

Digitalt Nærdemokrati. Eksperimenter med netbaseret deltagelse og dialog i lokalsamfund, institutioner og kommunal styring.

Forskningsprojektets formål og baggrund.

Formål: Det overordnede formål med forskningsprojektet er at undersøge de demokratiske muligheder og problemer ved anvendelse af ny informations og kommunikations teknologi (IKT). Formålet søges indløst ved 1) at bidrage til udformningen af en række eksperimenter, der skal fremme borgerdeltagelse og lokal politisk dialog gennem IKT, 2) at følge og evaluere eksperimenterne med henblik på at nå frem til ny viden om hvilke muligheder og begrænsninger, IKT rummer i relation til demokratiske deltagelses- og beslutningsprocesser.

Baggrund: Kan IKT være et redskab til at udvikle demokratiet? Det spørgsmål aktualiseres af de nuværende problemer i den demokratiske organisering. To forhold kan fremhæves i denne sammenhæng. For det første, at fragmenteringen og kompleksiteten i den politiske styring har gjort det sværere for den almindelige borger at overskue den politiske dagsorden og gennemskue de politiske beslutningsprocesser. For det andet, at de traditionelle kanaler, som i mere end hundrede år har været grundstenen i den demokratiske organisering, i dag fremstår stærkt svækkede, hvorfor afstanden mellem befolkningen og den politiske elite fornemmes større end før. Det er derfor naturligt at efterlyse reformer i demokratiet, herunder at overveje potentialerne i IKT.

Der er dog langt fra enighed om, hvorvidt IKT er et egnet medium til at forbedre de demokratiske processer. Som det ofte er tilfældet, når et nyt medium vinder frem, polariseres diskussionen. På den ene side står de såkaldte "neofuturister", som i de muligheder, det nye medium giver den enkelte for at skaffe sig information og afgive præferencer, ser løsningen på mange af det nuværende demokrati's problemer. På den anden side står "dysutopisterne", som holder fast på den politiske dialog "face to face", og som i den digitaliserede kommunikation ser en trussel mod demokratiets kerneværdier (Wilhelm, 1999).

Men svaret er ikke nødvendigvis et enten/eller. Ganske vist vil IKT - lige som andre nye teknologier - påvirke den politiske livs organisering. Således sprænger IKT de territoriale grænser, som politikken hidtil primært har været organiseret inden for: Nationalstat, amt og kommune, lige som IKT bryder med de former for politisk organisering og kommunikation, som har været baseret på foreninger og partier og mødeoffentligheder. En vigtig udfordring for forskningen er derfor at kunne beskrive og analysere disse forandringspotentialer som grundlag for at kunne vurdere det nye mediums muligheder. Men om IKT vil vise sig at være godt eller dårligt - demokratisk set - er svært at sige. Måske vil det vise sig at være både/og. Retningen er i hvert fald ikke givet, og Robert Putnam har en pointe, når han siger, at det vigtigste spørgsmål ikke er, hvad internettet gør ved os, men hvad vi gør med internettet (Putnam 2000:180).

Hals Kommune har med støtte fra Det Digitale Nordjylland besluttet at ”gøre noget ved nettet”. I de kommende to år vil kommunen igangsætte en række eksperimenter med brug af IT med henblik på at udvikle og forny de demokratiske processer (for en beskrivelse af disse eksperimenter se: www.hals.dk/DDD). Det er en del af forskningsprojektets formål at bidrage til at designe disse eksperimenter. Et andet formål er at ud fra de erfaringer, eksperimenterne giver, at bidrage med ny viden om hvilke muligheder og begrænsninger, IKT rummer i demokratiseringsøjemed.

Digitale demokrati eksperimenter i Hals kommune.

De hidtidige erfaringer med forsøg på at inddrage borgerne i politisk debat og beslutningstagen via IKT er langt fra entydigt positive (Hague & Loader (eds), 1999; Wilhelm, 2000; Hoff, Horrocks & Tops (eds), 2000; Jensen 2001). Erfaringerne stammer hovedsagelig fra USA (Californien, Minnesota), Holland (Amsterdam), Tyskland (Berlin), Italien (Bologna), men der har også været forsøg i Norge (Kongsberg, Troms) og Sverige (Göteborg). De danske erfaringer er ret begrænsede og indskrænker sig hovedsageligt til de politiske partiers brug af debat-fora samt forsøg på at inddrage IT-mediet ved kommunalvalgene (Löfgren, 2000; Hoff, Löfgren og Johansson, 1999). Nordjyllands Amt gennemførte ved valget 2001 et forholdsvist ambitiøst forsøg med valgdebat over nettet (Nordplan). Enkelte kommuner har desuden eksperimenteret med temadebatter på nettet (f.eks. Allerød og Søllerød).

Stort set alle kan være enige om nettets mange fortrin, når det drejer sig om borgernes *adgang til information*. Adgangen er nemmere, og den er mere lige - forudsat at alle har adgang til IKT. Det har alle ikke endnu, men 73 procent af den danske befolkning er i dag ”på nettet” ifølge den sidste opgørelse fra Danmarks Statistik. Det er også en positiv erfaring, at nettet kan øge *adgangen til de politiske beslutningstagere* og i bredere forstand bidrage til *offentlig meningsdannelse*, både når det drejer sig om globale og lokale spørgsmål. Afgørende er her, at nettet har en lav tærskel: ”Almindelige menneskers” muligheder for at komme igennem med deres budskaber er større for i medium end noget andet medium.

Erfaringerne er mere blandede, når det drejer sig om *dialog* og debat via nettet. Bedst har det fungeret, hvor det er en afgrænset kreds, der kommunikerer med hinanden, f.eks. inden for en partiorganisation. Mere besværligt har det været at få de store åbne debatfora til at fungere. Diskussionerne har her båret præg af, at den føres mellem parter, der ikke er forpligtede; debatten dør derfor også ret hurtig ud. I nogle tilfælde har debatten været mere uciviliseret, end man kender fra andre offentlige forsamlinger. Visse steder er diskussionsfora’ene blevet udnyttet af højreekstremistiske grupper til at sprede racistiske budskaber. Nettets lave tærskel for ytringsmuligheder, som jo må betragtes som en klar demokratisk gevinst, kan altså også være et problem.

Der er dog også flere positive erfaringer fra den netbaserede debat. Især har det vist sig at have betydning for både omfanget og kvaliteten af debatten, at borgerne får mulighed for at engagere sig i bestemte sager, som politikere bliver nødt til at forholde sig aktivt til. Nettet bruges her

som en supplerende kanal ved siden af andre kanaler som læserbreve, møder, underskriftindsamlinger m.v. I en vurdering af netdebattens omfang er det desuden værd at huske på, at succeskriteriet ikke kan være, at samtlige borgere er aktive på nettet. Mindre kan gøre det. Det er i sammenligning kun et lille mindretal, der i dag skriver læserbreve eller tager ordet på offentlige møder. Vigtigt er i den forbindelse, at der blandt deltagerne i netdebatten kan være personer, for hvem det vil ligge fjernt at skrive læserbreve, eller tage ordet - alene af den grund, at de hverken holder avis eller går til politiske møder. Endelig bør succes eller fiasko ikke kun "måles" på de aktive deltagere, men også på hvor mange, der besøger de pågældende web-sider og orienterer sig om indlæggen i debatten.

De steder, hvor der er gennemført med IKT for at styrke den demokratiske meningsdannelse og debat, har forsøgene som regel været enkeltstående. Projektet om digitalt demokrati i Hals Kommune adskiller sig herfra ved at rumme flere *niveauer* med forskellige arenaer. For det første et *lokalsamfundsniveau* omfattende den digitale kommunikation mellem borgerne inden for et mindre bysamfund. For det andet et *institutionsniveau* omfattende den digitale kommunikation mellem institutioner og brugere. For det tredje et *kommuneniveau* omfattende kommunikationen mellem på den ene side politikere og forvaltning og på den anden borgere og brugere. Desuden et fjerde tværgående niveau: *IT-infrastruktur og kompetenceudvikling*.

På lokalsamfundsniveauet er Ulsted udvalgt som case. Her findes godt 1000 indbyggere. Forskellige foreninger og institutioner i Ulsted indgår i forsøget (f.eks. Kirken, Ældrecenteret og Ulsted Boldklub). Der er udformet en hjemmeside for Ulsted med informationer og fremtidige muligheder for debat.

På *institutionsniveauet* er udvalgt to folkeskoler som case, som begge vil gennemføre forsøg med digital kommunikation mellem "skole og hjem". Den ene er Ulsted Skole. Den anden ligger uden for Hals Kommune og indgår i et andet projekt under Det Digitale Nordjylland.

På *kommuneniveauet* er der etableret forskellige forsøg på at udvikle digital information og debat, herunder temadebatter og chats mellem borgere og politikere. I planerne herfor indgår fremlæggelsen af en digital kommuneplan til debat på nettet, hvor også Ulsted indgår. Der gennemføres desuden et særligt børne/ungdomsprojekt med udgangspunkt i to niende klasser. Endelig tilbydes foreninger og institutioner muligheder for at kommunikere med hinanden på Hals.dk.

Generelle forskningsspørgsmål.

Det unikke ved projektet i Hals er, at det rummer en række forskellige forsøg, der iværksættes nogenlunde samtidigt på forskellige niveauer. Opgaven for følgeforskningen bliver at afdække:

- Hvordan forsøgene sættes i gang, herunder hvordan og i hvilket omfang de IKT-infrastrukturelle forudsætninger tilvejebringes. Det drejer sig om adgang

til information via nettet, muligheder for at kommunikere via nettet og personlige IT-kompetencer.

- Hvordan netkommunikationen udvikler sig på de forskellige niveauer og arenaer - såvel kvantitativt som kvalitativt.
- Hvilket samspil, der findes mellem brugen af IKT på forskellige arenaer og niveauer og hvilket forhold, der er til de øvrige medier i kommunen.
- Hvordan øget brug af IKT påvirker den demokratiske styring og deltagelse på forskellige arenaer og niveauer.
- Hvilken betydning IKT vil kunne få i bestræbelsen på at udvikle og forbedre det nære demokrati.

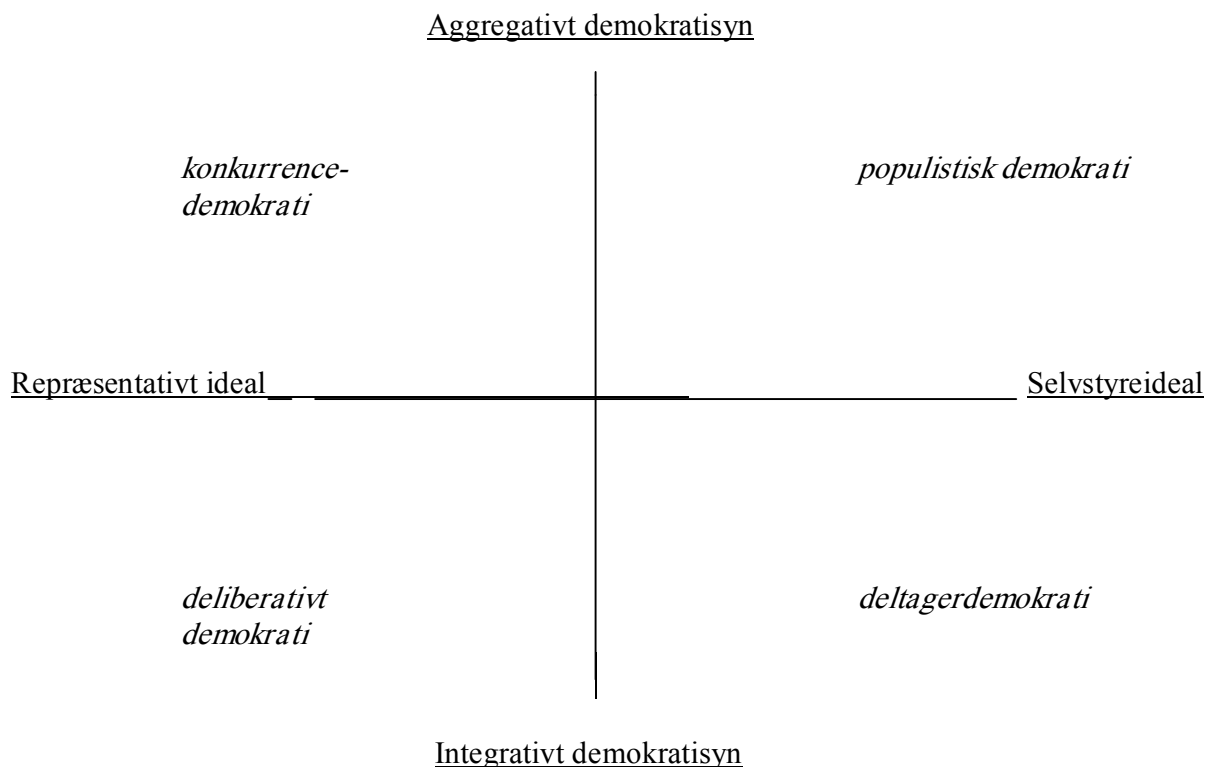
Spørgsmålene søges besvaret ved at kombinere forskellige metoder, herunder survey-metode, kvalitative interviews, indholdsanalyse og deltagerobservation.

Demokratimodeller

Det er ikke blot deltagelse, men demokrati i bredere forstand - eller sagt på en anden måde – demokratisk organisering, deltagelse og styring som en helhed, betydningen af øget anvendelse af IKT skal relateres til. Eksperimenterne kan således siges at være en succes i det omfang, de bidrager til at udvikle demokratiet på et eller flere niveauer. Det rejser imidlertid spørgsmålet: Ud fra hvilke kriterier skal succes eller fiasko ”måles”? Sådanne kriterier er slet ikke så ligetil at opstille. Demokrati er et omtvistet begreb, og selv om man eventuelt kan blive enige om at definere politisk lighed som kernen i ethvert begreb om politisk demokrati, er der forskellige syn på, hvordan et sådant princip skal fortolkes, og hvordan det bedst omsættes i praksis.

På dette trin i processen kan vi kun give foreløbige svar. Det vil således indgå som en del af projektet at finde frem til og begrunde valget af relevante demokratikriterier. Udgangspunktet vil blive taget i nogle af de eksisterende demokratimodeller. Disse skal ikke gennemgås her, men kan kort illustreres på to akser, som de senere årtiers demokratidiskussion har været centreret om. På den vandrette akse konfronteres et repræsentativt demokratisk ideal med et direkte demokratisk ideal. Her finder vi de klassiske standpunkter om, hvordan et demokrati bør indrettes. På den ene pol opfattes demokratiet som den bedste metode til at frembringe og kontrollere en politisk elite. På den anden pol opfattes demokratiet som borgernes selvstyre.

I de senere år har et andet tema vundet indpas i debatten. På denne akse konfronteres et aggregativt og et integrativt demokratisyn. Set ud fra en aggregativ synsvinkel er idealet et styre, der sikrer den størst mulige afspejling af borgernes præferencer i den politiske styring. Ud fra en integrativ synsvinkel er idealet derimod et styre, der har et demokratisk fællesskab som grundlag, som borgerne, forholder sig engageret og forpligtet til. I nedenstående figur er de to akser sat sammen.



I felterne mellem akserne er det muligt at placere forskellige demokratiopfattelser. I den repræsentative udformning af det aggregative demokratisyn konkurrerer forskellige eliter om befolkningens opbakning, hvorfor der også tales om *konkurrence-demokrati*. Under selvstyreidealet udfoldes det aggregative demokratisyn i det, der her kaldes for et *populistisk demokrati*.

I nederste højre hjørne finder vi *deltagerdemokratiet*, som understreger vigtigheden af borgernes aktive deltagelse og muligheder for medbestemmelse, og i det nederste venstre hjørne finder vi det *deliberative demokrati*, som indkorporerer det repræsentative princip i modellen samtidigt med at det betones, at deliberation og ikke afstemning er den afgørende kilde til demokratisk legitimitet.

Figuren reviderer nogle positioner velvidende, at forståelserne og praksis'erne går mere på kryds og tværs i "virkelighedens verden". F.eks. har der udviklet sig mellemformer mellem det repræsentative ideal og selvstyreidealet i form af såkaldte governancestrukturer, der i mange tilfælde nok kan sameksistere med et traditionelt opbygget hierarkisk styresystem, men hvori der også finder et udstrakt selvstyre sted. Ikke mindst i forhold til disse nye "mellemformer" synes IT-baseret kommunikation at kunne blive et væsentligt aktiv, men givet også med større risiko

for autonomisering, som indebærer, at der træffes autoritativt gyldige beslutninger uden nogen effektiv demokratisk kontrol – hverken direkte eller indirekte. Kontrol erstattes af tillid, hvilket i mange tilfælde går godt, men ikke altid.

Det normative grundlag for de eksperimenter, der gennemføres i Hals, kan uden tvivl placeres i de nederste felter. I Hals Kommunes egen målsætning indgår da også at styrke kommunikationen mellem borgere og kommune ”baseret på gensidig respekt, åbenhed og dialog, herunder at give borgerne indblik i den kommunale politik og inddrage dem aktivt i debatten om kommunens fremtidige udvikling” (www.halskom.dk). I denne målsætning ligger et vigtigt grundlag for udformningen af nogle kriterier, som eksperimenterne kan vurderes ud fra. Det er forskningsprojektets formål at udvikle og specificere disse kriterier yderligere. I dem vil formentlig indgå elementer fra alle fire idealer/grundsyn på demokrati.

Undersøgellesdesign og tilrettelæggelse.

Undersøgellesparametre og -spørgsmål.

Opgaven vil være at kortlægge nettets betydning som medium i den politiske kommunikation, herunder dets betydning i relation til andre medier og andre deltagelsesformer. Fem parametre, som yderligere skal konkretiseres, vil stå centralt:

- IT- og demokratiske kompetencer.
- Demokratisk engagement
- Demokratisk styring.
- Offentlig dialog
- Demokratisk kultur/Social kapital

IT- og demokratiske kompetencer. Personlige kompetencer relateres især til evnen til at benytte IT-redskaber, mens demokratiske kompetencer undersøges på to dimensioner: vidensressourcer og handleressourcer. Disse indgår i et mere omfattende begreb om myndiggørelse eller efficacy. Konkret retter spørgsmålene sig bl.a. imod, om IKT vil bidrage til at øge borgernes viden om forhold i kommunen, og give dem et større indblik i hvilke muligheder og rettigheder, de har. Spørgsmålet er endvidere, om IKT bidrager til at styrke meningsdannelse samt individuelle og kollektive handlemuligheder i lokalpolitikken. Endelig er spørgsmålet, om den digitale politiske kommunikation vil bidrage til mindske eller forstærke de opdelinger, der i dag findes i såvel borgernes IT-kompetencer som i deres politiske deltagelse.

Demokratisk engagement omfatter dels interessen for politik, dels hvor stor betydning, politik tillægges (relevans) og endelig den faktiske politiske deltagelse. I fokus står deltagelsen via nettet, men også de mulige afledede effekter på andre arenaer? Vil en større indsats med henblik på at udvikle information og debat via IKT resultere i en større lokalpolitisk interesse og en større deltagelse i kommunen som helhed?

Demokratisk styring. Styring undersøges på såvel kommuneniveauet, institutionsniveauet som på lokalsamfundsniveauet. Fokus er på relationerne i forskellige styringsnetværk, og hvordan IKT eventuelt bidrager til at forandre styringens karakter. Har IKT betydning for hvem, der inddrages i beslutningen eller aktiviteten? Giver IKT muligheder for at træffe beslutninger på et bredere og mere informeret grundlag? Kan IKT bidrage til at gøre institutioner og processer mere åbne og gennemsikkelige for borgerne? Vil IKT kunne bidrage til at lette koordineringen i lokalsamfund, foreninger og institutioner?

Offentlig dialog. Der sættes primært fokus på dialog via nettet, eller rettere på spørgsmålet om graden i hvilken nettet kan bruges til dialog. Er IT-mediet i virkeligheden mere egnet til én-vejs-kommunikation – til at videreformidle meddelelser, give beskeder og “komme af med” egne meninger og præferencer - end til dialog. I hvilken grad lever debatten på nettet op til krav om at ”lytte til”, ”forholde sig til”, ”begrunde” og ”give svar på” standpunkter. Er nettet bedre egnet til dialog, når det drejer sig om mindre enheder som en forening, en skole, en landsby, end når det drejer sig om hele kommunen? Vil netkommunikationen kunne mindske afstanden mellem borgere og politikere?

Demokratisk kultur/Social kapital. Betydningen heraf er i en demokratiteoretisk sammenhæng, at tværgående former for kommunikation – mellem foreninger, borgergrupper m.v. – antages at øge gensidig tillid, respekt og forståelse og dermed mulighederne for et bredere samarbejde. I nyere samfundsvidenskabelig litteratur er sådanne former for social og politisk “brobygning” blevet tematiseret under begrebet “social kapital” (Putnam 2000). Vil IKT kunne bidrage til at skabe kontakter mellem forskellige netværk og endog danne nye sociale og politiske netværk på tværs af de eksisterende? Eller vil det bare være “de samme”, der “snakker med hinanden” gennem et nyt medium? Vil IKT kunne bidrage til at stimulere interessen for at deltage i frivilligt arbejde på skolen eller i foreningen, eller vil IKT i stedet bidrage til at udtømme sådanne aktiviteter?

Forløbsundersøgelsen. Det metodiske design.

Undersøgelsen vil blive tilrettelagt som en forløbsundersøgelse med startpunkt i foråret 2002 og slutpunkt ved udgangen af 2004.

Der gennemføres:

- To kvantitativt baserede undersøgelser, hvor et repræsentativt udsnit af borgerne i Hals Kommune stilles en række spørgsmål om deres viden om lokal politik, om deres deltagelse i foreninger, institutioner, kommunalpolitik m.v., om deres fornemmelse af indflydelse på lokal politik, om deres holdninger til det lokale demokrati, om deres brug af IT m.v. Den første undersøgelse foretages i etableringsfasen, dvs. i efteråret 2001 og gentages i foråret 2004. Nettostikprøven omfatter ca. 1200 personer. Der foretages en oversampling i Ulsted. Ca. 1/3 af respondenterne geninterviewes i 2004. For at kunne kontrollere for generelle ændringer i borgernes deltagelse og deres forhold til kommunestyret, stilles nogle af de samme spørgsmål til et tilfældigt udvalg af borgere i andre mindre kommuner.

- En række kvalitativt baserede interviews med borgere, foreningsrepræsentanter, institutionsrepræsentanter, virksomhedsrepræsentanter samt med politikere og embedsmænd. Interviewningen foregår i den første fase. Der foretages geninterviewning på et senere tidspunkt. Blandt borgerne udvælges både unge og ældre, og “stærke” og “svage” IT-brugere for at få større viden om muligheder og barrierer for IT-baseret deltagelse. Formålet med at interviewe politikere, embedsmænd, institutionsledere, foreningsfolk og virksomheder er at afdække hvilke ændringer, den øgede anvendelse af IT forårsager set i relation til arbejdsgange, rutiner og engagement internt i de pågældende organisationer og i politikernes og forvaltningens forhold til borgerne.
- Deltagerobservation, herunder specielt deltagerobservation i forbindelse byrådsmøder, men også andre møder, der afholdes i perioden, f.eks. borgermøder og fælles aktiviteter i specielt Ulsted.
- Indholdsanalyse af netkommunikationen ud fra parametre, der har til formål at belyse karakteren af denne kommunikation.
- Indsamling og registrering af dokumentarisk materiale, der belyser omfanget af den politiske kommunikation, primært på nettet, men også i andre fora.

Der gennemføres desuden tre delprojekter:

- En særlig undersøgelse af forsøget med digital kommuneplanlægning. Formålet hermed er at evaluere såvel den interne proces i kommunen som omfanget og kvaliteten af borgerdeltagelsen.
- Et særligt forskningsprojekt om de unges forhold til lokalpolitik med udgangspunkt i forsøget på at inddrage de unge i formuleringen af en ungdomspolitik for kommunen via nettet.
- Et projekt om IKT og sociale forskelle – uddannelse, generation og køn.

Medarbejdere på projektet

Lektor Lars Torpe, lektor Johannes Andersen, forskningsassistent Jens Ulrich og forskningsassistent Jeppe Nielsen.

Litteratur.

Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000). *Hvad Folket Magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Hoff, Jens, Karl Löfgren & Sune Johansson (1999). *Internet og Demokrati. Erfaringer fra kommunalvalget 1997*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

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

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

Jensen, Thor Øivind (2001). Deliberativt Elektronisk Demokrati? *Paper* til konferencen "Deliberation som revitalisering av demokratiet". LOS-senteret Bergen 27-28.2 2001.

London, Scott (1995). Teledemocracy vs. Deliberative Democracy: A Comparative Look at Two Models og Public Talk. *Journal of Interpersonal Computing and Technology*. Vol 3, no. 2.

Löfgren, Karl (2000). "Danish political parties and new technology; interactive parties or new shop windows" pp. 57-70 in: Hoff, Jens, Ivan Horrocks & Pieter Tops (2000). *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practise in Western Europe*. London/New York: Routledge.

Pedersen, Ove K. (1998). Interesseorganisationerne og den parlamentariske styreform pp. 197-233 i Ronit, Karsten (red) (1998). *Interesseorganisationer i dansk politik*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Wilhelm, Anthony G. (2000). *Democracy in the Digital Age. Challenges to Political Life in Cyberspace*. London/New York: Routledge.