiene. Den typiske IKT-applikasjonen vil være selvorganiserte diskusjonsgrupper. Mellom disse to ytterpunktene finner vi en liberal-pluralistisk og en nyrepublikansk modell.

Innledningsvis lot vi kommunen, innbyggerne, lokale organisasjoner og media være de sentrale aktørene i lokaldemokratiet. Som det fremkommer i tabellen over innebærer et ny-liberalt konsumentensamfunn en annen forventning til det offentlige rom – eller samhandlingen mellom disse aktørene – enn den nyrepublikanske, hvor verdier som konsultasjon, deliberasjon og deltakelse står sentralt. Dette er prosjektets teoretiske utgangspunkt: Kommunenes IKT-tiltak vil bli drøftet i forhold til *ulike* demokratimodeller – og ikke evaluert opp mot et på forhånd valgt ideal, f.eks. det kyberdemokratiske eller kommunitaristiske. Vi mener det er mer fruktbart, både teoretisk og empirisk, å undersøke spenningene mellom ulike demokratiidealer, enn det er å undersøke den normative "slagkraften" til kun ett av dem.

### **Delprosjekt 1: Det virtuelle offentlige rom**

Veksten i bruk av IKT har utløst en ny debatt om teknologiens betydning for demokratiet. Mange elektroniske kommunikasjonskanaler kjennetegnes ved at de har en interaktiv karakter som øker muligheten for toveiskommunikasjon og deltakelse. Terskelen for bruk kan være lav, og på grunn av disse trekkene ved IKT finnes det både i den teoretiserende litteraturen, blant politikere og ofte hos folk flest en forventning til at IKT fungerer demokratiserende.

Digitalisering og mediekonvergens vil, i følge dette optimistiske perspektivet, gjøre den offentlige debatten tilgjengelig for alle, og endre demokratiets karakter fra representativt til mer deltakerorientert og direkte. Som tabellen over illustrerer, er slike scenarier ikke uttrykk for innebygde egenskaper i IKT, men et spørsmål om hvilken demokratimodell som legges til grunn for implementering og evaluering av teknologien.

### ***E-engasjement i det offentlige rommet***

Erfaringene fra kommunenes bruk av IKT i en rekke europeiske land viser imidlertid at det er tiltak som tilsvarer den liberal-pluralistiske (jfr. tabellen over) som er mest utbredt, med konsumentmodellen som nummer to (Hoff et al. 2000; Christensen og Aars 2002; Olsen, Rieper og Christensen 2002). Det innebærer at IKT så langt er mest benyttet til informasjon og konsultasjon, og i mindre grad til deltakelse og deliberasjon (Statskonsult 2002: 7). Også tidligere forsøk med ny elektronisk kommunikasjon har vist at forventningene til teknologi i lokalsamfunn kan være overdrevne (Skogerbø 1988, Jankowski og Prehn et al. 1992).

En rekke kommuner har tatt i bruk Internett til å innhente folkets mening gjennom å gjøre administrasjon og politikere tilgjengelige via e-post, henvende seg til brukere i form av spørreskjema, ”si din mening” etc. I enkelte kommuner er det åpnet for elektronisk kommunikasjon og debatt på kommunens hjemmesider, der innbyggerne kan diskutere lokalpolitiske saker, avholde nettmøter med kommunepolitikere eller delta i nettbaserte lokale avstemninger (Jensen 2000; Christensen og Aars 2002, Kommunenes Sentralforbund 2002). Dette er IKT-anvendelser som er i tråd med forventningene i den nyrepublikanske og kyberdemokratiske idealmodellen. Eksistensen av slike tiltak er i hovedsak kartlagt, og utfordringen består i å undersøke hvordan de fungerer i det lokale, offentlige rommet. Vi vil derfor å studere utvalgte IKT-baserte debattfora: Noen som drives av kommunen og noen åpne debattfora for leserne i lokale elektroniske massemedier. Delprosjektet vil fokusere på to forhold:

*E-engasjementet:* For å belyse hvorvidt de nye elektroniske arenaene for demokratisk deltakelse endrer vilkårene for deltakelse og påvirkning for innbyggerne i en kommune, vil vi se på *hvem som deltar* i debattene. Er det andre grupper som deltar elektronisk enn de som har deltatt tradisjonelt? Er tilgang og kompetanse annerledes fordelt enn hva som gjelder for mer tradisjonelle deltakelsesformer i det offentlige rom? I hvilken grad er deltakelsen organisert – blir debattforaene for eksempel ”kuppet” av organisasjoner? Har lokale organisasjoner tatt i bruk IKT som virkemiddel for politisk innflytelse og/eller rekruttering og revitalisering av lokaldemokratiet? Og hva med de lokale partiorganisasjonene? Hva gjør det med terskelen for deltakelse at man er anonym i brukersituasjonen?

*Interaksjon – det digitale og det offentlige rom:* I hvilken grad nettdebatter blir en del av den offentlige debatten, og det offentlige rom, er antakelig avhengig av formen på og innholdet i debattene (Eriksen og Weigaard 1999). Det virker også rimelig å anta at nettdebattens plassering i det offentlige rom er betinget av hvordan de som tar initiativet til slike debatter, ser på disse debattens funksjon og i hvilken grad de blir fanget opp og lest av ulike grupper i samfunnet – herunder de unge (Vestby 2003).

- Hvilken form antar debattene – er de preget av diskurs og meningsutveksling, eller av lukkede meningsytringer? Kan det være at formen ekskluderer ytringer som fremkommer på nett fra det offentlige rom?
- Er det noen forskjell på hvilke temaer som er oppe i slike fora, sammenliknet med temaene ellers i den offentlige debatten – fokuseres det i størst grad på input-siden eller på output-siden i den politiske beslutningsprosessen?

- Hva er begrunnelsene og motivene bak opprettelsen av slike fora for deltakelse? Hvordan forholder politikerne og de politiske partiene seg til det som kommer frem i slike debatter? Hvordan samspiller de ulike arenaene for deltakelse og debatt i en kommune?
- Hvem leser og følger med på slike debattsider? Hva er de nye elektroniske deltakelsesarenaenes rekkevidde – foregår meningsutvekslingen på nett egentlig i det offentlige rom? Eller representerer debattene på Internett en form for divergens og fragmentering, fordi bare en subgruppe deltar og formen er annerledes enn i øvrige offentlige debatter? Hvilke forventninger har de som deltar til at det de uttrykker blir hørt?
- Har ungdom fått nye innflytelsesmuligheter gjennom etablering av elektroniske kommunikasjonskanaler? Klarer ungdom gjennom bruk av IKT å sette spørsmål på den lokale politiske dagsorden eller påvirke beslutningsprosesser?

### **Lokalaviser på trykk og på nett – i det offentlige rommet**

Den lokale pressen er en viktig kilde til politisk informasjon for befolkningen, og en sentral arena for offentlig lokalpolitisk debatt og demokratisk kontroll. En aktiv lokal presse er dermed avgjørende både i input- og output-legitimeringen i norske kommuner. De bidrar også til å skape og vedlikeholde følelsen av lokal tilhørighet og identitet, og er med på å opprettholde grunnlaget for lokaldemokratiet. De fleste større lokalaviser har fått egne nettutgaver hvor utgivelsesfrekvensen og utvalget av artikler og reportasjer er noe annerledes enn i avisens papirutgaver. Spørsmålet er i hvilken grad nettavisene leverer selvstendige argumenter, premisser og meninger til den offentlige debatten. I mange lokale nettaviser eksisterer det muligheter for deltakelse, hvor leserne inviteres til å delta elektronisk i nettdebatter om politiske saker, og/eller det finnes sider for elektroniske leserinnlegg, nettmøter mellom politikere og befolkning og elektroniske opinionsmålinger om lokalpolitiske saker. Disse nye arenaene for lokalpolitisk kommunikasjon eksisterer side om side med avisenes tradisjonelle måter å kommunisere med befolkningen på. Befolkningens informasjonstilgang og arenaen for offentlig debatt – og den lokale offentlighet – kan dermed endre både karakter og lokalisering. Tilgangen til Internett er imidlertid ujevnt fordelt i befolkningen, noe som kan endre sammensetningen på deltakelsen i det offentlige rommet. Studien av lokalaviser på trykk og på nett vil derfor ha to fokus:

*Nettavisen som agendasetter og overvåker.* Hva er redaksjonenes profil for henholdsvis nettutgave og papirutgave når det gjelder referering, rapportering og kommentering av politisk stoff og debatt – hva er de to avistypenes plassering i den offentlige debatten? Det er et suksesskriterium i pressen hvorvidt saker og argumenter refereres i andre medier – fanges ytringer og debattinnlegg fra nettavisene opp på andre offentlige arenaer? Leses nettavisene av lokalpolitikere og tas argumenter på nettet til etterretning, på samme måte som i den trykte utgaven av avisene?

*Innbyggerne og nettavisen.* I hvilken grad erstatter nett det trykte ord, og for hvilke lesergrupper? Hypertekstualitet, hyppig oppdatering og det at det er trettende å lese på nett fører antakelig til annen og mer selektiv, kanskje mer fragmentert bruk – leses nettaviser annerledes enn papiraviser? Hvilke muligheter finner ungdom mest relevante og interessante å benytte: lokalavisens papirutgave, lokal nettavis, kommunens internettbaserte tjenester, kommunens informasjon på hjemmesider eller lokalradio/lokal-TV? Vil et samspill mellom disse ulike medier forsterke bruken og oppmerksomheten? Og, hvordan benyttes de mulighetene som eksisterer for debatt og meningsutveksling – og hvordan spiller disse nettbaserte arenaene over i det offentlige rom.

### **Offentlighet og personvern – i det offentlige rommet**

Offentlighetsprinsippet har to hovedbegrunnelser – rettssikkerheten og demokratihensynet (Jahren og Østveiten 2000). I norsk sammenheng er kommunene pålagt å drive *aktiv* informasjon overfor befolkningen, og legge best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen (Kommuneloven av 1992, § 4; NOU 1990:13, s. 306–308).

Det er et sentralt prinsipp at politikken i et demokrati skal være offentlig – og tilgjengelig i det offentlige rom. Lukkede organisasjoner representerer i utgangspunktet en fare for maktmisbruk, mens åpenhet gir grunnlag for offentlighetens kontroll (Schartum 1999). I praksis utøves den offentlige kontrollen med kommuneorganisasjonen først og fremst via lokale organisasjoner, pressen og andre medier (jfr. punktet over). Dersom kommunene skal drive aktiv informasjon forutsettes imidlertid også den enkelte innbygger å inngå som del av målgruppen. Input-legitimering krever informasjon om grunnlaget for saker kommunen behandler og avgjør, men dette er også avgjørende for konsultasjon og aktiv deltakelse. På output-siden er det informasjon om resultatene som er viktige.

*Problemstillingen her er juridisk:* Hvordan praktiserer kommunene innsyn og offentlighet – og personvern – på nettet i forhold til de formelle reglene som gjelder på området? Hva slags policy har kommunen – i hvilken grad er praksis på nettet harmonert med innsyn og offentlighet for øvrig?

### **Delprosjekt 2: IKT og de folkevalgte**

En stor del av det e-engasjementet befolkningen inviteres til (jfr. delprosjekt 1) reduserer mulighetene for de folkevalgte representantene til å styre og gripe inn. Samtidig krever denne typen deltakelse omfattende administrativ oppfølging. I tillegg vil tiltakende utbygging av elektronisk forvaltning (e-forvaltning)<sup>1</sup>, som regjeringen nå retter betydelig oppmerksomhet mot (se f.eks. AAD 2002; NHD 2002), kunne gi kommuneadministrasjonen mulighet til å overvåke og systematisere en mengde kunnskap om innbyggernes behov og preferanser. Hvor omfattende slik kunnskap kan bli er selvsagt avhengig av hvor utbygd e-tjenestene er – eller hvor høyt i ”Tjenestetrappa” kommunene befinner seg (se Statskonsult 2002: 4). Denne utviklingen åpner imidlertid en mulighet for administrasjonen til å etablere et bilde av ”innbyggernes vilje” som antakelig harmonerer bedre med virkeligheten enn det de folkevalgte representerer. En slik administrativ rolle er politisk, og bryter åpenbart med normene i den demokratiske styringskjeden, som tilsier at politikerne skal overvåke og kontrollere administrasjonen (Snellen 1995). I motsetning til hva New Public Management har postulert som ideal, nemlig et skarpt skille mellom politikk og administrasjon, så står vi her overfor et krav om at administrasjonens politiske rolle må aksepteres og håndteres.

Spørsmålet er om de folkevalgte spilles ut over sidelinjen hvis administrasjonen får en mer sentral rolle som følge av økt e-engasjement og e-forvaltning. I den økonomiske organisasjonslitteraturen oppfattes informasjonsasymmetri som et helt sentralt problem i forholdet mellom politikk og administrasjon (Moe 1997). På 1990-tallet ble det gjennomført betydeligere endringer i organiseringen av den politiske virksomheten i mange norske kommuner, som var av direkte betydning for dette forholdet. Ett resultat fra forskningen er at den informasjonen politikerne får har endret både karakter og opphav (Vabo 2002). Politikernes kommunikasjon med, og dermed kjennskap til, sektoransvarlige etatssjefer eller enhetsledere er redusert – kontakten går stort sett gjennom administrasjonssjefen. Bruk av

---

<sup>1</sup> E-forvaltning kan defineres i forhold til to typer institusjonelle endringer: Det interne arbeidet i offentlig sektor – hvor intranett kan benyttes for samarbeid og integrasjon mellom og innen styringsnivå, og det utadrettede arbeidet i forhold til befolkningen generelt og brukerne spesielt – hvor Internett bidrar til tilgjengelighet og baseres på selvbetjening (Christensen og Aars 2002: 8).

IKT, både intranett og Internett, gir imidlertid politikerne muligheter til å få innsyn i administrative arbeidsprosesser og kontakt med ulike deler av organisasjonen (Frøkjær, Korsbæk og Færch 1995). Spørsmålet er i hvilken grad kommunene innser sammenhengen mellom e-engasjement, e-forvaltning og administrasjonens politiske rolle, og aktivt bruker ny teknologi til å begrense den informasjonsasymmetrien som finnes mellom politikerne og administrasjonen på lokalt nivå. I så fall vil også systemets input-legitimitet kunne bli styrket.

I dette delprosjektet vil vi konsentrere oppmerksomheten omkring tre aspekter:

*Administrasjonens innbyggerkontakt:* Hvor viktig er Internett i administrasjonens kommunikasjon med innbyggerne – hvor ofte, om hva og hvor formelt (og offentlig)? Hvor viktig er Internett for innbyggerne når det gjelder å forholde seg til og gi innspill?

*Informasjonsbearbeiding:* Hvordan håndteres de innspill innbyggerne eventuelt kommer med – systematiseres denne og gjøres den tilgjengelig? Hvordan benyttes erfaringer fra kontakt med innbyggerne som argumenter – sett i forhold til andre former for innspill?

*De folkevalgte og nettbasert informasjon:* Hvor viktig er intra- og Internett for lokalpolitikere når de gjelder å holde seg orientert om kommunale forhold? Hvor eksplisitt er politikernes behov for informasjon en premiss for utformingen av intra- og Internettbaserte løsninger? Er den informasjonen som eksisterer tilrettelagt og tilfredsstillende?

## Metode

Det sentrale metodiske grepet i prosjektet er kvalitativ analyse av fire utvalgte kommuner. Hensikten er å studere hvordan IKT rent faktisk påvirker de forhold som er beskrevet ovenfor, slik at valg av kommuner hvor tiltak faktisk er iverksatt er essensielt. Studien vil dels ha en eksplorativ karakter, dels vil effekter av ending bli ettersporet i kartlegging av forholdene før og etter ulike tiltak er iverksatt.

Kommunene vil bli undersøkt både i dybden og bredden ettersom de vil være felles case i alle delstudiene. Vi vil vurdere å gå inn i budsjettprosesser, planprosesser og/eller byggesaksbehandling hvor IKT har spilt en betydelig rolle. Denne strategien er ikke bare valgt som en oppfølging av de spredte case-studiene og oversiktsstudiene som så langt har vært gjennomført i Norge – dette er også et grep for å etablere flerfaglig samarbeid. Behovet for opinionsundersøkelse(r) og i tillegg å studere enkelttiltak/forsøk i andre kommuner vil bli vurdert. Følgende kriterier vil bli vektlagt i valg av kommuner:

- Velutviklede og informative hjemmesider, der politiske saksdokumenter er lagt ut, og der det gis mulighet for ulike typer deltakelse fra befolkningens side.
- Minst en av kommunens lokalaviser må ha en nettutgave, og nettavisen må ha et debattforum for leserne.
- To små og to store kommuner skal velges ut – de store kommunene skal fortrinnsvis være bykommuner. Blant kommunene vi har sett på foreløpig, peker Førde, Hole, Levanger, Oslo, Bergen og Tromsø seg ut som egnede case-kommuner.

Et annet metodisk grep, som kan ivareta en eksplisitt brukerorientering i prosjektet dersom vi lykkes med våre videre søknader, er initiering av utviklingsprosjekter. I beste fall bidrar disse også til innovasjon. Temaene må avklares i samarbeid med aktuelle utviklingskommuner, men i utgangspunktet peker to områder seg ut. Disse er beskrevet i rammene under.

*E-initiativ fra befolkningen.* Ett eksempel på ordninger som oppfordrer innbyggerne til å komme med forslag til spørsmål og saker (petisjoner) som en mener bør opp på den politiske agendaen er implementert i det skotske parlamentet (OECD 2002). Ordningen administreres på Internett ved hjelp av en tilpasset software (<http://www.e-petitioner.org.uk/>). Liknende ordninger har vært benyttet i alle fall i svenske kommuner (Christensen og Aars 2002: 25), og kan utvikles også i Norge.

*Unge som demokratiaktører med IKT.* For å utvikle kommunikasjon mellom kommunale myndigheter/lokalpolitikere og unge vil vi sette i gang forsøk med ulike måter å bruke IKT på. Et handlingsorientert utviklingsprosjekt krever at unges opplevelse av terskler/barrierer identifiseres og at muligheter som imøtekommer ungdomskulturelle uttrykksformer og kommunikasjonsformer utprøves. Aktuelle samarbeidspartnere vil være videregående skoler med innovative IKT-forsøk og kommuner med medvirkningsprosjekter for unge.

Nærmere planlegging av utviklingsprosjektene vil bli foretatt innenfor rammen av prosjektet, mens det søkes eksterne midler til gjennomføring. Kommunenes Sentralforbund, Kommunal- og regionaldepartementet, Barne- og familiedepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet er mulige finansieringskilder. NIBR har erfaring med denne typen virksomhet som anvendt forskningsinstitutt, og vil etablere og drive forsøkene.

Det vil bli søkt samarbeid om konkrete prosjekter med to nordiske miljøer: DemokrIT ved Universitetet i Örebro i Sverige og MODINET ved Universitetet i København i Danmark,<sup>2</sup> hvor i alle fall resultatene fra prosjektet sammenlignes med resultater fra tilsvarende forskning i andre land. Dette vil være spesielt sentralt i doktorgradsprosjektet.

## **Gjennomføring**

Prosjektet skal bygge opp kompetanse på IKT og demokrati gjennom samarbeid mellom miljøer som er vel etablerte innenfor sine fagområder. Ved å utvide kompetansen hos seniorforskere og rekruttere nye forskere til feltet ønsker vi å sikre både kontinuitet og innovasjon. Det flerfaglige samarbeidet vi legger opp til skulle dessuten sikre så vel høyt faglig nivå, som effektiv formidling og kopling til praksisfeltet.

Prosjektet vil bli gjennomført av et tverrfaglig team, ledet av Professor Eli Skogerbø, Universitetet i Oslo, Institutt for medier og kommunikasjon (IMK). Prosjektet planlegges gjennomført av doktorgradsstipendiat (utlyses ved IMK) og gjennom samarbeid med NIBR ved Dr. polit./Forsker II Signy Irene Vabo og Cand. polit./Forsker III Marte Winsvold og Høgskolen i Oslo, avdeling for Økonomi, kommunal- og sosialfag (ØKS) ved Cand. jur./Høgskolelektor Gunnar Jahren. Cand. sociol./Forsker II Guri-Mette Vestby ved NIBR vil desstuen inngå i prosjektet som faglig rådgiver rundt problemstillinger knyttet til ungdom, og vil forhåpentligvis også gjennomføre det skisserte forsøket blant ungdom (noe som selvsagt avhenger av om dette oppnår finansiering). Skogerbø vil ha hovedansvar for delprosjekt 1 og Vabo for delprosjekt 2. Deltakerne er fyldigere omtalt i eget vedlegg.

Tverrfagligheten vil først og fremst bli ivaretatt gjennom direkte samarbeid om gjennomføringen av prosjektet. Prosjektet vil i tillegg søke faglig støtte i nettverksseminarer med våre skandinaviske samarbeidspartnere. I tillegg søker DemokrIT nå, innenfor EU's 6. rammeprogram, om støtte til et "Network of Excellence in the field of IT and new forms of democratic governance", hvor NIBR er deltakende institusjon. Resultatet av søknaden er ennå ikke kjent, men dersom dette forsøket ikke lykkes vil vi søke koplinger til andre internasjonale nettverk av denne typen. I tillegg vil vi, i samarbeid med tilgrensede prosjekter i KIM og våre nordiske samarbeidspartnere, søke NorFA om midler til gjennomføring av en fagkonferanse tilrettelagt for doktorgradsstudenter.

<sup>2</sup> DemokrIT er etablert som en tverrfaglig strategisk satsing ved Universitetet i Örebro. MODINET – Medier og demokrati i netværkssamfundet – ble etablert høsten 2002. Prosjektet er organisert som et samarbeid mellom medieforskere og statsvitere, og i alt 35 seniorforskere og 8 PhD/post doc.-studenter fra en rekke universiteter og forskningsinstitusjoner i Danmark deltar.

Vi kan ikke se at prosjektet har betydelige miljømessige konsekvenser. Ethiske retningslinjer vil bli fulgt, og ved innhenting av personidentifiserbare opplysninger vil NSD bli konsultert og Datatilsynet varslet på vanlig måte.

## Formidling

Resultatene fra prosjektet vil bli formidlet på en rekke måter:

- Vitenskapelig formidling: Doktorgradsavhandling og tidsskriftartikler.
- Fagkonferanse tilrettelagt for doktorgradsstudenter (2006).
- Fagbok – tverrgående, om IKT og lokaldemokrati i Norge (2006).
- Nettverksmøter/fagseminar med nordiske samarbeidspartnere (2004, 2005).
- Populærvitenskaplig formidling, som kronikker og artikler i dags- og fagpresse.
- Egen hjemmeside, med populariserte ”faktaark”, publikasjoner og eksempler på ”god praksis” fra kommunene.
- Brukerkonferanse (2006) og en elektronisk håndbok for praktisk bruk i kommunene.
- Løpende kommunikasjon med de kommunene som er involvert, samt nettverksmøter.

## Budsjett, tidsplan og milepæler

Doktorgradsstipendiatet forutsettes utlyst våren/sommeren 2003, og forskningsteamet på plass fra 1.10.2003. Prosjektsslutt er satt til 31.12.2006. Tidsplanen for gjennomføring av prosjektet, inkludert budsjettfordelingen mellom de to delprosjektene og over år, fremkommer nedenfor.

Aktivitet	2003	2004	2005	2006	Sum
Delprosjekt 1					
Professor (UiO) <sup>2</sup>	0	0	0	0	0
Stipendiat (UiO)		535.000	535.000	535.000	1.605.000
Forsker II og III (NIBR) – 20 månedeverk <sup>1</sup>	120.000	595.000	640.000	690.000	2.045.000
Høgskolelektor/cand. jur. <sup>2</sup>		0	0		0
Forskningsassistanse (UiO)		105.000	105.000	105.000	315.000
Delprosjekt 2					
Forsker II (NIBR) – 11 månedeverk	30.000	335.000	420.000	490.000	1.275.000
Datainnsamling – reisevirksomhet m.m.		150.000	160.000		310.000
Nordisk nettverk og vitenskapelige konferanser		100.000	100.000	50.000	250.000
Produksjonsstøtte, bokprosjekt				50.000	50.000
Brukerkonferanse				100.000	100.000
Tilrettelegging elektroniske håndbok/bøker				50.000	50.000
Sum søkes Nfr	150.000	1.820.000	1.960.000	2.070.000	6.000.000
Sum egne midler <sup>2</sup>	85.000	250.000	250.000	170.000	755.000
Sum totalt	235.000	2.070.000	2.210.000	2.240.000	6.755.000

<sup>1</sup> Det er beregnet 6% lønnsøkning per år For NIBR's timepriser, som pt. er kr. 600,- for forsker III og 690 for forsker II.

<sup>2</sup> Egne midler utgjøres av Skogerbø FoU-tid 85.000 per semester (alle år) og Jahren FoU-tid 40.000 per semester (i 2004, 2005).

De sentrale *milepæler* i prosjektet er som følger:

- 2003: Etablering av forskerteam og oppstart av doktorgradsprosjekt innenfor delprosjekt 2  
*Det virtuelle offentlige rom*, hjemmesider etablert.
- 2004: Datainnsamling startet, nettverksmøter med DemokrIT og MODINET, evt. med andre KIM-prosjekter avholdt, bok planlagt.
- 2005: Case-studier avsluttet, analysen igangsatt, fagseminar med nordiske samarbeidspartnere, søknad NorFA fagseminar, bok under arbeid.
- 2006: Analyse avsluttet, doktorgradsavhandling og annen rapportering avsluttet, brukerseminar og evt. fagseminar tilrettelagt for doktorgradsstudenter (finansiert av NorFA).

## Litteratur

- AAD Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002): *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Victor D. Normans redegjørelse for Stortinget 24.01.02.
- Bogason, P. (2000): *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Castells, M. (1996): *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Christensen, D. A. og J. Aars (2002): *Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!* Bergen: Rokkansenteret. Prosjektrapport.
- Council of Europe (2001): *The Participation of Citizens in Local Public Life*. Recommendation Rec(2001)19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 December 2001.
- Dahl, R. A. (1994): "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation." *Political Science Quarterly* 109 (1): 23–34.
- Eriksen, E. O. (1999): "Mot en fler-sentrert kommune?" i Eriksen, E. O. (red.): *Kommunikativ ledelse. Om verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eriksen, E. O. og J. Weigaard (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget
- Frøkjær, E., H. Korsbæk og H. Færch (1995): "Computer Based Tools for Cooperative Work among Politicians and Officials in Danish Local Government," i Donk, Wim B.H.J. Van de, Ignace Th. M. Snellen and P. W. Tops (red.): *Orwell in Athens. A Perspective on Information and Democracy*. Amsterdam: IOS Press.
- Grote, J. R. og B. Gbikpi, (red.) (2002): *Participatory Governance. Political and Societal Implications* Opladen: Leske + Budrich.
- Hoff, J., I. Horrocks og P. Tops (red.) (2000): *Democratic Governance and New Technology – Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe*. London: Routledge.
- Jahren, G. og H. S. Østtveiten (2000): "En åpen kommune? En kartlegging av dokument- og møteoffentlighet i kommunene", i Johnsen, Å., L. A. Loe og S. I. Vabo (red.): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Jensen, T. Ø. (2000): "Internett og det lokale demokrati", i Offerdal, A. og J. Aars (red.): *Lokaldemokratiet. Status og utfordringer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund (2002): *IKT i kommunene. Kommunenes beskrivelse og vurdering av IKT-situasjonen 2001/2002*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund og Norsk Gallup.
- Moe, T. M. (1997): "The positive theory of public bureaucracy," i D. C. Mueller (red.): *Perspectives on public choice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NHD Nærings- og handelsdepartementet (2002): *E-norge 2005*.
- OECD (2002): *Using information and communication technologies to enhance citizen engagement in the policy process*. Draft prepared for OECD Public Management (PUMA), 27 March 2002.
- Olsen, L., O. Rieper og S. Christensen (2002): *Netdemokrati i lokalt perspektiv - belyst gjennom et litteraturstudie*. København: MODINET København Universitet. Notat nr. 2.
- Rasmussen, T. (2001): "Presse og nettpresse. Et blikk på nettjournalistikkens mangfoldighet" i Eide, M. (red.): *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal
- Scharpf, F. W. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schartum, D. W. (1999): "Informasjonsteknologi og åpen informasjonstilgang," i Braa, K., P. Hetland og G. Liestøl (red.): *Netts@mfunn*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Skogerbø, E. (1996) *Privatising the Public Interest. Conflicts and Compromises in Norwegian Media Politics 1980-1993*. Report no. 20. Department of Media and Communication, University of Oslo, 1996. (Dr. polit. avhandling).
- Snellen, I. T. M. (1995): "Channeling Democratic Influence Through Bureaucracies," i Donk, W. B. H. J. Van de, I. T. M. Snellen og P. W. Tops (red.): *Orwell in Athens. A Perspective on Information and Democracy*. Amsterdam: IOS Press.
- Statskonsult (2002): *IKT i det offentlige 2002*. Notat 2002:4.
- Sørensen, E. (2002): *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveren politiker til meta-guvenør*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Vestby, G. M. (2003): "Medvirkning i skolen som byggestein i demokratiutvikling?" i Engelstad, F. og Ødegaard, G.: *På terskelen: makt, mening og motstand blant unge*. Makt- og demokratiutregningen. Oslo: Gyldendal.
- Vabo, S. I. (2002): *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Dr. polit. avhandling, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.