

# **Netdemokrati i lokalt perspektiv**

*– belyst gennem et litteraturstudie*

Leif Olsen; Olaf Rieper og Stine Christensen, AKF.

18. oktober 2002

L:\TEKST\FORLAG\OR\Netdemokrati.DOC



## Indholdsfortegnelse

<b>0. Sammenfatning</b> .....	<b>5</b>
0.1 Litteraturstudiets hovedfund.....	5
0.2 Hvad mangler? .....	6
<b>1. Indledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Litteratursøgning og afgrænsning .....	7
1.2 Systematisering af litteraturen.....	8
<b>2. Teoretiske bidrag og centrale begreber til forståelse af »netdemokrati«</b> .....	<b>9</b>
2.1 Scenarier for it-udviklingen med fokus på internettet.....	9
2.2 Operationaliseringer af teorier.....	10
2.3 Opsamlende .....	15
<b>3. Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser</b> .....	<b>16</b>
3.1 Undersøgte forestillinger .....	16
3.2 Forfatternes forestillinger .....	17
<b>4. Netdemokratiske muligheder i praksis</b> .....	<b>18</b>
4.2 Skandinaviske erfaringer .....	20
4.3 Erfaringer uden for Skandinavien .....	23
4.4 Andre former for internetanvendelse med et demokratisk sigte .....	24
4.5 Opsamling .....	25
<b>5. Borgernes brug af de netdemokratiske muligheder</b> .....	<b>26</b>
<b>6. Barrierer for netdemokratiet</b> .....	<b>27</b>
6.1 Barrierer knyttet til borger/bruger .....	27
6.2 Barrierer knyttet til forvaltning/politiker.....	28
6.3 Barrierer knyttet til internettet/kommunikation .....	28
<b>7. Netdemokratiets konsekvenser</b> .....	<b>29</b>
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>29</b>

**Litteraturoversigt.....32**

## 0. Sammenfatning

### 0.1 Litteraturstudiets hovedfund

Selv om litteraturen er søgt og udvalgt ud fra kriterier om at beskæftige sig med internettet og demokratiet, står forvaltnings- og effektiviseringsperspektivet alligevel centralt i en stor del af artiklerne. I en del af de udvalgte artikler skal man således se godt efter for at finde noget om internet og demokrati. Endvidere viste det sig, at en del af den litteratur, der fremkom ved vores litteratursøgning, slet ikke satte fokus på demokratisk anvendelse af internettet i offentlige myndigheder. Af den grund blev flere titler sorteret fra under gennemlæsningen.

Gennemgangen af litteraturen blev styret af en række hovedspørgsmål, og det første spørgsmål lød: *Hvilke perspektivrige operationaliseringer er blevet foretaget af teorier i forbindelse med at analysere demokratiet i lyset af internettets muligheder?*

Flere forfattere opstiller positive eller negative scenarier, der kan fungere som indikatorer for, i hvilken retning udviklingen af netdemokratiet går. Andre forfattere arbejder med socialkonstruktivistiske tilgange, der kan analysere processen, hvori denne udvikling foregår, idet den sætter fokus på de politiske aktørers holdninger til teknologiens anvendelse. Både tilgangen med de opstillede scenarier og den socialkonstruktivistiske tilgang har dog den svaghed, at de ikke kan sige noget om, hvorfor eller hvad der betinger, at udviklingen går den ene eller den anden vej.

En stor del af litteraturen vælger at tage udgangspunkt i klassiske og nyere demokratimodeller. På baggrund heraf foretages operationaliseringer til konkrete undersøgelsesparametre, der gør det muligt at analysere internettets rolle i forskellige demokratiske modeller. Sondringen mellem et integrativt og et aggregativt demokrati er et af de mere perspektivrige bidrag til at forstå Internettets rolle i forskellige demokratiformer. Ud fra et aggregativt demokratisyn bliver internettets rolle som afstemningsredskab centralt og ud fra det integrative demokratisyn er det internettet som et nyt offentligt rum for demokratisk dialog og debat, der pointeres. De to modstående demokratisyn og opfattelser af internettets rolle knytter sig til forskellige modeller for netdemokratiet; »teledemokratiet«, der udtrykker et aggregativt demokratisyn, og »community/netværksdemokrati« på internettet, der udtrykker et integrativt demokratisyn.

Andre interessante bidrag til den teoretiske diskussion af netdemokratiet fokuserer på indholdet af netdebatterne, og hvorvidt disse kan siges at have demokratisk karakter. Disse tager udgangspunkt i teori om deliberativt demokrati og kommunikationsteori og opstiller på baggrund heraf kriterier for at evaluere netdebatter.

I de forskellige empiriske undersøgelser er der flere steder overlap i operationaliseringerne og de opstillede kriterier for demokrati, uden at der dog tegner sig et billede af en egentlig tradition inden for forskning i netdemokrati.

Det andet hovedspørgsmål til gennemgangen af den udvalgte litteratur lød: *Hvilke tendenser ses der i samspillet mellem internettet og det lokale demokrati såvel i teori som praksis?*

Først og fremmest synes der at være en diskrepans mellem de visioner for internettets demokratiske potentialer, som nogle politikere og forskere giver udtryk for, og borgernes ønsker for og faktiske deltagelse i netdemokratiske processer. Forskere har peget på, at politikerne bærer en stor del af ansvaret for, at udviklingen af netdemokratiet ikke er nået længere. De tager ikke tilstrækkelig del i

de eksisterende muligheder for at gå i dialog med borgerne via internettet eller i den overordnede formulering af mål, krav og visioner for kommunernes brug af informationsteknologien i det lokale demokrati. I kommunerne er den mest udbredte strategi at anvende internettet til at forbedre offentlig service til borgerne samt effektivisere den interne offentlige organisation. Mindre udbredt er det at bruge internettet som støtte for det lokale demokrati, selv om disse forskelligartede strategier flere steder findes sideløbende.

Den empiriske forskning af netdemokratiet har koncentreret sig om udbredelsen af netdemokratiske muligheder, mens borgernes anvendelse heraf har været ude af syne.

Vi har struktureret de netdemokratiske muligheder ud fra fire modeller for kommunikation, der adskiller sig fra hinanden i forhold til formålet med kommunikationen samt graden af interaktivitet. De empiriske resultater viser, at de netdemokratiske muligheder primært består i, at borgerne kan søge information om kommunalpolitik via internettet. Mulighederne for at gå i dialog eller give sine synspunkter på konkrete politiske sager til kende er knap så udbredte. Udnyttelse af multimedier, såsom web-transmissioner af byrådsmøder eller grafiske fremstillinger af lokalplaner, er nogle af de hidtil mest innovative tiltag, men sådanne muligheder findes dog kun i få store byer herhjemme. Det kunne hænge sammen med, at disse faciliteter er meget ressourcekrævende, både for de offentlige myndigheder, men også for borgerne, der skal have en god internetforbindelse for at kunne hente så store mængder data.

I de undersøgelser, hvor borgernes brug af muligheden for at debattere online, viser resultaterne, at der generelt er lav deltagelse. Debatterne synes at være præget af en lille gruppe af meget politisk aktive borgere, og foreløbig ikke som forventet i de positive fremtidsscenarier af nye politiske aktører såsom unge eller »den almindelige borger«. Desuden viser analyser af udvalgte netdebatters indhold, at de kun i ringe omfang er interaktive og kan siges at være demokratiske. Dog findes der eksempler på positive resultater, hvor deltagelsen i netdebatterne har været høj, og hvor deltagerne har repræsenteret et bredere udsnit af befolkningen. Erfaringerne fra disse eksempler er, at debatten har været koncentreret om en konkret aktuel sag, og der har været stor deltagelse fra politikernes side. De positive eksempler kan derfor tænkes at hænge sammen med, at borgerne har haft en følelse af at blive lyttet til og af, at de har haft en reel mulighed for at få indflydelse på den politiske beslutning.

En af de største barrierer for udviklingen af netdemokratiet synes at være lav deltagelse, både fra borgernes og politikernes side. Særligt politikernes deltagelse må anses for at være en forudsætning for netdemokratiets udvikling, idet borgerne primært involverer sig i politiske netdebatter, hvor de føler, at deres holdninger bliver hørt og får reel betydning for de politiske beslutninger. De demografiske forskelle lader til at være af knap så stor betydning i 2002, hvor en bred aldersgruppe anvender internettet, og forskellen mellem mænd og kvinder efterhånden er udlignet. Barriererne er dog kun undersøgt i et meget lille omfang i de foreliggende studier af netdemokrati, og der er grund til at være opmærksom på en lang række andre barrierer i den fremtidige udvikling af netdemokratiet.

## 0.2 Hvad mangler?

Vores gennemgang af den udvalgte litteratur viser, at flere områder vedrørende samspillet mellem it og demokrati er undersøgt i et relativt lille omfang. PLS Rambøll er de eneste, der direkte har undersøgt *borgernes brug* af samt faktiske ønsker for demokratiske muligheder på offentlige hjemmesider. I den seneste rapport, *Den digitale borger 2002*, er demokratiaspektet dog blevet

væsentligt mindre belyst i forhold til 2001. Det empiriske grundlag for at sige noget om borgernes holdninger til og deltagelse i netdemokratiet er således meget begrænset. Derudover har kun få studier fokuseret på dialog på internettet, og hvilken betydning den virtuelle form for kommunikation har for den demokratiske dialog.

I den foreliggende litteratur er interessen for de teknologiske fremskridt og muligheder stor, men der er kun i begrænset omfang foretaget analyser af, hvilken påvirkning internettet reelt har på demokratiet. Studierne bidrager således kun beskedent i forhold til *netdemokratiets konsekvenser* for borgerne og det lokale demokrati i sin helhed. Vi savner endvidere en studier af, hvordan man kan evaluere virkningen af netdemokratiske tiltag.

Endelig synes det at være relevant med flere undersøgelser, der fokuserer på, hvilken betydning internettet, med sine særlige egenskaber, har for de demokratiske processer. Hvilke former for interaktion gør sig fx gældende på internettet? Hvad betyder det, at kommunikationen foregår skriftligt, i form af grafiske fremstillinger, eller andre multimedieformater? I de foreliggende studier tages der ikke særlig højde for »virtuel adfærd/handling«. Bl.a. af den grund er det ikke muligt ud fra litteraturen at sige noget om, hvilken betydning brugen af internettet har for relationen mellem offentlige myndigheder og borgere. Bliver den styrket eller forringet? Bliver kontakten mellem politikere og borgere reelt tættere? Og forandres de indbyrdes relationer i forvaltningen, blandt borgerne i det lokale samfund?

## 1. Indledning

Fremskridtet på it-området og de offentlige myndigheders øgede anvendelse af nye informationsteknologiske muligheder har skabt et behov for forskning og teoriudvikling, der kan belyse den demokratiske udvikling. Denne forskning har bl.a. til formål at beskrive og begribe de sociale forandringer, der er forbundet med internettets demokratiske potentialer og barrierer samt dens konsekvenser for det enkelte individ og samfundet.

Dette notat indeholder et litteraturstudie, som er et led i AKF's projekt om »Netdemokrati« i kommuner og amter<sup>1</sup>. Målet med litteraturstudiet er at gøre status over og drage nytte af den eksisterende empiriske og teoretiske viden om internettet som virkemiddel i udviklingen af demokratiet, specielt med henblik på det lokale demokrati. Notatet udgør en gennemgang af de relevante dele af den indhentede litteratur og vil indgå i det samlede projekts analyser af it-virkemidler, der skal støtte udviklingen i det lokale demokrati.

### 1.1 Litteratursøgning og afgrænsning

Litteraturen om it og demokrati er meget omfattende og svær at danne sig et overblik over. En afgrænsning heraf kan foretages på mange måder, og det vil altid kunne diskuteres, hvorvidt den udvalgte litteratur er dækkende for et valgt fokus. Vores fokus er det lokale perspektiv på demokratisk anvendelse af internettet, og vi valgte derfor i første omgang at afgrænse litteraturen til publikationer, der eksplicit omhandler lokalt netdemokrati. Vi har således foretaget søgninger i

---

<sup>1</sup> Projektet indgår som et delprojekt i en Tværgående Forskergruppe om emnet: Medier og demokrati i Netværkssamfundet (se [www.modinet.dk](http://www.modinet.dk)). I det samlede projekt vil man undersøge, hvilken betydning globaliseringen og den nye digitale mediekultur har for politik og demokrati, for de etablerede kultur- og medieinstitutioner og for hverdagslivet i fremtidens informations- og netværkssamfund.

»Web-of-science« og i Det Administrative Biblioteks base og anvendt søgeord, der relaterer til det lokale perspektiv<sup>2</sup>.

Som led i en afgrænsning af litteraturen er udelukkende nyere engelsk og skandinavisk litteratur på området blevet udvalgt. It er et genstandsfelt, der udvikles i et højt tempo, og litteraturen om den nye teknologiske betydning for demokratiet bliver derfor relativt hurtigt forældet. Den forældes i forhold til den teknologiske udvikling, hvor ny og bedre software samt hardware konstant er med til at ændre billedet af, hvilke anvendelsesmuligheder der gør sig gældende. Selv inden for den seks-årige periode, den udvalgte litteratur dækker over, er der sket en stor udvikling inden for teknologien, dens udbredelse og anvendelse. Det betyder dog ikke, at al litteratur, der ikke er skrevet i går, er irrelevant for problemstillingen. Den kulturelle ændring i forhold til brugen af it og udviklingen af demokratiet sker i et meget langsommere tempo. Litteratur, der belyser disse ændringer, kan således have perspektivrige pointer, der kan overføres til den aktuelle udvikling.

Endelig er litteraturen udvalgt på baggrund af kriterier om at skulle have fokus på anvendelse af it i udviklingen af det lokale demokrati.

## 1.2 Systematisering af litteraturen

Litteraturen er blevet gennemgået med udgangspunkt i en interesse i at skabe et overblik over den eksisterende forsknings teoretiske samt empiriske resultater. Gennemgangen har været styret af følgende spørgsmål:

*Hvilke perspektivrige operationaliseringer er blevet foretaget af teorier i forbindelse med at analysere demokratiet i lyset af internettets muligheder?*

*Hvilke tendenser ses der, i teorien og i praksis, i samspillet mellem it og det lokale demokrati?*

Herunder:

*Hvilke muligheder og hvilke barrierer er forbundet med netdemokratiet? Og hvordan og i hvilket omfang gør borgerne brug af netdemokratiets muligheder?*

Notatet er systematiseret ud fra ovenstående spørgsmål, og resultaterne er blevet inddelt i henhold til følgende hovedområder:

*Teoretiske bidrag og centrale begreber til forståelse af »netdemokrati«*

*Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser*

*Netdemokratiske muligheder i praksis*

*Borgernes brug af de netdemokratiske muligheder*

*Barrierer for netdemokratiet*

*Netdemokratiets konsekvenser.*

---

<sup>2</sup> I »Web-of-science«, dvs. baserne »Science Citation Index«, »Social Science Citation Index«, »Art & Humanities Citation Index, er der søgt på søgeordene: *e-government*, *e-governance*, *local democra\** og *Internet, communit\** og *Internet, municipal\** og *internet*. I det Administrative Biblioteks base er der søgt på ordene: *elektronisk forvaltning* og *digital forvaltning*. Desuden er yderligere litteratur tilkommet undervejs via sneboldmetoden, hvor forskere på området er blevet spurgt om kendskab til yderligere publikationer.

Vi afslutter notatet med en opsamling af de mest spændende resultater, der er fremkommet ved litteraturstudiet og med nogle bud på, hvilke områder der mangler at blive belyst.

## **2. Teoretiske bidrag og centrale begreber til forståelse af »netdemokrati«**

For at gøre udviklingen af det elektroniske demokrati begribelig, fokuserer teorierne på området på nogle centrale begreber. Begreberne søger at indfange dels den teknologiske udvikling og i sammenhæng hermed forskellige (nye) demokratiforståelser. Dels er begreberne koncentreret om samfundets udvikling samt det teknologiske fremskridts betydning for de demokratiske aktører.

Vi har lagt særlig vægt på at fremhæve de teoretiske bidrag, der indeholder operationaliseringer, som gør det muligt at belyse og analysere samspillet mellem informationsteknologien og demokratiet. Sådanne operationaliseringer fremstår i litteraturen dels som specifikke parametre, hvorudfra den eventuelle demokratisering via internettet kan vurderes. Dels forekommer operationaliseringerne mere implicit; fx i form af eksempler på it-anvendelse i demokratisk perspektiv.

I en del af litteraturen refereres der til opstillede positive og negative scenarier for fremtidens teknologiske samfund (Hoff et al. 1999, Torpe og Ulrich 2002, Tydén et al. 2000). Disse scenarier opstilles både på baggrund af forskernes *forestillinger* om teknologiens indflydelse på samfundsudviklingen og på baggrund af *tendenser*, der ses i samfundet i dag. Scenarierne indplacerer sig således mellem nutiden og fremtiden og fremhæver forskellige indikatorer for, om udviklingen går i den ene eller den anden retning.

### **2.1 Scenarier for it-udviklingen med fokus på internettet**

I de positive scenarier ses internettets potentiale i lyset af, at denne teknologi gør op med de begrænsninger, som tid og sted sætter for interaktion mellem borgerne og offentlige myndigheder. Den offentlige forvaltning kan nu tilbyde serviceydelser alle døgnets timer, og borgerne kan få adgang til al information på alle tidspunkter. Internettet er derfor det nye grundlag for demokratiet, hvor øget adgang til informationer forbedrer muligheden for borgernes deltagelse i den demokratiske proces. I kraft af den bedre adgang til informationer, står borgerne i et mere lige forhold til de offentlige myndigheder og får større muligheder for at deltage i den politiske beslutningsproces. Derudover vil borgerne kunne føre en demokratisk og ansvarlig dialog/debat, og alle vil have mulighed for at deltage. Sådanne elektroniske debatter vil åbne op for dannelsen af nye netværk, online som offline.

I de negative scenarier tegnes et billede af fremtidens samfund, hvor de offentlige myndigheder udnytter informationsteknologiens muligheder til yderligere at overvåge og kontrollere borgerne. I denne forståelse har internettet i sig selv således ikke nogen demokratiserende virkning.

De positive scenarier fremhæver øget *åbenhed* (både i forhold til åbningstider og adgang til information) som en vigtig indikator for positiv udvikling. Omvendt ville manglende åbenhed være indikator for en negativ udvikling.

Sådanne scenarier er blevet kritiseret for at være for stiliserede (Tydén et al. 2000), og der argumenteres, at fremtidens samfund kunne tænkes at indeholde elementer fra dem begge. Til trods for at scenarierne er karikerede, peges der ikke på, hvorfor udviklingen går i enten en positiv eller negativ retning.

I flere sammenhænge, hvor disse scenarier stilles op over for hinanden, refereres der til socialkonstruktivistisk teknologiteori. Denne tilgang stiller sig mellem de stiliserede scenarier med argumenter om, at it-udviklingen ikke kan forstås som en selvstændig »aktør« uafhængig af det sociale landskab, den foregår i. Forskellige individers og gruppers holdninger til teknologien, formen, organisation og regelsæt spiller en afgørende rolle for dens udvikling. I forskningssammenhænge kan denne tilgang bidrage til at sætte fokus på den proces, hvori it udvikles og eventuelt anvendes som et demokratisk medium i offentlige myndigheder. Den socialkonstruktivistiske tilgang har den force, at den muliggør en analyse af forskellige aktørers teknologifortolkninger og dermed de forskellige strategier, som er bestemmende for udviklingen og anvendelsen af it. På den måde tillader denne teori en mere udforskende undersøgelse, der ikke på forhånd leder efter »positivt« eller »negativt«. Det må dog ses som en svaghed, at tilgangen ikke lægger op til en analyse af, hvor de enkelte aktører henter deres fortolkninger fra endsige om udviklingen er hensigtsmæssig for demokratiet.

Opfattelsen af, at relationen mellem teknologi og samfund står i et komplekst forhold til hinanden, har generelt en bred tilslutning i den foreliggende litteratur. Men den socialkonstruktivistiske tilgang anvendes kun i begrænset omfang til at undersøge og analysere samspillet mellem it og demokrati og en egentlig udvikling af teorien bliver det ikke til.

## 2.2 Operationaliseringer af teorier

Borgernes adgang til offentlig service via internettet er et fremtrædende element i debatten om udviklingen af ny teknologi og demokratiet. Det gælder både for de teoretiske rammer og i de empiriske undersøgelser, vi har gennemgået (Hoff et al. 1999, Musso et al. 2000, PLS Rambøll 2001a, PLS Rambøll 2002). Det demokratiske ideal, der fokuseres på i forbindelse med digitalisering af offentlig service, kan kaldes »servicedemokrati« og kan karakteriseres ved, at samspillet mellem demokrati og it anskues med udgangspunkt i servicefordele for borgeren og rationaliseringsgevinster for de offentlige myndigheder. Her lægges vægt på, at den enkelte borger får mulighed for at opnå større indflydelse på den service, som vedkommende modtager fra offentlige myndigheder. Men det kan diskuteres, hvor demokratiserende det fx er at kunne meddele sin kommune flytning via en elektronisk blanket eller søge bøger på det lokale bibliotek over internettet.

Størstedelen af litteraturen er dog også interesseret i de internetløsninger, der er med til at skabe bedre muligheder for, at borgerne kan tage mere direkte del i de politiske processer. De teoretiske bidrag tager udgangspunkt i både klassisk og nyere politologisk teori om demokratiske modeller (Dahlberg 2001, Hoff et al. 1999, Jensen et al. 2000, Musso et al. 2000, Nicolajsen al. 1999, Torpe og Ulrich 2002, Wilhelm 1999). Flere forfattere fremhæver, at det demokratiske ideal har betydning for de offentlige myndigheders holdning til anvendelse af it i demokratisk øjemed. Endvidere er det afgørende for undersøgelser af Internettets demokratiske betydning, hvilket ideal der tages udgangspunkt i.

Inden for traditionel demokratisk teori skelnes der i grove træk mellem to modstående demokratiske modeller, der bygger på henholdsvis et repræsentativt og et partipatorisk ideal for demokrati. I den repræsentative model ses deltagelse mere som et middel end et mål for demokratisk styring, hvorimod den partipatoriske model ser det som et demokratisk mål, at alle deltager mere direkte i de demokratiske processer. Der skelnes yderligere mellem et aggregativt og et integrativt demokratisyn (Torpe og Ulrich 2002). Ud fra et aggregativt demokratisyn sikres politisk lighed ved, at borgernes præferencer afspejles mest muligt i den politiske styring, og ud fra et integrativt demokratisyn sikres politisk lighed ved, at borgerne på lige fod deltager i et fællesskab, som de forholder sig

engageret og forpligtet til. En nyere model, der er dominerende i litteraturens debatter om it og demokrati, er den deliberative demokratimodel. Denne model udtrykker et integrativt demokratisyn, hvor offentlig rationel dialog mellem politiske aktører er et centralt omdrejningspunkt (Dahlberg 2001).

Nogle studier adskiller de forskellige demokratiske modeller klart fra hinanden og fokuserer på den enkelte model for sig (Dahlberg 2001, Hoff et al. 1999, Wellman 2001, Wilhelm 1999), mens andre undersøger demokratisk anvendelse af internettet uden at sætte skarpe skel mellem de demokratiske modeller (Musso et al. 2000, Torpe og Ulrich 2002). Ved at holde modellerne adskilt bliver det muligt på detaljeret vis at undersøge de demokratiske idealer, der kommer til udtryk på internettet. I undersøgelser, hvor der i operationaliseringen ikke skelnes mellem de forskellige demokratiske idealer, bliver resultatet mere en status over, i hvor vid udstrækning internettet anvendes demokratisk.

I en undersøgelse af både offentlige og private hjemmesider i Californien har Musso et al. (2000) udarbejdet en syntese af teori vedrørende kommunikation, politisk filosofi og urban policy og opstillet en teoretisk ramme, der gør det muligt at undersøge, hvorvidt hjemmesiderne er udtryk for »godt demokrati« eller »god management«. Modellen for management indeholder kategorierne »erhverv« og »service« og modellen for demokrati indeholder kategorierne »interessegruppe« og »lokalsamfund«. Kategorien »interessegruppe« ligger sig op ad den repræsentative model, og kategorien »lokalsamfund« udtrykker det participatoriske ideal. I forlængelse af de to kategorier defineres en lang række variabler for typer af information og informationskanaler knyttet til de fire kategorier. Nogle eksempler på variabler er:

	<b>Information om</b>	<b>Kommunikationskanal</b>
»Erhverv«	Virksomheder	Links til »chamber of commerce«
»Service«	Offentlige biblioteker	Links til biblioteker
»Interessegruppe«	Valgte politikere	Valgte politikere (telefon eller e-mail)
	Lokale interessegrupper	Links til lokale interessegrupper
»Lokalsamfund«	Politisk beslutningsproces	Diskussioner af lokale emner
	Organisationer i lokalsamfundet	Links til forskellige sociale organisationer

På baggrund af i alt 125 variabler af denne type, har forfatterne udarbejdet en model til at vurdere, i hvor høj grad hjemmesiderne udtrykker »godt demokrati« og »god management«. De har anvendt modellen i en undersøgelse af lokale hjemmesider i Californien, der viste, at hjemmesiderne i højere grad vægtede management- end demokrativinklen (jf. 4.3).

Til at vurdere, om der foregår en demokratisering via internettet i en dansk kontekst, opstiller Torpe og Ulrich (2002) fem overordnede parametre, hvorudfra en sådan vurdering kan finde sted. Til trods for, at parametrene ikke direkte er udtryk for en bestemt demokratimodel, afgrænses de fra det aggregative demokratisyn og udtrykker således et integrativt demokratisyn. Argumentet for denne afgrænsning er, at gyldige vurderingskriterier for praktiske it-forsøgs demokratiserende virkning skal afspejle nogle grundlæggende demokratiprincipper og kunne rummes inden for de fortolkninger af demokrati, som nyder almindelig tilslutning i den givne kontekst. Forfatterne peger på, at den danske fortolkning af demokratiet synes at indeholde en norm om demokratisk dialog med og ind-

dragelse af de berørte parter forud for politiske beslutninger, altså et integrativt demokratisyn. På baggrund heraf udvælger de fem parametre:

- »It og demokratiske kompetencer«
- »demokratisk engagement«
- »demokratisk styring«
- »offentlig dialog«
- »social kapital«.

Disse parametre tænkes undersøgt og skal danne baggrund for at vurdere, i hvilken grad kommunernes brug af it medvirker til myndiggørelse af borgerne ved at skærpe deres interesse for politik og øge deres deltagelse i demokratiet. Endvidere kan man vurdere, om it bidrager til at forandre den demokratiske styrings karakter, og om internettet anvendes til offentlig dialog. Det sidste parameter, »socialkapital«, refererer til Robert D. Putnams teori om socialkapital. Denne kapitalform betragtes som en samfundsressource på linje med fysisk kapital og humankapital og har betydning for både den sociale og politiske sammenhængskraft. En undersøgelse af parameteren »social kapital« giver grundlag for at vurdere, om internettet bidrager til at skabe kontakter mellem forskellige netværk og derigennem styrker demokratiet.

Begrebet om socialkapital udbygges og operationaliseres af Wellman et al. (2001) med yderligere tre parametre. De to parametre knytter sig til Putnams to former for social kapital og betegnes som »netværkskapital« og »deltagerkapital«. Netværkskapital er et udtryk for »relations with friends, neighbours, relatives, and workmates that significantly provide companionship, emotional aid, goods and services, information, and a sense of belonging« og deltagerkapital udtrykker »involvement in politics and voluntary organizations that affords opportunities for people to bond, create joint accomplishments, and aggregate and articulate their demands and desires...«. Forfatterne tilføjer et tredje parameter, »community commitment«, med reference til Doug McAdam, idet de mener, at social kapital er mere end en følelse af mellem menneskelig interaktion og organisatorisk engagement. Når folk har en stærk følelse af at være knyttet til et fællesskab eller et lokalsamfund, vil de være mere villige til at mobilisere deres sociale kapital. Med disse tre parametre analyserer forfatterne, i hvor høj grad internettet generelt medvirker til at øge eller formindske social kapital. Resultatet af undersøgelsen kunne tyde på, at internettet medvirker til at øge aktørernes deltagerkapital, idet der er en positiv sammenhæng mellem omfanget af internetbrug og deltagelse i organisationer og i politik. Dog kan forfatterne ikke sige noget om kausaliteten i denne sammenhæng (Wellman et al. 2001).

Ved en evaluering af det danske kommunalvalg 1997 på internettet, går Hoff et al. (1999) lidt på tværs af ovenstående indfaldsvinkler. Forfatterne vælger at fokusere på, om brugen af internettet medvirker til et skift i den demokratiske styringsmodel og lader sig her inspirere af nyinstitutionalister som James March og Johan P. Olsen. De tager udgangspunkt i overgangen fra en konstitutionel model (government) til en netværksmodel (governance), der både implicerer ændringer i den måde politikken foregår på, i den måde demokratiet foregår på samt et skift i de dominerende demokratiske normer. Ved at udvælge og sammensætte normer fra begge modeller, når forfatterne frem til seks evalueringskriterier, der bruges til at undersøge, hvorvidt det danske demokrati udvikler sig som en netværksmodel:

- »indflydelse og lighed i indflydelsesmuligheder«
- »offentlig debat i forbindelse med politiske beslutninger«
- »udvikling af et tilpasningsdygtigt politisk system, som er i stand til at håndtere forandrede krav og ændrede omgivelser«
- »udvikling af demokratiske identiteter blandt borgere og andre politiske aktører«
- »udviklingen af politiske kapabiliteter hos borgere og andre politiske aktører«
- »udvikling af relevante politiske fortællinger«.

Flere af disse kriterier kan sammenlignes med Torpe og Ulrichs parametre for demokratisering. Normen om at udvikle politiske kapabiliteter synes at lappe over med parameteren om »It – og demokratiske kompetencer«, og der synes at være lighed mellem parameteren om »demokratisk engagement« og normen om udvikling af demokratiske identiteter. Endelig indgår normen om offentlig debat eller offentlig dialog som et afgørende kriterium for demokrati i begge disse studier, en mulighed, der er central for det deliberative demokratiideal.

I forbindelse med europæiske casestudier under titlen »Democratic Governance and New Technology« (Hoff et al. (ed.), 2000) opstiller forfatterne en overordnet teoretisk ramme for undersøgelse af teknologisk medieret innovativ politisk praksis. Den teoretiske ramme er en triangulering mellem teori omhandlende teknologisk udvikling, politisk medborgerskab og normer for demokratisk styring. På baggrund af denne triangulering defineres der fire nye demokratimodeller, som menes at dominere i forskellig udstrækning og konkurrere som diskurser og praksis i informationssamfundet:

### Demokratimodeller i informationssamfundet

	<b>Consumer</b>	<b>Demo-elitist</b>	<b>Neo-republican</b>	<b>Cyberdemocratic</b>
View on citizenship	(neo) liberal	(pluralist) liberal	Republican/ social democratic	Communitarian/ radical democratic
Dominant democratic value	Freedom of choice	Effectiveness	Deliberation and participation	Community, accept of diversity
Dominant procedural norm	Development of capabilities (rights)	Development of adaptive political system	Development of identities, development of adaptive political system.	Development of identities, development of capabilities (competences)
Typical ICT application	Voter compasses, Closed Circuit Television (CCTV), web-sites, citizen cards, databases	Websites, Bulletin Board Systems (BBS), 'direct mail', information systems, voter compasses	Geographically located and moderated discussion groups	Self-organised 'geografically dislocated' discussion groups

Som det fremgår af ovenstående figur, er der til hver enkelt demokratimodel tilknyttet forskellige syn på politisk medborgerskab, demokratiske værdier, procedurenormer samt typisk anvendelse af informations- og kommunikationsteknologiske virkemidler<sup>3</sup>. Afgrænsningen af de måder, hvorpå

<sup>3</sup> Til modellerne er der knyttet andre karakteristika, som er udeladt i dette eksempel (jf. Hoff et al. (ed.), 2000:184).

teknologien anvendes, er fremkommet gennem casestudierne, hvorimod de første tre karakteristika bygger på teoretiske overvejelser. I casestudierne identificeres disse karakteristika som diskurser blandt politiske aktører og er således en slags målekriterier for, hvilke demokratisyn der dominerer i de undersøgte lande.

Demokratimodellerne udvikles i de vestlige lande, hvor det repræsentative demokrati gennem en lang periode har haft hegemonisk status. Det bærer modellerne »consumer«, »demo-elitist« og »neo-republican« præg af, idet de forsøger at genoplive forskellige dimensioner af det repræsentative demokrati. De to første modeller tager på hver sin måde udgangspunkt i, at et styre bestående af en politisk elite skal legitimeres. »Neo-republican«-modellen beskrives som værende den mest eklektiske af modellerne, idet den kombinerer et repræsentativt demokratiideal med et deltagerorienteret ideal. Kun »cyberdemokrati«-modellen indfanger muligheden for en totalt ny form for demokrati i en informationstidsalder. Modellerne udtrykker således et kontinuum af forskellige grader af demokratisk forståelse, således at »consumer«-modellen, der er placeret længst ude til venstre i figuren, ser den parlamentariske styringskæde som det absolut bærende element for demokratiet og de øvrige modeller i stigende grad peger på nye former for demokratisk praksis som afgørende. »Cyberdemokrati«-modellen, der placerer sig længst til højre, udtrykker det mest radikale syn på demokratiet i informationssamfundet, idet den udfordrer de traditionelle parlamentariske institutioner.

Resultatet af casestudierne peger i retning af, at den model, som forfatterne kalder »demo-elitist«, er den mest dominerende i de undersøgte lande (Holland, Storbritannien og Danmark) stærkt forfulgt af »consumer«-modellen.

To af de foreliggende studier er gået i dybden med at analysere debat- og dialogmulighederne på internettet (Hoff et al. 1999, Wilhelm 1999). Sådanne analyser går videre end blot at konstatere, om muligheden for dialog er til stede og bliver benyttet, idet de vurderer dialogens karakter og dens demokratiske indhold. I begge tilfælde har man valgt at foretage indholdsanalyser af online politiske debatter, da denne tilgang giver mulighed for at følge tråde af diskurser, som det enkelte indlæg indgår i. Disse tråde udgør en defineret kontekst, som det enkelte diskussionsbidrag kan evalueres i forhold til. For at en diskussion kan siges at bidrage til fælles demokratiske processer, skal den være interaktiv i den forstand, at deltagerne udveksler og afprøver deres politiske holdninger. Det vil sige, at kun bidrag, der forholder sig til og indarbejder tidligere bidrag og argumenter, kan siges at være interaktive. Debatindlæg skal herudover være rationelle i den forstand, at de er underbygget med argumenter for udsagnets gyldighed, der kan testes i dialogen med andre debatdeltagere. Ud fra disse centrale begreber har Anthony G. Wilhelm (1999) opstillet en række kategorier til at vurdere, hvorvidt online-debatter i USA er delibarative. Hans undersøgelse viser, at det ikke er tilfældet i langt de fleste debatter (jf. 4.3).

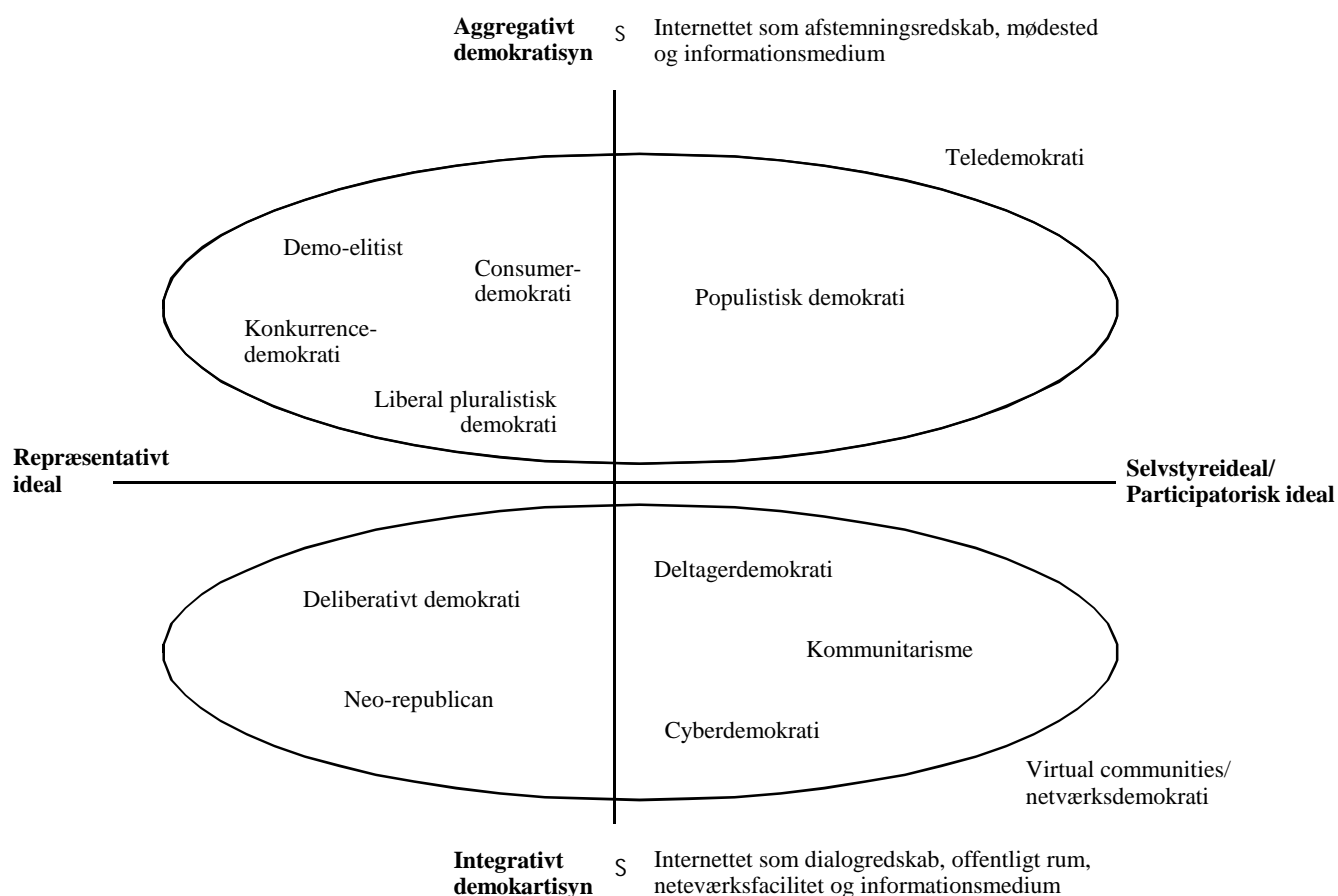
Internettet har forskellige roller i tilknytning til de præsenterede demokratimodeller (Dahlberg 2001). Ud fra et aggregativt demokratisyn fremhæves internettets kvaliteter i forhold til at fremme flowet af informationer, anskueliggøre og promovere politiske muligheder samt registrere borgernes synspunkter via afstemninger. Inden for denne tradition har man således eksperimenteret med det, der kaldes teledemokrati. Ud fra et integrativt demokratisyn fremhæves mulighederne for at skabe netværk, såsom virtual communities, der ses som en afgørende kvalitet ved den nye teknologi. Internettet ses som et sted mellem hjem og arbejde, »et tredje sted«, hvor politisk dialog medieres mellem borgerne i lokalsamfundet, og hvor sociale interessegrupper og organisationer kan blive »linket« til hinanden. Den væsentligste kvalitet ved internettet er her, at det udgør et diskursivt rum, hvor det er muligt at samle og involvere flere borgere i møder, debatter, diskussioner og dialoger

end før, fx via e-maillister eller webfora. Muligheden for via internettet at skabe netværk på tværs af de opdelinger, der ellers eksisterer i samfundet, har betydning for dannelsen af social kapital. Denne egenskab tillægges væsentlig betydning ud fra et netværksperspektiv. It giver således mulighed for, at netværksdannelser i lokalsamfundet forøges. Derved kan interessen for det lokale demokrati blandt borgerne skærpes og den sociale integration samt følelse af fælles forpligtelse over for samfundet styrkes.

### 2.3 Opsamlende

Et mål med dette notat er at skabe et overblik over de teoretiske tilgange samt praktiske operationaliseringer, der har været anvendt til at studere internettets demokratiserende muligheder. I dele af den foreliggende litteratur er der blevet udviklet forskellige teoretiske rammer med udgangspunkt i traditionelle og nyere demokratiforståelser. I nedenstående figur har vi, med inspiration fra Torpe og Ulrich (2002), forsøgt at samle de centrale begreber, der skitserer forskellige demokratiske modeller samt de udbredte typer af internetanvendelse.

#### Forskellige demokratisyn og -idealer samt relateret internetanvendelse



Vi har forsøgt at afgrænse de typer af netdemokrati, der synes at være repræsenteret i den foreliggende litteratur. Den ene type er »teledemokrati«, hvor internettet udnyttes som afstemningsredskab og informationsmedium, og den anden type er »netværksdemokrati«, hvor internettet anvendes som dialogredskab og et nyt offentligt rum. Disse synes at knytte sig til henholdsvis det aggregative og

det integrative demokratisyn og er derfor tegnet ind i den øvre og den nedre del af figuren som fuldt optrukne cirkler.

Litteraturstudiet viser, at der trods forskellige angrebsvinkler flere steder er overlap i de måder, hvorpå de foreliggende studier har operationaliseret teorierne og opstillet demokratikriterier. Det er dog svært på grundlag heraf at afgøre, om man kan tale om udviklingen af en egentlig tradition inden for forskning i netdemokrati. Men tilsammen sætter studierne fokus på både traditionelle og nyere demokratimodeller og på, om samfundet under påvirkning af internettet er ved at overgå fra en repræsentativ styringsmodel til en deltagelsesorienteret model. I den forbindelse fokuseres der bl.a. på, om borgernes demokratiske kompetencer styrkes, om flere kontakter mellem netværk dannes og om god demokratisk dialog opstår.

### **3. Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser**

Det er karakteristisk for den gennemgæede litteratur, at den indeholder mange forestillinger om og få empiriske fund i forhold til, hvilke muligheder netdemokratiet stiller til rådighed, hvordan de udnyttes, og hvilke konsekvenser det har for demokratiet, lokalsamfundet samt den enkelte borger. En af grundene til, at disse forestillinger fylder meget, kunne hænge sammen med, at forskningsområdet er karakteriseret ved, at den teknologiske udvikling går hurtigere end samfundets og befolkningens udvikling af it-kompetencer og »it-kultur«. Der er således større interesse og prestige knyttet til at beskæftige sig med, hvad fremtiden vil bringe, end med at gøre status over den faktiske udvikling og effekter. Nogle grunde hertil kunne være informationsteknologiens fascinationskraft og store økonomiske potentialer.

I det følgende gennemgår vi de centrale forestillinger, som den udvalgte litteratur indeholder. Forestillingerne er kategoriseret i forhold til, om de er *undersøgte forestillinger* eller *forfatterens egne forestillinger*.

#### **3.1 Undersøgte forestillinger**

De undersøgte forestillinger refererer både til PLS Rambølls undersøgelser af Den digitale borger (2001a, 2002) samt til studier af rapporter og projektbeskrivelser fra offentlige projekter med it og demokrati (Nielsen 2002, Kommunernes Landsforening 2000).

PLS Rambøll har undersøgt borgernes forestillinger, deres ønsker og forventninger til fremtidig brug af internettet i kontakten med offentlige myndigheder. Undersøgelsen »Den digitale borger 2001« viser, at et flertal af de borgere, der bruger internettet (66% af den samlede befolkning), er positivt stemte over for elektronisk kommunikation med det offentlige. 59% af internetbrugerne ønsker i højere grad i fremtiden at benytte internettet til at kommunikere med det offentlige, og 52% mener, at e-mail gerne må erstatte brevveksling. Der er dog samtidig et stort mindretal, der hverken ønsker at bruge internettet yderligere (25%) eller modtage e-mail i stedet for breve (37%). Halvdel af de danske internetbrugere ønsker desuden at få adgang til offentligt registrerede oplysninger om dem selv.

Men når det kommer til at bruge internettet til politisk dialog, er borgernes interesse ikke så stor. Omkring hver tredje internetbruger, ville benytte sig af muligheden for at deltage i elektroniske høringer via internettet, diskutere med politikere på kommunens hjemmeside eller følge møder via internettet. »Den digitale borger 2002« viser en mindre (negativ) forskydning i lysten til at deltage i den netdemokratiske proces, idet nu kun hver fjerde internetbruger (22% mod 27% i 2001) ville

benytte sig af muligheden for at følge politiske møder via internettet. Forskydningen er dog så lille, at vi mener, det vil være nødvendigt at følge udviklingen mere nøje for at kunne drage slutninger herom. Hvis det viser sig, at lysten til at deltage i netdemokratiet er aftagende, kunne det være interessant at undersøge årsagen til denne udvikling.

Interessen for at kunne afgive stemmer via internettet er større end for at deltage i den politiske proces. 48% af internetbrugerne mente sidste år, at det skulle være muligt at stemme via internettet, mens 43% sagde nej til det. I 2002 siger 44% af internetbrugerne, at de gerne vil stemme via internettet ved kommende valg, hvis de fik muligheden.

Kommunernes Landsforening har i forbindelse med et demokratiprojekt arrangeret debattmøder mellem 27 politikere fra et bredt udsnit af de danske kommuner, hvorunder it og demokrati blev diskuteret. Rapporterne fra politikernes drøftelser er overvejende positive i forhold til anvendelsen af internettet i forbindelse med det lokale demokrati. Politikerne forestiller sig, at den nye teknologi kommer til at spille en central rolle i fremtidens forhold mellem borger og kommune, idet internettet giver mulighed for demokratisk dialog. Den generelle holdning er samtidig, at den elektroniske dialog ikke må erstatte, men gerne supplere personlige møder og dialog. Derudover udtrykker politikerne bevidsthed om, at de aktivt skal tage del i den fremtidige udvikling ved at formulere mål, krav og visioner for kommunernes brug af informationsteknologien. Men indtil videre lader det til, at disse forestillinger langt fra bliver fulgt op i politikernes daglige virke. Det understreges i artiklen »Det digitale folkestyre venter på politikerne« fra Mandag Morgen den 17. juni 2002, hvor det ud fra erfaringer påpeges, at politikerne skal spille en central rolle som deltagere, hvis netdemokratiet skal udvikles.

Enkelte synspunkter afspejler dog en tilbageholdenhed i forhold til anvendelsen af it. Nogle politikere udtrykker, at adgang for alle er en forudsætning for, at it kan blive et element i den demokratiske proces. Andre forestiller sig, at tilgængeligheden til e-mail og internet kan føre til udvikling af en »brokkekasse« og til »egoistdemokrati«, hvor de, der har nem adgang til nettet kommer først i køen og får bedre behandling.

Under Det Digitale Nordjylland implementeres forskellige it-projekter med et demokratisk sigte (Amtsrådsforeningen 2001, Nielsen 2002). Her er forestillingerne generelt, at anvendelsen af it vil have positiv indvirkning på demokratiet. Projekternes formålsbeskrivelser afspejler bl.a. forestillinger om, at it vil skabe øget interesse for det politiske system og de politiske beslutningsprocesser samt skabe dialog og debat, hvor både borgere og politikere deltager aktivt. Flere projekter arbejder med at give borgerne personlig adgang til kommunen og forvaltningen via en hjemmeside. Der arbejdes på at give borgerne mulighed for at følge med i sin sagsbehandling i de kommunale forvaltninger. Fra politisk side forventes det, at Det Digitale Nordjylland vil forøge gennemsigtigheden og styrke demokratiet.

### **3.2 Forfatterens forestillinger**

En del af forskernes forestillinger om internettets demokratiserende potentiale ligger stadig på et ideelt plan, selv om der efterhånden også findes en del empirisk funderet viden. Dette afsnit omhandler kort forfatterens forestillinger om internettets betydning for demokratiet og den empiriske viden behandles i det efterfølgende afsnit.

Flere forfattere forestiller sig, at internettet vil få en positiv indflydelse på demokratiet. For den enkelte borger menes internettet og netdebatterne at få den betydning, at man lærer en grundlæg-

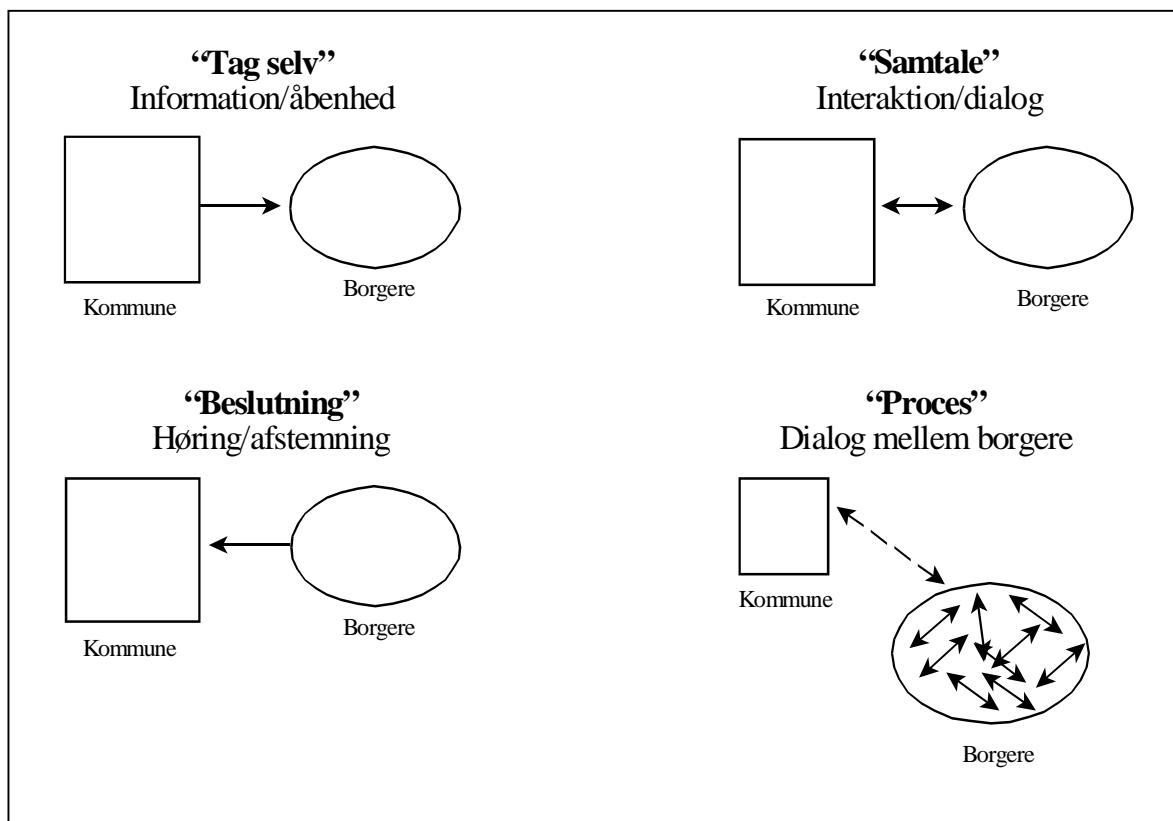
gende respekt for andres holdninger (Clift 2000). De teknologiske muligheder for en-til-mange og enhver-til-alle multimediekommunikation giver endvidere borgerne adgang til information, uddannelse og interessegruppediskussioner. Internettet bliver dermed et redskab for den enkelte borger til frit at kunne ytre sig og til at interagere med andre politiske aktører (Ogden 1998). Forfatterne forestiller sig således, at internettet gør det lettere at diskutere og realisere udvikling af demokratiet, hvor man aktivt og effektivt kan inddrage nye grupper af borgere, opfange flere signaler og kort sagt gøre det lettere at være en »politisk borger« (Jensen et al. 2000).

Internettet giver en nemmere og mere lige adgang til information, og det er sammenlignet med de mere traditionelle medier blevet betydeligt lettere for »almindelige mennesker« at komme igennem med et budskab til et større publikum (Hoff et al. 1999, Torpe og Ulrich 2002). Den forbedrede mulighed for at kommunikere med andre individer eller grupper via e-mail og netdebatter, menes således at få vidtrækkende indflydelse på demokratiet, idet tærsklen for deltagelse er blevet lavere (Clift 2000). Elektronisk post anskues som et demokratisk element, der er lynhurtigt og nærmest gratis for de personer, der har udstyret. Kombineret med diskussionsgrupper giver det mulighed for hurtigere kontakt med andre politiske aktører og for hurtigere politisk mobilisering, både på lokalt og globalt plan. Internettets egenkultur og de nye netbrugeres ambitioner vil videre fokusere mere på direkte deltagende demokrati og en mere åben deltagerstruktur end det, som i dag findes i den kommunale forvaltning (Jensen et al. 2000). Internettet vil forbedre beslutningsprocessen og reducere det totale administrative arbejdspress, der er ved at holde kontakt med vælgerne (Clift 2000). I en rapport fra Amtsrådsforeningen (2001) gives der ligeledes udtryk for en forventning om, at »digital forvaltning« ændrer forudsætningerne for den demokratiske proces, idet muligheden for elektronisk dialog mellem forvaltning og borgere øges betydeligt med hurtig og direkte adgang til data.

#### **4. Netdemokratiske muligheder i praksis**

Vi har opstillet fire modeller, som skal karakterisere typiske former for kommunikation mellem offentlige myndigheder og borgere på internettet. Modellerne er anvendt til at kategorisere de forskellige måder, hvorpå internettets muligheder udnyttes til at udvikle demokratiet i amter og kommuner. De fire modeller er opstillet i en figur, jf. afsnit 4.1, og strukturerer i de efterfølgende afsnit de praktiske erfaringer med netdemokrati i skandinavisk og international kontekst. I det følgende vil vi redegøre for modellerne, og dernæst vil erfaringer inden for disse blive gennemgået.

## 4.1 Modeller for kommunikation via internettet



»*Tag selv*«. I denne model gør kommunen information tilgængelig på internettet, det kan fx være mødedagsordener og -referater eller information om nye tiltag i kommunen. Det er herefter op til borgerne at hente og benytte sig af disse informationer. Sådanne informationer har til dels altid været tilgængelige, enten ved borgernes henvendelse på kommunen eller i form af pjecer på offentlige steder. Ved at formidle informationerne på internettet er de dog blevet lettere tilgængelige, idet de kan søges via internettet fra forskellige lokaliteter, fx arbejdspladsen, biblioteket og hjemmefra. Desuden har kommunen lettere ved at offentliggøre større mængder information og holde denne opdateret. På internettet kan informationerne desuden samles, og det bliver således lettere at overskue og søge information. Denne digitalisering af og nye måde at offentliggøre informationer på kunne tænkes at påvirke kommunens måde at behandle dokumenter på. Idet informationen bliver lettere tilgængelig, kunne man forestille sig, at politikere og ansatte i forvaltningen blev mere bevidste i deres måde at informere på.

»*Samtale*«. Denne model udtrykker muligheden for at føre en samtale mellem borger og kommune via internettet. Kommunikation går således i begge retninger, når en samtale etableres. Kommunikationsmodellen findes i to varianter afhængig af, hvilke tidsmæssige rammer der er sat, dvs. om interaktionen foregår samtidig eller på forskellige tidspunkter. Interaktion på internettet kan således foregå synkront, hvor aktørerne er bundet af en bestemt tidsramme, eller den kan foregå asynkront og uafhængig af tid. Synkron kommunikation kan fx være chat med politikere og andre borgere eller e-mail, der kan sendes til politikere i forbindelse med et direkte transmitteret byrådsmøde. Kommunikation som almindelig e-mailudveksling, deltagelse i postlister eller online debatfora kan derimod foregå asynkront.

Også denne model har paralleller til traditionelle former for kommunikation. Den synkrone kommunikation kan sammenlignes med det personlige fremmøde på kommunen med face-to-face interaktion. Det nye ved synkron kommunikation i elektroniske form er således, at aktørerne ikke skal se hinanden i øjnene, og at samtalen foregår på skrift. Asynkron kommunikation i traditionel forstand er fx brevveksling.

»*Beslutning*«. Kommunikation i denne model foregår ved, at kommunen beder om borgernes respons på konkrete politiske forslag. Her benyttes internettets muligheder for, på en forholdsvis enkel måde at præsentere forslag og spørgsmål samt få hurtig respons fra borgere/brugere. Det kan fx gøres i form af netafstemninger, hvor deltagerne klikker på et af flere mulige synspunkter, og hvor man løbende har mulighed for at følge afstemningens udvikling. Eller der kan etableres elektroniske »høringer«, hvor borgerne får mulighed for at kommentere på konkrete sager eller politiske forslag. Til forskel fra de traditionelle høringer og afstemninger er man via nettet ikke bundet til et bestemt geografisk sted for at kunne deltage.

»*Proces*«. Modellen beskriver faciliteter for dialog mellem borgere, som kommunen stiller til rådighed for grupper af borgere, uden at kommunen selv er direkte aktør i disse fora. Foraene kan både fungere som åbne netværk for lokalsamfundet eller lukkede netværk for særlige interessegrupper. Dialogen finder derfor primært sted mellem borgere eller brugere, mens kommunen har en ekstern rolle som igangsætter og driftsansvarlig. Denne kommunikationsmodel kan sammenlignes med forsamlingshuse eller medborgerhuse, netcafeer o.l., stillet til rådighed af kommunen til aktiviteter i lokalsamfundet samt udlån af lokaler til bestemte brugergrupper. Det nye i forbindelse med internettet er igen, at rammen for dialogen er virtuel.

## 4.2 Skandinaviske erfaringer

Litteraturen, der behandler netdemokratiske tiltag i skandinaviske kommuner og amter, refererer til undersøgelser foretaget i forskellige år fra 1997 til 2002. På baggrund af denne litteratur er det således kun muligt at foretage en tilnærmet sammenligning af undersøgelsesresultater. En af publikationerne (Tydén, Rieper og Tesli 2000) evaluerer dog et tværskandinavisk projekt og indeholder derfor et direkte sammenligningsgrundlag for skandinaviske erfaringer.

Erfaringerne gjort i Danmark, Norge og Sverige ligner langt hen ad vejen hinanden. Der er høstet flest erfaringer inden for kommunikationsmodellen »tag selv« og færrest erfaringer med modellen »beslutning«, hvis der ses bort fra procesmodellen, som først nu er på vej fra idéplan til praktisk anvendelse. I det følgende vil erfaringerne blive gennemgået trinvis ud fra de fire modeller for kommunikation via internettet, der er præsenteret i afsnit 2.3.1.

»*Tag selv*«. I Sverige og Danmark er der inden for de seneste år blevet foretaget kvantitative screeninger af kommunale hjemmesider (Åström og Brodin 2001; Torpe og Nielsen 2002). De svenske resultater er et år ældre end de danske. Screeningerne vidner om, at der generelt er stor åbenhed og grundliggende informationer på de kommunale hjemmesider om lokalpolitiske forhold.

I den svenske undersøgelse blev der lagt vægt på adgangen til information om kommunalbestyrelsens møder, både hvad angik referater, dagsordener samt beslutningsgrundlag. Størstedelen af kommunerne (75%) havde referater fra kommunalbestyrelsens møder tilgængelige på internettet, mens færre kommuner (46%) lagde dagsordener ud forud for møderne. Kun 4% af kommunerne gav deres borgere mulighed for at få indblik i det eller de forhold, der lå til grund for beslutningerne.

Den danske screening fra 2002 har flere parametre med i undersøgelsen af de kommunale hjemmesiders information og åbenhed. Foruden information om møder, er der blevet fokuseret på muligheden for at danne sig overblik over den politiske organisering, dvs. informationer om kommunalbestyrelsens samt de politiske udvalgs sammensætning. Undersøgelsen viser, at disse informationer findes på omtrent samtlige af de danske kommuners hjemmesider. Mere end 95% af kommunerne lægger referater fra kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder ud på deres hjemmeside og på knap 85% af siderne var en dagsorden tilgængelige forud for møderne.

Der er generelt kun gjort få erfaringer med brug af mere avancerede informationsmuligheder såsom web-tv og åbne postlister. Kun få store danske kommuner udnytter i 2002 muligheden for at transmittere møder via internettet og primært på et eksperimenterende stadium.

Under det tværskandinaviske projekt »IT og Demokrati«, der forløb over et år i 1999-2000, skulle de deltagende amter forsøge sig med at sende amtsrådsmøder ud via internettet (Tydén et al. 2000). Århus Amt og Landstingen i Dalarna gennemførte denne del af projektet. I Dalarna fik borgerne endvidere mulighed for at »deltage« ved at sende e-mail direkte til politikerne under mødet. Dette tiltag er således en blanding af modellerne for information/åbenhed og dialog/interaktion. Ud over at holde sig orienteret kunne borgerne også på afstand deltage og direkte bidrage til drøftelserne i et politisk besluttende forum. Projektet er derfor blevet set som et af de foreløbig mest innovative ud fra en demokratisk synsvinkel. Faktorer som tids- og ressourcemangel var grund til, at de andre amter ikke fik gjort det muligt at følge amtsrådsmøder via internettet.

Hjemmesider med informationer om kommunen er ligeledes den mest udbredte form for anvendelse af internettet i norsk nærdemokrati. Ved indgangen til år 2000 havde omkring 250 norske kommuner (57%)<sup>4</sup> en hjemmeside med grundlæggende informationer (Jensen et al. 2000). Derudover har mange norske kommuner implementeret systemer, der giver adgang til dokumenter vedrørende møder, vedtagelser og ansvarlige personer.

»Samtale«. Den danske og den svenske screening nævnt i det ovenstående viser, at muligheden for at kontakte lokalpolitikere via e-mail er den mest udbredte interaktionsform på kommunernes hjemmesider. I Sverige gjorde det sig gældende for 75% af kommunerne og i Danmark for 70%. Muligheden for at deltage i demokratisk dialog i et debatforum eller via chat er langt fra lige så udbredt. 15% af de svenske kommuner tilbød en eller anden form for debatforum og 2% havde chatrum. Den danske undersøgelse viser, at 21% af kommunerne har oprettet et forum for elektronisk debat og 2% gør brug af chatfunktion.

Overordnet viser undersøgelser af aktiviteten på forskellige debatfora, at interessen for at deltage er meget lav, både blandt borgere og politikere (Hoff et al. 1999, Jensen et al. 2000, Nielsen 2002, Tydén et al. 2000). Et generelt indtryk fra debatterne er endvidere, at det ikke har trukket nye politiske aktører til sig. Det er oftest »Tordenskjolds soldater«, der markerer sig med indlæg. Men der er gjort nogle positive erfaringer, bl.a. i Troms Fylkeskommune i Norge og i Århus Amt.

I Troms tog et folkebibliotek initiativet til at skabe et offentligt rum for politiske møder og debat. Projektet blev således iværksat og drevet uafhængigt af kommunen og rutinepolitikken. Netdebatten blev kombineret med folkemøder på biblioteket for at skærpe borgernes interesse og engagement.

---

<sup>4</sup> Norge har i alt 435 kommuner (kilde: [www.norge.no](http://www.norge.no)).

Debatten vedrørende et forslag om nedlæggelse af et skoletilbud, var mest vellykket med 50 deltagere, heriblandt otte politikere, der sørgede for 95 indlæg. Diskussionen var hurtig og konstruktiv og endte med, at forslaget ikke blev vedtaget. Desuden lykkedes det i dette tilfælde også at engagere ungdommen, der normalt ikke er særlig politisk aktiv. I projektperioden var der desuden 16.000 opslag på siden.

Århus Amt havde de mest positive erfaringer med politisk netdebat under det tværskandinaviske projekt. I forbindelse med amtets regionsplan var der langt flere indlæg end det var tilfældet i de andre amter. Der var opstillet nogle få regler for at styre debatten; der blev ikke redigeret i indlæggene, men indlæg, der kunne opfattes som krænkende, blev slettet.

Ovenstående erfaringer peger på nogle faktorer, der kunne være medvirkende til, at en netdebat får succes. I Troms fylkeskommune gjorde flere ting sig gældende. Borgerne engagerede sig i forhold til en konkret og aktuel sag, og de ansvarlige politikere viste, at de tog debatten seriøst ved at deltage aktivt. Denne erfaring er ligeledes gjort andre steder (Torpe og Ulrich 2002). Desuden blev netdebatten kombineret med »offline«-aktiviteter på det lokale bibliotek, hvor man fik skabt et demokratisk mødested for borgerne. Måske var en af de væsentligste faktorer, at borgerne havde direkte indflydelse på den endelige beslutning. Århus Amt havde ligeledes positive erfaringer i forhold til en konkret sag med bred offentlig interesse. Derudover havde man opstillet retningslinjer for deltagelse i debatten, hvorved man undgik useriøse indlæg.

I forbindelse med kommunalvalget i 1997 blev der etableret et forum for valgkampen på internettet. I en undersøgelse af dette forum blev der gennemført en analyse af samtlige indlæg i debatten med henblik på at vurdere dens *demokratiske værdi* (Hoff et al. 1999). Det samlede billede af debatindlæggene viste, at 62% af indlæggende affødte svar, men en nær gennemgang af indlæggene viste, at debatten generelt ikke kunne siges at have karakter af demokratisk dialog. Dialog skal her forstås som kommunikation, hvor de deltagende aktører forholder sig til og indarbejder tidligere bidrag og argumenter.

»*Beslutning*«. Kun en lille del af den skandinaviske litteratur belyser anvendelsen af it ved afstemninger og til politiske høringer i nærdemokratiet. Det kunne skyldes, at en række juridiske og sikkerhedsmæssige forhold har været medvirkende til, at erfaringerne på denne front er få.

Jevnaker i Norge er det eneste eksempel på, at internettet er blevet udnyttet til »afstemninger«. I forbindelse med det kommunale valg skulle en hjemmeside medvirke til at øge debat og interesse. Ud over løbende information om valget udlagde man elektroniske meningsmålinger, hvor statistikken automatisk blev opdateret, efterhånden som brugerne tilkendegav deres mening. Man forsøgte at bremse for snyd med »afstemningerne«, så man ikke kunne »stemme« flere gange, men det kunne ikke helt undgås.

Under projektet om it og demokrati i Skandinavien skulle amterne afholde noget, der minder om en elektronisk høring. Amterne skulle forsøge at inddrage borgerne i den politiske beslutningsproces ved at fremlægge tre større sager på internettet på pædagogisk/grafisk vis og give mulighed for at kommentere disse. Kun Århus Amt havde positive erfaringer fra projektet med 210 indlæg på 10 uger fra 67 forskellige borgere, 124 indlæg fra politikere og 12 svar fra forvaltningen på spørgsmål fra borgerne. Det fremgår dog ikke af evalueringen, hvordan det menes at have påvirket de politiske beslutninger.

»Proces«. Enkelte kommuner arbejder på at etablere særlige diskussionsfora for borgergrupper, men den gennemgåede litteratur beretter ikke om erfaringer med kommunikationsfaciliteter direkte stillet til rådighed af kommunen. Dog kan såkaldte digitale bynet eller virtuelle byer ses som varianter af »proces«-modellen, hvor borgere kan deltage i politiske onlinedebatter uden om kommunen. Afsnit 4.4 giver en kort beskrivelse af nogle erfaringer med bynet.

### 4.3 Erfaringer uden for Skandinavien

I det følgende afsnit vil vi samle op på de erfaringer uden for Skandinavien, som den udvalgte litteratur beretter om.

I USA har e-government-begrebet været særligt fremtrædende med fokus på digitalisering af offentlig service. Men flere forskere er begyndt at skrive om e-governance, der beskriver borgernes mere direkte deltagelse i demokratiet via internettet. Begrebet e-government bruges dog i flere af de udvalgte artikler i en så bred forstand, at det også omfatter demokratisk deltagelse (Bason 2001, Kaylor 2001).

»Tag selv«. E-government er med til at gøre information om den demokratiske proces tilgængelig som aldrig før. Parlamentar, kommuner og bydelsråd gør love og lovforslag, mødedagsordener og referater og andre rapporter tilgængelige online, og det, at de valgte politikere deler flere og flere informationer, bringer dem tættere på borgerne (Clift 2001). Langt over halvdelen af de amerikanske kommuner (counties) har gjort sig tilgængelige via internettet, men udviklingen sker i et varieret tempo (Bason 2001). Et af de mere fremskredne eksempler er San Jose i Silicon Valley, der i nogen tid via webkameraer har haft live streaming af kommunale møder. Erfaringerne herfra er, at arbejdet med digitalisering har betydelige interne organisatoriske konsekvenser. Man har bl.a. fundet det nødvendigt at integrere og reorganisere fem kommunale afdelinger for at kunne tilbyde den digitaliserede service.

I en undersøgelse af ca. 40 kommunale hjemmesider (city websites) i mindre amerikanske byer konstateres det, at mange bruger siderne til at udbrede information om det lokale styre. Det kan enten være i form af tilgængelige mødereferater, budgetter og rapporter eller mere avancerede informationer som streaming af byrådsmøder. I Bakersfield lægger man lydfiler ud fra kommunale høringer og møder og i flere byer, bl.a. Durham, Scottsdale og Fort Lauderdale, bruges online GIS fx til at fremlægge politiske forslag om projekter i byen (Kaylor et al. 2001). En anden undersøgelse af lokale hjemmesider<sup>5</sup> i Californien kaster dog skygge over, hvor demokratisk anvendelige sådanne sider generelt er. Det konkluderes, at hjemmesiderne i højere grad vægter »management« information, dvs. information om service, erhverv og turisme end demokratisk information (Musso et al. 2000).

»Samtale«. Berlin har bygget et stort og meget brugt informationssystem på internettet med op til 10.000 opslag om dagen. Systemet indeholder også debatmuligheder, der hænger godt sammen med den politiske struktur, idet indlæg fra borgerne skrives ud og distribueres til de ansvarlige. Alligevel er denne mulighed mindre udnyttet (Jensen et al. 2000). I USA er politisk dialog på internettet<sup>6</sup> blevet undersøgt i forhold til dens demokratiske værdi (Wilhelm 1999). Resultaterne heraf er blan-

---

<sup>5</sup> Disse indbefatter både private og offentlige hjemmesider og kan derfor ikke direkte sammenlignes med undersøgelsen foretaget af Kaylor et al.

<sup>6</sup> I dette tilfælde er politiske nyhedsgrupper på Usenet og America Online's (AOL) »Washington Connection« blevet undersøgt (Wilhelm 1999).

dede, selv om den overordnede konklusion afviser dialogerne som havende demokratisk betydning. Størstedelen af indlæggene bidrog kun med information om egne holdninger og egen viden, og kun omkring hvert femte lagde op til diskussion. Endvidere udgjorde færre end ét ud af fem indlæg et direkte svar på andres meddelelser, og det konkluderes, at dialogerne var meget lidt interaktive og dermed ikke særlig demokratiske. Som et positivt resultat viste undersøgelsen, at omkring tre ud af fire meddelelser fremlagde argumenter til at retfærdiggøre deres synspunkter.

»*Beslutning*«. I Pennsylvania har man i et skoledistrikt gjort sig positive erfaringer med høringer over internettet. I forbindelse med omlægningen af skoledistriktet indarbejdede det kommunale styre de fleste af over 500 kommentarer modtaget pr. e-mail i den endelige beslutning (Clift 2001). Som i Skandinavien har man således også i USA gjort sig positive erfaringer med at engagere borgerne i konkrete sager, som de har haft direkte indflydelse på. I forhold til muligheder for elektroniske afstemninger og høringer har man i USA haft store forventninger til, at borgernes politiske deltagelse ville øges. Men flere undersøgelser fra University of California konstaterer, at internettet stort set ikke har medvirket til en sådan forøgelse (Bason 2001). En screening af mindre amerikanske byers hjemmesider<sup>7</sup> har muligvis en forklaring herpå. Den viser, at de færreste har udviklet e-government til også at inkludere online-aktiviteter til deltagelse i demokratiet og udnytter således ikke mulighederne for digitale afstemninger, høringer og diskussionsfora. Som et positivt eksempel, nævnes dog Step Up Scottsdale, der stiller flere fora for dialog og samtale til rådighed, som skal muliggøre diskussioner om byens styre og fremtid (Kaylor et al. 2001).

»*Proces*«. Heller ikke litteraturen uden for Skandinavien beretter om erfaringer med kommunikationsfaciliteter direkte stillet til rådighed via en kommunal hjemmeside. Men der gives beskrivelser af erfaringer, der relaterer sig til procesmodellen. Fx anvender flere og flere interesseorganisationer internettet til at skabe bedre kontakt til borgerne, og forskellige frivillige grupper arbejder med at skabe bedre muligheder for borgernes deltagelse i demokratiet. Det følgende afsnit beskriver disse erfaringer yderligere.

#### **4.4 Andre former for internetanvendelse med et demokratisk sigte**

Den gennemgåede litteratur beskriver forskellige former for internetanvendelse, der ikke passer ind under vores kategoriseringer af kommunikationsformer mellem »kommune« og »borger«. De anvendelsesformer, vi har valgt at fremhæve i dette afsnit, er dog relateret til »proces«-modellen, men »kommunen« er udsiftet af andre aktører, der stiller faciliteter for politisk dialog mellem borgere til rådighed. De andre aktører, der bliver nævnt, er bl.a. digitale bynet samt frivillige organisationer, grupper eller enkeltpersoner.

##### **Kommunale hjemmesider og bynet**

Foruden kommunale hjemmesider er virtuelle byer, herhjemme ofte kaldet bynet, efterhånden meget udbredte. Projekter med virtuelle byer griber ud over de kommunale hjemmesideprojekter, idet deres sigte er forskelligt. De virtuelle byer har bl.a. til formål at styrke det civile samfund med demokratiet som en del heraf. Kommunen er en del af det elektroniske »mødested« og indgår som aktør på lige fod med foreninger, virksomheder osv. Typisk deltager kommunen i form af et link

---

<sup>7</sup> Mindre amerikanske byer er i denne undersøgelse defineret som byer med indbyggertal mellem et- og tohundrede tusinde. I undersøgelsen indgår 36 amerikanske byer i denne kategori.

videre til kommunens egen hjemmeside, men politikerne og kommunalt ansatte har også mulighed for at deltage aktivt i debatterne.

I dag, medio 2002, er 53 danske byer med på konceptet bynet.dk<sup>8</sup>, og flere andre byer, heriblandt Odder, Hals og Roskilde, har etableret egne lignende netværk. En del af de virtuelle byer har online debatfaciliteter, hvilket giver mulighed for politisk eller anden debat. Bynet kan være grobund for dannelse af interessegrupper og netværk, der går på tværs af traditionelle sociale skel.

### **Interesseorganisationer og andre aktionsgrupper**

Internettet har den fordel, at det er et effektivt redskab for højenergisk, kortsigtede modstandsaktiviteter eller -handlinger (Clift 2000). Endvidere har internettet medført nye vilkår for politisk interessevaretagelse, idet forbindelserne mellem interesseorganisationer og borgere og deres måde at interagere på forandres. Det bliver lettere for borgerne at engagere sig i en bestemt sag, og styrken for interessegrupperne er, at de har lettere ved at komme igennem med deres budskaber. Måske af den grund får NGO'erne flere (og andre) medlemmer end de traditionelle politiske partier (Bason 2001).

I USA findes der i langt større grad end andre steder organiserede grupper, der arbejder for at sprede ideen om elektronisk demokrati. Det fælles grundlag for disse er at forbedre demokratiet efter de amerikanske normer om individuelle friheder, enkel organisering af borgerinitiativ og pluralisme. Mange internetgrupper er dannet for at fremme teknologisk demokrati, bl.a. Minnesota E-Democracy (MED). MED har haft indflydelse på UK Citizens Online Democracy og Malaysia.Net's SangKancil e-mailliste, og de repræsenterer alle et grundlag for interaktive offentlige onlinefællesskaber. De to første har udviklet en innovativ organisatorisk kontekst for nye nonprofit, ikke-partiske og neutrale værter for borger til borger og borger til regering/politiker online-diskurs. Siden 1994 har MED haft et e-mail-diskussionsforum, som hurtigt kom til at spille en politisk rolle i Minnesota. Diskussionerne kom til at sætte dagsorden og blev kendt, samtidig med at politiske aktivister og journalister begyndte at udtrykke sig online. MED er stadig et dynamisk og levende eksperiment med reel politisk indflydelse.

En anden bevægelse, der mere direkte fokuserer på lokalt demokrati, er »Electronic Town Meetings«, som arbejder på at fremme elektroniske versioner af lokale folkemøder. Et konkret forsøg er Santa Monica, hvor man siden 1989 har haft kommunal informationsbank indeholdende kommunale data samt elektronisk post- og debatsystemer. Over tid har tiltaget øget sin betydning som informationsbank, mens debatterne er blevet forladt på grund af problemer med useriøse indlæg (Jensen et al. 2001).

## **4.5 Opsamling**

I dette afsnit har vi forsøgt at skabe et overblik over de erfaringer, der er gjort med demokrati på internettet. Til det formål opstillede vi fire kommunikationsmodeller, der indeholder forskellige demokratiske elementer. Igennem information og åbenhed kan borgerne opnå større indsigt i de demokratiske processer og dermed bedre forudsætninger for at deltage i den politiske debat samt beslutningsproces. Muligheden for at sende e-mail kan øge kontakten mellem politiker og den

---

<sup>8</sup> Kilde: [www.bynet.dk](http://www.bynet.dk)

enkelte borger, mens muligheden for chat og deltagelse i et debatforum udgør metoder for demokratisk dialog og kollektiv meningsdannelse.

De beskrevne erfaringer tegner nogle tendenser for demokratisk anvendelse af internettet. Den mest udbredte anvendelse er at stille grundlæggende informationer om det politiske system til rådighed. Avancerede og samtidig mere ressourcekrævende informationsmuligheder såsom visning af møder via web-tv tilbydes kun i forbindelse med få projekter med netdemokrati, herhjemme som internationalt. Projekter med debat og dialog er mindre udbredte, og erfaringerne er overvejende negative. Til trods for forestillinger om lavere tærskel for deltagelse og engagement fra nye politiske aktører viser det sig, at det generelt er svært at engagere borgerne i de politiske debatter, og ofte er det »tordenskjolds soldater«, der markerer sig på det nye medie. Dybdegående analyser af debatternes karakter viser endvidere, at de generelt ikke kan siges at have karakter af demokratisk dialog. Typisk anvendes debatterne til at udtrykke egne holdninger og ikke i lige så høj grad til at gå i dialog med andre. Der findes dog positive eksempler på god debat. Erfaringerne herfra peger på, at politiske online-debatter kan få succes, hvis de tematiseres i forhold til konkrete og aktuelle sager. Derudover er det nødvendigt, at de ansvarlige politikere tager del i debatten og derved giver udtryk for, at der bliver lyttet til borgernes synspunkter. En yderligere faktor, der bør overvejes i forbindelse med etablering af netdebatter er retningslinjer for deltagelse i debatten. Ved at indføre en moderator, er det muligt at håndtere useriøse og grænseoverskridende indlæg, og at debatten går i opløsning. Risikoen ved debatter med en fungerende moderator er, at de kan få karakter af at være redigeret, hvilket kunne tænkes at begrænse debatten og afholde nogle fra at deltage.

## **5. Borgernes brug af de netdemokratiske muligheder**

Erfaringerne med borgernes brug af mulighederne for demokratisk debat på internettet viste, at mulighederne ikke benyttes i særlig høj grad. Nogle studier fik endvidere sået tvivl om debatternes demokratiske indhold og grad af interaktivitet. Derudover siger de ovenstående erfaringer ikke meget om borgernes brug af de demokratiske faciliteter på internettet. På baggrund af screeninger af kommunale hjemmesider får vi mere viden om udbredelsen af politisk information fra offentlige myndigheder til borgerne end om borgernes faktiske brug af denne information.

Undersøgelsen Den digitale borger 2001 (PLS Rambøll 2001a), der bygger på et repræsentativt udsnit af den danske befolkning, undersøger både, i hvor vid udstrækning danskerne bruger information fra kommunale hjemmesider, og hvorvidt de deltager aktivt i kommunalpolitik. Borgernes forestillinger om, i hvilken grad de vil benytte sig af internettet til at gå i dialog med kommunen, afviger markant fra, hvordan virkeligheden aktuelt ser ud.

Undersøgelsen viser, at tre ud af fire internetbrugere ved, at deres kommune har en hjemmeside, og af dem har 64% besøgt den. 24% af de daglige internetbrugere har dog aldrig besøgt deres kommunes hjemmeside. Amtenes hjemmesider er ikke lige så kendte som kommunernes. 52% ved, at deres amt har en hjemmeside, men af disse besøger mere end halvdelen den dog aldrig. Det er de færreste, der benytter sig af muligheden for elektronisk kommunikation med de offentlige myndigheder. 83% af internetbrugerne har aldrig sendt en e-mail til en ansat i det offentlige. 7% gør det månedligt eller oftere. Derudover har 94% af internetbrugerne aldrig benyttet sig af muligheden for at diskutere med politikere via e-mail, og kun 2% gør det månedligt eller oftere. Ligeledes er det de færreste, der orienterer sig om demokratiet på internettet, og 80% af internetbrugerne læser aldrig dagsordener eller referater fra kommunalbestyrelsesmøder, amtsrådsmøder eller Folketinget. Kun 10% gør det månedligt eller oftere.

Disse tal kan synes som forsvindende lidt og kan virke desillusionerende i forhold til visionerne om internettets demokratiske potentialer. Men før endelige konklusioner kan drages, bør disse resultater ses i forhold til borgernes øvrige orientering om og deltagelse i de demokratiske processer. Endvidere er det interessant at følge udviklingen og undersøge, om der er tegn på forøgelse af demokratiske muligheder og udnyttelse heraf.

## 6. Barrierer for netdemokratiet

Ovenstående resultater vidner om, at udviklingen af det lokale demokrati ved brug af internettet ikke foregår over en nat. Den lave anvendelse af internettets demokratiske muligheder og borgernes moderate ønsker om at deltage i netdemokratiet (jf. 3.1) viser, at der eksisterer nogle barrierer for netdemokratiet. I det følgende vil vi belyse, hvilke barrierer der synes at være forbundet med netdemokratiets udvikling.

### 6.1 Barrierer knyttet til borger/bruger

Den digitale borger 2002 (Rambøll 2002) viser, at der i dansk sammenhæng er demografiske skel i befolkningens generelle brug af internettet. Undersøgelsen viser, at 71% af de voksne danskere har prøvet internettet, og at 45% af internetbrugerne benytter internettet dagligt eller næsten dagligt. Som de forrige år eksisterer der en skæv fordeling mellem internetbrugerne, hvad angår køn, idet 64% af kvinderne mod 77% af mændene har prøvet at bruge internettet. Desuden er forskellen i befolkningens brug af internettet aldersafhængig. Flest danskere under 40 år (88,5%) bruger internettet månedligt eller oftere, mens det kun er en lille del af befolkningen fra 60 år og opefter, der benytter internettet med samme frekvens (20%). Aldersgruppen 40-49 år er dog kommet godt med, idet 79% bruger nettet månedligt eller oftere.

Undersøgelsen af netdebatten op til kommunalvalget 1997 afspejler ligeledes en demografisk skævhed i borgernes deltagelse. Kun en minoritet af kvinder deltog i debatterne, og der var en lille overvægt i aldersgruppen mellem 21 og 30 år (Hoff, Löfgren og Johansson 1999). Det kunne dog være interessant at se nyere tal for deltagelse i netdemokratiet, idet borgernes brug af internettet har været stigende på tværs af demografiske skel siden 1997.

Foruden de demografiske forskelle har debatten om barrierer for netdemokratiet været fokuseret på opdelingen i et teknologisk a- og b-hold i forhold til at beherske internettet (ibid.). Pippa Norris har i en årrække beskæftiget sig med denne problematik, som hun kalder for »the digital divide« eller den digitale kløft (Norris 2001, Rambøll 2001). Den digitale kløft kan dels opstå på baggrund af økonomiske uligheder blandt borgerne, hvor priserne på computerudstyr og internetadgang forhindrer nogle i at deltage på internettet, dels opstår den digitale kløft, idet nogle borgere ikke har opnået de nødvendige evner og kompetencer til at anvende den nye teknologi. I forlængelse af de almindeligt kendte sociale uligheder argumenterer Norris således for, at den digitale kløft skal føjes til som en faktor, der kan have afgørende konsekvenser for borgernes muligheder for demokratisk deltagelse.

Endelig kan skepsis hos en gruppe af befolkningen synes at være en barriere for netdemokratiet. I forhold til brugen af e-service, dvs. digital registrering via telefon eller internet, viser *Den digitale borger 2002*, at størstedelen af dem, der fravalgte »tast-selv« hos Told & Skat mente, at det var nemmere på papir. Andre fravalgte muligheden af nervøsitet for usikkerheden, fordi de fandt e-servicen for besværlig og tidkrævende eller fordi de ikke kendte til muligheden (Rambøll 2002). Flere forfattere mener dog ikke, at en gruppe af internetskeptikere udgør nogen barriere for netde-

mokratiet (Clift 2000, Rambøll 2001, Torpe og Ulrich 2002). Der bør være plads til at vælge internettet til og fra. Af den grund behøver man ikke vente på, at alle har adgang til internettet inden man begynder at udvikle netdemokratiske faciliteter. Hvis internettet fastholdes som et demokratisk supplement, vil der under alle omstændigheder være tale om en udvidelse af demokratiet.

## **6.2 Barrierer knyttet til forvaltning/politiker**

Ifølge Torpe og Ulrich (2002) kan manglende politisk fokus på de demokratiske muligheder i it være en barriere for gennemførelsen af netdemokratiet. Forfatterens studier af diverse rapporter og handlingsplaner for den danske it-udvikling viser, at det demokratiske aspekt ikke har været prioriteret særlig højt. Det Digitale Nordjylland har fx kun fire projekter ud af 78, som har til formål at afprøve nettets muligheder for at skabe debat og dialog. En mulig årsag til, at netdemokratiet fortsat står svagt i forhold til den stærke fokus på digital forvaltning, er, at politikerne ikke har gjort sig bevidst, hvordan, og med hvilke formål, de vil anvende internettet i kommunalpolitikken.

Derudover er det utrolig vigtigt, at formelle politiske ledere deltager i projekter, der ønsker at fremme demokratiske processer via elektroniske medier. Politikernes deltagelse har den betydning, at deltagerne føler, at deres synspunkter får politisk vægt, og at de ikke blot er led i en øvelse i proces. Nogle undersøgelser har dog vist, at politikerne synes at svigte i denne del af netdemokratiets udvikling, idet kun få udviser engagement i demokratiet på internettet (Hoff et al. 1999, Jensen et al. 2000, Mandag Morgen 2002).

I Troms fylke har man dårlige erfaringer med et internetprojekt organiseret uden for den almindelige administrative og politiske sagsbehandling. Denne organisering førte til, at al opdatering skulle foregå manuelt og derfor blev dele af siderne ikke opdateret længe eller lå tomme for indhold (Tydén et al. 2000). Traditionel tankegang og fastholdelse af traditionelle organisationsstrukturer kunne således også tænkes af være en barriere for netdemokratiet. Interview med internetbrugere understreger netop, at de hurtigt mister interessen, hvis siderne ikke er opdateret (ibid.).

## **6.3 Barrierer knyttet til internettet/kommunikation**

Sluttelig kan der være barrierer forbundet med internettets særlige egenskaber. Mere tekniske faktorer som brugergrænseflade, design og navigation på internettet kan virke som barrierer for udviklingen af netdemokratiet. Ifølge nogle borgere virker internettet for besværligt og tidkrævende. Nogle borgere oplever internettet som mindre overskueligt end andre former for kommunikation med offentlige myndigheder. Herhjemme har IT- og Telestyrelsen udviklet standarder til at vurdere offentlige hjemmesiders brugervenlighed med tiltaget »Bedst på Nettet«. Hvert år foretages der bl.a. screeninger af amternes og kommunernes hjemmesider, og deres brugervenlighed offentliggøres (jf. [www.bedstpaanettet.dk](http://www.bedstpaanettet.dk)).

Sikkerhedsaspektet er en anden barriere forbundet med internettet, der endnu ikke er løst (Torpe og Nielsen 2002). Det er endnu ikke muligt at foretage afstemninger eller meningsmålinger, uden at det er forbundet med usikkerhed og muligheder for snyd. Et andet teknisk problem er forbundet med internettets kapacitet. For at få succes kræver videotransmitteringer over internettet og andre multimedieformater en hurtig opkobling, hvilket de færreste indtil videre har i private hjem.

Det har været nævnt flere steder, at debatfora i højere grad bliver benyttet af deltagerne til at give udtryk for deres holdninger frem for at gå i dialog med andre. Denne tendens kunne hænge sammen med kommunikationsformen forbundet med internettet, hvor kommunikationen kan foregå asyn-

kront og anonymt. Disse egenskaber ved internettet ses ofte som et potentiale for demokratiet, idet de giver en lavere tærskel for deltagelse. Men de kunne samtidig tænkes at virke uforpligtende for samtalen, fordi det er lettere at ignorere et debatindlæg på internettet end ved face-to-face-debatter i fx forsamlingshuse.

## 7. Netdemokratiets konsekvenser

Generelt set står der meget lidt i litteraturen om konsekvenserne ved anvendelse af informationsteknologi i det lokale demokrati. Borgernes deltagelse i netdebatter og andre netdemokratiske muligheder har den hidtil været lav i skandinaviske sammenhænge (Hoff et al. 1999, Jensen et al. 2000, Tydén et al. 2000). Kvaliteten af demokratiske netdebatter er både herhjemme og i udlandet kritiseret for at indeholde for lidt interaktivitet. Det lader således ikke til, at internettet har givet anledning til fælles meningsskabelse og demokratisk problemløsning på en ny og mere tilgængelig måde. Dette er dog ikke undersøgt nærmere, men det bemærkes, at betydningen af debatfora hidtil har været begrænset (Torpe og Nielsen 2002).

Der er dog eksempler på positive resultater, hvor der har været stor deltagelse på fx digitale bynet eller konkrete elektroniske aktiviteter såsom høringer i forbindelse med politiske beslutninger (Clift 2000). Men konkrete evalueringer af, hvilke konsekvenser disse positive erfaringer har haft for borgerne eller demokratiet afventer yderligere forskning.

## Litteraturliste

*Markering med \* viser, at litteraturen er fundet ved elektronisk søgning, mens øvrige artikler er fundet gennem anbefalinger og henvisninger.*

\*Amtsrådsforeningen (2001): *Det digitale amt.*

\*Andersen, Kim V.; Christian S. Friis, Jens Hoff og Hanne W. Nicolajsen (red.) (1999): *Informationsteknologi, organisation og forandring – den offentlige sektor under forvandling.* Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1999.

\*Bason, Christian (2001): Digital forvaltning i USA – et dynamisk kludetæppe, *DJØF-bladet* 13/01.

\*Clift, Steven (2000): *The E-Democracy E-Book: Democracy is Online 2.0.*

<http://www.publicus.net/ebook/edemebook.html>

\*Dahlberg, Lincoln (2001): Democracy via cyberspace. Mapping the rhetorics and practice of three prominent camps. *New media & society* Vo3(2), pp. 157-177.

Hauge, Barry N. og Brian D. Loader (ed.) (1999): *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age.* London & New York: Routledge.

Hoff, Jens; Ivan Horrocks & Pieter Tops (ed.) (2000): *Democratic Governance and New Technology – Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe.* London and New York: Routledge.

Hoff, Jens, Karl Löfgren og Sune Johansson (1999): *Internet og demokrati – erfaringer fra kommunevalget 1997*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jensen, Thor Øivind et al. (2000): *Internett i lokaldemokratiet?* Oslo: Kommuneforlaget AS.

\*Kaylor, Charles; Randy Deshazo og David Van Eck (2001): »Gauging e-government: A report on implementing services among American cities«. *Government Information Quarterly* 18, pp 293-307.

Kommunernes Landsforening (2000): *Videreudvikling af det lokale demokrati 1, 2 & 3*. Interne rapporter.

McAdam, D. (1982): *Political process and the development of Black insurgency 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.

Mandag Morgen (2002): »Det digitale folkestyre venter på politikerne«, *Mandag Morgen* Nr. 23.

\*Musso, Juliet; Christopher Weare og Matt Hale (2000): »Designing Web Technologies for Local Governance Reform: Good Management or Good Democracy?« *Political Communication* 17:1-19.

Nicolajsen, Hanne W.; Kim V. Andersen og Karl Löfgren (1999): »IT, design, anvendelse og demokrati«, i Andersen, Kim V.; Christian S. Friis, Jens Hoff og Hanne W. Nicolajsen (ed.): *Informationsteknologi, organisation og forandring – den offentlige sektor under forandring*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Nielsen, Jeppe (2002): *En oversigt og en foreløbig vurdering af demokratiprojekter inden for Det Digitale Nordjylland*. <http://www.socsci.auc.dk/digdem/vurdering.pdf>

Norris, Pippa (2001): *Digital Divide – Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press.

Ogden, Michael R. (1998): »Technologies of abstraction: Cyberspacedemocracy and the changing communications landscape«, i Alexander, Cynthia J. & Leslie A. Pal (ed.) 1998: *Digital Democracy: Policy and politics in the wired world*. Toronto, Oxford, New York: Oxford University Press.

\*PLS-Rambøl (2001a): *Den digitale borger 2001*.

PLS-Rambøl (2002): *Den digitale borger 2002*.

PLS-Rambøl (2001): *Digital forvaltning i USA: Erfaringer og nye tendenser*.

Torpe, Lars & Jens Ulrich (2002): »Strøm på demokratiet«. *Digitale demokratiforsøg under Det Digitale Nordjylland*. <http://www.socsci.auc.dk/digdem/stroem.pdf>

Torpe, Lars & Jeppe Nielsen (2002): *Åbenhed og dialog. En vurdering af kommunernes hjemmesider 2002*. <http://www.socsci.auc.dk/digdem/kommuner.pdf>

\*Tydén, Thomas; Olaf Rieper og Arne Tesli (2000): *Ökat medborgarinflytande i lands-ting/fylke/amt med IT*. Utvärdering av ett skandinaviskt försöksprojekt. Dalarnas Forskningsråd.

\*Wellman, Barry; Anabel Quan Haase, James Witte og Keith Hampton (2001): »Does the Internet Increase, Decrease, og Supplement Social Capital? Social Networks, Participation, and Community Commitment«. *American Behavioral Scientist*, Vol. 45 No. 3.

Wilhelm, Anthony G. (1999): »Virtual sounding boards: how deliberative is online political discussion?«. I: Hauge, Barry N. og Brian D. Loader (ed.) (1999): *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London & New York: Routledge.

Åström, Joachim & Per Brodin (2001): »De förtroendevalda och informationstekniken – Tecken på förnyelse eller »politics ad usual?««. I: Kommundemokratikomiteen (2001): *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

**Nedenstående artikler fremkom ved litteratursøgningen, men ved gennemlæsningen viste de sig at være irrelevante for dette studie:**

Bach, Clea og Sune Johansson (1997): *Konstruktion af Den Gode Dialog. Konstruktivistisk teknologiudvikling i et nyinstitutionelt perspektiv. Et casestudie af udviklingen af informationsteknologi til kommunikation imellem kommune og borgere i Slangerup*. AKF Forlaget.

Brinton, Milward, H. (1996): »Electronic government: linking citizens to pub«. *Journal of public administration research and theory*, vol:6.

Deloitte Research: *At the Dawn of e-GOVERNMENT. The Citizen as Customer*.

Finansministeriet (2001): *IT, Internettet og den offentlige sektor*.

Hansen, Peter Gorm (2001): »Digital forvaltning skal højere op på den politiske dagsorden«. Kronic i *Nyhedsmagasinet Danske Kommuner nr. 40*.

Juul-Olsen, Karsten (2001): *Udfordringer og muligheder. Innovativ anvendelse af IT – IT og læring*. Undervisningsministeriet.

Klijn, E.H. og J.F.M. Koppenjan (2000): Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers. *Public Administration Vol. 78 No. 2*.

## Litteraturoversigt

Reference	Empirisk grundlag	Empiri, år	Teori	Hovedfund vedrørende
Amtsrådsforeningen				Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser
Clift, Steven (2000)				Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser Netdemokratiets muligheder og barrierer i praksis
Bason, Christian (2001)				Netdemokratiets muligheder i praksis
Dahlberg, Lincoln (2001)			Demokratiteori	Operationalisering af teori
Hoff, Jens, Ivan Horrocks & Pieter Tops (ed.) (2000)			Teknologi- og demokratiteori	Operationalisering af teori
Hoff, Jens, Karl Löfgren og Sune Johansson (1999)	Tre danske kommuner som cases (Suså, Slangerup og København) Samtlige debatindlæg fra Kommunevalget '97 ( <a href="http://www.ditdanmark.dk">www.ditdanmark.dk</a> ) Spørgeskemaundersøgelse blandt brugerne (26 svar)	1997	SCOT - social construction of technology Rafaeli/Habermas - om kommunikation/ dialog Nyinstitutionalisme	Operationalisering af teori Netdemokratiets muligheder og barrierer i praksis Borgernes brug af de netdemokratiske muligheder Netdemokratiets konsekvenser
Jensen, Thor Øivind et al. (2000)	De norske kommuner Fire cases - tre kommuner samt en bydel i Oslo	1999		Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser Netdemokratiets muligheder og barrierer i praksis

Kaylor, Deshazo & Van Eck (2001)	38 »kommunale« hjemmesider tilhørende byer i USA med indbyggertal mellem 100.000-200.000	2000		Netdemokratiets muligheder i praksis
Klijn, E.H. og J.F.M. Koppenjan (2000)				
Kommunernes Landsforening (2000)	27 kommunalpolitikere fra forskellige dele af landet 2000			Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser
Nicolajsen, Hanne W.; Kim V. Andersen & Karl Löfgren (1999)	NæstvedNet som case	1999	Demokratiteori	Operationalisering af teori Netdemokratiets muligheder i praksis
Nielsen, Jeppe (2002)	Det Digitale Nordjylland som case	2002		Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser Netdemokratiets muligheder i praksis
Musso, Juliet; Christopher Weare og Matt Hale (2000)	270 hjemmesider i Californien	1996/1997	Demokrati- og managementteori	Operationalisering af teori Netdemokratiske muligheder i praksis
Ogden, Michael R. (1998)				Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser
PLS Rambøll (2001)				Netdemokratiets barrierer
PLS Rambøll (2001)a	1001 telefoninterview med repræsentativt udsnit af den danske befolkning over 18 år. Svarprocent på 51.	2001		Borgernes brug af de netdemokratiske muligheder Forestillinger om netdemokratiets muligheder og konsekvenser
PLS Rambøll (2002)	1013 telefoninterview med	2002		Forestillinger om netdemo-

	repræsentativt udsnit af den danske befolkning over 18 år. Svarprocent på 46.			kratiets muligheder og konsekvenser
Torpe, Lars & Jeppe Nielsen (2002)	271 danske kommunale hjemmesider	2002		Netdemokratiske muligheder i praksis
Torpe, Lars & Jens Ulrich (2002)	271 danske kommunale hjemmesider samt Det Digitale Norjylland som case.	2002	Demokratiteori Robert D. Putnams teori om social kapital	Operationalisering af teori Netdemokratiets muligheder og barrierer i praksis
Tydén, Thomas;Olaf Rieper og Arne Tesli (2000)	Fire cases: to svenske, et norsk og et dansk amt	1999/2000		Netdemokratiets muligheder og barrierer i praksis
Wellman (2001)	Survey (N=39.211)	1998	Socialkapital	Operationalisering af teori
Wilhelm (1999)	500 beskeder fra 10 nyhedsgrupper (50 fra hver): 6 grupper fra Usenet og 4 grupper fra America Online (AOL)	1996	Demokratiteori Indholdsanalyse	Operationalisering af teori Netdemokratiske muligheder i praksis
Åström & Brodin (2001)	Survey blandt svenske politikere (225 svar) Samtlige (289) svenske kommunale hjemmesider	2001		Netdemokratiets muligheder i praksis