

MAGTUDREDNINGEN

DANMARK SOM INFORMATIONSS- SAMFUND

MULIGHEDER OG BARRIERER FOR
POLITIK OG DEMOKRATI



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

REDIGERET AF
JENS HOFF

DANMARK SOM INFORMATIONSSAMFUND
MULIGHEDER OG BARRIERER
FOR POLITIK OG DEMOKRATI

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Redigeret af
Jens Hoff**

**DANMARK SOM
INFORMATIONSSAMFUND**

**MULIGHEDER OG BARRIERER
FOR POLITIK OG DEMOKRATI**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Danmark som informationssamfund
– muligheder og barrierer for politik og demokrati
er sat med Bembo
og trykt hos Narayana Press, Gylling
© Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2004
Tilrettelægning: Kitte Fennestad
Omslag: Kitte Fennestad med foto af Birgit Jæger

ISBN 87-7934-825-4

Aarhus Universitetsforlag
Langelandsgade 177
8200 Århus N

Fax 89 42 53 80
www.unipress.dk

INDHOLD

JENS HOFF

KAPITEL 1. Indledning. Bogens tema og indhold 7

JENS HOFF & FLEMMING BJERKE

KAPITEL 2. Politik, magt og demokrati i
informationssamfundet. En teoretisk ramme 22

MORTEN FALCH

KAPITEL 3. Mulighederne for demokratisk styring af IKT 71

CHRISTIAN FRANKEL

KAPITEL 4. Europæisk netværksstyring af IKT 89

FLEMMING BJERKE

KAPITEL 5. Softwarepatenter og magt 105

SUNE JOHANSSON

KAPITEL 6. Dansk IT-politisk historie 140

KARL LÖFGREN

KAPITEL 7. Danske politiske partier og internettet
– fanger af fortiden? 172

JENS HOFF

KAPITEL 8. Folketingsmedlemmer og
informationsteknologi 191

JENS HOFF & SANDRA FOGEL

KAPITEL 9. www.folketinget.dk
– osteklokken på Slotsholmen? 209

SANDRA FOGEL & JENS HOFF

KAPITEL 10. „Den gode politikproces“
– anvendelsen af IKT i det jysk-fynske erhvervssamarbejde 226

SUNE JOHANSSON

KAPITEL 11. Lokaldemokrati i informationsalderen 251

LARS TORPE

KAPITEL 12. Demokrati på nettet. Status og perspektiver
i danske kommuner 280

KIM VIBORG ANDERSEN

KAPITEL 13. Brugerinddragelse via internettet 300

BIRGIT JÆGER

KAPITEL 14. Det grå guld søger politisk indflydelse 319

JENS HOFF

KAPITEL 15. Konklusion: informationssamfundets
tvetydighed 336

Om forfatterne 345

INDLEDNING

BOGENS TEMA OG INDHOLD

JENS HOFF

Denne bog handler om brugen af informations- og kommunikationsteknologi (IKT) i politiske og demokratiske processer i Danmark, og hvilke betingelser denne brug finder sted under. Formålet hermed er at se på, hvilke konsekvenser denne brug har for politik, magt og demokrati.

Bogen rummer et teorikapitel (kapitel 2), som omhandler vores forståelse af information og informationssamfund, samt de nyskabelser inden for magt-, politik-, og demokratiforståelse, som vi mener er nødvendige i lyset af de udfordringer, som informationssamfundet rummer. Teorikapitlet er således væsentligt for at forstå det perspektiv, som vi forsøger at anlægge på Danmark som informationssamfund. De fleste kapitler i bogen vil imidlertid udmærket kunne læses, uden at man har læst teorikapitlet. Bogens samlede konklusion vil derimod være vanskelig at forstå uden læsning af dette kapitel.

Herudover rummer bogen en række kapitler, som i overvejende grad er casebaserede, og som ikke indeholder unødigt meget teori eller metodeovervejelser. Vi har bestræbt os på at vælge cases, som vi mener er illustrative for dels de globale og europæiske rammebetingelser, som det danske informationssamfund udfolder sig under, og dels den måde, som IKT bruges på i politisk-demokratiske processer på nationalt og lokalt niveau.

Vores tilgang til emnet er i overvejende grad politologisk. Det, der er i fokus i analysen af cases og processer, er således spørgsmål om politik, magt og demokrati i relation til IKT. Af samme grund er der mange dele af det danske informationssamfund, som man forgæves vil lede efter analyser af. Det, der springer mest i øjnene, er sandsynligvis de manglende analyser af informationssamfundets økonomi og jura samt dets videre implikationer for mediebilledet og kulturen. Aspekter af disse spørgsmål vil blive berørt, men de har ikke været en del af denne bogs kommissorium.

I teorikapitlet understreger vi blandt andet, at man i informationssamfundet ikke kan tage for givet, at den politiske autoritet (alene eller ude-

lukkende) ligger hos formelle politiske institutioner som fx folketing eller kommunalbestyrelser. Der synes tværtimod at finde forskellige slags „kampe“ sted, hvor mange forskellige globale, europæiske og nationale/lokale aktører og netværker forsøger at manifestere sig selv som politiske autoriteter. Disse „kampe“ om at være politiske autoriteter kommer tydeligst frem i bogens første tredjedel (kapitel 3 til 5), som omhandler de globale og europæiske rammebetingelser for det danske informationssamfund. I de to følgende dele af bogen er det dog især de mere „traditionelle“ politiske institutioner, som er i fokus: politiske partier, folketing, ministerier og kommuner. Man vil således lede forgæves efter analyser af fx organisationer eller bevægelsers brug af IKT og betydningen heraf for det politiske system. Dette ikke, fordi vi mener, at sådanne analyser er uvæsentlige for at forstå, hvordan IKT indgår i nye politiske praksiser, men fordi der ganske enkelt er lavet uhyre få analyser heraf i Danmark.¹

Udgangspunktet for bogen er, at vi i Danmark fra 1970'erne og frem har taget et solidt skridt ind i informationssamfundet, og at det betyder afgørende nye betingelser for bl.a. politik og demokrati. Disse nye betingelser betyder også, at der sættes spørgsmålstejn ved traditionelle forestillinger om politik, individ, magt, stat og demokrati, og at vi tvinges til at overveje, om vores vante begreber om disse størrelser stadig slår til. Den skotske IT- og forvaltningsforsker John Taylor (1998) har, ganske vist med særlig tanke på offentlig forvaltning, talt om, at studiet af IKT giver en særlig „X-ray vision“ – et røntgensyn – hvormed han mener, at studiet af IKT i forskellige kontekster er særligt velegnet til at sætte fingeren på afgørende samfundsmæssige udviklingstendenser. Dette skyldes formodentlig, som vi skal uddybe nedenfor, at IKT er en væsentlig drivkraft i den globalisering, der fungerer som en allestedsnærværende omverdensbetingelse for alle stater, virksomheder, organisationer og individer i dag, og som problematiserer nationalstaternes suverænitæt og autoritet, de demokratiske procedurers nationale forankring, de politiske organisationer og bevægelsers effektivitet og grundlag mv.

Denne bog er blevet til i en lang proces, som startede i 2000 og først er afsluttet i 2003. På et område som informationsteknologi, hvor udviklingen går meget hurtigt, repræsenterer det et særligt problem at forsøge at producere data og viden, som er aktuell, i et medie og med en arbejdsform, som ikke har samme hurtighed. Det betyder uvægerligt, at de data, som benyttes i nogle af kapitlerne, virker forældede. I de fleste tilfælde er der dog ikke meget at gøre ved det, da der ganske enkelt ikke findes nyere data på området. Dette gælder således fx kapitel 7 og 8 om henholdsvis

de politiske partiers og folketingsmedlemmers brug af IKT. I de tilfælde, hvor det har været muligt at indhente nye data, er dette gjort, dog med den begrænsning, der har ligget i de ressourcer, der har været til rådighed for projektet.

I N F O R M A T I O N S S A M F U N D E T

Når vi i denne bog har valgt at bruge termen „informationssamfund“ om det danske samfund nu og her, er det, fordi vi er stærkt inspireret af Castells (1996; 2001) og hans analyser af, hvorledes skabelsen, bearbejdningen og transmissionen af viden synes at være blevet den væsentligste kilde til produktivitet og magt i dag. Vi skal således i næste kapitel argumentere nærmere for, at netop udviklingen på det informationsteknologiske område er så væsentlig, at den nuværende samfundsformation bedst betegnes ved termen „informationssamfund“ eller „meta-informationssamfund“ (fremfor fx „videnssamfund“, „netværkssamfund“, „det hyperkomplekse samfund“ eller lignende). Indledningsvis kan man dog sige, at Castells' påstand om, at skabelsen, bearbejdningen og transmissionen af viden er blevet den væsentligste kilde til produktivitet og magt i dag, har brug for en kvalificering. Man kan således med en vis ret hævde, at information i sin bredeste betydning, det vil sige som kommunikation af viden, har været afgørende for alle samfund. Termen informationssamfund betegner derfor yderligere det forhold, at det særlige socio-tekniske system („det informationsteknologiske paradigme“) opbygget omkring skabelsen, bearbejdningen og transmissionen af viden, gennemtrænger alle samfundsmæssige sfærer, startende med det økonomiske og militære system og bredende sig til ting, vaner og sprog i hverdagslivet (jf. Castells, 1996: 21ff.; eller Wittel, 2001).

Det socio-tekniske system, vi her taler om, er baseret på udviklingen inden for tre teknologiske områder, som, selv om de er tæt relateret og på mange måder konvergerende i dag, alligevel har hver deres historie. Det drejer sig om udviklingen i mikroelektronik, computere og telekommunikation.² Denne historie er velbeskrevet mange steder, så vi skal blot referere nogle hovedpunkter (se fx Forester, 1993; Castells, 1996). Det afgørende gennembrud i mikroelektronik var således opfindelsen af mikroprocessoren i 1971, som betyder, at informationsbehandlingskapacitet kan installeres alle vegne. Vedrørende computere skete der et afgørende brud med Steve Wozniaks (Apple) udvikling af den personlige computer og den efterfølgende udvikling af software til pc'er, hvor bl.a. Microsoft

(Bill Gates og Paul Allen) fik en ledende rolle. Afgørende for at kunne tale om en egentlig „informationsteknologisk revolution“ er imidlertid, at der fra midten af 1980'erne skete en udvikling af netværker, som kan sammenbinde personlige, eventuelt mobile, computere og herved mangedoble både datakraft og anvendelsesmuligheder. I udviklingen af netværker er der to momenter, som har været afgørende. Det ene har været udviklingen af transmissionsteknologi, hvor især udviklingen af optiske fiberkabler og digital „pakket“ transmission dramatisk har øget kapaciteten på linjerne. Det andet har været udviklingen af elektroniske switches og routere, som fx ATM (Asynchronous Transmission Mode) og TCP/IP protokollen (Transmission Control Protocol/Interconnection Protocol), som har holdt styr på trafikken på linjerne og muliggjort en sammenkobling af forskellige netværker, og som danner baggrund for det, man i 1990'erne begyndte at kalde *the information superhighway*.

De nævnte opfindelser blev alle gjort i 1970'erne og 1980'erne, og det er i reglen denne periode, der omtales som „den informationsteknologiske revolution“. At man alligevel først begynder at tale om „informations-samfundet“ i 1990'erne, hænger sammen med, at det først er igennem de seneste ti år, man for alvor har kunnet se de langtrækkende virkninger af de nævnte opfindelser og oparbejdet en viden om deres sammenhæng med andre samfundsmæssige forhold. Freeman (1988) taler om det socio-tekniske system som et paradigme i Kuhns forstand (Kuhn, 1962) og understreger, at det betegner en samling forbundne tekniske, organisatoriske og ledelsesmæssige innovationer. Castells (1996: 61) overtager denne ide og taler om „det informationsteknologiske paradigme“ med fem karakteristika, som tilsammen udgør informationssamfundets materielle grundlag: a) Information er produktionsprocessens råmateriale; de teknologier, der er nævnt ovenfor, er teknologier, der behandler information, ikke information, der agerer på teknologi, som ved tidligere teknologiske revolutioner, b) de nye teknologiers samfundsmæssige gennemslagskraft, som skyldes det forhold, at information er en integreret del af al menneskelig aktivitet, c) den netværkslogik, som behersker ethvert system, der gør brug af de nye teknologier. Netværkslogikken strukturerer ustrukturerede og uegale enheder, men bevarer samtidig deres innovationsevne, fordi de pr. definition er åbne³, d) sammenhængende hermed er en fleksibilitet, som gør det muligt hurtigere end før at ændre processer, organisationer og institutioner, samt e) den øgede konvergens mellem de nævnte teknologier, som frembringer sammenhængende informationssystemer.

Det informationsteknologiske paradigme kan visualiseres som en trekant med de nye teknologier, organisation og produktivitet i hver sin spids som elementer, der gensidigt påvirker hinanden. Fx var det således den samtidige udvikling eller restrukturering af virksomheder og informationsteknologi, som gav anledning til pæne produktivitetstigninger i G7-landene i 1990'erne.⁴ Men der er to forhold mere, der har haft betydning for udviklingen af informationsfundet. Det ene er den skærpede internationale konkurrence, der har tvunget virksomheder til at organisere sig globalt; at placere deres kapital, arbejdskraft, indkøb af råmaterialer, ledelse og markeder, hvor det er mest lønsomt. Det anden er 1980'ernes kraftige ryk, både i USA og Europa, i retning af deregulering og liberalisering i al almindelighed (se kapitel 3) og af markedet for telekommunikation i særdeleshed; en udvikling, som var drevet af nationalstaterne, EU og store multinationale selskaber. Denne billiggørelse og udvikling af telekommunikationsnetværk og informationssystemer var i høj grad med til at muliggøre den ovennævnte globalisering af virksomhederne og den globale integration af finansmarkederne. Udviklingen af „det informationsteknologiske paradigme“ blev således hjulpet frem af nationalstaterne og den internationale konkurrence, men er samtidig blevet et væsentligt element i den omtalte globalisering og er måske det, der mere end noget andet symboliserer globaliseringen.

Informationsfundet er altså karakteriseret ved, at „det informationsteknologiske paradigme“ dominerer samfundsudviklingen. Samtidig er der grund til at understrege, at der naturligvis er nationale variationer i, hvordan denne udvikling udspiller sig; variationer, der bl.a. er betinget af statens rolle i denne udvikling, virksomhedsstrukturen, de politiske konstellationer, civilsamfundets involvering etc. Termen „informationsfund“ bruges derfor her som tidligere termen „industrifund“ om alle de lande, der er karakteriseret ved nogle fælles fundamentale træk ved deres socio-tekniske systemer. Men samtidig er der som nævnt nationale særtræk ved den måde, dette socio-tekniske system, det informationsteknologiske paradigme, udfolder sig på. Det er disse særtræk – det særlige danske informationsfund – vi i denne bog foretager et selektivt snit igennem.

Selv om vi, af de ovennævnte grunde, sætter det informationsteknologiske paradigme i centrum for samfundsudviklingen, betyder det ikke, at vi i bogen anlægger et deterministisk perspektiv på denne udvikling. Det er desværre ofte sådan, at når termen „informationsfund“ anvendes, er det ensbetydende med et syn på informationsteknologien som det, der driver den globale og nationale udvikling fremad. Denne ses af mange som et givet,

udefra kommende element, som ikke kan påvirkes. Man må „springe på toget“ – tilpasse sig – og få det bedst mulige ud af udviklingen. Heroverfor er budskabet i denne bog, at dette er en sandhed med modifikationer. Vel er vi underlagt en global teknologisk udvikling og en globalisering af økonomi, politik, kultur, viden mv., men der er stadig et spillerum for nationale og lokale politikker på fx IKT-området og for lokale praksiser, eksperimenter mv. Man taler derfor om, at globalisering og lokalisering går hånd i hånd – heraf det ucharmerende, men præcise udtryk „glokalisering“ – og informationssamfundet og dets globalisering giver også *lokalt* nye muligheder for at informere sig, deltage politisk, udvikle sig kulturelt mv., ligesom eksisterende politiske former og kulturer udfordres og ændres. Med globaliseringen er der imidlertid også skabt en ny sårbarhed og ny sammenhæng i verdenssystemet, således at det samlede system er mere afhængigt end for af enkeltstående lokale udviklinger eller begivenheder (tænk fx på 11. september) (Beck, 1997; Giddens, 1990; 2000). Vores pointe her er derfor, at lokale udviklinger og erfaringer er mulige, vigtige og potentielt kan få store virkninger for hele verdenssystemet. Der er ikke kun tale om en ovenfra og ned-logik, hvor fx Danmark er underlagt en global „udvikling“, men også en nedefra og op-logik, hvor enkeltpersoners, organisationers eller fællesskabers evne til at gøre en forskel må sættes i fokus. De små fortællinger, eller „mikropolitikken“, må frem i lyset, fordi de kan rumme ny viden og nye løsninger, som kan være vigtige og nødvendige for den udviklingsretning, vi ønsker, at informationssamfundet skal tage. Det er derfor samspillet mellem det globale og det lokale eller nationale, som er i fokus i denne bog. Dette samspil, som er overordentligt komplekst og mangefacetteret, kan vi naturligvis ikke belyse i alle detaljer, men vi har i bogen forsøgt at slå ned på, hvad vi betragter som væsentlige elementer i dette samspil og i cases og processer, som efter vores opfattelse er karakteristiske for, hvordan den politiske dimension af det særlige danske informationssamfund ser ud.

BOGENS DISPOSITION

Skal man se på de rammer, som globalt sættes for udviklingen af Danmark som informationssamfund, og mere specifikt på mulighederne/begrænsningerne for brugen af IKT i politisk/demokratisk processer, må opmærksomheden i første omgang rettes mod de nye muligheder i de konvergerende informations-, telekommunikations og massekommunikationsmedier, og dernæst mod

de internationale former for regulering, som har præget disse medier, og som konstant er udfordret på grund af disse mediers hurtige forandringstakt. En selvstændig beskrivelse af de nye medier og deres muligheder ligger uden for denne bogs rammer, men der vil dog i mange af casene være en beskrivelse af forskellige informationsteknologier og deres anvendelsesmuligheder. Til gengæld vil vi rette opmærksomheden mod de globale eller internationale former for regulering, som søges udøvet i forhold til disse medier. Det drejer sig især om standardisering (kapitel 4) og patentering (kapitel 5). Disse to typer regulering repræsenterer, hvad fx Deibert (2003) har kaldt statslig og kommerciel „censur“ af internettet. Disse typer regulering tegner samtidig omridset af nye transnationale/globalt autoriteter, som forsøger at etablere det, man måske kan kalde „det globale informationsteknologiske regime“. Dette regimes sammenstød med traditionelle danske måder at regulere telekommunikations- og medieområdet vil også blive analyseret, og betydningen for demokratiet og borgernes indflydelsesmuligheder vil blive undersøgt (kapitel 3).

Mere præcist handler kapitel 3, der er skrevet af Morten Falch, om, hvordan brugen af IKT påvirker den måde, hvorpå vi som deltagere i formelle demokratiske processer kan øve indflydelse i informationssamfundet. Der fokuseres på, hvordan brugen af IKT har påvirket forholdet mellem statslig og markedsbaseret styring inden for en række specifikke problemområder, hvor IKT har haft særlig betydning. Det drejer sig om områder som adgang til elektroniske tjenester, adgang til elektronisk information, forbrugerbeskyttelse i forbindelse med elektronisk handel samt telearbejde. Det vises, hvorledes den teknologiske udvikling i samspil med økonomiske og politiske faktorer har tvunget reguleringen på disse områder i en stadig mere internationaliseret og markedsbaseret retning. Dette har begrænset den formelle demokratiske indflydelse på reguleringen, men samtidig muliggjort et friere forbrugsvalg for den enkelte.

I kapitel 4, som er skrevet af Christian Frankel, behandles udviklingen i reguleringen af standarder på IKT-området. Kapitlet giver et godt eksempel på, hvorledes politikens område udvides voldsomt i informationssamfundet. Det vises således, hvordan private og tekniske standarder politiseres, og hvorledes det er nødvendigt med netværksstyring på området. Netværksstyringen etablerer imidlertid betingelser for politisk beslutningstagen, som ikke følger på forhånd fastlagte regler for repræsentation eller beslutningstagen, men hvor reglerne fastlægges undervejs som en del af den politiske beslutningstagen.

I kapitel 5 peger Flemming Bjerke på, hvordan patentering af de programmer og koder, der bygges ind i hardware og software, på afgørende vis strukturerer kommunikationen i det globale informationssamfund. Herudover vises det, hvordan Microsoft, gennem en kombination af sit nye digitale rettighedssystem (i udviklingsstadiet kaldet Palladium) med en række softwarepatenter, er godt på vej til at blive en politisk autoritet på informationsområdet, der varetager både en lovgivende, udøvende og dømmende rolle, inklusive muligheden for censur og informationstapning.

Hvor vi i bogens del I i stor udstrækning beskæftiger os med globale og nationale reguleringsregimer, fokuserer bogens del II og III i højere grad på de nye ressourcer og muligheder og på spørgsmålet om, hvordan de udnyttes af forskellige politiske aktører som fx partier (kapitel 7), folketingsmedlemmer (kapitel 8) og embedsmænd (kapitel 10) på det nationale niveau og af kommunernes politikere og embedsmænd (kapitel 11-13) og borgere (kapitel 14) på det lokale niveau.

Del II fokuserer på det nationale niveau og indledes med kapitel 6, som er skrevet af Sune Johansson. Kapitlet handler om tilblivelsen af IT-politik som et nyt politikområde med stigende betydning for udviklingen af den danske velfærdsstat. Det vises således, hvordan IT-politik er blevet til som område gennem en sammensmeltning af teknologi-, tele-, medie-, register- og IT-sikkerhedspolitik. Etableringen af området som selvstændigt politikfelt cementeres med udgivelsen af den såkaldte Dybkjær-Christensen rapport i 1994 og Forskningsministeriets navneskift i 2000 til IT- og Forskningsministeriet (nu Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling). Forskellige perspektiver har i tidens løb domineret udviklingen af IT-politikken, men siden 1994 har perspektiverne især været IT som middel til effektivisering og rationalisering af den offentlige forvaltning og IT som middel til øget demokratisering. Demokratiaspekterne er dog for nærværende gledet i baggrunden, og med etableringen af Den Digitale Taskforce under Finansministeriets ledelse ligger fokus i IT-politikken i øjeblikket (igen) ret entydigt på IT som middel til effektivisering og rationalisering af den offentlige sektor.

I kapitel 7, som er skrevet af Karl Löfgren, diskuteres IKT's betydning for de politiske partier i Danmark. Der tages udgangspunkt i partiernes medlemskrise, og kapitlet rejser spørgsmålet om, i hvilket omfang IKT, især internettet, medvirker til at accelerere krisen ved at fungere som særligt medium for nye politiske aktører, eller om internettet snarere åbner mulighed for „genetablering“ af dialogen mellem partier og vælgere. Mere præcist spørges der til, hvordan internettet passer ind i partiernes daglige

virke, og om anvendelsen af det lever op til de demokratiske forpligtelser, partierne selv opfatter, de har, og om hvorvidt partiernes demokratiske selvforståelse påvirkes ved implementering af webbaserede kommunikationsforbindelser. Det konkluderes, at partiernes internet-applikationer ikke har revolutioneret partipolitikken, og at sandsynligheden for, at det sker, er ringe. Internettet synes i stedet at understøtte eksisterende processer og institutionelle rammer og bliver bl.a. brugt effektivt i forhold til de „klassiske brugere“ af parti-information. Det er interessant, at dette går imod brugerne ønsker, idet brugerne netop ønsker internettet anvendt til revitalisering af den „klassiske“ dialog mellem folkevalgte og folk. Herudover er der en interessant sammenhæng mellem partiernes demokratiske selvforståelse og deres internet-anvendelse. Partier, der stadig ser sig selv som medlemspartier, tænker i højere grad på, hvordan internettet kan bruges til integration af medlemmerne i partiet, mens partier med en mere „elitær“ holdning i højere grad har fokus på vælgerne og ser internettet som et kampagneværktøj.

I kapitel 8, som er skrevet af Jens Hoff, sættes fokus på, hvorvidt danske folketingsmedlemmers brug af informationsteknologi kan siges at have styrket deres rolle som fastsættere af den politiske dagsorden, deres såkaldte delegeret-rolle, eller om den snarere har styrket deres rolle som talerør for bestemte samfundsmæssige interesser, deres såkaldte repræsentant-rolle. Der tages udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse omfattende alle folketingsmedlemmer gennemført i april-maj 2001 som led i en større komparativ europæisk undersøgelse samt opfølgende kvalitative interviews. Det konkluderes, at brugen af IKT har øget det enkelte folketingsmedlems mulighed for selv at kunne medvirke til fastsættelse af den politiske dagsorden, hvilket alt andet lige har styrket folketingsmedlemmernes delegeret-rolle.⁵

I et kort kapitel 9, skrevet af Jens Hoff og Sandra Fogel, diskuteres i forlængelse af kapitel 8 det demokratiske potentiale i Folketingets hjemmeside. Hjemmesiden er således fra forskellig side, bl.a. af Folketinget selv, blevet tillagt et betydeligt demokratisk potentiale, ligesom hjemmesiden ved forskellige lejligheder er blevet fremhævet som en af de bedste hjemmesider blandt de europæiske parlamenter. Andre har dog peget på, at hjemmesiden er svært tilgængelig som oplysningssted for borgerne og ikke indbyder til politisk deltagelse. En analyse af hjemmesiden gennemført som led i et komparativt europæisk projekt om parlamenteres hjemmesider og parlamentsmedlemmers brug af IKT (jf. kapitel 8) viser for det første, at hjemmesiden i stor udstrækning er præget af envejsformidling af information til en specialiseret kreds af professionelle brugere (embedsmænd,

journalister m.fl.). Opfølgende interviews synes endvidere at pege på, at denne kommunikationsprofil er et resultat af en række bevidste valg og ikke en nødvendig følge af den allerede eksisterende IKT-infrastruktur. For det andet viser analysen, at der alligevel synes at være visse demokratiske gevinster ved hjemmesiden som fx den ufiltrerede formidling af information af Folketingets arbejde (som også sker gennem DK4) og de debatter, der har været på hjemmesiden, som trods store problemer må ses som forsøg på at skabe mere åbenhed og dialog om Folketingets arbejde.

I kapitel 10, som er skrevet af Sandra Fogel og Jens Hoff, ses der på, hvorledes IKT er blevet brugt i en politikproces i et ministerium i et bevidst forsøg på at demokratisere denne eller skabe det, ministeriet selv har kaldt „den gode politikproces“. Den politikproces, der sættes fokus på, er opstarten og udviklingen af det jysk-fynske erhvervssamarbejde, et samarbejde, som ud over Erhvervs- og Økonomiministeriet, Erhvervsfremmestyrelsen og KL involverer samtlige jysk-fynske amter og kommuner. Der foretages både en „intern“ og en „ekstern“ demokratievaluering af IKT-anvendelsen, hvor den interne evaluering foretages i forhold til kriterier opstillet af erhvervssamarbejdet selv, mens den eksterne evaluering foretages i forhold til fire demokratimodeller, som udvikles nærmere i kapitel 2. I den interne demokratievaluering fremstår IKT-anvendelsen i erhvervssamarbejdet som relativt succesfuld. Således har fx erhvervssamarbejdets hjemmeside bidraget til en øget åbenhed om arbejdet med erhvervsudvikling i Jylland-Fyn og øget mulighederne for, at især de forskellige sekretariater og projektledere kan følge hinandens arbejde. I den eksterne evaluering fremstår IKT-anvendelsen knap så succesfuld. I en første fase synes den elektroniske kommunikation mellem aktørerne således at være foregået i vertikale lag med ret stærk hierarkisk organisering, ligesom politikprocessen synes at have været temmelig topstyret. I den anden fase (fra efteråret 2001 og frem) søges der dog gennem forskellige tiltag skabt mere offentlighed omkring erhvervs-samarbejdet.

Del III fokuserer på det kommunale/lokale niveau og på, hvordan de nye muligheder for øget information, øget politisk deltagelse og øget kommunikation mellem politiske autoriteter og borgere, som informations- og kommunikationsteknologien muliggør, faktisk udnyttes, og hvilke magt- og demokratimæssige konsekvenser dette får.

I kapitel 11, der er skrevet af Sune Johansson, ses der bredt på, hvordan og i hvilket omfang lokale (kommunale) demokratiske strukturer forandres i forbindelse med indførelsen af IKT. Der ses således på, om anvendelsen af

IKT har betydning for adgangen til kommunale ydelser, mulighederne for deltagelse i kommunalpolitiske beslutningsprocesser og for kommunernes interne organisation. Det konkluderes, at der indtil videre ikke er meget, der tyder på, at de kommunale demokratiske strukturer har forandret sig væsentligt med anvendelsen af IKT i kommunerne. Det er således ikke blevet lettere at kontrollere, hvad der foregår i de kommunale forvaltninger, og det er ikke blevet lettere at få adgang til beslutningsprocesserne. Samtidig er kommunerne ikke i særlig høj grad begyndt at organisere opgavevaretagelsen på nye måder. Af samme grund mener Sune Johansson, at ideen om, at anvendelsen af IKT mere eller mindre automatisk fører til øget produktivitet, bedre service, større åbenhed, øget politisk deltagelse og mere demokrati i bl.a. kommunerne, må kendetegnes som en myte; men en myte, som har været nødvendig for at legitimere de administrative forandringer, der har fundet sted i kommunerne i løbet af 1990'erne.

I kapitel 12 ser Lars Torpe ligeledes på, hvor kommunerne står i dag, når det drejer sig om anvendelse af IKT i demokratiske processer. Et indblik heri kan fås ved at se på, hvilke applikationer af relevans for den demokratiske proces der findes på kommunernes hjemmesider. Der er derfor blevet lavet en undersøgelse af samtlige 275 kommuners hjemmesider i foråret 2002 med henblik på at afdække, dels i hvilket omfang hjemmesiden bruges som et redskab for information, som kan give borgerne indsigt i lokalpolitik og dermed understøtte den lokalpolitiske meningsdannelse, dels i hvilken udtrækning hjemmesiden bruges som et redskab for borgerdeltagelse; både når det drejer sig om menings- og preferencetilkendegivelse og om dialog og debat. Undersøgelsen viser for det første, at der er stor forskel mellem de kommuner, der samlet set klarer sig bedst, og dem, der klarer sig dårligst, målt på et samlet demokrati-indeks. For det andet viser den, at kommune-størrelse er en vigtig faktor bag variationerne. De større kommuner klarer sig gennemgående bedst, ligesom de rige kommuner gennemgående klarer sig bedre end de fattige. Borgmesterens partifarve spiller derimod ingen rolle. Herudover viser undersøgelsen, at det kun er 18 pct. af kommunerne, der tilbyder borgerne et debatmodul, og kun to pct., der tilbyder chat med politikerne. Det er indtil videre kun få borgere, der anvender disse fora, og blandt dem er der mange gengangere. Men erfaringerne viser også, at nettet kan blive et nyttigt supplement til de øvrige medier og giver nogle debatmuligheder, som de øvrige medier savner.

I kapitel 13, som er skrevet af Kim Viborg Andersen, er emnet ligeledes digitaliseringen af det lokale demokrati. Synsvinklen er dog væsentlig

anderledes end i de to foregående kapitler, idet der for det første insisteres på, at denne digitalisering ikke kan diskuteres isoleret fra den til rådighed stående teknologi og de omkostninger, der er forbundet med implementeringen af denne, og for det andet ved, at fokus fortrinsvis er på de kommunale institutioner. Konkret foretages en undersøgelse af tre kommuner (en mindre, en mellemstor og en stor kommune), hvor byråd og udvalg, skoleområdet, ældreområdet samt daginstitutionsområdet analyseres. For hvert af disse områder undersøges en række mulige felter for digitalisering af brugerkontakten/inddragelsen, og graden af digitalisering måles. Det vises, at den store kommune generelt har en større digitaliseringsgrad end den lille og mellemstore kommune, og der peges på, at dette kan skyldes, at de marginale omkostninger ved at inddrage flere deltagere øges til et vist punkt, hvorefter det falder. Større kommuner vil derfor have større økonomiske fordele af en digitalisering end små. Herudover vises det, at byrådene generelt har været i centrum for den digitale indsats, mens indsatsen på skoleområdet er varierende, ringe på daginstitutionsområdet og kun god på ældreområdet i den store kommune. Der peges på, at dette kan skyldes, at det generelt forholder sig sådan, at de marginale omkostninger ved digital brugerinddragelse overstiger omkostningerne ved konventionel brugerinddragelse.

I kapitel 14 sætter Birgit Jæger fokus på, om det er muligt for såkaldt „svage grupper“ i samfundet at opnå større politisk indflydelse gennem brug af informationsteknologi. Gennem en analyse af tre ældreråd i det sydfynske vises det, hvorledes IKT har medvirket til at gøre disse ældreråd mere bevidste om deres egen rolle i det lokalpolitiske styringsnetværk, og hvorledes IKT har medvirket til at styrke dem og give dem øget politisk indflydelse. Afslutningsvis peges der dog på, at hvis andre ressourcessvage grupper skal ind i en lignende udviklingsproces, er det vigtigt, at de har en form for organisering at støtte sig til, samt at der tilføres særlige ressourcer til processen.

I kapitel 15, som er skrevet af Jens Hoff, trækkes bogens hovedkonklusioner op. Det fastslås her for det første, at vi er trådt et afgørende skridt ind i informationsamfundet, hvilket kan aflæses gennem det kraftfulde, men ujævne gennemslag, det „informationsteknologiske paradigme“ har haft på alle samfundsmæssige områder, herunder også det politiske. IKT har i udgangspunktet et radikalt socialt rekonstruktionspotentiale, men spørgsmålet om, hvorledes dette sætter sig igennem, afgøres i høj grad af det gensidige betingelsesforhold mellem hard- og softwareudviklingen

(inklusive netværker mv.) og sociale og politiske praksiser og diskurser. IKT skaber således, qua sin informationsbehandlingskapacitet, særdeles gode muligheder for en automatisering af magtudøvelsen, men skaber også, især gennem udviklingen af internettet, muligheder for at etablere nye offentligheder og global socialisation, som er uden fortilfælde i historien. Informationssamfundet rummer altså muligheder både for nye, voldsomme magtkoncentrationer til støtte for eksisterende eller nye politiske autoriteter og muligheden for en decentralisering af magt gennem udfordringen eller opløsningen af eksisterende politiske autoriteter.

Uden her at gå nærmere ind i en definition af magt, eller hvorledes denne konkret udspiller sig i informationssamfundet (se især kapitel 2), kan man sige, at det, vi ser tegne sig, er etableringen af en ny eller alternativ politisk autoritetsstruktur. Etableringen af en ny politisk autoritetsstruktur i informationssamfundet betyder også, at politikken i informationssamfundet får nye fikspunkter. Det, der kommer til at lide under denne udvikling, er de traditionelle fikspunkter for politikken; de nationale og lokale repræsentative politiske strukturer. *I et demokratisk perspektiv er denne udvikling stærkt problematisk, fordi politikken så at sige har „forladt“ demokratiet.* Politikken er „eksploderet“ og befinder sig mange andre steder end i de nationale parlamenter, kommunalbestyrelser og byråd; på nye områder, som ikke i udgangspunktet er underlagt demokratiske procedurer og normer.

Denne udvikling skaber store udfordringer for demokratiet. Den rejser således på den ene side spørgsmålet om mulighederne for en demokratisering af de nye politiske autoriteter eller skabelsen af globale demokratiske institutioner, jf. hele globaliseringsdebatten, og aktualiserer spørgsmålet om demokrati som en etisk udfordring for det enkelte individ. På den anden side rejser den spørgsmålet om, hvad de traditionelle repræsentative politiske institutioner stiller op i lyset af denne udvikling.

Givet at disse institutioner stadig spiller en stor rolle for fordelingen af værdier i et samfund som det danske og for udbredelsen og fastholdelsen af en politisk, demokratisk kultur, er det interessant at se, hvorledes de tackler denne situation. I denne bog er fokus især på, hvilken rolle IKT spiller i denne sammenhæng.

NOTER

1. Dette vil der forhåbentlig blive rådet bod på, når der begynder at foreligge resultater fra MODINET-projektet, et stort tværdisciplinært projekt om „Medier og demokrati i netværkssamfundet“, som løber i perioden 2002-2005, og som er finansieret af forskningsrådene med 23,5 mio. kr. Se www.modinet.dk
2. For den særlige danske version af denne historie, se kapitel 6.
3. Castells (1996: 65) taler om dem som „multi-edged“.
4. G7-landene er USA, Tyskland, Japan, Frankrig, Storbritannien, Canada og Italien og er traditionelt blevet anset for verdens førende økonomier. Landene afholder topmøder vedrørende verdensøkonomien med jævne mellemrum. I midten af 1990'erne blev gruppen udvidet med Rusland, og der tales nu om G8-landene.
5. I den engelsksprogede litteratur om parlamentsmedlemmers roller sondres der ofte mellem en *trustee role* og en *delegate role*. *Trustee*-rollen er den rolle, hvor medlemmet forventes at varetage almenhedens eller nationens interesse kun bundet af sin samvittighed, mens *delegate*-rollen er den rolle, hvor medlemmet fungerer som repræsentant for bestemte grupper i samfundet. Det, vi her kalder delegeret-rollen, svarer altså til, hvad der på engelsk kaldes *the trustee role*, mens det, vi her kalder repræsentant-rollen, svarer til, hvad der på engelsk kaldes *the delegate role*. Dette er nævnt, da vores begrebsbrug muligvis kan give anledning til forvirring (se i øvrigt Coleman & Gøtze, 2002).

LITTERATUR

- Beck, Ulrich (1997/1986). *Risikosamfundet – på vej mod en ny modernitet*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel (2001). *The Internet Galaxy. Reflections on Internet, Business and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman, Stephen & John Gøtze (2002). *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London: Hansard Society.
- Deibert, Ronald J. (2003). „Black Code: Censorship, Surveillance and the Militarization of Cyberspace“. Paper prepared for the International Studies Association Conference, Portland, USA. February.
- Forester, Tom (1993). *Silicon Samurai: How Japan Conquered the World Information Technology Industry*. Oxford: Blackwell.
- Freeman, Christopher (1988). „Preface to part II“, pp. i Giovanni Dosi et al. (eds.). *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter.

- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (2000). *Runaway World*. Cambridge: Polity Press.
- Kuhn, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Taylor, John A. (1998). „Informatization as X-ray. What is Public Administration of the Information Age?“, i Th. M. Snellen & W.B.H.J. van den Donk (eds.). *Handbook in the Information Age*. Amsterdam: IOS Press.
- Wittel, Andreas (2001). „Towards a Network Sociality“. *Theory, Culture and Society*, 18, 6:51-76.

POLITIK, MAGT OG DEMOKRATI I INFORMATIONSSAMFUNDET.

EN TEORETISK RAMME

JENS HOFF & FLEMMING BJERKE

INDLEDNING

Formålet med dette kapitel er først og fremmest at præsentere den teoretiske ramme for denne bog, som den er blevet diskuteret i forfattergruppen og videre har udviklet sig, efterhånden som arbejdet med bogen er skredet frem. I kapitlet vil for det første vores teknologiforståelse blive præsenteret. Dernæst skal vi se på spørgsmålene om magt, politik og demokrati i informationssamfundet og i den forbindelse (igen) diskutere spørgsmålet om information og informationssamfundet. Vi skal her bl.a. problematisere visse af Castells' antagelser.

Den teoretiske ramme har dannet udgangspunkt for samtlige kapitler i bogen. Rammen er dog blevet anvendt selektivt, således at nogle af kapitlerne forholder sig til den demokratiforståelse, der udvikles nedenfor, andre til magt- og politikforståelsen. Ingen af kapitlerne forholder sig til den samlede ramme, hvilket er forståeligt, al den stund den samlede ramme som nævnt først er blevet udviklet i løbet af arbejdet med bogen og således må ses som et resultat af den proces, arbejdet med de andre kapitler har indebåret.

Udfordringen til en teoretisk ramme på dette område er, at den på den ene side skal åbne mulighed for at indfange og beskrive de globale og transnationale institutioner og processer, som sætter rammer for de nationale og lokale muligheder på det informationsteknologiske og -politiske område og på den anden side også skal åbne mulighed for at beskrive, hvorledes enkeltpersoner, fællesskaber eller organisationer alligevel, og af og til på trods af disse rammer, kan påvirke og forme de informationsteknologiske anvendelser i politik og forvaltning og dermed afgøre informationsteknologiens demokratiske konsekvenser.

Vi mener, at det er lykkedes at oparbejde en sådan teoretisk ramme gennem den praksisorienterede konstruktivistiske teknologiforståelse, den procesorienterede magtforståelse, den identitetsfokuserede politikforståelse samt den diskursive tilgang til demokrati, som præsenteres nedenfor.

TEKNOLOGIFORSTÅElsen

En tilfredsstillende forståelse af, hvad informations- og kommunikationsteknologi er, og hvorledes de maskinelle og menneskelige praksisser, som får denne teknologi til at fungere og udvikles i et utal af sammenhænge, kan forstås og beskrives, kræver både en „teknisk“ betonet redegørelse for, hvad hard- og software er og kan, og hvorledes informationsbehandling og -distribution foregår i informationssamfundet, og en mere samfundsvidenskabelig betonet redegørelse for, hvorledes disse sammenhænge erkendelsesmæssigt er blevet beskrevet eller kan beskrives. Man kan sige, at udfordringen på dette område i høj grad går på at forsøge at forene disse to typer af analyser i en samlet teoretisk ramme, som kan danne udgangspunkt for analyser af de magtmæssige, politiske og demokratiske aspekter af informationssamfundet.

SOFTWARE

Lad os først se på de såkaldt „tekniske“ dimensioner af IKT, der, som vi hurtigt skal se, ikke kan reduceres til ren teknik. Det centrale i den informationsbehandling, der foregår i computere, er software, og det kan indledningsvis være nyttigt at samle op, hvad software egentlig er. Software er ikke teknologi i almindelig forstand, men udgør et ekstra lag mellem hardware og praksisser. Software spiller en særlig rolle, som på afgørende punkter afviger fra hardware:

Software udgøres af programmer, der adskiller sig fra hardware ved at være *en særlig type sprog*, der giver instruktioner om, hvordan man *opbevarer, overfører og ændrer abstrakt information (data)*. Kernen i computeren, processoren, arbejder udelukkende med abstrakt information. Med abstrakt information menes:

1. Informationen repræsenterer eller kan repræsentere noget.
2. Informationen behandles uden hensyn til, hvad den repræsenterer.
3. Informationen er alene karakteriseret ved dens orden og værdi (o/i).

Programmer er også abstrakt information, for så vidt de på en computer består af orden i værdierne o/i , men programmer er endvidere funktioner, der styrer omdannelse af abstrakt information, dvs. ændrer dens orden og værdi. Programmer anvendes også på programmer.

For at en computer og dens informationsomdannelse skal gøres anvende-

lig, må der etableres fortolkningsfunktioner, der forbinder abstrakt information med konkrete fysiske ændringer i computerens omgivelser (fx skærm, tastatur, mus, netforbindelse og printer).

Det nye ved computeren er altså, at abstrakt informationsomdannelse bruges til at frembringe fysiske ændringer. Det nye er altså ikke så meget et spørgsmål om viden, for så vidt man ved viden forstår repræsentation af realitet, men vedrører snarere tænkning og bearbejdning af viden. I og med computerne omdanner information for os, „tænker“ de for os. Dermed ikke være sagt, at de „tænker“ ligesom mennesker, eller at de er på vej til at overtage hele vores tænkeevne og lignende. Det konstateres blot, at computere udfører processer, der ville have krævet tænkning, og det er i kraft heraf, at de i en vis udstrækning kan erstatte visse aktiviteter, som tidligere forudsatte menneskelig tænkning. E-post er et udmærket eksempel: Der kræves ikke mere mennesker til at sortere og fordele post, fordi det ikke kræver mennesker at læse adresser og herudfra fordele posten. Men den form for „tænkning“, som computere kan udføre, udføres med en hastighed og i en mængde, som er langt hinsides den menneskelige tænkeformåen, hvilket betyder, at en lang række processer, som tidligere ville være umulige på grund af utilstrækkelig tænkekapacitet, i dag er mulige.

Computerne er altså først og fremmest i stand til at „tænke“ for os, men de er også i stand til at lagre viden for os, idet de muliggør omdannelse af fysiske udtryk, som repræsenterer viden, til abstrakt information og omvendt. Desuden kan computere producere viden, hvis de fysiske udtryk er målinger, som lagres som abstrakt information og eventuelt omarbejdes, inden de repræsenteres i passende fysiske udtryk. Dermed kan computere under visse omstændigheder automatisere vidensproduktion. Altså er det epokegørende i forbindelse med viden, at computere tænker og anvender viden, lagrer og organiserer viden og producerer viden. I den forstand er informations-samfundet et ikke-viden-samfund, idet det i et vist omfang fritager menneskene for at vide og tænke. Når dertil føjes computernetværkene, bliver konsekvensen, at tænkning, anvendelse af viden og omdannelse af information sker i netværk. Det vil sige, viden kan spredes og organiseres i netværk, og den tænkning og vidensproduktion, computere ét sted har foretaget, indgår i andre computers tænkning, vidensomdannelse og vidensproduktion. Det er klart, at det, der muliggør disse processer, er programmering, dvs. det er information om (omdannelse af) information, der er grundlaget. Således er der egentlig tale om *meta-informationssamfundet* snarere end informations-samfundet. I meta-informationssamfundet er mennesket i stadig højere grad

nødt til at koncentrere sig om metainformation, fordi informationsmængden, der frembringes, organiseres og lagres, er overvældende stor og kompleks. Vi vender tilbage til, at dette også karakteriserer internettet.

At IKT kan erstatte menneskelig tankevirksomhed åbner mulighed for nye former for automatisering af arbejde og privatliv, idet det er blevet muligt at automatisere, forøge og accelerere praktiske og kommunikative processer, der tidligere ville have krævet menneskelig indgriben og overvågning. Dette fører til, at software griber ind i praksisser ved at erstatte og mangfoldiggøre dem samt automatisere, forøge og accelerere dem, hvilket også gælder en del af kontrollen med og indvirkningen på ting, adfærd og kommunikation. I politisk sammenhæng er det afgørende, at det er blevet muligt at *automatisere magtudøvelse og overvågning*. Overvågning og magtudøvelse, der tidligere skulle foretages af mennesker, kan i betydeligt omfang overtages af computerne, idet såvel registrering af individernes handlinger og kommunikation som meddelelser til dem kan automatiseres gennem computernetværk.

At IKT „tænker“ for os, giver IKT en tvetydig status. På den ene side bevirker softwaren som sagt, at „tænkningen“ tingsliggøres, idet den udføres af programmeret hardware. På den anden side har software en række af de karakteristika, som er særegne for sprog: Den kan kopieres, bruges og udbredes uden at forringes eller nedslides af den grund. Da det er softwaren, der bestemmer computerens funktionalitet (ofte i forbindelse med anden hardware), bevirker dette, at tingslig (og dermed kommunikativ og praktisk) funktionalitet kan kopieres, overføres og lagres med en fysisk lethed, som aldrig er set før. Dette giver en ekstrem konstruktivistisk mulighed, idet ikke alene praksisser, men også diskursive fortolkninger af praksisser, kan omdannes til teknisk funktionalitet. Inden for de begrænsninger, der ligger i teknikken, er teknisk funktionalitet direkte socialt konstruerbar. Det er enestående for IKT, at den præcise sproglige beskrivelse af et program i et programmeringssprog er selve programmet med dets fysiske funktionalitet. Et program skal ligesom alle andre innovationer være gennemtænkt og konsistent, men der er normalt ikke en materialeafprøvningsdimension, hvorved software bliver lettere konstruerbar teknologi end anden teknologi. Det betyder også, at det er forholdsvis lidt krævende at konstruere erstatninger for praksisser (når dette ellers er muligt) eller integration med praksisser. Endvidere bliver det forholdsvis lidt krævende at realisere særlige fortolkninger i softwareform og stabilisere dem i tingslig form. Faktisk bliver det typisk trægheden i ændringer af praksisser og fortolkninger, der bliver

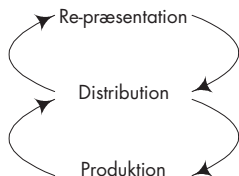
afgørende for teknologiens udvikling. Hertil kommer, at der i princippet ingen grænser er for softwares udbygningsmuligheder og integrationsmuligheder: Da alt i sidste instans består af mønstre af værdierne 0 og 1, kan programmer i princippet altid integreres med hinanden, for så vidt dette er funktionelt. I lyset af hastigheden og mangfoldiggørelsen af tænkningen får IKT dermed et så radikalt socialt rekonstruktionspotentiale, at de sociale systemer har vanskeligt ved at følge med.

SAMFUNDETS INFORMATIONSCIRKULATION

Af ovenstående fremgår det, at computerne ikke alene selv „tænker“ samt producerer, lagrer, fordeler og anvender viden. Computerne benytter sig også af hinandens tænkning og viden. Der etableres således automatiserede „tænkende og handlende“ computernetværk. Overalt interagerer disse computernet med mennesker – ikke mindst præsenterer de information for mennesker. Grundet computerens enorme informationsophobning er det nødvendigt for menneskene at anvende information om information (metainformation) til at indkredse, hvilken information der skal hentes. Herudfra kan der opstilles følgende model for *samfundets informationscirkulation, således som den foregår, når mennesker interagerer i og via computernetværk*. Nederst er borgerne og deres computere som *informationskilder og -producenter* placeret i computernetværk. Disse er selvfølgelig en meget heterogen gruppe, idet ikke alene privatpersoner, men også private virksomheder, offentlige institutioner, politiske organisationer m.m. er kilder til og producenter af information.

Den nederste cirkel i figuren illustrerer, hvorledes en del af den information, som borgerne frembringer, distribueres via computernetværk, så andre borgere kan få adgang til den. Dette danner så grundlaget for ny

FIGUR 2.1.
Informationens dobbeltcirkulation



produktion af information, som så igen kan distribueres osv. Men distribution af information er ikke tilstrækkeligt. Borgerne skal også kunne finde andre borgeres information og kunne udvælge den relevante information. Derfor er *informationsøgning* og *-repræsentation* nødvendig. Der må anvendes metainformation, dvs. information om information, for at ordne og sortere informationen, så det er muligt at finde frem til den relevante information. Den øverste cirkel i figuren viser altså, at der frembringes metainformation til at re-præsentere den distribuerede information, hvilket er nødvendigt for, at distributionen af information kan fungere.

Internettet er et centralt eksempel på denne form for informationscirkulation, men ret beset er også fjernsyn og aviser udmærkede eksempler på den rolle, metainformation spiller. Trailere til fjernsynsprogrammer er netop repræsentation, der som metainformation giver borgerne mulighed for at vælge mellem de distribuerede fjernsynsprogrammer. I avisen får man på én gang distribution (avisen er til salg) og repræsentation (overskrifter). Men også biblioteket er karakteriseret ved denne dobbeltcirkulation mellem informationsdistribution, bøgerne på hylderne, og informationsrepræsentation, kartotekerne (en forløber for internettets søgemaskiner).

TEKNOLOGIDETERMINISME OG DEMOKRATISKE UTOPIER

I den samfundsvidenskabelige litteratur har de ovenstående karakteristika ved informationsamfundet givet anledning til både utopiske og dystopiske forestillinger om, hvad dette betyder for politik og demokrati. Mens man i den dystopiske lejr (Poster, 2001; Davies, 1996; Robins & Webster, 1999) mest har hæftet sig ved de muligheder, som informations- og kommunikationsteknologien giver for overvågning, censur, begrænsning af privatlivets fred og civile rettigheder, har utopisterne hæftet sig ved de potentialer, som IKT efter deres opfattelse besidder, med hensyn til udviklingen af et mere deltagelsesorienteret, egalitært og reflektivt demokrati (Hague & Loader, 1999). Disse potentialer bliver i litteraturen ofte beskrevet således (se Hoff, Löfgren & Johansson, 1999; jf. også Abrahamson et al., 1988):

1) *Øget interaktivitet mellem deltagerne.* I forhold til traditionelle massemedier (som fx tv og radio) skaber den ny teknologi en potentiel mulighed for interaktivitet mellem afsender og modtager. 2) *Indskrænkning af tid og rum.* Vores traditionelle opfattelse af tid og rum som noget bestemt forsvinder, når vi kommunikerer elektronisk. Tidsfaktoren spiller med internettet en betydelig mindre rolle, end den gør i traditionelle medier, og internettet

ophæver også, i alt fald potentielt, sammenhængen mellem territoriet og politisk deltagelse. 3) *Nemmere og mere lige adgang til politiske processer*. Til forskel fra traditionelle medier er „almindelige menneskers“ mulighed for at komme igennem med et budskab til et publikum betydeligt større med moderne IKT. Ydermere bliver måden at kommunikere på mere egalitær, når den foregår elektronisk, hvor det ikke er muligt på forhånd at fastslå deltagerens alder, køn, hudfarve, status mv. 4) *Alle-til-alle-kommunikation*. Internettet lægger i princippet op til en alle-til-alle-debat, hvor traditionelle massemedier er opbygget omkring en én-til-alle-kommunikation. 5) *Nemmere kontrol over større mængder information*. I forhold til papirbaseret information er det med moderne IKT muligt at finde, lagre, systematisere, organisere og registrere store mængder informationer, således at man som borger kan få et betydeligt bedre politisk overblik end tidligere. 6) *Mulighed for både „broadcasting“ og „narrowcasting“*. Hvor IKT generelt egner sig godt til klassisk massekommunikation, så har man med mediet også mulighed for mere præcist at tilrettelægge og formidle informationer beregnet for særlige grupper af mennesker eller skabe lukkede debatfora og nyhedsgrupper om alverdens emner. 7) *Decentralisering af kontrollen med informationer*. Til forskel fra de traditionelle medier, hvor kontrollen med informationer ligger hos de store medieproducenter som fx nationale eller multi-nationale tv-selskaber, kan man som privatperson eller organisation med moderne IKT forholdsvis nemt og billigt selv blive sin egen forlægger eller redaktør og nå ud med sit budskab til et publikum over hele verden.

Analysen af disse potentialer og deres mere eller mindre automatiske omslag i et „stærkt demokrati“ (Barber, 1998) er ikke af helt ny dato. Allerede i 1970'erne og 1980'erne fremmanede, hvad man kan kalde „første generations teledemokrater“, et billede af et fremtidigt demokrati, hvor den demokratiske dialog og beslutningstagen ville finde sted ved hjælp af moderne kommunikations-teknologi (Etzioni, 1972; Toffler, 1981; Naisbitt, 1982). Denne „bølge“ var især båret frem af den hastige udbredelse af kabel-tv og digital telefoni i USA i denne periode, og forestillingerne om teknologiens velsignelser rummede også kommunitaristiske træk, hvor der blev lagt vægt på teknologiens muligheder for at fremme opbygningen af (lokale) sociale netværk og decentralisering.

Disse utopier har i 1990'erne fået en *revival*: denne gang med internettet som omdrejningspunkt. Teledemokrater er blevet afløst af cyberdemokrater, som synes at findes i to aftapninger: en libertær, frihedsorienteret variant og en kommunitær eller fællesskabsorienteret variant. Den første variant

lægger især vægt på størst mulig individuel frihed, minimal statsintervention i elektronisk kommunikation (og i al almindelighed) og maksimale muligheder for kommerciel udnyttelse af internettet. Denne gruppe tegnes bl.a. af foreningen Electronic Frontier Foundation, internetguruen Ester Dyson et al. og støttes af den stærke IT-industri og -lobby. Den har bl.a. markeret sig i en række sager, hvor myndighederne har forsøgt at sætte grænser for eller regulere indholdet af borgernes elektroniske kommunikation (fx vedrørende The Indecency Act, the Clipper Chip) og i forsvaret for retten til fri kryptering. Efter 11. september har gruppen dog været ret tavs og lader nu til at være indstillet på en række begrænsninger af hensyn til „den nationale sikkerhed“. Den anden variant lægger især vægt på internettets muligheder for at opbygge borgernes sociale kapital, på opbygningen af lokalt forankrede netværk (*community networks* eller *Free-nets*) og på mulighederne for at fremme direkte demokrati. Denne gruppe tegnes bl.a. af personer som Howard Rheingold (1993), og dens diskussioner trives på websites som the WELL og Minnesota E-Democracy, skabt af personer som Steven Clift og G. Scott Aikens (se Linaa Jensen, 2001; Scott Aikens, 1999).

Fælles for de „gamle“ teledemokrater og de „nye“ cyberdemokrater er imidlertid, at de, i øvrigt i lighed med de fleste af dystopisterne, i større eller mindre udstrækning må siges at være teknologideterminister.¹ Heri ligger, at de ser forholdet mellem teknologien (IKT) på den ene side og politik og demokrati på den anden side som direkte og kausalt. Teknologien er den uafhængige variabel og output; dvs. effekten på politik og demokrati er så at sige bestemt på forhånd. De teknologiske genstande (artefakter²) eller teknologiske systemer ses im- eller explicit som havende en bestemt rationalitet og en bestemt telos – en indbygget fremtid – som uundgåeligt vil udfolde sig på tværs af tid og sted.

Teknologideterminismen, hvad enten det er i en stærk eller svagere variant, har trods megen kritik stadig et kraftigt tag i langt størstedelen af de hard- og softwareleverandører, firmaer, politikere, administratorer og almindelige borgere, som er aktører i spillet om den samfundsmæssige anvendelse af IKT. I så væsentlige dokumenter for IT-udviklingen som fx Al Gores *The National Information Infrastructure: Agenda for Action* fra 1993, Bangemann-rapporten fra 1994 og herhjemme den samtidige Dybkjær og Christensen-rapport (*Informationssamfundet år 2000*, Forskningsministeriet, 1994), ses den teknologiske udvikling som et tog, hvis retning eller hastighed ikke kan ændres, men som det gælder om at springe på så hurtigt som muligt, hvis man vil have del i alle informationssamfundets velsignelser (Johansson,

2001; Mortensen, 2001). Og teknologi-determinismen er forståelig, for har vi ikke alle oplevet, hvordan bestemte teknologiske artefakter dikterer vores adfærd? Hvordan en bil, elektriske installationer eller et stykke software tillader, muliggør eller forhindrer os i at gøre bestemte ting. For de fleste mennesker vil disse artefakter repræsentere „facts“ eller „realiteter“; noget, som vi må leve med og ikke kan gøre ret meget ved. Og efterhånden som teknologien udvikler sig, tilpasser vi os, fordi der ikke synes at være andre valgmuligheder. Disse hverdagsobservationer af, hvordan teknologien synes at determinere vores adfærd, fører let til, at vi tillægger de teknologiske artefakter en selvstændig handleevne. Vi „glemmer“ så at sige, at de er menneskelige konstruktioner, og omfanget af „glemslen“ stiger måske oven i købet med væksten i de tekniske systemers kompleksitet. Denne „overføring“ af en selvstændig handleevne til teknologiske artefakter er grundlaget for teknologisk determinisme. Det kan vises, at denne opfattelse er dybt rodfæstet i vestlig kultur, men den synes i øvrigt også at trives fint i andre kulturer. Den er derfor formodentlig langt sværere at gøre op med, end dens kritikere forventer (se Smith & Marx, 1994).

Vi skal ikke her komme nærmere ind på de yderligere grunde, der er til, at et opgør med teknologideterminismen er vanskeligt, men det synes oplagt, at det spiller en rolle, at bestemte aktører har en interesse i en bevarelse af en deterministisk teknologiforståelse, ligesom det spiller en rolle, at alternative forståelser som fx den såkaldte SCOT-approach (*Social Construction of Technology nedenfor*) på meget afgørende vis bryder med naturvidenskabelig videnskabsopfattelse og derfor har svært ved at trænge igennem i disse kredse.

Teknologideterminismen er med andre ord ikke kun et problem hos en gruppe amerikanske tele- eller cyberdemokrater, men også hos den langt større gruppe af, hvad vi vil kalde „realister“, som udgøres af de fleste af de ovennævnte hard- og softwareleverandører, firmaer, politikere, administratører og almindelige borgere, men også af de fleste samfundsvidenskabelige forskere på IKT-området. „Realisterne“ lægger afstand til den teleologiske teknologideterminisme og anser denne for at være en for simpel måde at anskue tingene på. De mener, at der er andre forhold end teknologi, der spiller en rolle for den betydning, teknologien kan få for samfundet, og at disse faktorer også må analyseres og forstås. Det drejer sig fx om politiske beslutninger, organisationsstrukturer, teknokratisk magt etc. (for et tidligt eksempel se fx Danziger, et al., 1982). Realisterne ser imidlertid stadig IKT som en ydre kraft i forhold til fx demokratiske institutioner og politiske

processer, og de taler derfor om IKT'ens *effekter* eller påvirkning af demokratiet. Disse effekter kan efter realisternes opfattelse isoleres, studeres og måles, hvorved deres gode og dårlige sider kan afdækkes og vejes op mod hinanden (se fx van de Donk, et. al., 1995). Denne type af *impact-* eller effekt-forskning har været dominerende i den samfundsvidenskabelige forskning i IKT i 1990'erne (i fx organisations- og forvaltningsforskningen og politologien). *Impact-*forskernes opfattelse af forholdet mellem IKT og samfund udgør imidlertid, ligesom utopisternes, efter vores opfattelse en blokering for en dybere forståelse af de processer og kræfter, som er på spil, når informations- og kommunikations-teknologien væves ind i politiske og demokratiske processer. Særligt er det problematisk, at synsvinklen i høj grad synes at udelukke, at vi som almindelige IKT-brugere og/eller demokratiske og politiske borgere og brugere kan gøre en forskel i forhold til den måde, hvorpå IKT vinder indpas i politiske og demokratiske processer. Skal denne udvikling ikke kun være en sag for hard- og softwareleverandører og politiske og administrative eksperter, er det vigtigt, at der ikke blot praktisk/politisk, men også teoretisk findes måder at skabe større rum for menneskelig handlen på. Vi vender os derfor nu mod et sådant teoretisk forsøg: den praksisorienterede konstruktivistiske teknologiforståelse.

DEN PRAKSISORIENTEREDE KONSTRUKTIVISTISKE TEKNOLOGIFORSTÅELSE

Et godt udgangspunkt for en ikke-deterministisk forståelse af IKT's betydning i forhold til politik og demokrati er at fokusere på de politiske praksisser, i hvilke IKT spiller en rolle: hvad vi andetsteds har kaldt *teknologisk medierede innovationer i politiske praksisser* eller TMIPPs (Hoff, Horrocks & Tops, 2000). Det kunne fx være folketingspolitikeres brug af internettet til fremskaffelse af information (se kapitel 8), ældreråds forsøg på at bruge internettet til at få politisk indflydelse (se kapitel 14), brug af internettet til organisering af politisk protest (se van de Donk et al., 2003), osv.

Udgangspunktet for TMIPPs er den empiriske synlige interaktion mellem det teknologiske artefakt, de menneskelige aktører og de institutionelle rammer, inden for hvilke teknologien finder anvendelse. Sådanne politisk-teknologiske praksisser finder imidlertid ikke sted i et ahistorisk eller rumligt vakuum, men er altid praksisser i en „strukturens dualitet“ (*duality of structure*; Giddens, 1979; 1984; Orlikowski, 1988; 1989; 1992). Som sådan

udtrykker de både de begrænsende og muliggørende karakteristika ved de institutioner, inden for hvilke de finder sted; deres historie, kultur, regler, ressourcer, rutiner mv. Praksisser er handlinger af aktører/individer, der, som Giddens udtrykker det, „altid kunne have handlet anderledes“. Praksisser repræsenterer derfor det uventede, det nye, endog det revolutionære, men selvfølgelig også, som oftest, den kedsommelige gentagelse af rutiner inden for eksisterende institutioner. Institutioner på deres side er, siger Giddens, blot regulariserede (ofte gentagne, formelt eller uformelt kodificerede) praksisser.

Praksisser er således altid organiserede sansninger og handlinger, men March og Olsen (1989) gør opmærksom på, at praksisser også, i alt fald i deres reproduktive tilstand, repræsenterer en bestemt „hensigtsmæssighedslogik“ (*logic of appropriateness*); dvs. at de (også) udtrykker den dominerende fortolkning inden for et felt/en institution/en organisation af, hvordan et bestemt job, en bestemt funktion eller en bestemt handling bør udføres. Dette betyder, at praksisser ikke blot kan ses som fysiske handlinger, men også udtrykker en bestemt forståelse af en selv og andre/omverdenen i en given sammenhæng.

Begynder man at se praksisser (også) som fortolknings- eller menings-systemer, og begynder man at diskutere, hvordan bestemte fortolkninger er blevet dominerende, åbner man en forskningsdagsorden, som er meget forskellig fra både teknologideterministernes og „realisternes“. Således må man se teknologiens samfundsmæssige betydning som ikke alene betinget af den praktiske omgang med den, men også af fortolkningerne af teknologien og praksisserne. Interaktionen mellem praksisserne og deres diskursive repræsentation er afgørende for teknologiens betydning. Eftersom diskurserne og praksisserne er forudsætninger for hinanden og gensidigt påvirker hinanden uden at være spejlbilleder af hinanden, må en analyse af teknologiens sociale betydning derfor indebære en analyse af, hvorledes dens anvendelse er dobbelt socialt konstrueret.

Skal man forstå, hvorledes praksisser er socialt konstruerede, og vil man give sig af med en socialkonstruktivistisk analyse, har man i princippet hele arsenalet af social-konstruktivistiske tilgange til rådighed (Wenneberg, 2000). I forbindelse med teknologi er det dog især den såkaldte *social construction of technology* eller SCOT-tilgang, som påkalder sig opmærksomhed.

Det, at forskellige aktører kan have forskellige fortolkninger eller forståelser af det samme teknologiske artefakt, eller TMIPP, er én af de grundlæggende forestillinger i SCOT-tilgangen. I denne handler den „sociale

konstruktion af teknologi“ således om, hvorledes denne fortolkningsmæssige fleksibilitet reduceres eller elimineres gennem processer, der betegnes som „stabilisering“ og „lukning“ (Bijker, 1995; Latour & Woolgar, 1979).

I SCOT-tilgangen er der fire begreber, der er nyttige i forbindelse med en forståelse af magt, politik og demokrati i informationsområdet: 1) „teknologiske rammer“ (*technological frames*), 2) „fleksibel fortolkning“ (*flexible interpretation*), 3) „stabilisering“ (*stabilisation*), og 4) „lukning“ (*closure*).

En „teknologisk ramme“ repræsenterer en bestemt opfattelse af problemer og løsninger i forhold til en given teknologi og knytter an til en bestemt praksis. En „teknologisk ramme“ ses endvidere som knyttet til en eller flere aktører i samfundet; hvad SCOT-tilgangen kalder „relevante sociale grupper“. Studerer man opbygningen af teknologiske rammer i praksis (se fx Jæger, 1995) bliver det klart, at udviklingen og anvendelsen af teknologi indeholder mange flere elementer, end det vi normalt opfatter som teknik. Der indgår således typisk også politiske, demokratiske, økonomiske, organisatoriske og måske endog personlige elementer i en teknologisk ramme. Begrebet „fleksibel fortolkning“ dækker som nævnt over, at et givet teknologisk artefakt eller en teknologisk praksis altid kan forstås eller fortolkes på en anden måde (end den dominerende). I SCOT-tilgangen kan man således i realiteten tale om lige så mange forskellige teknologiske artefakter, som der er fortolkninger.

Med begreberne „teknologisk ramme“ og „fleksibel fortolkning“ foretager SCOT-tilgangen en dekonstruktionsanalyse af et givet teknologisk artefakt eller en teknologisk praksis. Herefter giver tilgangen sig i kast med en social konstruktion af artefaktet ved hjælp af begreberne „stabilisering“ og „lukning“.

„Stabilisering“ er en proces, der foregår inden for den enkelte „socialt relevante gruppe“, hvor gruppen ender med den samme fortolkning af, hvad teknologien er for en størrelse. Processen opbygger med andre ord den fælles „teknologiske ramme“. Bijker (1995) beskriver (ideelt) processen i lingvistiske termer som en retorisk analyse, hvor „modaliteter“ lægges til eller fjernes fra udsagn om videnskabelige data i forsøgene på gennem dem at konstruere „videnskabelige fakta“.³

„Lukning“ betegner så den proces, hvorigennem der sker en reduktion af den fortolkningsmæssige fleksibilitet. Lukning afslutter kontroverserne om fortolkningen af en bestemt teknologi, og lukningsprocessen rummer mere eller mindre åbne kontroverser og magtkampe mellem de forskellige „relevante sociale grupper“.

Begrebet „teknologiske rammer“ er nyttigt i forhold til TMIPPs. Det klargør, at der næsten altid vil være forskellige fortolkninger af, hvordan bestemte teknologiske artefakter skal bruges i politik, og at disse fortolkninger typisk er knyttet til bestemte aktører som fx bestemte ministerier, udvalg, erhvervsorganisationer, sociale bevægelser mv.⁴

DISKURS, MAGT OG KRITIKKEN AF SCOT

Der er imidlertid forskellige problemer i SCOT-tilgangen, men vi skal her kun opholde os ved dem, der er af direkte relevans for forholdet mellem IKT, politik og magt. For det første er tilgangen således ikke i stand til at forklare, hvorfor nogle udfald af stabilisering og lukningsprocesserne synes meget mere sandsynlige end andre. Indførelsen af et institutionsbegreb som i fx den sociologiske nyinstitutionalisme (se March & Olsen, 1989, som jo i øvrigt er stærkt inspireret af Giddens) ville have været en stor hjælp her. Et institutionsbegreb, der ser institutioner som regulariserede praksisser, der over tid har bundfældet sig, og som derfor fungerer som „kilder til orden og stabilitet i en interaktiv verden, der ellers synes at være temmelig kaotisk“ (March & Olsen, 1989: 53), kunne således have bidraget med en forståelse af, hvordan der over tid skabes bestemte fortolkninger og handlingslogikker, der gør nogle udfald mere sandsynlige end andre.⁵

Det andet problem i SCOT-tilgangen er dens forhold til social forandring. Hvad der sker, når der først én gang er sket en „lukning“, er ikke klart, medmindre svaret er evig reproduktion af en bestemt forståelse af et teknologisk artefakt. En bedre forklaring på lukningsprocessen og en type forklaring, som i øvrigt er helt kompatibel med de begreber, der er behandlet ovenfor, findes i diskursteorien, særligt således som den er udformet hos Foucault og Laclau og Mouffe.

Diskursbegrebet er hos Foucault *modeller for tekstproduktion* (jf. dispositivbegrebet). Diskurser karakteriseres på fire niveauer (Foucault, 1969: kap. II.III-VI og III.II): Diskursen har en relation til objekter uden for den selv (kap. II.III), som modaliseres af en tilknyttet subjektivitet (kap II.IV). Denne refererende funktion, som diskursen udøver og konstituerer, bearbejdes med begreber og successionsregler (kap. II.V) af en strategisk subjektivitet, der organiserer diskursen efter diskursive strategier (kap II.VI). Det, som Laclau og Mouffe kalder diskurs, synes i høj grad at svare til, hvad Foucault kalder diskursive strategier. Diskursive strategier er blandt andet karakteriseret ved diffraktionspunkter, der ordner diskurserne ud fra forskelle og ligheder og

derved strukturerer en diskursiv totalitet. Diskursive strategier, der er dominerende, vil vi med reference til Laclau og Mouffe kalde *hegemonier*. For Foucault kan et hegemoni (en dominerende strategi) kun være en udgave af den diskursive model, som genererer forskellige diskursive strategier. For Laclau og Mouffe er hegemonier kun i stand til delvis at fastfryse (stabilisere) eksisterende sociale elementer eller identiteter. En diskurs er kun mulig, hvis alternative betydninger holdes væk. De elementer, der i en hegemonisk diskurs har denne funktion, kalder Laclau og Mouffe „flydende betegne“ (*floating signifiers*), som på grund af deres „meningsoverskud“ ses som råmaterialerne for skabelsen af nye diskurser eller for reartikuleringen af de eksisterende. For Foucault er et hegemoni derimod blot en af de diskursive muligheder, som en diskursiv formation muliggør. Under alle omstændigheder er diskurser ikke lukkede enheder, og identiteter ikke færdigdannede, ligesom betydninger ikke fastlægges fuldstændigt. Hvad hegemonier gør, er, at de forsøger at fikse fortolkningssystemer. Analogt med institutioner skaber hegemonier „øer af orden“ i en verden af kaos og alternative fortolkninger ved at stoppe betydningsglidning og kontrollere diskursernes betydningsomdannelser. Dette gøres ved at etablere „nodalpunkter“ eller *master signifiers*, som sammenknytter et antal elementer i en „meningsknude“, der ikke må antastes. På denne måde bliver et nodalpunkt en slags spejl, hvori hegemoniets totalitet kan ses. Dermed tilbyder hegemonibegrebet en forståelse af „lukning“, som er mere tilfredsstillende end den, SCOT-tilgangen tilbyder: I et hegemoni vil dets egen mulige destabilisering altid være til stede.

Hvor hegemoni og diskurs hos Laclau og Mouffe tenderer mod at være sammenfaldende og omfatte hele samfundsformationen, har diskurser for Foucault kun noget at gøre med tegn-praksisser. Ikke-diskursive praksisser og magt har deres selvstændige eksistens og interaktion med det diskursive. Det bliver dermed meningsfuldt at skelne mellem diskurser og teknologi, og lokale hegemonier kan ud fra det synspunkt eksistere inden for forskellige diskurser og teknologifelter. Laclau og Mouffes hegemonibegreb rejser i den forbindelse spørgsmålet om, i hvilket omfang der findes et totaliserende hegemoni, der omfatter og indoptager sådanne lokale hegemonier.

SAMMENFATNING: IKT, PRAKSIS, DISKURS OG HEGEMONI

IKT må forstås som et samspil mellem fire niveauer: hardware, software, praksisser og diskurser herom (se figur 2.2.). Pilene opad skal læses som „ud-

FIGUR 2.2.

Samspillet mellem hardware, software, diskurs og praksis



gør grundlaget for“. Hardwaren udgør grundlaget for softwaren, softwaren udgør grundlaget for den praktiske anvendelse af IKT osv. Pilene nedad skal læses som „påvirker“ eller „stiller krav til“. Diskurserne i form af hegemonier stiller krav til praksisserne. Praksisserne stiller krav til software osv.

Lad os dermed vende tilbage til problematikkerne omkring teknologisk ramme, fortolkning, stabilisering og lukning samt hegemoni. For det første kan vi konstatere, at pc'en kun en af flere hardware-arkitekturer. Den arkitektur, som IBM spillede ud med i begyndelsen af 1980'erne, endte med at blive dominerende på verdensmarkedet for pc'er. Alternativer som fx Mac blev langsomt presset ud i randen af markedet. Samtidig blev DOS det dominerende styresystem, hvilket også havde at gøre med, at pc'ens styresystem netop var DOS. Imidlertid er DOS og det senere Windows migreret, så det kan anvendes på alle typer computere. Samtidig kan andre styresystemer, først og fremmest Unix-klonerne, køre på alle hardware-platforme. Endvidere er der på softwaremarkederne en stærk tendens til dominans: Microsoft dominerer således på kontorpakkemarkedet og browsermarkedet. Det ses altså, at den stabilisering og det hegemoni, der findes på hardwaremarkedet, ikke nødvendigvis er forbundet med den stabilisering og det hegemoni, der findes på softwaremarkederne. På den anden side er der en betydelig gensidig påvirkning.

Tilsvarende er der en meget stor del af den IKT, der indgår i forskellige politiske praksisser, som tager udgangspunkt i software, som anvendes meget generelt; fx kontorpakker og e-mailprogrammer. Det betyder, at det potentiale for erstatning af menneskelig tænkning og praksis, som disse programmer indeholder, er af meget generel karakter, som giver det en drejning i retning af at understøtte og effektivisere allerede eksisterende politiske praksisser. Der er imidlertid også software under udvikling, som er mere

politisk i sin karakter: overvågningsprogrammer, organisationsprogrammer, content management-systemer osv. Eller rettere: Disse programmer giver muligheder for tilpasninger til specifikke politiske formål. Der findes dog også programmer, der er mere specifikt politiske, fx afstemningsprogrammer og debatmoduler. Dermed stiller de politiske praksisser også krav til software. TMIPP bliver altså til i en vekselvirkning mellem software (og hardware) og politisk praksis. På den ene side ændrer og overtager software- og hardwareinnovationer politiske praksisser. På den anden side fremkommer innovationer i og med, at de politiske praksisser stiller krav til udvikling og tilpasning af software.

Endelig er der en vekselvirkning mellem politiske praksisser og politiske diskurser forstået således, at den overordnede politiske fortolkning i fx et parti er afgørende for dets politiske praksis. På den anden side har de politiske praksisser også en vis autonomi, som tilmed kan føre til ændringer af de politiske fortolkninger. Som det fremgår af gennemgangen af demokratimodellerne sidst i kapitlet, kan man indkredse fire demokratimodeller i forbindelse med IKT. Disse er på den ene side politiske diskurser om, hvorledes demokrati fungerer og bør fungere i informationssamfundet. På den anden side forudsætter alle modellerne TMIPP, som ikke er identiske, men dog overlappende. De teknologisk medierede praksisser har dermed en væsentlig autonomi og ændrer forudsætningerne for demokratimodellerne. Samtidig stiller demokratimodellerne krav om udvikling af software og dertil hørende TMIPP.

MAGT I INFORMATIONSSAMFUNDET

Som nævnt i kapitel 1 indeholder ideen om informationssamfundet og det informationsteknologiske paradigmes dominans en påstand om, at skabelsen, bearbejdningen og transmissionen af viden er blevet den væsentligste kilde til produktivitet og magt i dag. Denne påstand er fremsat af Castells, og lad os derfor se nærmere på, hvorledes han udfolder sin magtteori.

CASTELLS' OPFATTELSE AF MAGT I INFORMATIONSSAMFUNDET

Castells uddyber og præciserer spørgsmålet om magt i informationssamfundet ved at tage udgangspunkt i ideen om, at kommunikation er grundlaget for ethvert samfund/enhver kultur (Castells, 1996: 328-329; jf. Luhmann, 1995).

Med udviklingen i det socio-tekniske system, især med internettets gennembrud, sker der en integration af forskellige former for kommunikation i et interaktivt netværk. Der dannes det, Castells kalder en „Super-Tekst“ eller et „Meta-Sprog“, som for første gang i historien integrerer de skrevne, mundtlige og audiovisuelle elementer af den menneskelige kommunikation i det samme system.⁶ Kun tilstedeværelse i dette digitale og binært organiserede „system“ gør, ifølge Castells (1996: 374), meddelelser kommunikerbare og samfundsmæssigt nærværende. Set fra samfundets perspektiv bliver den elektronisk baserede kommunikation (typografisk, audiovisuel, computer-medieret) derfor lig med kommunikation som sådan. Men prisen for inklusion i dette system er, at man tilpasser sig dets logik, dets sprog, dets adgangspunkter samt dets „kodning“ og „afkodning“. Castells skriver videre, at

opsætningen af adgangsbarrierer til dette kommunikationssystem ... er kritiske kulturelle kampe for det nye samfund, hvis udfald sætter forudsætningerne for de symbolske medierede kampe som udkæmpes i disse nye historiske omgivelser. Spørgsmålet om hvem der er de handlende, og hvem der er de, der handles på, eller i forhold til, ... er i store træk det, der fastlægger magtsystemet („the system of domination“) og frigørelsesprocesserne i informationssamfundet (Castells, 1996).

Castells får her skitseret grundelementerne i en teori om magt i informationssamfundet. På den ene side handler magt altså om *adgang* eller ikke-adgang til kommunikationssystemet. Hvem eller hvordan der opstilles adgangsbarrierer, og hvem eller hvad der ekskluderes eller inkluderes, bliver afgørende for diagnosen af magten. Men magtspørgsmålet er ikke afgjort hermed hos Castells. For at fungere i kommunikationssystemet skal man også, som han skriver, „tilpasse sig dets logik, dets sprog, ... samt dets ‘kodning’ og ‘afkodning’“. Man skal med andre ord *anerkende* systemets måde at fungere på, ligesom systemet skal anerkende en. Spørgsmålet om den dobbelte anerkendelse i kommunikationssystemet diskuterer Castells i andet bind af sit trebindsværk om informationssamfundet som et spørgsmål om identitetsdannelse eller -konstruktion. Han taler her om den afgørende betydning for identitetsdannelsen af, om man er på nettet (som metafor for informationssamfundet) eller ej. Han ser således (jf. også Giddens, 2000) både islamisk, kristen og hinduistisk fundamentalisme som en reaktion på marginalisering i forhold til det globale informationssamfund. Han beskriver således disse bevægelser som defensive identiteter og et udtryk for „the exclusion of the excluders by the excluded“ (Castells, 1996: 9).

Gennem sin påpegning af, at magt i informationssamfundet handler om både adgang/ikke-adgang og anerkendelse/ikke-ankendelse, får Castells forenet de to spor, som en betydelig del af diskussionen om magt i informationssamfundet har kørt i indtil for nyligt. Adgangsdiskussionen er således den diskussion, vi kender så godt herhjemme fra som diskussionen om (det teknologiske) A- og B-holdet, som har raset siden 1980'erne, og som for alvor blev sat på den politiske dagsorden i forhold til informationssamfundet med Dybkjær-Christensen rapporten i 1994. I udlandet har dette spørgsmål været diskuteret under overskriften *the digital divide*, og en større mængde EU- og nationale europæiske forskningsprojekter har været specielt rettet mod denne problematik. Diskussionen om anerkendelse eller identitetsdannelse i relation til det globale kommunikationssystem har hovedsagelig kørt i et spor, der har haft en tendens til at lægge vægt på: 1) informations-samfundets stærkt øgede overvågningskapacitet; dets „Orwellske“ aspekter, hvor informations- og kommunikationsteknologien påvises at styrke især eksisterende bureaukratier og regeringer og disses autoritære træk (se Davies, 1996; Lyon, 1994; Robins & Webster, 1999; van de Donk et al., 1995) og dermed verificerer den såkaldte *reinforcement*-hypotese (Danziger et al., 1982), eller 2) den form for tilpasning eller selvdisciplinering, som individer må underkaste sig, hvis de skal tilpasse sig kommunikationssystemets logik eller „koder“. Undertiden forenes de to perspektiver i en Foucault-inspireret analyse, der lægger vægt på informationssamfundets stærkt øgede muligheder for anonym overvågning og disciplinering gennem indsamling af information om den enkelte og automatisering af magtudøvelsen gennem registrering, censur, patentering, klassificering og standardiseret kommunikation med kunder, brugere eller klienter (Mehta & Darier, 1998; Hannemyr, 2002; Staksrud, 2002).

Det er som sagt Castells' fortjeneste at have forenet de to spor i debatterne om magt i informationssamfundet og klargjort, at magt i informationssamfundet handler om adgang og anerkendelse. Imidlertid kan også de „traditionelle“ magtanalyser siges at have handlet om adgang og anerkendelse, så det er altså ikke anvendelsen af dette begrebspar, som adskiller analysen af magt i informationssamfundet fra tidligere magtanalyser. Der, hvor forskellen kommer ind, er derimod for det første i spørgsmålet om, hvad det er vigtigt at have adgang til. I den traditionelle magtanalyse var det selvindlysende, at det gjaldt om at have adgang til den politiske autoritet, som så at sige var givet på forhånd som parlamentet eller en lokal repræsentativ politisk enhed (amtsråd, kommunalbestyrelse e.l.). I

det globale kommunikationssystem er det imidlertid ikke givet på forhånd, hvad eller hvor den eller de politiske autoriteter er. Tværtimod synes der at finde processer og kampe sted, som handler om forsøg på, gennem mediet eller ved hjælp af mediet, at *konstruere politiske autoriteter*. En sådan politisk autoritet kan udmærket, som fx Bjerke (kapitel 5) argumenterer for, være et privat firma som Microsoft.

Det andet spørgsmål vedrørende adgang, som Castells ikke når så langt med i sin analyse, er spørgsmålet om, hvorvidt adgang er en *tilstrækkelig* betingelse for at have del i magten i informationssamfundet. Er fx frimærkesamleren, der diskuterer frimærker på nettet med andre filatelister, i en position, hvor han udøver magt? Det intuitive svar herpå er nej, og svaret viser, at der er en ting, som Castells mangler at præcisere i forbindelse med adgangsdiskussionen; nemlig at i alt fald den politisk relevante magt hænger sammen med adgangen til *politiske* processer; dvs. processer, der omhandler en autoritativ fordeling af værdier, der har gyldighed for et givet samfund (hvis udseende og karakter i informationssamfundet så kan diskuteres). Castells mangler med andre ord en diskussion af forholdet mellem politik, autoritet og magt, hvilket vi skal se nærmere på nedenfor.

Også når det drejer sig om anerkendelse, er der behov for præcisering af, at anerkendelsen må rette sig imod den politiske autoritet for at være magtmæssig effektiv i politisk forstand. Det må handle om accept og vedkendelse (eller det modsatte) af de fordelinger af værdier, som finder sted af og ved de politiske autoriteter, som forsøger at etablere sig som sådanne i det globale kommunikationssystem. Gennem accepten og vedkendelsen/anerkendelsen sker der en *konstruktion af politisk identitet*, samtidig med at den politiske autoritet autoriseres/legitimeres.

Hvad Castells mangler er med andre ord en definition af politik og en forståelse af sammenhængen mellem politik og magt i det globale kommunikationssystem. Samtidig ligger det latent hos ham, men bliver kun delvist tydeligt i hans analyse, at hverken politiske autoriteter eller identiteter er noget, der kan tages for givet i informationssamfundet, men tværtimod noget, der konstrueres og omkalfatres i en løbende proces.

Den definition af politik, vi anvender her, er allerede fremgået af ovenstående. Det er Eastons (1953: 125-148) gamle, brede, ikke-institutionsbundne definition, der siger, at politik er de processer og aktiviteter, der vedrører den autoritative fordeling af værdier med gyldighed for et samfund. Med hensyn til sammenhængen mellem politik og magt skal vi se nærmere på den nedenfor.

I dette afsnit skal vi for det første ganske kort vise, at også de traditionelle magtteorier – magtens tre ansigter – kan ses som struktureret ud fra kategorierne adgang og anerkendelse. For det andet skal vi vise, at de begrænsninger i forståelsen af, hvad adgang og anerkendelse drejer sig om, som ligger i de traditionelle magtteorier, har ført til en nyudvikling i magtteorien i form af bl.a. Giddens', Laclau og Mouffes og Foucaults bidrag, og at disse nyere magtteorier er betydelig bedre egnede end de traditionelle til at indfange aspekter af magt i informationsfundet.

Som bekendt anlægger Robert Dahl i sit *community power study* af New Haven fra 1961 (Dahl, 1961) et behavioristisk syn på magt, hvor magt defineres som det, at A får sine præferencer eller interesser igennem på trods af B's modstand. Måden, hvorpå man kan konstatere, fx hvem der har magt i et lokalsamfund, bliver derfor ved at se på politiske beslutninger. Jo flere beslutninger, en aktør får igennem, jo større magt har aktøren. Dahl konstaterede så på baggrund af empiriske studier af en række politikområder i New Haven, at det var forskellige aktører, eller koalitioner af aktører, der fik deres interesser igennem og derfor havde magt.

Adgang til politisk autoritet er derfor hos Dahl et centralt element i hans magtteori, men hos ham drejer det sig om adgang til et centralt repræsentativt politisk/demokratisk forum som fx en kommunalbestyrelse. Med hensyn til anerkendelsen af de politiske beslutninger, der bliver taget, eller det, nogle ville kalde det politiske styres legitimitet, er dette ikke noget, der problematiseres hos Dahl. Den politiske autoritet fungerer på baggrund af, hvad Dahl selv kalder en „underliggende konsensus“ (Dahl, 1956), dvs. der er anerkendelse af både elitens beslutninger og hensynet til vælgerne. Politik ses som et „overfladefænomen“ af konflikter og forhandlinger, der udspiller sig inden for rammerne af en normativt integrerende politisk kultur. Politiken er så at sige indkapslet i repræsentative politiske institutioner, hvorfor den vigtigste politiske ressource bliver stemmeafgivning, og det vigtigste led mellem institutioner og politisk kultur bliver de politiske partier.

Den videre udvikling af magtteorien er præget af, at der i stigende grad sættes spørgsmålstegn ved denne „underliggende konsensus“. Bachrach og Baratz' (1972) begreb *non-decisions* er således et forsøg på at indfange de forhold, der gør, at bestemte emner ikke/aldrig sættes på den politiske dagsorden, dvs. ikke anerkendes, hvorfor der ikke kan træffes beslutninger om dem. Adgangen drejer sig altså her stadig væk om adgang til repræsentative politiske institutioner, men anerkendelse er problematiseret på den

måde, at den ikke ses som „spontan“ genereret af den politiske kultur, men som noget, der finder sted gennem, hvad Bachrach og Baratz kalder „mobilisering af ensidighed“ (*mobilization of bias*). Med dette begreb forsøger de at beskrive det forhold, at den dominerende konsensus som oftest er organiseret eller afgørende præget af eliter, som således kan sørge for, at sager eller emner, der er ubelejlige for dem, ikke anerkendes og dermed ikke dukker op på den politiske dagsorden eller kun dukker op i en form, der kan indkapsles eller udgrænses.

Lukes' arbejde (1986) repræsenterer en videreudvikling af denne tankegang. Hos ham tolkes denne „mobilisering af ensidighed“ som en del af en generel ideologisk påvirkning, som forstås af bestemte aktører, og som ytrer sig i en „bevidsthedskontrol“ over andre. Det vil sige, at det politiske system slet ikke anerkender interesser takket være bevidsthedskontrol. Bevidsthedskontrol virker altså ved både at forhindre adgang og anerkendelse. Der bliver her tale om en (skjult) systemisk magtpåvirkning, som bevirker, at nogle aktører kommer til at handle mod deres „virkelige interesser“, hvilket giver sig udslag i såkaldte *non-decisions*.

For Lukes, såvel som for Dahl og Bachrach og Baratz, gælder det imidlertid, at spørgsmålet om magt stadig drejer sig om adgangen til repræsentative politiske institutioner. Herudover er fællestræk ved disse teorier, at de: a) taler om magt som „magt over“, hvilket indebærer, at magt ses som uløseligt forbundet med konflikt, og at magtudøvelse er en form for dominans (som hos Weber), og at: b) magt ses som forbundet med præferencer eller interesser, der anerkendes eller ikke anerkendes.

Hos Giddens (1984; 1987), som yderligere udvider og kontekstualiserer magtbegrebet, tager magt ikke længere udgangspunkt i præferencer eller interesser. Hos ham ses magt derimod som en „transformativ kapacitet“ – som evnen til „at gøre en forskel“. Magt er lokaliseret i aktørernes praksis – i deres evne til at producere resultater gennem strategisk handlen under bestemte institutionelle betingelser. Magt ses derfor ikke længere som en bestemt handlingstype; noget, der finder sted, når A får B til at gøre noget, B ellers ikke ville have gjort, men som dagligdags handlen – som en praksis, der finder sted kontinuerligt og rutinemæssigt, og som virker gennem reproduktionen (eller ændringen) af institutioner (strukturer). Giddens bryder på denne måde med modsætningen mellem determinisme og voluntarisme og med ideen om, at autonomi kun kan forekomme uden for institutioner (strukturer). Hos ham kan både institutioner og aktører virke hæmmende, fremmende eller neutrale, når det gælder om „at gøre en forskel“. På denne

måde får Giddens flyttet perspektivet på magt væk fra realiseringen af interesser og hen imod produktionen af resultater. Dette har Bang, Dyrberg og Hoff (2004) kaldt magtens „fjerde dimension“. Magten har her stadig sit udspring i aktører, der reflektivt griber ind i sociale processer, dog uden at kende alle betingelser, hvorved de skaber såvel intenderede som ikke-intenderede konsekvenser for sig selv og andre.

Det gælder imidlertid stadig hos Giddens såvel som i de tre traditionelle magtdimensioner, at *magt ses i termer af adgangsbetingelser* til de beslutningsprocesser, der foregår inden for rammerne af en gældende social og politisk orden. Dog er fokus, på grund af den rolle, Giddens tillægger den reflektive og handlende aktør, i nogen grad forskudt væk fra repræsentative politiske institutioner i retning af de formelle normer og værdier, som de politiske autoriteter bygger på. Men adgang drejer sig især om adgang til hegemoniet eller de betydningsstrukturer, som en given politisk autoritet bygger på. Med hensyn til anerkendelsen betyder dette, at den derfor heller ikke i så høj grad er rettet mod en accept af givne politiske beslutninger, men snarere drejer sig om, hvordan man som reflektivt individ tilpasser (eller ikke tilpasser) sig gældende normer, værdier, regler og rutiner i hegemoniet.

Laclau og Mouffes (1985) opfattelse af magt er funderet i et diskursbegreb, der som tidligere nævnt synes beslægtet med Foucaults begreb om diskursive strategier. Diskurser skabes gennem et antal artikulationer, som etablerer en forskelsrelation mellem elementerne på en sådan måde, at der sker en gensidig modifikation af deres *identitet*. Med en forskelsrelation mellem elementer menes, at et sæt af ligheder og forskelle konstituerer symbolske former, der kan bruges til at ordne og artikulere reelle fænomener. En diskurs ses derfor hos Laclau og Mouffe som et relationelt system af forskelle, i hvilket det enkelte element har en identitet igennem sin relation til andre elementer. *Et hegemoni er altså identitetsdannende og -fastholdende*. Tilblivelsen af identitet er magt og er i den forstand konstitutiv for aktør og struktur – ikke omvendt. Det er fx karakteristisk for de magtsystemer, der bygges op i institutionernes computernetværk, at de er funderet i brugernes og computerens identitet, og næste generation computere udvider identitetsbegrebet til at omfatte styresystem og programmer, således at informationsudbydere, fx pladeselskaber, kan få kontrol over brugerens anvendelse af den udbudte information (se kapitel 5)

Magt ses derfor som konstruktionen af et sæt af sociale forskelle og identiteter, som danner et „felt“, hvori forskellige aktører kan forfølge deres mål. Magt skaber demarkationslinjer mellem hegemoniet og dets omgivelser,

og idet hegemoniets artikulationspraksis er meningskonstituerende, er disse demarkationslinjer selvindlysende. En anden måde at udtrykke dette på er, at magt er defineret ved, hvem der formår at gøre deres viden og opfattelser til de alment gældende (til „sandhed“), og hvem der deler disse opfattelser og dermed anerkendes som partnere i beslutningsnetværker. *Anerkendelsen danner med andre ord udgangspunkt for adgang til politiske beslutningsarenaer, som igen er forudsætningen for politisk indflydelse.*

Også Foucault definerer i en vis forstand magt som „transformativ kapacitet“ eller „evne til at gøre en forskel“. For Foucault er magt handlinger, der påvirker andres handlinger. Men hvor denne større eller mindre „evne“ hos Giddens ses som et grundtræk hos alle aktører, forstår Foucault snarere magt som en type social relation, der er karakteriseret ved at ændre eller opretholde sociale relationer. Magten er intentionel, men da det er notorisk problematisk at vide, hvad magtudøveres intentioner er, analyserer Foucault i stedet *magtteknologier*, magtpraksisser. Det vil sige, magt analyseres som teknikker/praksisser, der konstituerer eller opretholder socialitet. Da institutioner, strukturer og aktører er socialiteter, er magt et primært begreb i forhold til disse. Magt kan ikke afledes af institutionerne og de tilhørende subjekter. Det er omvendt institutionerne og subjekterne, der er udtryk for bestemte magtformer, som konstrueres ved at orkestrere magtteknikker på bestemte måder.

Enhver praksis er subjektkonstituerende, for så vidt de praktiserende individer må påtage sig måder at agere på, hvilket også gælder magtteknologierne. Men derudover har Foucault indkredset en række individualiserende magtteknikker (Foucault, 1986: 212ff.), som især er blevet udviklet siden begyndelsen af 1800-tallet og integreret i statsapparaterne. Der er tale om teknikker, som binder individet til en identitet, der er konstrueret af magt- og videnteknikker rettet mod enkeltindividet. Der er især i den sidste tredjedel af det 20. århundrede udviklet en antiautoritær og anarkistisk præget modstand mod disse individualiserende teknikker og deres sandhedsregimer.

Denne konceptualisering af magt hos Foucault har betydelige konsekvenser for, hvordan man opfatter politisk magt. I denne optik bliver det således problematisk at se politisk magt som noget, der har en specifik lokalisering i fx nationalstatens repræsentative politiske institutioner, og at opfatte magt som hierarkisk og opererende ved hjælp af dominans. Den politiske magt, og dermed den politiske identitetsdannelse, har i stedet sit ophav i historisk specifikke konfigurationer af praksisser, teknologi, viden og

sandhedsproduktion. Foucault bruger også begrebet *governmentality* (Foucault, 1991; Dean, 1999) som betegnelse for denne politiske magt, der orienterer sig mod og legitimerer sig ved populationen, hvilket er en nyskabelse i forhold til tidligere politisk tænkning. Fx orienterer renæssancens politiske tænkning med Machiavelli som eksemplarisk figur sig imod styrkelsen af prinsens personlige stilling i staten, dvs. fyrstens rolle som politisk autoritet og legitimeringsmekanismerne i forhold hertil. Det var først med oplysningstiden, at selve statens „rette funktionsmåde“, *la raison d'état*, blev det centrale ærinde. Endelig med det modernes opmærksomhed på befolkningen og dens velfærd bliver de politiske magtteknologier rettet mod kombinationen af voksende individualisering og styrkelse af statens totalitet. Dermed orienterer det moderne sig mod at lede og forme individerne, så de kan anerkendes og styrke forholdet mellem individualiteten og staten (Foucault, 1988). Hvor Dahl interesserede sig for, hvordan interesser repræsenteredes i de demokratiske fora, beskæftiger Foucault sig snarere omvendt med, hvordan magtteknikker bruges til at forme individerne og institutionerne. Desuden beskæftiger han sig med de miskendte, specielt de marginaliserede (de gale, de syge, de kriminelle etc.) og de magtteknikker, der anvendes over for dem. Et vigtigt formål med disse analyser er at kortlægge magtforholdene ved at analysere, hvordan man forholder sig til det marginaliserede.

Denne opfattelse af magt giver umiddelbart anledning til to betragtninger for analysen af politik: a) For det første kan det være vanskeligt at se, hvor grænsen går mellem politisk magt og magt i almindelighed, og om Foucault overhovedet laver en distinktion mellem de to, og b) for det andet bliver det klart, at distinktioner som fx stat/civilsamfund eller offentlig/privat mister deres status som organiserende begreber for politiske processer og politisk identitetsdannelse.

Med hensyn til den første betragtning kan man sige, at Foucault ikke umiddelbart sonderer mellem politisk magt og magt i almindelighed, men man kan læse ham sådan, at den politiske magt er den del af magtforholdene, der angår de processer, der drejer sig om den autoritative fordeling af værdier i givne fællesskaber. Men hvad der er autoritativt og anerkendes, vil med Foucault ikke kunne defineres a priori, men må fastlægges kontekstuel og historisk specifikt. Men en politologisk analyse må koncentrere sig om politisk magt og i den forstand modificere Foucaults analytik.

Herudover, og det er relateret til punkt b) ovenfor, kan den politiske autoritet ikke kun ses som staten eller repræsentative politiske institutioner. Disse institutioner repræsenterer kun én strategi for monopoliseringen og

indkapslingen af det politiske, og der vil kunne være flere andre strategier både aktuelt og historisk (se afsnittet nedenfor om „Demokrati og stat i informationsfundet“).

OPSUMMERING

Denne korte gennemgang af de traditionelle magtteorier skulle gerne have gjort det klart, hvorfor Giddens', Laclau og Mouffes samt Foucaults magtteorier synes bedre egnede til at forstå magt i informationsfundet end de traditionelle magtteorier. I forhold til de spørgsmål vedrørende politisk autoritet, identitet og fællesskab, som blev rejst af Castells' analyse af informationsfundet, bringer Giddens', Laclau og Mouffes og Foucaults magtanalyse følgende fremskridt:

- Hvor den politiske autoritet i den traditionelle magtanalyse udgøres af repræsentative politiske lag i form af enten politikere eller bureaukrater, åbner de nyere magtanalyser op for, at også aktører fra den frivillige eller private sektor eller netværk, der går på tværs af sektorer, kan fungere som politiske autoriteter. Det kan heller ikke på forhånd tages for givet, hvem eller hvad den politiske autoritet er. Dette må fastlægges i analyser af konkrete situationer, der tager højde for, at der kan finde kampe og processer sted, som netop tager sigte på at konstruere sådanne (nye) politiske autoriteter. Diskussionen om adgang eller ikke-adgang i informationsfundet må derfor rette sig mod adgangen til disse politiske autoriteter og ikke blot mod adgang/ikke-adgang til fx internettet som sådan.
- Anerkendelse eller miskendelse af den politiske autoritet kan ikke som i de traditionelle magtteorier formuleres som et spørgsmål om et givet politisk styres legitimitet. Anerkendelsen må derimod ses som funderet i den politiske identitet, som bliver til i et gensidigt betingelsesforhold mellem udøvelsen af politisk autoritet og selv samme identitet.
- Ved at rette opmærksomheden mod magt som praksisser/teknologier og magtmodeller rettes den analytiske bestræbelse mod at vise, hvorledes autoritet, anerkendelse og institutioner konstitueres. Dette vender vi tilbage til i afsnittet om „Demokratimodeller i informationsfundet“.

Ovenstående analyse har i udgangspunktet taget Castells' forståelse af netværkssamfundet og det informationsteknologiske paradigme for gode varer. Der er imidlertid flere forhold i hans analyse, som er problematiske eller har brug for en klargøring; forhold, som det måske er nemmere at se i dag end i midten af 1990'erne, hvor Castells skrev sin store trilogi om netværkssamfundet.

Det første forhold er Castells' påstand om, at skabelsen, bearbejdningen og transmissionen af viden er blevet den væsentligste kilde til produktivitet og magt i dag. Selv om det informationsteknologiske paradigmes gennemslag og dets væsentlige rolle i globaliseringen er et uomtvisteligt faktum, er der grund til at påpege, at der stadig i høj grad er naturressourcer, som er væsentlige for produktion og beskæftigelse, og at elementer af industrisamfundet lever i bedste velgående. Der er derfor snarere tale om, at informationssamfundets produktionsform lægger sig oven i eller fletter sig sammen med industrisamfundets, end en erstatning af den ene samfundsform med den anden. De magtmæssige konsekvenser heraf er, at man side om side med etableringen af nye politiske autoriteter i det globale kommunikationssystem må anerkende eksistensen af traditionelle politiske autoriteter som fx nationalstaterne på trods af disses eventuelle erodering. Castells synes i sine antagelser her at ligge noget under for den *hype* om informationssamfundet, som dominerede netop midten af 1990'erne.

Castells' opfattelse af kommunikation af viden eller information som det centrale i informationssamfundet har behov for præcisering. Man kan således, jf. ovenfor, hævde, at information har været afgørende for alle samfund, og at det derfor ikke kan bruges som særligt præfiks for samfundet i dag. Det er således ikke information som sådan, der er afgørende, men derimod digitaliseringen af information og automatiseringen af informationsdannelse ved hjælp af metainformation, der betegner det afgørende nye. Det afgørende er opfindelsen af et „sprog“ (programmet, koden), der i sig selv kan handle på abstrakt information. Dette er betingelsen både for computerens evne til at bearbejde, systematisere og lagre information samt muligheden for at kommunikere information gennem netværk. Informationskredsløbet har derfor også flere aspekter end dem, Castells beskriver, og spørgsmålet om adgang/ikke-adgang er derfor noget mere kompliceret end i hans beskrivelse.

Der er således, jf. figur 2.1 ovenfor, tre elementer i informationskredsløbet: a) *informationsproduktion*. Her kan både borgere, virksomheder, organisatio-

ner, offentlige myndigheder, medier m.fl. fungere som informationskilder og -producenter. Afgørende spørgsmål i forbindelse med denne produktion er retten til at producere og offentliggøre digital information samt beskyttelsen af samme (copyright mv.), b) *informationsdistribution*. Med digitale metoder kan enorme mængder af data kopieres og distribueres stort set gratis og umådelig hurtigt. Her støder hensynet til ophavsret sammen med borgernes ønske om udnyttelse af information og et demokratisk samfunds behov for informationsspredning og videndeling, c) *informationsøgning og -repræsentation*. Afgørende i den forbindelse er eksistensen af søgemaskiner på internettet, og hvilke informationer disse kan finde og re-præsentere.

Specificeres spørgsmålet om adgang/ikke-adgang til det globale kommunikationssamfund som muligheden for at få adgang til og være aktiv i hver af disse processer, ser man umiddelbart, at dette er et temmelig kompliceret spørgsmål, der involverer en lang række aktører. En måde at nærme sig spørgsmålet på er som fx Deibert (2003), der sonderer mellem kommerciel og statslig regulering af internettet. Uden at gå nærmere ind i disse spørgsmål kan man sige, at den kommercielle regulering især drejer sig om opnåelse af patenter, standardisering og udvikling af ret-tighedssystemer, mens den statslige regulering kan dreje sig om alt fra direkte censur/indholdsfiltrering (som i fx Kina) over forskellige former for overvågning og aflytningsmuligheder til lovgivning om copyright og digital signatur. Udviklingen i både den kommercielle og den statslige regulering af internettet er i hastig fremmarch i takt med internettets stigende betydning, og de dage, hvor man kunne tale om internettet som en åben, liberal, og stort set ureguleret offentlig sfære, er for længst forbi. Nationalstaterne, men også EU og FN, store nationale og multinationale firmaer og medie- og underholdningsindustrien kæmper med de særlige internetorganisationer (ICANN, W3C), civilsamfundsorganisationer, open source-bevægelsen og forkæmpere for beskyttelse af privatlivets fred om at etablere sig som politiske autoriteter i informationssamfundet. For som Castells skriver, så er evnen til at kunne regulere adgang/ikke-adgang til informationskredsløbet og til at kunne koble forskellige typer af netværk sammen afgørende for, hvem der har magten i informationssamfundet: „Thus, the switchers are the powerholders“ (Castells 1996:471). Men, må det tilføjes; kampene drejer sig også om, hvad og hvem der opnår anerkendelse og med hvilke metoder.

POLITIK I INFORMATIONSSAMFUNDET

Ser vi mere specifikt på politik, demokrati og magt i denne sammenhæng, er det karakteristisk, at politikken i høj grad befinder sig i krydsfeltet mellem det nationale og det globale. Man har talt om „politikkenes eksplosion“ (Pedersen et al., 1994) og statens decentring (Jessop, 1997), hvor nationalstaten ikke længere er det selvfølgelig centrum for politik, men hvor der er dannet en mængde forskellige politiske autoriteter internationalt, lokalt og i det civile samfund, eller mellem og på kryds og tværs af det globale, nationale og lokale niveau og af sektorer (privat, offentlig og frivillig). Politik er altså ikke længere lænket til nationalstaten og ikke længere lænket til en særlig politisk sfære eller særlige politiske institutioner. „Politikkens eksplosion“ gør det klart, at politik må betragtes som en bestemt praksis eller funktion, som handler om, hvordan man sammen med andre involverer sig i fælles anliggender og forsøger at påvirke fordelingen af værdier i bestemte fællesskaber.⁷ Man kan med andre ord i dag sagtens agere politisk uden at være knyttet til en bestemt territorial enhed, sektor eller type af offentlighed.

Set „nedefra“ – fra det enkelte individs position – rummer denne „politik uden institutioner“ eller „politik uden stat“ både voldsomme udfordringer og helt nye muligheder. Fokus bliver i høj grad på individet og dets muligheder for engagement og selvrefleksion. Giddens bruger begrebet „transformativ kapacitet“ om dette engagement og denne selvrefleksion og taler om den som grundlag for livspolitik, generativ politik og dialogisk demokrati (Giddens, 1991). Connolly (1995; 1999) bruger, med inspiration fra især Deleuze og Guattari (2002), begrebet „mikropolitik“ om denne nye form for politik, som er en politik, det enkelte individ og det enkelte fællesskab udøver på sig selv i åbenheden over for og engagementet med andre. Mikropolitik er noget, der foregår hele tiden, og mikropolitik bliver væsentlig for den „store politik“, fordi alle håndte organiseringer, bevægelser og organisationer får næring fra denne mikropolitik. Connolly taler videre om, at den væsentligste samfundsmæssige dyd i et værdipluralistisk demokratisk (verdens-)samfund er, hvad han kalder den „kritiske svar-holdning“ – viljen og engagementet til at arbejde med sig selv som individ og som en del af et fællesskab. Set på denne måde bliver politik faktisk en slags mulig afløser for det sociale („livsverdenen“) som den sfære eller det felt, hvor identiteten dannes. Connolly kalder også dette for en *politics of becoming* (1999).

I informationssamfundets politik er det altså i høj grad identitetsdannelsen, der kommer i centrum, og spørgsmålet om, hvilke muligheder individet får for at udvikle denne og blive en „democratically empowered person“

(se March & Olsen, 1995). Calhoun (1994) og Castells (1996; 1997) taler ligefrem om forholdet mellem internettet („the Net“) og selvet („the Self“) som omdrejningspunktet for politik (og magt) i informationsfundet. Men når personer med „transformativ kapacitet“, som måske også ligefrem er „democratically empowered“, vil engagere sig i fælles anliggender med andre, bliver spørgsmålet om muligheden for at gøre det vigtigt. Dette rejser spørgsmålet om den politiske mulighedsstruktur eller det forhold, som vi ovenfor har diskuteret som et spørgsmål om magt i informationsfundet. Vi så her, at det afgørende i den forbindelse er adgangen og anerkendelsen i forhold til politiske autoriteter.

Livspolitikken eller mikropolitikken handler imidlertid i høj grad om ikke at lade sig nøje med den formelle og kodificerede form for adgang og anerkendelse som fx valgret og statsborgerskab. Mikropolitikken er knyttet til at gøre noget nu og her; at gøre det lokalt i betydningen i et nært fællesskab (som godt kan være virtuelt sammen med folk fra andre dele af verden og godt kan handle om globale anliggender som fx miljø eller verdenshandel) med udgangspunkt i egne erfaringer, og når man har lyst. Denne form for politik har Phillips (1993) kaldt *politics of presence* og Bang, Hoff og Hauxner (2001) „nærværspolitik“.

De nye politikformer i informationsfundet synes altså at tage form af en *politics of becoming* og en *politics of presence*, og omdrejningspunkterne i denne mikropolitik eller politik-fra-neden synes at blive: 1) spørgsmålet om adgang og anerkendelse i forhold til traditionelle, men også en lang række nye, politiske autoriteter, og tilhørsforholdet til fællesskaber, der har rettigheder og pligter i forhold til disse autoriteter, og hvis interesser og præferencer artikuleres og tages alvorligt i forhold hertil af politiske eliter, 2) identitetsdannelse i forhold til disse politiske autoriteter, fællesskaber og selvet; alle dimensioner, som, jf. analysen ovenfor, er omkalfatret med den tendentielle overgang til informationsfundet.

DEMOKRATI OG STAT I INFORMATIONSSAMFUNDET

Hvad de nye politik- og magtformer i informationsfundet betyder for demokratiet og staten, som i høj grad har været nationalt udviklede og forankrede størrelser, er et åbent spørgsmål. Der synes dog ikke at være tvivl om, at både staten og demokratiet er kommet under kraftigt pres mellem på den ene side det globaliserede informationsfund og dets

forskellige institutionaliseringer, der stiller nye krav til regulering, tilpasning, omstrukturering mv. og på den anden side de politiske krav „fra neden“, som rejses af nye grupper af medborgere med nye typer af (evt. informationsteknologisk medierede) ressourcer, eller af de ekskluderede, som kræver, at deres problemer tages alvorligt og placeres på den politiske dagsorden. Fanget mellem disse modgående tendenser er det selve nationalstaten, der er på spil, hvilket i Danmarks tilfælde yderligere accentueres af den særlige relation til EU. Med en nationalstat, der, som vi skal se i nogle af kapitlerne nedenfor, på områder, der er strategisk vigtige i informations-samfundet, mister suveræniteten, udhules også meningen med et nationalt forankret politisk demokrati. Hvis afgørende beslutninger for ens egen og fællesskabets livsbetingelser træffes andre steder, hvorfor så deltage i det nationale demokrati? Dette rejser spørgsmålet om nye forankringspunkter for det repræsentative demokrati og om demokratiseringen af de mange nye globale, transnationale og lokale politiske beslutningsarenaer; spørgsmål, som det ligger uden for denne bogs ambition at levere et svar på, men som er heftigt diskuteret i den aktuelle og omfattende globaliseringsdebat. Hovedlinjerne her tegnes af: 1) dem, som først og fremmest ser mulighederne for demokratisering af de nye beslutningsarenaer som liggende i tilblivelsen af et globalt civilt samfund frembragt af orienteringen mod globale problemer (miljø, verdenshandel mv.; se fx Falk, 1999; Albrow, 1996); en slags globalisering fra neden. Her spiller nationalstaterne, sammen med internationale og regionale politiske institutioner, fortsat en væsentlig rolle og må genskabe deres autonomi ved at forhandle en ny kontrakt mellem verdensmarkedet og borgerne (se Tobiasen, 2002: 73ff.), 2) dem, som betoner nødvendigheden af at etablere globale demokratiske institutioner og/eller lovgivning som en forudsætning for at tilvejebringe en kosmopolitisk orientering blandt befolkningerne. Inden for denne retning er der en lang række teorier, som spænder fra dem, der først og fremmest betoner vigtigheden af en kosmopolitisk offentlighed som en nødvendig forudsætning for en demokratisering af de nye beslutningsarenaer; såkaldt deliberativ eller *civic* kosmopolitanisme (Habermas, 1994; 1998; Delanty, 2000) over dem, der betoner deltagelsesaspektet; såkaldt republikansk kosmopolitanisme (Bohman, 2001) til dem, der direkte taler om nødvendigheden af at etablere et globalt parlament og globale domstole mv. (Held, 1995); såkaldt institutionel kosmopolitanisme, 3) dem, der fremhæver det urealistiske eller umulige i at forestille sig, at internationale institutioner kan være demokratiske, og som heller ikke mener, at det er påkrævet at

legitimere dem demokratisk. De må i stedet legitimeres som nødvendige, men ekspertstyrede enheder (Dahl, 1999).

Vi skal her angribe spørgsmålet om demokrati i informationssamfundet på en anden måde end gennem de i høj grad normative standpunkter, som markeres i globaliseringsdebatten. Vi vil således i stedet forsøge at beskrive et antal diskurser om demokrati i informationssamfundet, som synes at kæmpe om at blive hegemoniske; i alt fald i den industrialiserede og informatiserede del af verden. Disse diskurser, eller „modeller“, som vi andetsteds har kaldt dem (Hoff, Horrocks & Tops, 2000) er oparbejdet på baggrund af læsning af en lang række tekster om forandringer i politisk/administrative systemer i vestlige lande og den rolle, IKT har spillet og spiller heri, om medborgerskab og demokrati og om teknologisk medieret kommunikation, samt et antal casestudier, som er gennemført i Storbritannien, Holland og Danmark som en del af det såkaldte GADIA-projekt (se Hoff, Horrocks & Tops, 2000 og www.gadia.dk). Disse studier viser for det første, at disse diskurser har tre omdrejningspunkter, nemlig spørgsmålet om *medborgerskab*, spørgsmålet om *politisk styring* og spørgsmålet om, hvilke *TMIPP* der knyttes til de to andre elementer og anses for nødvendige for at understøtte disse. For det andet viser studierne, at disse diskurser eller „modeller“ italesættes og forfølges af bestemte aktører, hvilket betyder, at de også kan ses som strategier for demokrati i informationssamfundet.

Det skal med det samme understreges, at modellerne er hypotetiske og foreløbige. De er et forsøg på at etablere en løbende proces, hvor den analytiske ramme, som modellerne udgør, kan fungere som ledetråd for fremtidige casestudier, men hvor tanken også er, at sådanne casestudier kan føre til revisioner eller udvidelse/indskrænkning af antallet af modeller. Modellerne er således anvendt som udgangspunkt for diskussionerne af demokrati i adskillige af kapitlerne nedenfor.

Som det vil blive klart, når modellerne beskrives nærmere nedenfor, og hvis man kigger på tabel 2.1, så kan hver af de tre første modeller (fra venstre) ses som forsøg på at dyrke eller genoplive en særlig værdsat dimension af den parlamentariske styringskæde. Kun én model, cyberdemokratiet, kan siges at have træk, der peger i retning af helt nye måder at organisere relationerne mellem individet, fællesskabet og det politiske lederskab på.

DEMOKRATI MODELLER I INFORMATIONSSAMFUNDET

Vi har i de ovennævnte analyser som nævnt afdækket fire diskurser om demokrati i informationssamfundet; dvs. sammenhængende artikulato- riske praksisser, der etablerer en relation mellem ideer om medborgerskab, politisk styring og TMIPP, som har en intern konsistens, men hvor den enkelte diskurs klart adskiller sig fra de andre og definerer sig i forhold til (evt. i modsætning til) disse. Disse fire diskurser har vi kaldt henholdsvis servicedemokratiet, den demo-elitistiske model, den neo-republikanske model og cyberdemokrati-modellen.

SERVICEDEMOKRATIET

Fælles for servicedemokrati-modellen og den demo-elitistiske model er en ukritisk accept af mange af den parlamentariske styringskædes veletablerede træk; herunder de parlamentariske organers rolle, af valg, partier mv. Samtidig er forståelsen af vælgerne, at for de fleste af dem er den moderne stats offentlige affærer betydelig mindre interessante end deres familie, hjem og arbejde. Disse modeller er i samklang med Schumpeters og *public choice*-teoretikeres (Olson, 1965; Downs, 1967) „realistiske“ opfattelse af det moderne demokrati, hvor borgernes væsentligste politiske handling er stemmeafgivelsen. De to modeller har også begge et vågent øje på væksten i den offentlige sektor, både på grund af den måde, som den offentlige sektor „trænger ind“ i folks hverdag på, og på grund af omkostningerne. I servicedemokratiet er den vigtigste prioritet derfor *at få givet brugerne/forbrugerne mere information, flere valgmuligheder og herigennem mere „magt“ i forhold til det offentlige bureaukrati.*

Servicedemokrati-modellen anser den parlamentariske styringskædes input-side som uproblematisk og beskæftiger sig derfor ikke meget med den. I stedet fokuserer den på en rekonstruktion af politikken output-side med fokus på interaktionen mellem borgerne som forbrugere og de offentlige, serviceleverende institutioner. Servicedemokratiet søger således ikke at udfordre, men snarere at gå uden om det repræsentative demokratis „trætte“ institutioner. Modellen søger at recentrere demokratiet fra et politisk omdrejningspunkt omkring parlament og valgprocedurer til et omdrejningspunkt omkring borgeren som forbruger af offentlig service. Servicedemokratiet kan således ses som en kulmination af en strategi, der handler om at få gjort den offentlige sektor „bedre og billigere“; først og

TABEL 2.1.
 Informationsamfundets demokratimodeller

	SERVICEDEMOKRATI	DEMO-ELITISME	NEO-REPUBLIKANISME	CYBERDEMOKRATI
Medborgerskabsopfattelse	(Ny-)liberal	Konservativ/(gammel-)liberal	Republikansk/ socialdemokratisk	Kommunitær/ radikal demokratisk
Dominerende demokratisk værdi	Valgfrihed	Effektivitet	Diskussion og deltagelse	Fællesskab, accept af forskellighed
Central politisk informationskanal	Producent/forbrugerrelation (forbrugsdata)	Ekspertdiskurs (udredninger etc.)	Offentligheden, medierne	Internet, hjemmesider, chat
Væsentligste form for politisk deltagelse	Valg af offentlig service	Konsensuskabelse, lobbyarbejde	Offentlig debat, foreningsmedlemskab	Virtual debat, virtuelle og virkelige aktioner
Central politisk institution	Serviceinstitutioner	Forhandlings- og kampagneinstitutioner	Borgermøder, høringer (virkelige og virtuelle)	Elektroniske netværker, virtuelle fællesskaber
Dominerende procedurenorm	Udvikling af informationer og rettigheder til borgerne som kunder	Udvikling af tilpasningsdygtigt politisk system	Udvikling af politiske identiteter, udvikling af tilpasningsdygtigt politisk system	Udvikling af (politiske) identiteter, udvikling af kapabiliteter
Dominerende TMIPP	Elektroniske borgerservices, servicebutikker, databaser	Hjemmesider, "direct mail"	Modererede diskussionsgrupper, organiseret chat	Selvorganiserede diskussions-/nyhedsgrupper
Dominerende IT-politiske emne	Servicelevering, datasikkerhed, beskyttelse af privatliv	Legitimering og fornyelse af repræsentative institutioner	Politisk deltagelse, kvaliteten i politiske diskussioner	Politisk refleksivitet og politiske kompetencer
Dominerende demokratisk tvetydighed	"Big brother" versus "soft sister"	Centralisering versus autonomi	Nye offentligheder versus nye kontrolmuligheder	Atomisering versus fællesskaber

fremmest ved at skabe en større privat og individuel kontrol over sektorens serviceydelser.

Servicedemokrati-modellen tager det gamle udsagn om, at „viden er magt“, alvorligt. Modellen søger således at ændre balancen mellem (offentlig) producent og forbruger ved at fremme principper som valgfrihed, adgang, klagemulighed og *voice*. Effektiviteten i disse principper afhænger imidlertid af et meta-princip: Adgang til mere og bedre information giver borgerne større magt. Modellen har derfor en dominerende procedurenorm, som er, at der skal være effektive informationsstrømme til forbrugerne (borgerne), som gør dem i stand til at blive mere kompetente, mere nuancerede og mere magtfulde forbrugere af offentlig service.

Modellen rejser herved en række væsentlige spørgsmål i forbindelse med den offentlige politik. Fx: Hvilke informationer kan en regering gøre frit tilgængelige? Og hvordan harmonerer det med en eventuel kommerciel udnyttelse af disse informationer? Og hvordan kan IKT gøre borgerne som forbrugere mere aktive, mere selektive og mere målrettede forbrugere af (information om) offentlig service?

Med denne tilgang til politik og demokrati synes det klart, at nogle TMIPP kommer mere i søgelyset end andre, og vores casestudier viser da også, at det er bestemte TMIPP, som knyttes til denne diskurs. Det drejer sig således i høj grad om elektroniske borgerservices, eller såkaldt *e-government*, samt om sikring af muligheder for sikker data- og pengeoverførsel (jf. vedtagelsen af loven om digital signatur). Eksempler på danske aktører, der formulerer sig inden for en sådan diskurs, er fx partiet Venstre, Kommunedata og forskellige kommuner.⁸

DEN DEMO-ELITISTISKE MODEL

Ligesom servicedemokrati-modellen antager den demo-elitistiske model, at medborgerne er noget mindre aktive og engagerede i politik end forudsat i modellen om den parlamentariske styringskæde. I modellen tillægges en kritisk offentlighed heller ikke nogen stor rolle i demokratiet, og dens primære funktion ses som at skulle kontrollere og legitimere regering og administration, snarere end at levere aktive inputs til offentlig politik. Desuden antages det, at den folkelige legitimering af politikken afhænger mindre af demokratiske procedurale normer end af, hvad den offentlige sektor producerer. Legitimeringen sker med andre ord på output-siden. Modellen antager derfor, at succesfulde velfærdsstater er dem, som er i stand

til at tilfredsstille en tilstrækkelig mængde behov og samtidig gøre det på en måde, så der findes en acceptabel balance mellem de konkurrerende krav.

Demo-elitismen tildeler eksperter og interesserepræsentanter en prominent plads i forsøgene på dels at indfri borgenes mangeartede krav og forventninger til en offentlig politik og dels at sikre en folkelig opbakning til den førte politik. Decentreringen af politikken (Wilke, 1987; Pedersen, 1994) og de politiknetværker på mange niveauer, som flettes ind og ud af den offentlige sektor, ses derfor i modellen ikke som „demokratiske afvigelser“, men som en accepteret og rutinemæssig del af den politiske styring i en moderne stat. Netværkerne er af afgørende betydning for skabelsen af konsensus og samarbejde mellem aktørerne i netværket, som ofte er både offentlige, private og frivillige, og hvis samvirke er nødvendigt for løsningen af den moderne stats mange opgaver (se Kickert et al., 1997).

I denne model er det med andre ord sådan, at *det repræsentative demokratiske processer deler ansvaret for det „senmoderne“ demokrati med netværksinstitutionerne*. De førstnævntes opgave er at legitimere staten og fungere som en mekanisme for fornyelse af de politiske eliter, mens de omfattende politiknetværker tjener til at vedligeholde det samarbejde og de gensidige tilpasninger, som er nødvendige, hvis den offentlige sektor skal kunne løse sine omfattende opgaver på en måde, der opfattes som legitim af alle parter.

På trods af, at også den demo-elitistiske model har udgangspunkt i et demokratisk rationale eller credo, er det klart, at modellens udbredelse også kan ses som et udtryk for en degeneration af demokratiet, eller i det mindste et nyt sæt demokratiske problemer (se Bang, Hansen & Hoff, 2000). Demo-elitismen peger således i retning af, at et resultat af netværkspolitikken let kan blive en ny form for oligarkisk politisk styring, hvor små selvsupplerende eliter løsriver sig mere og mere fra de interesser, de hævder at repræsentere, og/eller fra den offentlige sektor, de skal tjene. I dette mere pessimistiske scenarium bliver magten over den offentlige politik koncentreret i lukkede netværker, og teknikkerne for styring af den repræsentative politiske proces monopoliseres af parti-, organisations- eller mediebosses. Hvor servicedemokratiet kan ses som et forsøg på at „springe over“ de problemer, som vores demokratiske praksisser i øjeblikket står i, så har demo-elitismen øje for, at der let kan ske en intensivering af de nuværende problemer med massepolitikken gennem en øget brug af IKT.

I erkendelse af, at netværkspolitikken risikerer at føre til en ny form for elitisme, foreslår Etzioni-Halevy (1993), at demokratisk teori i dag bør fokusere på spørgsmål om sådanne elitors responsivitet, ansvarlighed og

åbenhed og på, i hvilket omfang elitestrukturer er forenelige med værdier om lighed og lige adgang til politiske beslutninger. I den forbindelse sætter demo-elitismen spørgsmål som elitors relative autonomi (både fra hinanden og fra staten), cirkulationen mellem eliter, sub-eliter og folket samt om netværkernes inklusivitet og gennemsigtighed på dagsordenen.

Som en model for demokrati i informationsalderen fokuserer demo-elitismen hovedsagelig på en åbning og styrkelse af de vertikale snarere end de horisontale informations- og kommunikationsstrømme: mellem eksempelvis vælgere og deres repræsentanter, mellem repræsentative organisationer og regering, mellem regering og eliter i henholdsvis den private og frivillige sektor og mellem eliter og deres bagland.

Dette rejser en lang række spørgsmål i forbindelse med brugen af IKT i disse sammenhænge. For det første sættes spørgsmålene om åbenhed og gennemsigtighed i centrum, hvilket vedrører hele spørgsmålet om adgang og ejerskab til information og regulering af medierne. For det andet rejser det spørgsmålet om, i hvilket omfang de forskellige nye politiske arenaer i netværkerne og deres aktører egentlig er underlagt demokratisk kontrol?

De TMIPP, som synes at blive vævet ind i den demo-elitistiske demokratimodel, er i høj grad praksisser, som mest er gearret til at formidle informationer vertikalt: fra politikere til vælgere, fra store organisationer til deres medlemmer, fra forvaltning til borger etc. Der er typisk tale om hjemmesider uden de store interaktive muligheder, mailinglister, nyhedsgrupper, direct mail-kampagner o.l. Eksempler på aktører, som i dansk sammenhæng formidler denne demokratimodel, er Det Konservative Folkeparti og forskellige af de store interesseorganisationer.

DEN NEO-REPUBLICANSKE MODEL

Udgangspunktet i den neo-republikanske model er et aktivt medborgerskab, hvor den enkelte borger ses som en person, der er interesseret og engageret i politik på mange niveauer; dog først og fremmest inden for nationalstatens eller lokalsamfundets rammer. *Omdrejningspunktet for den demokratiske proces er den offentlige debat, igennem hvilken oplyste og rationelle borgere forsyner det politiske system med ideer og krav til policies.*

Den neo-republikanske model trækker på de klassiske republikanske idealer om medborgerskab og politik. Det antages, at medborgerne gennem politisk deltagelse og debat gradvis opdrages til „moraliske medborgere“, der er i stand til at balancere deres snævre egeninteresse mod fællesskabets

interesser. I det politiske fællesskab, som hviler på disse medborgeres accept af hinandens forskellighed, er de i stand til gennem debat, hvor forskellige synspunkter prøves mod hinanden, og det bedste argument vinder, at træffe fornuftige beslutninger til fællesskabets bedste. Neo-republikanismen er således stærkt præget af Habermas' ideer om „offentlighedssfæren“ som en emancipatorisk sfære, der uafhængig af stat og kapital kan være en kilde til kritik og protest mod de gældende magtforhold.

Som en demokratimodel i informationsfundet reflekterer den neo-republikanske model håbet om en virtuel offentlig sfære eller et elektronisk medieret landsbydemokrati efter „New England-modellen“. Et sådant demokrati kunne blive: „et omdrejningspunkt for vores ønsker for det gode samfund; den institution, hvor den folkelige politiske vilje formes, og hvor borgere bliver i stand til at tage skæbnen i deres egen hånd som aktive deltagere i den politiske proces“ (Dahlgren, 1991: 1-2; citeret efter Bellamy, 2000: 46).

Bellamy påpeger samme sted, at den neo-republikanske vision om elektronisk demokrati er yderst afhængig af en tro på, at informationsalderens IKT er radikalt anderledes end IKT i den første mediealder (Bellamy, 2000). Samtidig peger hun på, at indfrielsen af de neo-republikanske idealer naturligvis ikke kun er et spørgsmål om de tekniske artefakter (internet etc.), men også om, hvorledes politisk deltagelse og engagement kan sikres.

De TMIPP, der indgår som bestanddel i den neo-republikanske model, er først og fremmest diskussionsgrupper, debatter og høringer på internettet, fx på de politiske partiers hjemmesider, på offentlige organisationers hjemmesider, eller på uafhængige websites eller portaler. I en dansk sammenhæng artikuleres denne demokratimodel bl.a. af SF og Socialdemokratiet og af organisationer som fx Teknologirådet.⁹

CYBERDEMOKRATI-MODELLEN

Den cyberdemokratiske model er domineret af et postmoderne perspektiv, hvor samtiden ses som værende præget af omskiftelighed og kompleksitet. Fra dette synspunkt anses den største trussel mod demokratiet ikke at være politisk centralisering og administrativ kontrol, men derimod at være en stigende tendens til social fragmentering og fremmedgørelse. Således er *fokus i cyberdemokrati-modellen rettet mod begreber som „tilhørsforhold“ og „identitet“.*

Argumentet er, at „cybersamfundets“ højtudviklede, differentierede og

selvrefererende netværk stiller spørgsmålstejn ved, hvorvidt de „objektive“ sociale kategorier, som har struktureret politik i moderne tid, er tidssvarende og relevante i en postmoderne æra. Specielt de såkaldt „samlende kategorier“ som nation, fællesskab og klasse har alle åbnet for en fokusering på identitet; et begreb, der ifølge Bellamy retter opmærksomheden mod „de flydende, omstridte og kontingente kategorier, gennem hvilke sociale grupper formes“ (Bellamy, 2000: 47). *Sociale kategorier anses således ikke for at være objektivt givne, men derimod for at være socialt konstruerede* og således åbne for diskursive kampe (jf. ovenfor om diskurs). Interessant i forhold til den cyberdemokratiske model er således de muligheder og problemer, som ligger i det indviklede net af tilknytnings- og tilhørsforhold, der udgør „cyberspace“ (Bellamy, 2000).

For mange postmoderne teoretikere (se bl.a. Leca, 1996) er den „kommunikative eksplosion“ en væsentlig faktor i understøttelsen af et stigende antal mikrofællesskaber, der er udgangspunktet for en ny emancipatorisk identitetspolitik. Påstanden er, at i og med at informationsalderens nye virtuelle fællesskaber frigør kommunikation, sættes individer i stand til at konstruere deres egne identiteter, som tillader dem at undslippe de kategorier af „andethed“, der marginaliserer mindretalsgrupper. Fremkomsten af autonome og selvrefererende elektroniske netværk kan derfor spille en vigtig rolle i pluraliseringen af postmoderne samfund, hvor rekonstrueringen af politik vil ske på basis af agnostisk respekt og på bekostning af en patroniserende tolerance af „Andethed“ (jf. Conolly, 1991). Postmoderne „cyber-fællesskaber“ kan således udfordre den moderne æras politik, der anses for en politik, der sikrede sin skrøbelige sammenhængskraft ved at ekskludere individer, hvis forskellighed kunne bruges som bekræftelse på egne (dominerende) normer (Bellamy, 2000: 47ff.).

For mange postmoderne teoretikere er denne vision om en ny og emanciperende form for pluralisme både tiltrækkende og dybt problematisk. Tiltrækkende på grund af udsigterne til at befri politik fra „kulturimperialismens homogeniserende processer“ (også kaldet „den udifferentierede norms konservatisme“; se bl.a. Phillips, 1993) og i stedet skabe et „ægte“ demokrati, der i forbindelse med identitet og præference er baseret på forskellighed og mangfoldighed. Problematisk på grund af frygt for, at den kulturelle pluralisme vil styrke tendensen til politisk fragmentering og social atomisering. Argumentet er, at effekten af „networking i cyberspace“ i stedet for at være et udvidet og inklusivt domæne af offentligt indstillede

og udadvendte borgere vil være en forøgelse af velafgrænsede og eksklusive offentlige rum. Rum, der ifølge Bellamy vil være befolket af: „... væsener, hvis fornemmelse for selv deres egen identitet er glat og flygtig“ (Bellamy, 2000: 48).

Truslen er således, at cyberdemokrati vil medføre en multiplicering af isolerede grupper, der uden fælles kulturelle normer eller politiske værdier vil modarbejde artikuleringen, anerkendelsen og forsoningen i et bredere fælles samfund. Ud fra dette pessimistiske syn vil den ny IKT, der fungerer som socialt bindeled i informationsalderen, understrege kulturel disintegration og fragmentering af politiske traditioner. Man kan sige, at undermineringen af narrativer, der giver socialt liv mening, og opløsningen af en forståelse af at høre til „et større fællesskab“ tilsammen vil undergrave både menneskers mulighed for kollektiv handlen, deres anerkendelse af politiske forpligtelser og deres evne til at opretholde socialt engagement.

Afslutningsvis kan man sige, at hvor de tre andre demokratimodeller primært fokuserer på information og kommunikation som materielle ressourcer, og hvor opmærksomheden er rettet mod kontrol over og tilgang til en elektronisk base, så er fokus i den cyberdemokratiske model rettet mod indholdet, hvilket vil sige tegn og betydning i den nye IKT. I højere grad end de andre modeller ser cyberdemokrati information og kommunikation som værende politiske og derfor magtfulde fænomener. Dette fører ifølge Bellamy (2000: 50) til vigtige spørgsmål om, hvor åbne disse fænomener er, og i hvor stor udstrækning de er til forhandling. Sagt på en anden måde: Hvilke former for censur eller selvcensur er til stede i cyberspace? Er der nogen former for informationsmægling, der privilegerer bestemte meninger og identiteter? Er der bemærkelsesværdige magtforøgelser, der kan true det tilsyneladende åbne, turbulente og fleksible cyberspace-netværk med en institutionaliseret lukning, der vil udelukke og begrænse pluralitet?

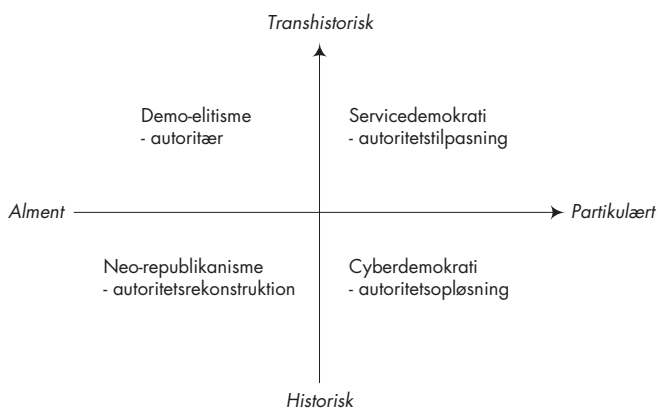
De TMIPP, der knyttes til denne model, er stort set udelukkende internetbaserede. Det drejer sig om myriader af websites og virtuelle mikrofællesskaber, hvor de, der er interessante i denne forbindelse, kun er dem, der på den ene eller den anden måde er politiske; dvs. tager sigte på at påvirke fordelingen af værdier i større eller mindre fællesskaber. Disse fællesskaber kan være mere eller mindre selv- og velorganiserede, men fælles for dem er, at de rummer debat og eventuelt chat, rollespil mm. (Smith, 2001). Denne demokratimodel artikuleres af de i indledningen nævnte cyberdemokrater, især venstrefløjs-cyberdemokraterne, men også af en lang række sociale bevægelser, debatgrupper, initiativer mv., der ser tilstedeværelsen og akti-

viteten på nettet som en anledning til at udvikle identitet og kompetencer hos deltagerne og eventuelt at overføre noget af denne handlekraft til *real virtuality* (det „virkelige liv“).

De fire demokratimodeller kan forstås ud fra Lars-Henriks Schmidts (1999) analytik, der er brugt til opstille figur 2.3. Modellerne er opdelt ud fra akserne alment-partikulært og historisk-transhistorisk. Demo-elitismen forbeholder sig retten til at indrette samfundet ud fra almene principper, som anses for at tilgodese transhistoriske behov og funktioner, dvs. behov og funktioner, der ikke er bundet til en bestemt historisk kontekst. Demo-elitismen er dermed autoritær – den beslutter på vælgernes vegne den rette måde at indrette de politiske institutioner på. Servicedemokratiet søger derimod at indrette de politiske institutioner efter transhistoriske behov og funktioner, men ud fra vælgernes partikulære interesser. Servicedemokratiet bliver dermed autoritetstilpassende, idet det tager sigte på at omdanne og tilpasse de politiske institutioner ud fra indhentede interessetilkendegivelser. Neo-republikanismen tager derimod udgangspunkt i historiske behov, ønsker og interesser med henblik på at opstille almene principper for autoritet og politiske institutioner. Neo-republikanismen er således autoritets-rekonstruerende, idet det historiske bliver afsæt for en vedvarende rekonstruktion af de almene principper for den politiske autoritet og de politiske institutioner. Endelig er cyberdemokratiet karakteriseret ved at fokusere på opkomsten og mangfoldigheden af partikulære, historiske socialiteter, der netop med udviklingen af internettet bliver accelereret kraftigt. Dermed bliver cyberde-

FIGUR 2.3.

Autoritetsbevarende og autoritetsopløsende tendenser i demokratimodellerne



mokratiet autoritetsopløsende, da det angiver en mulighed for exit og konstruktion af nye socialiteter. Man er ikke forpligtet af en fordeling af værdier med gyldighed for et samfund, da man blot kan etablere en ny socialitet.

De fire demokratimodeller indeholder en spænding mellem politiske diskurser og TMIPP. Der er dels tale om politiske praksisser, der er integreret med software og hardware. Men der er også tale om en politisk diskurs herom, selv om diskursen ikke nødvendigvis er en korrekt repræsentation af praksisserne, men snarere en ensidig re-præsentation af praksisserne inden for en generel politisk diskurs. De fire modelleres forhold til autoritet illustrerer således, at ingen af dem sådan set kan forventes at forsvinde som *praksisser*. Men som hegemoniske diskurser kan de hver især langt hen ad vejen underlægge sig og prioritere praksisserne i forhold til hinanden. Dog kan cyberdemokratiet i sagens natur næppe udgøre noget hegemoni.

Ser man modellerne som politiske praksisser, illustrerer figuren spændingen mellem demo-elitisme og cyberdemokrati, mellem autoritær og autoritetsopløsende. Denne spænding er blevet særligt fremtrædende på grund af cyberdemokratiets acceleration af socialisationen via internettet. Muligheden for at etablere offentligheder og ytre sig i offentlighed på internettet er uden fortilfælde i historien og er sådan set i sig selv tilstrækkeligt til at frembringe en „politikens eksplosion“. Derfor udgør cyberdemokratiet et samfundsordenstruende element blandt de fire modeller, og dets kompleksitet og mangfoldighed undslipper og truer netop den elitære autoritet. Sat lidt på spidsen: Hvor de tre andre demokratimodeller betegner en IKT-baseret udfoldelse af hidtil kendte demokratimodeller, indeholder cyberdemokrati-modellen en grænseoverskridende nydannelse, som samtidig er samfundstruende, hvorfor den i praksis er en tilskyndelse til udbygning og styrkelse af de andre tre modeller, der kan søge at kæmpe om en hegemonisk position. Samtidig muliggør automatiseringen af magtudøvelsen og overvågningen en demo-elitistisk disciplinær magtmodel, der rummer muligheder for en hidtil uset grad af detailkontrol af individerne.

O P S U M M E R I N G

Formålet med dette kapitel har været at udvikle en ramme for analyse af magt, politik og demokrati i informationssamfundet. Rammen er eksplicit syntetiserende og har taget afsæt i en forståelse af samfundets informatisering, som vi kaldte en praksisorienteret konstruktivistisk teknologiforståelse. Denne tilgang har været nødvendig på grund af den teknologideterminisme,

som har præget og præger meget af debatten om demokrati og de demokratiske muligheder i informationssamfundet. Tilgangen har den fordel frem for andre tilgange, at den åbner for en forståelse af de handlemuligheder, vi alle har i forhold til udformningen af demokratiet i informationssamfundet. Vi kan således både gennem den måde, vi vælger at anvende bestemt IKT på i politiske sammenhænge, og gennem den måde, hvorpå vi taler om muligheder og problemer heri, påvirke den måde, demokratiet kommer til at se ud på i informationssamfundet. Samtidig frembringer tilgangen en forståelse af sammenhængen mellem hardware, software, praksis og diskurs (jf. figur 2.2), hvor hardware og software ses som det, der udgør grundlaget for de mulige teknologisk medierede innovationer i de politiske praksisser og for de diskurser, der udfolder sig herom, mens diskurserne og praksisserne ses som det, der stiller krav til og påvirker måden, hard- og softwaren udvikles og tages i anvendelse på.

Oparbejdelsen af en magtforståelse har taget udgangspunkt i Castells' ideer om adgang/ikke-adgang og anerkendelse/miskendelse (identitetsdannelse), som det, der kendetegner magten i informationssamfundet. Castells kritiseres imidlertid for at være for upræcis med hensyn til, hvad adgang og anerkendelse må rette sig imod for at være af politisk betydning. Vi understreger således, bl.a. ved hjælp af Giddens' og Foucaults ideer om magt, at adgang og anerkendelse må rette sig mod politiske autoriteter for at blive politisk betydningsfulde, ligesom vi understreger, at man ikke på forhånd kan tage for givet, hvem eller hvad de politiske autoriteter er. I informationssamfundet synes der tværtimod netop at finde kampe og processer sted, som handler om konstruktionen af nye politiske autoriteter, som både kan være private firmaer, transnationale, governmentale organisationer, nonprofitorganisationer og globale netværker, der går på tværs af privat og offentlig sektor.

Ligeledes peger vi på, at anerkendelse eller miskendelse af en given politisk autoritet ikke kan formuleres som et spørgsmål om et givent politisk styres legitimitet. Anerkendelsen må derimod ses som funderet i den politiske identitet, som dannes i et samspil mellem den politiske autoritet og subjektet. Denne måde at anskue magt på kan karakteriseres som grundlæggende processuel, idet der lægges vægt på at studere de processer, hvorigennem nye politiske autoriteter skabes, og de processer, hvorigennem der sker en dannelse af politisk identitet.

Oparbejdelsen af en analyseramme for politik i informationssamfundet tager udgangspunkt i denne dannelse af en række nye politiske autoriteter eller arenaer; eller det, andre har kaldt „politikkens eksplosion“. Vi hævder

her, i overensstemmelse med en række andre teoretikere, at denne nye „politik uden om staterne“, i høj grad bidrager til at sætte fokus på individet og dets muligheder for engagement og selvrefleksion. Denne mikropolitik eller *politics of becoming* kan både rette sig mod det meget lokale og nære, men også mod globale problemer, eventuelt medieret gennem nye, virtuelle fællesskaber. Under alle omstændigheder synes engagementet, for så vidt det er til stede, rettet mod at gøre noget nu og her og gøre det konkret, alene eller sammen med andre, alt efter hvad konteksten lægger op til. Dette kalder vi, jf. Phillips (1993), en *politics of presence* eller nærværspolitik. Omdrejningspunkterne i denne identitets- og nærværspolitik i informations-samfundet synes at være: 1) spørgsmålet om adgang og position i forhold til traditionelle, men også en lang række nye, politiske autoriteter, og tilhørsforholdet til fællesskaber, der har rettigheder og pligter i forhold til disse fællesskaber, og hvis interesser og præferencer tages alvorligt i forhold hertil, og 2) spørgsmålet om den dobbelte anerkendelse i forhold til disse politiske autoriteter: dels anerkendelsen af dem som legitime udøvere af autoritet, dels deres anerkendelse af individers og fællesskabers ret til indflydelse i forhold til dem selv (= autoriteternes identitetsdannende funktion).

I oparbejdelsen af en analyseramme for demokrati i informationssamfundet tog vi udgangspunkt i det forhold, at både staten og det nationalt forankrede demokrati, som vi kender det, er kommet under kraftigt pres mellem på den ene side det globaliserede informationssamfund og dets forskellige institutionaliseringer og på den anden side de politiske krav „fra neden“, som rejses af nye grupper af medborgere med nye typer ressourcer. Sat på spidsen kan man sige, at det både er nationalstaten og det nationalt forankrede demokrati, som er på spil. Udviklingen rejser med andre ord spørgsmålene om, hvorvidt det er muligt at demokratisere de mange nye globale, transnationale og lokale politiske arenaer, og om, hvorvidt der kan findes nye forankringspunkter for det repræsentative demokrati. Disse spørgsmål er heftigt diskuteret i den stående globaliseringsdebat. Store dele af denne er imidlertid stærkt normativt præget, og vi har derfor her valgt at angribe spørgsmålet om demokrati i informationssamfundet på en måde, som er i bedre overensstemmelse med vores socialkonstruktivistiske udgangspunkt. Vi tager således i stedet udgangspunkt i et forsøg på at beskrive et antal diskurser om demokrati i informationssamfundet, som synes at kæmpe om at blive hegemoniske; i alt fald i den informatiserede del af verden. Disse diskurser, eller modeller, som vi har kaldt dem, er blevet til i en form for metodisk triangulering mellem et antal casestudier

og læsning af en mængde tekster om forandringer i politisk/administrative systemer og den rolle, IKT har spillet heri. Det kan vises, at de centrale omdrejningspunkter i disse diskurser er forskellige og til dels modstridende opfattelser af spørgsmålet om medborgerskab, om politisk styring, og om hvilke teknologiske praksisser der knyttes/bør knyttes til de to andre elementer. Desuden kan det vises, at diskurserne italesættes og forfølges af bestemte aktører og dermed får karakter af demokratiske strategier for informationssamfundet. Vi har karakteriseret disse modeller som henholdsvis servicedemokratiet, den demo-elitistiske model, den neo-republikanske model og den cyberdemokratiske model.

Som nævnt i indledningen til dette kapitel er den teoretiske ramme, der er oparbejdet her, ikke anvendt i fuldt omfang i bogens kapitler. Hertil er den formodentlig for kompleks og omfattende. Men den er anvendt selektivt, således at alle kapitlerne nedenfor forholder sig til ét eller flere elementer af rammen. De fleste af kapitlerne forholder sig således eksplicit til den demokratiteoretiske ramme, der er præsenteret ovenfor, mens nogle færre forsøger at anvende den forståelse af magt og politik, som er udviklet ovenfor.

NOTER

1. Vi forbiser her, at det teknologideterministiske paradigme faktisk omfatter en bred vifte af forfattere, hvor nogle har en mere dialektisk tilgang til området end andre. Bimber (1994) identificerer således tre forskellige typer teknologideterminisme, hvoraf kun den ene kan defineres som teknologideterminisme i streng forstand.
2. Pelle Ehn (1988) definerer et „artefakt“ som et objekt lavet af mennesker – som oftest et værktøj. Artefakter kan støtte både kommunikative og instrumentelle aktiviteter. Et artefakt kan både støtte og udvide den menneskelige aktivitet, lige såvel som det faktisk kan erstatte den. Betingelser for dets brug er bygget ind i „artefakter“. Hos Bijker (se nedenfor) bruges ordet „artefakt“ konsekvent, når han refererer til teknologiske redskaber.
3. Denne analysemetode blev anvendt første gang af Latour og Woolgar i 1979.
4. I dansk sammenhæng har en af de klareste illustrationer af dette været slagsmålet om borkortet; se Hoff og Rosenkrands (2000) og i øvrigt nedenfor.

5. For et forsøg på at tilføje SCOT-tilgangen en sådan institutionel dimension, se Johansson (1998).
6. Det er Castells' opfattelse, at det globale kommunikationssystemets gennembrud repræsenterer et historisk skift på linje med betydningen af alfabetets opfindelse omkring år 700 f.Kr., som muliggjorde en kumulativ, vidensbaseret kommunikation (Castells, 1996: 327-328).
7. I den politiske videnskab/samfundsvidenskaben er der forfattere, der altid har betragtet politik på denne måde. Det gælder fx Easton (1965), Luhman (1995), Giddens (1987), m.fl. Mainstream-opfattelsen af politik i politologien har dog i høj grad fokuseret på politik som netop defineret ved aktiviteter rettet mod, eller i, det (nationale) repræsentative politiske system (se fx Dahl 1956; 1961).
8. At vi kan sige dette med relativ stor sikkerhed skyldes resultater fra flere forskellige forskningsprojekter, som forfatterne har været involveret i; således især et projekt vedrørende kommunalvalget i 1997 (afrapporteret i Hoff, Löfgren & Johansson 1999), og fra projektet „IT, magt og demokrati“, som har resulteret i denne bog. I disse projekter er der således interviewet webmastere, politikere, embedsmænd/ansatte, m.fl. (se diverse kapitler nedenfor).
9. Se note 8.

LIT T E R A T U R

- Abrahamson, Jeffrey B., F. Christopher Arterton & Gary R. Orren (1988). *The Electronic Commonwealth: The Impact of New Technologies upon Democratic Politics*. New York: Basic Books.
- Albrow, Martin (1996). *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bang, Henrik P., Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (red.) (2000). *Demokrati fra neden. Case-studier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bang, Henrik P., Jens Hoff & Kathinka Hauxner (2001). *Bydelsrådene i København. En synkende skude lastet med nærdemokratiske udfordringer*. COS-rapport 1/2001.
- Bang, Henrik P., Jens Hoff & Torben B. Dyrberg (red.) (2004). *Magt, Identitet og Politisk Fællesskab. Studier af magten i lokalsamfund i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Bangemann, Martin (1994). *Recommendation to the European Council: Europe and the global information society*. www.ispo.ccc.be/ida/text/english/bangemann/html
- Bachrach, Peter & Morton Baratz (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

- Barber, Benjamin (1998). *A Place for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong*. New York: Hill & Wang Publishers.
- Bellamy, Christine (2000). „Modelling electronic democracy: towards democratic discourses for an information age“, i Jens Hoff, Ivan Horrocks & Pieter Tops (eds.). *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*. London & New York: Routledge.
- Bijker, W.E. (1995). *Of Bicycles, Bakelites and Bulbs: Towards a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Bimber, Bruce (1994). „Three faces of technological determinism“, pp. 79-100 i Merrit Roe Smith & Leo Marx (eds.). *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Bohman, James (2001). „Cosmopolitan Republicanism: Citizenship, Freedom and Global Political Authority“. *The Monist*, 84, 1:3-21.
- Calhoun, Craig (ed.) (1994). *Social Theory and The Politics of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Conolly, William E. (1991). *Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox*. Ithaca, NY & London: Cornell University Press.
- Connolly, William E. (1995). *The Ethos of Pluralization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Connolly, William E. (1999). *Why I am not a Secularist*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dahl, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1999). „Can International Organizations be Democratic? A Sceptic's View“, pp. 19-36 i Ian Shapiro & Casiano Hacker-Cordon (eds.). *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahlgren, Peter (1991). „Introduction“, i Peter Dahlgren & Colin Sparks (eds.). *Communication and Citizenship: Journalism and the Public Sphere*. London: Routledge.
- Danziger, James N. et al. (1982). *Computers and Politics*. New York: Columbia University Press.
- Davies, Simon (1996). *Big Brother: Britain's Web of Surveillance and the New Technological Order*. London: Pan Books.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Deibert, Ronald J. (2003). „Black Code: Censorship, Surveillance, and the Militarization of Cyberspace“. Paper prepared for the International Studies Associations Conference, Portland, USA, February 9.
- Delanty, Gerard (2000). *Citizenship in the Global Age. Society, Culture, Politics*. Buckingham: Open University Press.
- Deleuze, Gilles & Felix Guattari (2002/1988). *A thousand plateaus. Capitalism & schizophrenia*. London: Continuum.
- Downs, Anthony (1967). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Easton, David (1953). *The Political System*. Englewood Cliffs, NJ: Princeton Hall, Inc.

- Ehn, Pelle (1988). *Work-oriented Design of Computer Artifacts*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Etzioni, Amitai (1972). „Minerva: An Electronic Town Hall“. *Policy Sciences*, 3:457-474.
- Etzioni-Halevy, Eva (1993). *The Elite Connection*. Cambridge: Polity Press.
- Falk, Richard (1999). *Predatory Globalization. A Critique*. Cambridge: Polity Press.
- Forskningministeriet (1994). *Informationssamfundet år 2000* (Dybkjær/Christensen rapporten). www.fsk.dk/publ/info2000/clean.htm
- Foucault, Michel (1969). *L'Archeologie du Savoir*. Gallimard 1969.
- Foucault, Michel (1986). „The Subject and Power. Why Study Power: The Question of the Subject“, pp. 208-216 i Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow (eds.). *Michel Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics*. The Harvester Press.
- Foucault, Michel (1988). „The Political Technology of Individuals“, i Luther Martin, Huck Gutman & Patrick Hutton (eds.). *Technologies of the Self*. London: Tavistock.
- Foucault, Michel (1991). „Governmentality“, pp. 87-104 i Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (eds.). *The Foucault Effect*. Brighton: Harvester.
- Giddens, Anthony (1979). *Central Problems in Social Theory*. London: Macmillan.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1987). *Social Theory and Modern Sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (2000). *Runaway World*. New York: Routledge.
- Habermas, Jürgen (1994). „Citizenship and National Identity“, pp. 20-35 i Bart van Steenberg (ed.). *The Condition of Citizenship*. London: Sage Publications.
- Habermas, Jürgen (1998). „The Inclusion of the Other“, in Ciaran Cronin & Pablo De Greiff (eds.). *Political Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hague, Barry N. & Brian D. Loader (eds.) (1999). *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. London & New York: Routledge.
- Hannemyr, Gisle (2002). „Foucault i Kyberrommet“, pp. 41-63 i Tore Slaatta (red.). *Digital makt*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Held, David (1995). *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hoff, Jens (2001). „Folketingsmedlemmer i informationssamfundet“. *Politologiske Studier*, 4,4:24-35.
- Hoff, Jens & Jacob Rosenkrands (2000). „When Democratic Strategies Clash: the Citizen Card Debate in Denmark“, i Jens Hoff, Ivan Horrocks & Pieter Tops (eds.). *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*. London & New York: Routledge.
- Hoff, Jens, Karl Löfgren & Sune Johansson (1999). *Internet og demokrati. Erfaringer fra kommunalvalget 1997*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hoff, Jens, Ivan Horrocks & Pieter Tops (eds.) (2000). *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe*. London & New York: Routledge.
- Jessop, Bob (1997). „Governance Failure“. Upubliceret paper.
- Johansson, Sune (1998). „Life between actor and structure: an analysis of constructivist approaches to technological development in a neo-institutionalist perspective“. Paper presented at RC23 – Research Committee on Sociology of Science and Technology, ISA XIV World Congress of Sociology, 26 July-1 August, Montreal, Canada.

- Johansson, Sune (2001). „Dansen om guldkalven: Dansk IT-politik i det 21. århundrede“. *Politologiske Studier*, 4, 4:80-85.
- Jæger, Birgit (1995). *Videotex i støbeskeen*. Tekster om teknologivurdering nr. 16, 1995. Enheden for Teknologivurdering, Institut for Teknologi og Samfund, DTU.
- Kickert, W.J.M. et al. (eds.)(1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Laclau, Ernesto (1990). *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London: Verso.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy – Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- Latour, Bruno & Steve Woolgar (1979). *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts*. Beverly Hills and London: Sage.
- Leca, Jean (1996). „Questions of Citizenship“, pp. 7-33 i Chantal Mouffe (ed.). *Dimensions of Radical Democracy*. London: Verso.
- Linna Jensen, Jacob (2001). „Politisk offentlighed på internettet“. *Politologiske Studier*, 4, 4:46-57.
- Luhmann, Niklas (1995). *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press.
- Lukes, Stephen (ed.) (1986). *Power*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Lyon, David (1994). *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*. Cambridge: Polity Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Mehta, Michael D. & Eric Darier (1998). „Virtual Control and Disciplining on the internet: Electronic Governmentality in the New Wired World“. *The Information Society*, 14:107-116.
- Mortensen, Henning (2001). „Tilblivelsen af dansk IT-politik i internationalt perspektiv“. *Politologiske Studier*, 4, 4:73-79.
- Naisbitt, John (1982). *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. New York: Warner Books.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Orlikowski, Wanda J. (1988). *Information Technology and Post-Industrial Organizations: An Exploration of the Computer-Mediation of Production Work*. Unpublished Doctoral Dissertation. Stern School of Business, New York University, New York.
- Orlikowski, Wanda J. (1989). „Division Among the Ranks: The Social Implications of CASE Tools for Systems Developers“, i J.I. DeGross, J.C. Henderson & B.R. Konsynski (eds.). *Proceedings of the Tenth International Conference on Information Systems*. New York.
- Orlikowski, Wanda J. (1992). „The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations“. *Organization Science*, 3, 3:398-427.
- Pedersen, Ove K. et al. (1994). *Demokratiets lette tilstand*. København: Spektrum.
- Phillips, Anne (1993). *Democracy and Difference*. Cambridge: Polity Press.
- Poster, Mark (2001). *What's the Matter With the Internet?* Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Rheingold, Howard (1993). *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishers.

- Robins, Kevin & Frank Webster (1999). *Times of the Technoculture*. London: Routledge.
- Schmidt, Lars-Henrik (1999). *Diagnosis 1. Filosoferende Eksperimenter*. Danmarks Pædagogiske Institut.
- Scott Aikens, Geoffrey (1999). „Deweyan Systems in the Information Age“, i Bruce N. Hagen & Brian D. Loader (eds.). *Digital Democracy. Discourse and Decision Making in the Information Age*. London & New York: Routledge.
- Smith, Jonas H. (2001). „Den sociale maskine – perspektiver på computerunderstøttede fællesskaber“. *Politologiske Studier*, 4, 4:15-23.
- Smith, Merrit Rowe & Leo Marx (eds.) (1994). *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Staksrud, Elisabeth (2002). „Ytringsfrihet og sensur på internett“, pp. 64-94 i Tore Slaatta (red.). *Digital makt*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tobiasen, Mette (2002). *Et spirende globalt medborgerskab. En teoretisk ramme og empirisk belysning af globale politiske identiteter og deltagelse i Danmark*. Upubliceret ph.d.-afhandling, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, Oktober.
- Toffler, Alvin (1981). *Den Tredje Bølge*. København: Erichsen.
- Van de Donk, W.B.H.J. et al. (eds.) (1995). *Orwell in Athens. A Perspective on Informatization and Democracy*. Amsterdam, Oxford, Tokyo, Washington DC: IOS Press.
- Van de Donk, W.B.H.J. et al. (eds.) (2003). *Cyberprotest: New Media, Citizens and Social Movements*. London: Routledge.
- Wenneberg, Søren B. (2000). *Socialkonstruktivisme. Positioner, problemer og perspektiver*. Samfundslitteratur: København.
- Wilke, Helmut (1987). „Entzauberung des Staates, Grundlinien einer Systemtheoretischer Argumentation“. *Jahrbuch für Staats und Verwaltungswissenschaft* 1.

MULIGHEDERNE FOR DEMOKRATISK STYRING AF IKT

MORTEN FALCH

INDLEDNING

Dette kapitel diskuterer, hvilke udfordringer IKT stiller til den nuværende form for samfundsmæssig styring og den dertil hørende demokratiske kontrol. Til belysning heraf opstilles en simpel aktørmodel baseret på modsætningen stat-marked, og det undersøges, hvordan udvikling og brug af IKT har udfordret og påvirket forholdet mellem statslig og markedsbaseret styring inden for en række specifikke problemområder, hvor IKT har haft særlig betydning. De reguleringsmæssige udfordringer, der er forbundet med IKT, ligger på to planer:

- For det første medfører brugen af IKT, at der opstår nye problemstillinger, der ikke er taget højde for i den hidtidige regulering (fx regulering af digital information).
- For det andet påvirker IKT de overordnede rammer for reguleringen af eksisterende områder, idet brugen af IKT påvirker effektiviteten af den hidtidige regulering (fx regulering af kapitalmarkedet).

Det sidste punkt er snævert forbundet med den igangværende globalisering, som anvendelsen af IKT-teknologien er en vigtig del af (jf. kapitel 1). Vi vil ikke her inddrage alle de reguleringsmæssige problemer, der følger af globaliseringen generelt, men fokusere på dem, der har direkte relation til anvendelsen af IKT, og som påvirker den enkelte borger mest direkte. Specielt vil vi se på konsekvenserne af, at IKT ikke blot anvendes i organiseringen af selve produktionen, men at borgerne i stigende grad anvender IKT i deres egen ageren med omverdenen.

FELTER FOR IKT-REGULERING

Digitaliseringen har betydet, at den samme teknologiske platform kan bruges inden for mange forskellige anvendelsesområder, og der er sket en gradvis sammensmeltning af områderne IKT, telekommunikation og radio/fjernsyn. Dette har givet sig udtryk i udviklingen af en lang række tjenesteydelser, der ligger i grænseområdet mellem disse tre sektorer. Internettet er i dag det mest prominente eksempel på en sådan hybridtjeneste. Internettet er oprindeligt udviklet til at forbinde computernetværk via telenettet, men bliver i dag brugt til at understøtte mange forskellige former for indholdstjenester inklusive transmission af radio og fjernsyn og til både almindelig telefoni og videotelefoni. Et andet eksempel, som først nu er ved at slå igennem, er digitalt fjernsyn, der ud over at give adgang til flere kanaler også muliggør, at tv-mediet kan anvendes interaktivt.

Denne udvikling udfordrer den nuværende regulering på to fronter: For det første sker der en sammensmeltning af tre hidtil adskilte sektorer (IKT, telekommunikation og radio/tv), der hidtil har været reguleret meget forskelligt (se kapitel 6 for områdets historik). For det andet er der opstået nye tjenester, som medfører, at der er opstået nye problemstillinger, der ikke er taget højde for i de nuværende styringsmodeller (EU, 1997; Henten et al., 2002).

Inden for telesektoren har reguleringen først og fremmest koncentreret sig om regulering af infrastrukturen. Den offentlige regulering har været udøvet gennem udstedelsen af koncessioner, der har været tildelt til et varierende antal teleselskaber, der alle har været helt eller delvist i offentligt eje. Staten varetog indtil 1990 selv den regionale og internationale trafik.

Udsendelse af radio/fjernsyn var ligeledes primært en offentlig aktivitet, idet Danmarks Radio og TV2 begge er statsinstitutioner. Reguleringen af radio/tv har først og fremmest gået på indhold og ikke så meget på selve infrastrukturen.

Over for disse to sektorer, hvor staten har spillet en særdeles aktiv rolle både gennem direkte ejerskab og som regulator, står IKT-området, hvor den offentlige regulering har været meget mere begrænset, og som samtidig har været meget mere internationalt orienteret. Ikke mindst udviklingen af internettet har været meget centreret omkring USA, og reguleringen af såvel indhold som infrastruktur har i vidt omfang været overladt til markedet.

Sammensmeltningen af disse tre områder stiller helt nye krav til den fremtidige regulering, som ikke blot vedrører selve den tekniske udformning, men også er afgørende for, hvilke muligheder borgerne har for at øve indflydelse på udviklingen. For at illustrere, hvordan IKT påvirker den

offentlige regulering af forskellige områder, gives der i det følgende en kort gennemgang af nogle af de områder, hvor IKT har afgørende betydning for valget af reguleringsform. Der skelnes her mellem områder, der er relateret til borgernes egen brug af IKT og IKT-relaterede produkter og tjenester i privatsfæren, og områder, der er relateret til produktion og brug af IKT i erhvervssfæren (se tabel 3.1).

Tabellen giver en oversigt over nogle af de områder, hvor udviklingen har været afgørende for, at der er opstået nye behov for regulering. I det følgende gennemgås i lyset heraf nogle udvalgte reguleringsfelter. Fokus er på felter med direkte betydning for de enkelte borgere som brugere af IKT, enten i privatsfæren eller i forbindelse med deres arbejde.

TABEL 3.1.

Reguleringsfelter inden for brug og fremstilling af IKT-relaterede produkter og tjenester

PRIVATSFÆREN	ERHVERVSSFÆREN
Infrastruktur - adgang til elektroniske tjenester	Markedsforhold - licenser - regulering af konkurrence
Indhold - adgang til information - autencitet - public service - beskyttelse af persondata	Produktrettigheder - open source - copyright
Transaktion (e-handel) - forbrugerbeskyttelse (betaling, fortrydelsesret, klagemulighed, kvalitet og markedsføring)	Beskatning - elektroniske varer - e-handel (med fysiske produkter)
	Arbejds miljø (ved telearbejde) - hjemme - i udlandet

Følgende felter vil blive behandlet:

Privatsfæren:

- Adgang til elektroniske tjenester (infrastruktur)
- Adgang til elektronisk information (indhold)
- Forbrugerbeskyttelse i forbindelse med elektronisk handel

Erhvervsfæren:

- Telaarbejde

De reguleringsmæssige behov inden for hvert af disse områder vil blive diskuteret, uden at vi dog vil gå nærmere ind på udformningen af de konkrete regler. Formålet er at diskutere anvendeligheden af forskellige reguleringsmodeller, samt disse modellers implikationer for demokratisk styring af området. Samtidig vil forskellige modeller for regulering af disse områder blive præsenteret (national lovgivning, indirekte regulering, selvregulering mv.), og de demokratiske implikationer heraf vil blive diskuteret.

I N F R A S T R U K T U R

Infrastruktur har traditionelt været et område med en betydelig grad af offentlig regulering. Både teleområdet og radio/fjernsyn er i Danmark og også i de fleste andre europæiske lande blevet varetaget af selskaber med helt eller delvist offentligt ejerskab. Dette har bl.a. som følge af den teknologiske udvikling ændret sig markant i løbet af det sidste tiår, og der er opstået et helt nyt reguleringsregime, der endnu ikke er fuldt udviklet. Den generelle trend er dog klar. På teleområdet må det forudses, at regulering af forsyningspligten kommer til at spille en aftagende rolle, mens der vil blive lagt mere vægt på at lade markedet sikre alles adgang til nettet. Hovedvægten lægges derfor på at sikre et konkurrencebaseret marked jf. nedenfor (Forskningsministeriet, 1999).

Under den liberaliseringsproces, der igangsattes i starten af 1990'erne, skiftede karakteren af den offentlige kontrol med telesektoren fra kontrol via ejerskab til kontrol gennem lovgivning og direkte regulering. Der er i dag en meget detaljeret regulering af teleinfrastrukturen. Denne regulering har til formål at fremme konkurrencen i en situation, hvor en virksomhed i udgangssituationen sidder på 100 pct. af markedet. Hensigten er, at denne regulering gradvist kan „normaliseres“ og delvist vil blive afløst af den generelle konkurrencelovgivning, der gælder på andre områder. Denne proces er ikke igangsat af de danske politikere, men er blevet dikteret af EU-Kommissionen, der gennem en række direktiver mere eller mindre har gennemtvinget en liberalisering af telemarkedet. Den danske regering var i begyndelsen meget modstræbende i sin gennemførelse af liberaliseringen,

men foretog i 1994 et dramatisk skift, hvorefter det har været en målsætning at være blandt de lande, der først gennemførte en fuld liberalisering.¹

Skabelsen af et marked med flere konkurrerende udbydere betyder, at det har været nødvendigt dels at udvide reguleringen til nye områder, dels at gøre reguleringen mere regelbaseret og gennemsigtig. Den model, som anvendes inden for EU, har været dels at adskille drift og regulering – fx gennem en privatisering af teleselskaberne – dels at adskille den lovgivende magt (folketing og minister/ministerium) fra den dømmende magt (Telestyrelsen). Ministeren har således i dag kun begrænsede muligheder for at gribe ind over for bekendtgørelser udstedt af Telestyrelsen og for at ændre deres afgørelser (se også Greve, 2002).

Reguleringen af radiospektret er et klart eksempel på, hvordan markedet er blevet tillagt en større rolle i den samfundsmæssige styring. Af tekniske årsager er det nødvendigt med en meget detaljeret regulering af brugen af radiospektret nationalt og internationalt, og det er Telestyrelsens ansvar at fordele de frekvenser, der er til rådighed, bedst muligt, således at der er plads til så mange som muligt, og at ingen generer hinanden (frekvensøkonomi). I den seneste lovgivning er der kommet endnu et hensyn ind; nemlig konkurrencen. At fremme konkurrencen på telemarkedet er nu en overordnet målsætning, der prioriteres over frekvensøkonomien.

Hvor TDC tidligere kunne ansøge Telestyrelsen om at få en ny frekvensressource til rådighed (fx for at kunne etablere et net for mobiltelefoni), bliver frekvensressourcer til nye tjenester nu udbudt i licitation, hvor alle kan byde på dem. Udbyderne skal herefter redegøre for, hvordan og til hvad de vil anvende de udbudte licenser. Der har i EU været tanker om en yderligere liberalisering, således at det skal tillades at videresælge de tildelte licenser til andre operatører. Herefter vil det ikke være Telestyrelsen, men markedet, der skal sikre, at licenserne gives til de operatører, der er bedst til at udnytte radiospektret til fælles bedste.

Privatiseringen af telesektoren har reduceret den direkte kontrol. Tidligere gik brugernes indflydelse gennem det delvist offentlige ejerskab, der bl.a. gav sig udtryk i politisk udpegede bestyrelsesmedlemmer. Herudover var brugerne repræsenteret i forskellige abonnementrepræsentantskaber. Til gengæld havde brugerne ingen valgmuligheder med hensyn valg af udbydere, idet Tele Danmark og før 1992 de regionale teleselskaber havde eneret på levering af teletjenester. I dag er den offentlige styring i stadig højere grad rettet mod at sikre forbrugerne et valg mellem flere konkurrerende udbydere.

INDHOLD

Elektronisk information spiller en stadig større rolle, hvilket bl.a. skyldes, at den teknologiske udvikling har medført, at der er opstået en række nye muligheder, der både kvantitativt og kvalitativt har påvirket brugen af elektronisk information. Reguleringen af radio/fjernsynsområdet er stadig præget af, at der har været væsentlige begrænsninger i den mængde information, den enkelte borger har kunnet få adgang til. Det har derfor været et væsentligt kriterium at sikre alsidigheden i det begrænsede udvalg af programmer, der har været plads til (public service).

I dag har en stor del af befolkningen imidlertid adgang til et betydeligt antal radio- og tv-kanaler. Ved indførelsen af digitalt og senere web-baseret fjernsyn vil antallet af kanaler ikke i praksis være en begrænsning af betydning, og flaskehalsen vil herefter være flyttet fra distributionsleddet til produktionsleddet (IKT- og Forskningsministeriet, 2001). Herved forsvinder en væsentlig begrundelse for at have en særlig regulering af elektroniske medier, der adskiller sig fra reguleringen af fx trykte medier.

Herudover er der med internettet opstået et nyt elektronisk medium, der gør overgangen mellem massemedier og personlig kommunikation mere flydende. Meget af den information, der i princippet er tilgængelig for millioner af mennesker verden over, er produceret for et meget begrænset antal modtagere, hvor man ikke med rimelighed kan stille de samme krav til indholdet, som hos fx public service-tv eller -radio.

Når programmer eller andet indhold ikke transmitteres via en bestemt nyhedskanal, men blot er tilgængelig på internettet, bliver det mere kompliceret at sikre autenticiteten af indholdet. Dette har betydning, både når man skal bedømme værdien af en konkret information, og når myndigheder eller andre ønsker at spore oprindelsen af ulovlig information; fx børnepornografi, racistiske udtalelser, injurier m.m. Ofte vil det kun være muligt at se udbyderens internetadresse og ikke den fysiske beliggenhed. I nogle tilfælde vil det ikke en gang være muligt at verificere nationaliteten.

Autencitet er ikke kun et vigtigt problem i forbindelse med elektroniske nyhedsmedier, men har også stor betydning i forbindelse med elektronisk handel. Det vil her være meget vanskeligt at klage, hvis det indkøbte produkt ikke lever op til det forventede. Kender man ikke nationaliteten af udbyderen, ved man ikke engang, hvilke regler udbyderen er underlagt, og hvilken retsinstans der skal behandle en eventuel klage. Det kræver nogen viden, men kun yderst begrænsede økonomiske ressourcer at etablere en

rimeligt professionelt udseende hjemmeside, der giver mulighed for at sælge til kunder i hele verden. Har man fået et dårligt rygte, er det nemt at etablere en ny side med en ny adresse. Det er også forholdsvis nemt at anvende andres firmanavne på en hjemmeside for at give brugeren en falsk tryghed.

Udviklingen inden for IKT-området har givet den enkelte bruger en større grad af valgfrihed, idet der er mere indhold at vælge imellem. Til gengæld bliver det stadig mere vanskeligt gennem regulering at sikre forbrugere en tilstrækkelig kvalitet og alsidighed. Dette overlades i høj grad til markedet.

FORBRUGERBESKYTTELSE I FORBINDELSE MED ELEKTRONISK HANDEL

Med internettet er opstået et interaktivt elektronisk medium, der muliggør, at brugerne ikke blot kan modtage informationer, men også selv kan udføre forskellige transaktioner, fx indkøb via nettet. Dette skaber en lang række regulatoriske udfordringer, idet megen lovgivning ikke har taget højde for, at transaktioner kan ske uden en eller anden form for fysisk udveksling. Dette har rejst en række konkrete problemer bl.a. inden for områderne betaling, elektronisk underskrift, fortrydelsesret/kvalitet og sikkerhed, beskyttelse af persondata og markedsføring.

BETALING

Betaling er formentlig det problem, der har været mest blæst omkring. Fraværet af et internationalt betalingssystem, som både forbrugere og udbydere har anset for sikkert, har været en væsentlig barriere for udbredelsen af elektronisk handel. I Danmark blev indførelsen af dankortet som betalingsmiddel på internettet forsinket, bl.a. fordi bankerne benyttede lejligheden til at få ret til at pålægge hver enkelt transaktion et gebyr, og systemet fungerer stadig ikke tilfredsstillende.

I fremtiden vil en del betalinger ske med elektroniske penge – penge, der ikke har nogen fysisk fremtræden, og som ikke er udstedt af nogen nationalbank, men fx af Tele Danmark. Disse penge vil ikke blot blive brugt nationalt, men også internationalt. Der vil således opstå nye former for internationale betalingsmidler, som det kan være meget vanskeligt at regulere. Det betyder fx, at det kan være vanskeligt at sikre sig, at pengene

ikke pludselig bliver værdiløse. Der er i princippet ikke noget nyt i denne situation. Der har eksisteret et mere eller mindre elektronisk baseret internationalt kapitalmarked i årtier. Det nye er imidlertid, at almindelige forbrugere kan blive en del af et sådant marked – måske endda uden selv at vide det – i det øjeblik de begynder at handle på internettet.

ELEKTRONISK UNDERSKRIFT

Indførelsen af en elektronisk underskrift eller digital signatur – som man har valgt at kalde det på godt dansk? – er en afgørende betingelse for mange oplagte anvendelser af internettet. En elektronisk underskrift er et vigtigt instrument dels til at sikre, at brugeren er den, hun/han udgiver sig for at være, dels til at kunne muliggøre indgåelse af bindende aftaler via nettet. Den tidligere forskningsminister Frank Jensen lovede tilbage i 1996, at Danmark som et af de første lande skulle indføre en digital signatur. Loven blev imidlertid forsinket, idet man måtte afvente vedtagelsen af et EU-direktiv om elektronisk underskrift. Den danske lovgivning kom derfor først endeligt på plads i efteråret 2000.

Der er inden for elektronisk signatur valgt at anvende en model, der i høj grad bygger på selvregulering. Elektroniske signaturer kan efter godkendelse fra Telestyrelsen udbydes af private nøglecentre, der skal sikre den tilstrækkelige sikkerhed. Der er i definitionen af elektronisk signatur valgt at gøre denne så teknologineutral som muligt. Det vil sige, at man lader markedet afgøre, hvilken teknologi der skal anvendes for at opfylde de stillede sikkerhedskrav. Det betyder, at det inden for lovgivningens rammer vil være muligt hele tiden at udvikle nye former for underskrifter. Til gengæld vil man få et marked med flere forskellige slags underskrifter, der ikke nødvendigvis kan bruges de samme steder. For brugeren kan det ydermere være svært at sikre sig, om en underskrift, der anvendes på en given webside, opfylder de danske sikkerhedskrav, eller om den er udviklet efter regler gældende fx i USA.

BESKYTTELSE AF PERSONDATA

Når borgerne bruger internettet, efterlader de elektroniske spor, som kan bruges fx til markedsføring. Da brugen af nettet er international, samles oplysninger om danske forbrugere også på hjemmesider, der ikke er omfattet af dansk lovgivning. For at beskytte forbrugerne gælder det som hovedregel,

at elektroniske registre ikke må overføres til lande med en mere lempelig lovgivning. Der er imidlertid stadig et stort behov for international regulering af området. For det første beskytter dette princip ikke forbrugere, der måske uden at vide det anvender udenlandske hjemmesider. For det andet er fri udveksling af data en afgørende forudsætning for mange typer transaktioner (fx inden for banksektoren), og begrænsninger i udveksling af persondata kan i mange tilfælde komme til at virke som en teknisk handelshindring.

Det er her et problem, at der i forskellige dele af verden er helt forskellige traditioner for, hvordan regulering af persondata administreres. Den største modsætning er imellem USA og Europa. I USA har man lagt mest vægt på at regulere det offentliges brug af registre, mens lovgivningen for private registre er meget mere liberal. Hertil kommer, at man i USA har valgt at satse på frivillig selvregulering og ikke, som i Europa, har ønsket at gennemføre en generel lovgivning.

Det er ikke på forhånd givet, at de tekniske muligheder for at placere elektronisk baserede aktiviteter hvor som helst i verden vil medføre, at de mest liberale regler udvikler sig til en global standard. EU har lavet bilaterale aftaler om databeskyttelse med både Canada og Japan og arbejder for, at der udvikles en modellov, der med tiden kan implementeres i de fleste lande. USA kan derfor føle sig presset til at gennemføre lignende regler for at sikre den fri udveksling af data, som vil være nødvendig, for at udbydere af elektroniske tjenester lokaliseret i USA også kan operere i resten af verden.

MARKEDSFØRING

Internettet giver helt nye muligheder for markedsføring. Det er muligt at designe en webside således, at tilbud og priser er tilpasset den enkelte forbruger. Det betyder, at markedet bliver mindre gennemsigtigt, idet det ikke er muligt at se, hvilke priser der gælder for andre kunder. E-handel medfører et behov for en tilpasning af generelle regler for prismærkning, varedeklaration, reklamer mv. til det nye medium.

Ved brug af internettet falder omkostningerne ved brug af direct mail betydeligt, og der er derfor en reel risiko for at blive overdænget med irrelevant information, som man hverken har bedt om eller er interesseret i. Dette vil ofte ske som følge af misbrug af persondata, der fx kan være afgivet bevidst eller ubevidst ved brug af internettet til andre formål.

Internettet er ikke begrænset af nationale grænser, og det samme gælder

mange internetbaserede tjenesteydelser – herunder elektronisk handel. Den konkrete løsning af de mange styringsproblemer, der er forbundet med internettet, er præget dels af nettets internationale karakter, dels af USA's dominerende position i de første faser af internettets udvikling (jf. kapitel 1).

Forbrugerbeskyttelse i forbindelse med elektronisk handel er et eksempel herpå. For det første har udgangspunktet været en tradition for en udstrakt grad af selvregulering – også på områder (fx databeskyttelse), hvor selvregulering har vist sig ikke at slå til. For det andet er der betydelige problemer forbundet med alene at basere sig på en national regulering. Der er klare fordele ved at have internationalt harmoniserede regler, men det betyder, at den lokale indflydelse på, hvordan det elektroniske marked skal styres, er meget begrænset.

Danmark har været vant til et relativt højt niveau for forbrugerbeskyttelse, og er der opstået et behov for at ændre lovgivningen, har dette kunnet ske uden først at skulle afvente international konsensus. I de senere år er denne nationale råderet dog blevet begrænset af både EU og WTO. På det elektroniske marked vil det være endnu sværere at kunne fastholde en specifik national regulering. Specielt er det inden for markedsføring og beskyttelse af persondata enkelt at omgå nationale regler ved at flytte aktiviteterne til et land uden tilsvarende restriktioner i lovgivningen.

ARBEJDSMILJØ VED TELEARBEJDE

Det har altid været muligt at udføre visse arbejdsfunktioner uden for selve virksomhedens rammer – fx i hjemmet. Hjemmearbejde som lønarbejde kendes som manufaktur i den tidlige industrialisme og var ugleset i fagbevægelsen, fordi det var ureguleret og ofte fungerede som lønpresseri (Sunesen & Jørgensen, 1998). Udnyttelsen af IKT til dette formål ændrer ikke umiddelbart de problemer, der er knyttet til regulering af udførelse af arbejde i hjemmet. Den ny teknologi har imidlertid givet denne arbejdsform en renaissance specielt inden for vidensintensive erhverv, idet teknologien muliggør en hurtigere og mere intensiv udveksling af informationer mellem hjem og arbejdsplads. På mange måder er telearbejde en forlængelse af en udvikling, hvor brugen af IKT, i kombination med nye ledelsesmetoder på mange arbejdspladser, har resulteret i en mere flad organisationsstruktur og en større selvstændighed i arbejdsprocessen for visse medarbejdergrupper (Plougmann, 1998).

I 1980'erne var fagforeningerne – specielt HK – stærkt imod telearbejde.

Begrundelsen var bl.a. den manglende mulighed for at sikre regulerede arbejdsforhold. Mange medarbejdere har imidlertid haft en positiv holdning til telearbejde, idet det giver den enkelte medarbejder mere kontrol over sin egen arbejdssituation, og fagforeningerne er efterhånden blevet mere positive over for telearbejde, så længe det er op til den enkelte medarbejder at benytte sig af telearbejde.

Telearbejde bidrager til en udvikling, hvor de ansatte gennem udnyttelse af teknologien får selvstændighed med hensyn til tilrettelæggelsen af deres arbejde. Det betyder samtidig, at det er mere vanskeligt at opstille præcise regler for arbejdstid mv., ligesom det bliver vanskeligere for fagforeningerne at beskytte deres medlemmer gennem indgåelse af generelle overenskomster for løn- og arbejdsforhold.

Telearbejde kan også udføres, uden at der er tale om et egentligt ansættelsesforhold, og „freelance telearbejde“ må forventes at blive stadig mere udbredt. Her har arbejdstageren opnået en endnu større grad af selvstændighed, samtidig med at jobsikkerheden er blevet yderligere forringet.

Telearbejde kan også bestå i, at det samme arbejde bliver udført i udlandet eller i lokalområder, hvor lønomkostningerne er særligt lave. Telearbejde bidrager herved til at uddybe den internationale arbejdsdeling og vanskeliggør en national kontrol med løn- og arbejdsforhold. Også i dette tilfælde er telearbejde med til at forringe mulighederne for en nationalt baseret styring af løn- og arbejdsforhold.

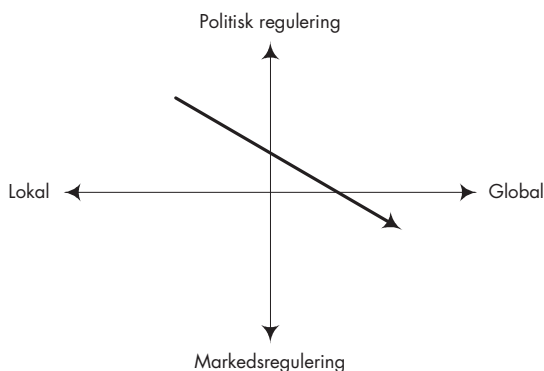
Telearbejde såvel nationalt som internationalt vanskeliggør en regelbaseret regulering, samtidig med at behovet for international koordinering øges. Telearbejde giver imidlertid samtidig mulighed for at give den enkelte lønmodtager mere kontrol over sin arbejdssituation. Telearbejde understøtter således nogle af de samme tendenser, som gør sig gældende ved brug af IKT i privatsfæren, og er med til at udfordre den nuværende model for styring af arbejdsmarkedet.

I K T ’ S B E T Y D N I N G F O R A N V E N D E L I G H E D E N A F F O R S K E L L I G E S T Y R I N G S M O D E L L E R

Ovenstående gennemgang af forskellige IKT-relaterede reguleringsfelter viser, at der på de fleste områder er en klar trend hen imod en mere internationaliseret og en mere markedsbaseret regulering. Man kan diskutere, hvorvidt dette er en følge af udviklingen inden for IKT-området, eller om det blot er udtryk for en generel trend i samfundsudviklingen.

FIGUR 3.1.

Overordnet trend i reguleringsprocessen



Det er oplagt, at den teknologiske udvikling ikke er den eneste faktor, der har haft betydning for denne proces. Også økonomiske, organisatoriske og politiske faktorer på de forskellige policyområder har spillet en rolle, såvel som eksterne faktorer.

På den anden side er der næppe noget andet område, hvor udviklingen i retning af en markedsbaseret og international regulering har været så dramatisk som inden for IKT-området, og der er ingen tvivl om, at den teknologiske udvikling har været en drivende kraft i den forbindelse. Hermed ikke sagt, at teknologien har været determinerende for denne udvikling. Men den teknologiske udvikling har medført en række regulatoriske udfordringer, der under de konkrete historiske omstændigheder har resulteret i en mere markedsbaseret og internationaliseret regulering.

Inden for teleområdet ændrede telefonselskaberne sig fra at være udbydere af en enkelt tjeneste (telefoni) til at være udbydere af en generel infrastruktur, der kan bruges til at levere en lang række forskellige tjenester. Teleselskabernes oprindelige koncept med levering af en *end to end*-service var derfor ikke længere holdbart, og det var nødvendigt at lade andre få adgang til at tilkoble udstyr til telenettet, fx modemmer og faxmaskiner. Med udviklingen af nye IKT-baserede anvendelser – en udvikling, der i høj grad foregik uden for teleselskaberne – begyndte de mest avancerede brugere at stille større krav til funktionaliteten i telenettene, og der opstod et stigende pres for yderligere at liberalisere telenettet. Samtidig begyndte EU at stille krav om en liberalisering af teleområdet. Dette krav var ikke kun teknologisk begrundet, men nok så meget et led i bestræbelserne på at

skabe et fælles indre marked for telekommunikationstjenester. Et ønske, der kun kunne realiseres gennem en opbrydning af de nationale monopoler. I første omgang blev monopolet fastholdt for almindelig telefoni, men også dette område blev liberaliseret i 1996.

På tv-området har den teknologiske udvikling på mange måder undermineret den hidtidige public service-model, baseret på et begrænset antal offentligt kontrollerede kanaler, der helt eller delvis er finansierede via licenspenge. Denne udvikling startede med satellitkanalerne, der benytter sig af en infrastruktur, der ikke nødvendigvis er nationalt baseret. I starten modarbejdede man fra politisk hold denne udvikling ved at forbyde private at opsætte egne parabolantener, men efterhånden blev det stadig mere vanskeligt at fastholde et offentligt monopol på distributionen af radio- og fjernsynssignaler. Med digitaliseringen af radio og fjernsyn vil antallet af kanaler ikke på samme måde være den afgørende flaskehals for udbuddet af programmer, og på endnu længere sigt vil internetbaseret tv fjerne den tekniske begrundelse for at fastholde en struktur med forskellige kanaler, idet brugerne selv vil kunne hente de enkeltprogrammer, som de har interesse i, på det tidspunkt, der passer dem bedst.

Teknologien betyder således, at strukturen med offentlig regulering gennem ejerskab af tv-selskaberne ikke længere vil være praktisk gennemførlig, idet man ikke kan retfærdiggøre en udelukkelse af kommercielle udbydere. Ydermere er det vanskeligt at fastholde en nationalt baseret regulering af disse udbydere, idet de ikke nødvendigvis behøver at være placeret i Danmark. Fx er TV3 placeret i England bl.a. for at undgå de danske restriktioner på reklamer.

Indtil videre har det været muligt formelt at fastholde public service-konceptet, og de statslige kanaler har stadig langt den største markedsandel. Alligevel er der tale om en stigende grad af markedsbaseret styring, idet den høje markedsandel kun har kunnet fastholdes ved at tilpasse sendefladerne, så de kan konkurrere med de kommercielle kanaler. Spørgsmålet er, om denne strategi kan fastholdes i længden uden helt at udvande indholdet i en public service-forpligtelse.

Fælles for de forskellige dele af den elektroniske infrastruktur er, at teknologien har øget kapaciteten og adgangen til selve infrastrukturen. Det betyder, at reguleringsbehovet har skiftet karakter. Reguleringens primære formål bliver herefter ikke at sikre en i teknisk henseende effektiv udnyttelse af knappe ressourcer, men at sikre en fortsat udvikling og vækst i udbuddet af elektroniske tjenester kombineret med en rimelig grad af forbrugerbeskyt-

telse. Styringen har derfor fokuseret på at lette adgangen for nye udbydere og på at fremme konkurrencen mellem de eksisterende.

På indholdssiden betyder det, at det bliver stadig mere vanskeligt at opretholde en indholdsregulering, der er forbundet med kontrol over adgang til infrastrukturen. Det vil sige, at indholdet i radio/tv ikke som i dag kan styres gennem tildeling af radiofrekvenser. Samtidig hermed opstår der nye behov for indholdsregulering, i og med at der er udviklet helt nye anvendelser af den elektroniske infrastruktur – anvendelser, der ofte er udviklet på et internationalt marked, og som ikke uden problemer kan underlægges dansk lovgivning.

Elektronisk handel er et eksempel på en anvendelse, hvor det først og fremmest er internationaliseringen, der har været den store udfordring. Elektronisk handel giver anledning til en lang række regulatoriske problemer inden for markedsføring, elektronisk signatur, beskyttelse af privatlivet osv. Disse udfordringer har ikke i sig selv givet anledning til en mere markedsbaseret regulering, men kræver en højere grad af international harmonisering. Udfordringen består her i, at private på egen hånd begynder at handle internationalt; i nogle tilfælde endda, uden at de er opmærksomme på det. Da private forbrugere ikke kan forventes at sætte sig ind i den konkrete lovgivning i mange forskellige lande, er der et behov for etablering af et internationalt harmoniseret regelsæt.

Den markedsbaserede regulering kommer på dette område muligvis ind ad bagdøren, idet en regelbaseret international regulering kan være meget svær at gennemføre. Dette dels fordi der ikke er udviklet internationale organer til at varetage denne regulering, eller fordi disse er for svage til at løfte opgaven, dels fordi en del lande – bl.a. USA – ikke har tradition for en regelbaseret regulering af disse områder og derfor foretrækker at understøtte en form for selvregulering (se også kapitel 4 og 5).

DEMOKRATISK INDFLYDELSE OG REGULERING

Den hurtige udvikling inden for IKT/telekommunikationsområdet og den såkaldte mediekonvergens har været med til at skubbe udviklingen i retning af både en mere internationaliseret og en mere markedsorienteret styring. Denne udvikling skyldes ikke egenskaber ved selve teknologien, men den teknologiske udvikling har givet anledning til, at der er opstået nogle nye problemstillinger, der har udfordret det hidtidige reguleringsregime. Selv om nogle af disse problemstillinger i høj grad vanskeliggør en national regel-

baseret regulering, må udviklingen ses i sammenhæng med den generelle trend for samfundsøkonomisk styring, der peger i samme retning.

Spørgsmålet er nu, hvordan denne tendens påvirker borgernes muligheder for at øve demokratisk indflydelse på styring inden for IKT-området. Den demokratiske indflydelse går bl.a. gennem de traditionelle demokratiske kanaler. Dette er imidlertid ikke den eneste mulige form for indflydelse. Styring omfatter mere end blot den lovgivning, der vedtages i Folketinget. Styring omfatter hele den proces, der skaber de rammer, som den enkelte borger, virksomhed eller organisation agerer inden for. Folketinget eller regeringen er derfor kun én blandt flere deltagende aktører. Borgerne kan derfor også gøre deres indflydelse gældende som forbrugere direkte på markedet eller gennem forskellige interessegrupper.

Valgretten giver kun i sjældne tilfælde direkte indflydelse på enkeltbeslutninger. Valgretten anvendes i de fleste tilfælde til at udpege nogle politikere til at beslutte, hvordan det offentlige skal regulere. Mange reguleringsfelter optager kun en meget beskedent plads i den politiske debat, og det er ikke politikernes holdning til disse specifikke områder, der har været afgørende for, om de er blevet valgt. Det betyder, at de ikke nødvendigvis deler deres vælgers holdning på alle felter, selv om de måske overordnet repræsenterer vælgers synspunkter.

En anden begrænsning ligger i, at mange problemstillinger på IKT- og teleområdet er af meget teknisk karakter, hvilket gør det nødvendigt for politikerne i udstrakt grad at støtte sig til eksperter i deres beslutningsproces. Disse eksperter vil ofte i en eller anden forstand være repræsentanter for den sektor, som de har ekspertise inden for, og der kan derfor være en tendens til det, som i den amerikanske debat går under navnet *regulatory capture* (direkte oversat: regulatorisk erobring) (Laffont & Tirole, 1993). Det vil sige, at reguleringen først og fremmest tilgodeser snævre sektorinteresser og i mindre grad lægger vægt på overordnede samfundsmæssige hensyn. Det svarer til, hvis fx Forsvarsministeriet varetog forsvarrets interesser, eller hvis det tidligere Landbrugsministerium varetog landbrugets interesser (hvad der vel også er set eksempler på, selv i dansk sammenhæng).

Borgernes direkte indflydelse på beslutningsprocessen gennem stemmesedlen er derfor meget begrænset. Man kan sige, at demokratiet mere fungerer som en kontrolinstans end en egentlig politiklæggende instans. Selv om politikerne har mulighed for selv at tage initiativer, vil de være afhængige af eksperter med „den fornødne kompetence“ på området.

Disse begrænsninger er et argument for at begrænse den politiske styring

til at omfatte de overordnede rammer og overlade detailbeslutninger til markedet eller forskellige interesseorganisationer. Denne model er måske ikke særlig demokratisk, men indebærer til gengæld en klar rollefordeling mellem stat og marked, hvilket bidrager til mere gennemsigtighed i styringen.

Den demokratiske beslutningsproces er endvidere primært bygget op omkring nationalstaten, og den offentlige styring er som hovedregel begrænset til det enkelte land. I det omfang regulering fastlægges internationalt, er borgernes indflydelse endnu mere indirekte.

Set i forhold til forskellige styringsmodeller er den væsentligste begrænsning, at uanset hvor indirekte den formelle indflydelse måtte være, er den væsentligste begrænsning set i forhold til regulering måske, at den formelle indflydelse kun vedrører offentlige institutioners gøremål og laden. En tendens hen imod en mere markedsbaseret selvregulering betyder derfor en begrænsning i den formelle demokratiske indflydelse.

Den enkelte borger kan som forbruger „stemme med fødderne“ og gennem et aktivt forbrugsvalg være med til at påvirke udvalg og kvalitet af varer. Det er den form for indflydelse, forbrugerne altid vil have på et frit marked. Den enkelte forbrugers vægt afhænger her af størrelsen af den enkeltes forbrug. Det betyder, at brugere uden interesse for en given type produkter ikke har nogen indflydelse.

Selv om der her er tale om en handling udført af den enkelte borger, bliver indflydelsen større, hvis den koordineres med andre, fx gennem græsrodsorganisationer eller den offentlige debat. Forbrugeradfærden kan bruges til at påvirke konkrete forhold og kan også påvirke de emner, der bliver sat på den politiske dagsorden, men kan aldrig alene ændre selve den regulering, der sætter de ydre rammer.

En forudsætning for, at forbrugerne kan foretage et aktivt forbrugsvalg, er, at der rent faktisk er noget at vælge imellem. Er der kun ét teleselskab eller kun én eller to tv-kanaler at vælge imellem, er det aktive forbrugsvalg temmelig illusorisk.

Direkte deltagelse i den offentlige debat er en måde at påvirke de formelle beslutningstagere på. Denne beslutningskanal er ofte ressourcekrævende for den enkelte deltager og vil ofte kræve detailkendskab til området. De nødvendige ressourcer bliver ikke mindre af, at beslutningerne flyttes længere op i det geografiske hierarki.

Dannelsen af organisationer omkring en bestemt interessegruppe eller et bestemt synspunkt er en anden måde at påvirke den politiske beslutningsproces på. Sådanne grupper kan give ressourcer og politisk legitimitet til

eksperter, der støtter en given interesse eller et givent synspunkt, og styrke gennemslaget i den offentlige debat.

Inden for de reguleringsområder, der er gennemgået i denne artikel, har der været en generel tendens til, at det offentlige har overladt stadig mere af kontrollen til markedet. Man kan derfor sige, at der er sket en begrænsning i den formelle demokratiske indflydelse. Denne indflydelse er endvidere blevet mere indirekte. Nationalstaten får stadig mindre betydning som den primære beslutningstager, idet de overordnede rammer, inden for hvilke reguleringen udspænder sig, i stadig højere grad bliver fastlagt internationalt.

Til gengæld har forbrugerne som enkeltpersoner fået tildelt en større valgfrihed. Dette gælder ikke mindst inden for områderne radio/tv og telekommunikation, der tidligere var domineret af offentligt ejede monopoler.

Telearbejde er et lidt anderledes eksempel, men tendensen er den samme: Teknologien bidrager til at styrke den individuelle frihed, men kan samtidig være med til at undergrave de kollektive rettigheder.

Vi har i dette kapitel set en række eksempler på, hvordan nuværende styringsmodeller bliver udfordret og delvis undermineret af den teknologiske udvikling. Det politiske svar på disse udfordringer har i overvejende grad været præget af, at en større del af styringen er blevet overladt til markedet samt en øget international koordinering. Denne løsningsmodel bliver ofte præsenteret som den eneste mulige. Der er således tale om en teknologisk medieret praksis (jf. kapitel 2). Det betyder imidlertid ikke, at teknologien per se dikterer denne praksis. Udviklingen skal ses i sammenhæng med, at lignende styringsmodeller udvikles inden for andre områder; også områder, hvor IKT kun spiller en underordnet rolle. Der er således tale om et samspil mellem teknologi, økonomi og politik, hvor udviklingen inden for de tre områder gensidigt påvirker hinanden, og alle trækker i retning af en mere markedsbaseret og internationaliseret styringsmodel. Det er samtidig en model, hvor det „demokratiske element“ i høj grad drejer sig om at sikre et konkurrencebaseret marked, der muliggør et frit forbrugsvalg for den enkelte.

NOTE

1. Den ny strategi blev offentliggjort i Forskningsministeriet (1995).

LITTERATUR

- EU (1997). *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors, and the Implications for Regulation*. COM(97)623. Bruxelles.
- Forskningsministeriet (1995). *Bedst og billigst gennem reel konkurrence*. www.videnskabsministeriet.dk/fsk/publ/trin2/
- Forskningsministeriet (1999). *Sund konkurrence og ægte valgfrihed*. www.fsk.dk/fsk/publ/1999/sundkonkurrence
- Greve, Carsten (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Henten, Anders, Morten Falch & Reza Tadayoni (2002). *Some Implications for Regulation of ICT and Media Convergence*. World Dialogue Regulation for Network Economies. Discussion Paper #0202. www.regulateonline.org/dp/dp0202.htm
- IKT- og Forskningsministeriet (2001). *Konvergens i netværkssamfundet*. www.videnskabsministeriet.dk/fsk/publ//2001/konvergens/download/Konvergn.doc
- Laffont, Jean-Jacques & Jean Tirole (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Plougmann, Peter (1998). „Telearbejde, arbejdets organisering og vidensarbejdere“. *Samfundøkonomen*, 2:19-24.
- Sunesen, Sine & Helge Jørgensen (1998). „Et fagforeningssynspunkt på telearbejde“. *Samfundøkonomen*, 2:25-29.

EUROPÆISK NETVÆRKSSTYRING AF IKT

CHRISTIAN FRANKEL

INDLEDNING

IKT er i løbet af det seneste årti blevet et væsentligt politikområde for EU. Et eksempel herpå er Bangemann-rapporten fra 1994, som vurderer, at informationsteknologiens fremvækst har afgørende betydning for alle (de europæiske) samfund. Det pointeres fx, at IKT frembringer „a new industrial revolution which already looks to be as important and radical as those which preceded it“ (Kommissionen, 1994). Dermed er det selvsagt en væsentlig politisk opgave at styre eller påvirke IKT. Det er imidlertid ikke lige så indlysende, hvorfor og hvordan EU skal iværksætte politik, som faktisk har konsekvenser for, hvordan IKT udformes og bruges. IKT-politiske beslutninger træffes nemlig i væsentligt omfang uden for EU's politiske organer. De træffes i væsentligt omfang i fora som fx virksomheder, i brugergrupper og i tekniske standardiseringskomiteer. Med andre ord: Når EU vil løfte den store udfordring at sikre, at demokratiske interesser varetages i udformningen af IKT, så bliver det en stor udfordring for EU at arbejde med former for regulering, som kan sikre, at almene og demokratiske interesser varetages i udformningen af IKT.

En mulighed i denne sammenhæng er fx at trække på eksisterende former for selvregulering. En fremtrædende form for selvregulering er *teknisk standardisering*, og det er denne form for selvregulering, der er i fokus i dette kapitel. Samlet vil kapitlet vise:

- at informationssamfundets politiske udformning finder sted i samspil mellem flere autonome og gensidigt afhængige parter. Det betyder, at EU for at realisere politiske målsætninger i IKT-politikken ikke kan styre direkte, men må udforme IKT-politikken i samspil med andre aktører. Tekniske standardiseringsorganisationer spiller i denne sammenhæng en afgørende rolle.

- at forsøget på at benytte teknisk standardisering som et forum, der demokratisk kan legitimere fastlæggelsen af IT-standarder, udfordrer åbenheden i teknisk standardisering – og dermed også de demokratiske normer, der gælder i teknisk standardisering.

På denne baggrund vil kapitlet konkludere, at selv om teknisk standardisering og samarbejdet mellem teknisk standardisering og formelt politiske institutioner tilbyder muligheder for demokratisering af IT-standardisering, er dette ikke nogen nem eller problemfri løsning på styringsproblemet.

NETVÆRKSSTYRING SOM ANALYTISK TILGANG

Informationssamfundet understreger et generelt problem i forhold til demokratisk styring, nemlig det forhold at politikken „eksploderer“ (Pedersen et al., 1992; Pedersen, 1994). Dermed menes, at politiske beslutninger i stadigt større omfang finder sted uden for formelle politiske institutioner (Pedersen et al., 2002). Det indebærer, at formelle politiske institutioner skal forholde sig til sam- og selvstyring i andre dele af samfundet, hvilket betyder, at politisk styring (parlamentarisk styring) afløses af samordning mellem forskellige former for (selv-)regulering (netværksstyring). Udformningen af informationssamfundet er dermed ikke primært et spørgsmål om demokratisk *styring*, men mere specifikt om demokratisk *netværksstyring*. Det skyldes, at netop i forhold til informationssamfundet kan det konstateres, at beslutninger, som former informationssamfundet, i væsentlig udstrækning træffes uden for formelle politiske institutioner. Fx er kampen mellem open source-software og privat ejet software en indikation på, at privat ejet software ikke uden videre accepteres som apolitisk. Derimod udpeges det forhold, at software er privat eje, som et politisk – måske direkte et demokratisk – problem (se kapitel 5).

Denne politisering ændrer ved en af markedskononomiens grundlæggende normer, nemlig at det frit kan vælges, hvordan privat producerede produkter skal udformes og markedsføres, så længe dette blot gøres inden for de generelle rammer opstillet i gældende lovgivning. I henhold til dette er privat producerede produkter ikke et politisk anliggende, men er derimod i grund og bund apolitiske. Som følge heraf kræver de heller ikke nogen demokratisk legitimering. Dette ændres imidlertid med politiseringen af udformningen af informationssamfundet, og denne forandring træder tydeligt frem, når der fokuseres på standarder.¹

Informationssamfundet er kendetegnet ved, at elementer kobles i netværk (Castells, 2000) – og for hver af disse koblinger er snitfladen afgørende. De samme snitflader benyttes igen og igen – de standardiseres. Standarderne er således afgørende for, at både aktører, informationer og produkter er kompatible – om de kan indgå i informationssamfundets netværk – eller om de er inkompatible og dermed ekskluderes i større eller mindre grad. Standarder er med andre ord nødvendige for opbygningen af informationssamfundet.² Dermed bliver standardisering en magtbase. Det er afgørende for fordeling af magt i informationssamfundet, hvordan der standardiseres, ligesom udformningen af standarder er afgørende for demokratisk styring i informationssamfundet. Eftersom der er flere „udbydere“ af standarder, åbnes der også for spil, ikke blot om udformningen af standarder, men også om, hvem der på hvilken måde skal udforme standarder.

Når standarder i informationssamfundet er blevet en magtfaktor, skyldes det i væsentlig grad, at der er tale om netværksøkonomi, som giver standarder en selvforstærkende effekt. Netværksøkonomi er nemlig kendetegnet ved positive eksternaliteter. Positive eksternaliteter kendes fx fra telefoner: De første to telefoner havde en begrænset værdi, eftersom der alene var to apparater, der kunne ringes imellem. I det øjeblik et tredje apparat blev solgt og opkoblet, gav det også en større værdi til de to foregående telefonapparater – de fik jo hver fordoblet antallet af apparater, der kunne ringes til. Eksternaliteten opstår i dette eksempel, fordi den, som køber den tredje telefon, alene betaler for sin telefon og forbindelsen til centralen og derved samtidig skaber en større værdi for de øvrige abonnenter, uden at der betales herfor (Gabel, 1991).³ Paralleller til IKT er oplagte, lige fra tastaturer over operativsystemer til internetprotokoller.⁴

Netværksøkonomiens positive eksternaliteter giver standarder en selvforstærkende effekt: En standard behøver ikke at være koblet til truslen om juridiske sanktioner for at blive fulgt, men standarder kan gennemsættes alene, fordi man – i større eller mindre grad – ekskluderer sig selv ved ikke at følge standarden (Abbott & Snidal, 2001). Dette indebærer, at der åbnes op for spil mellem forskellige typer standarder i udformningen af informationssamfundet.⁵ På denne baggrund vil vi i dette kapitel skelne analytisk mellem tre former for standardisering og deraf følgende tre former for standarder, nemlig politisk-retlige standarder, private standarder og tekniske standarder.⁶

Politisk-retlige standarder vedtages af (formelt) politiske institutioner. På nationalt plan kan vi fx finde standarder, der normerer værktøj for derved

at beskytte arbejdstageren mod nedslidning og risici som følge af en uhen-sigtsmæssig (*man-machine*) snitflade. Denne type standarder er bindende; når retlige standarder ikke overholdes, kan man forvente retlige sanktioner.⁷

Private standarder fastlægges af private aktører, det vil i praksis sige af pri-vate virksomheder. Som eksempel herpå kan nævnes VHS som standard for videobånd (Gabel, 1991). Private standarder er principielt ikke bindende, men kan til gengæld beskyttes ophavsretligt med det resultat, at en enkelt virksomhed ejer standarden, som det fx er tilfældet med den overordnede standard „Microsoft Windows“. Dermed har virksomheder ret til at afgøre, om de alene må producere i henhold til den pågældende standard, eller om standarden også fx skal sælges på licens til andre producenter.

Tekniske standarder adskiller sig markant fra de to foregående typer standarder. Tekniske standarder udarbejdes af tekniske standardiseringsor-ganisationer. På nationalt plan finder vi fx Dansk Standard (DS), på euro-pæisk plan fx CEN (European Committee for Standardization) og ETSI (European Telecommunications Standards Institute) og på internationalt plan standardiseringsorganisationer som ISO (International Organization for Standardization) og IEC (International Electrotechnical Commission). Denne type standardiseringsorganisationer er som hovedregel privatretlige organisationer.⁸ Tekniske standarder er med andre ord ikke standarder, der udarbejdes af (formelt) politiske institutioner eller af den offentlige forvaltning. Men tekniske standardiseringsorganisationer er heller ikke private virksomheder, der arbejder for at skabe profit. Derimod er der tale om nonprofitorganisationer, typisk i form af selvejende institutioner, som har nær kontakt til både offentlige institutioner og til private virksomheder. Tekniske standarder er ikke retligt bindende i sig selv, men et tilbud, som det principielt står åbent for alle at følge.⁹

Af disse tre kategorier er det traditionelt alene politisk-retlige standarder, der har været politiserede, i den forstand at det alene er politisk-retlige standarder, der vedtages i en politisk proces. Private (fx ophavsretligt beskyttede gennem patenter) og tekniske standarder har traditionelt været apolitiske. Groft sagt har det været et politisk spørgsmål, hvordan patentlovgivningen skulle se ud, men ikke i væsentligt omfang de patenter, der faktisk blev taget. Informationssamfundet – og politikens ekspansion generelt – indebærer, at alle tre former for standarder politiseres (Genschel & Werle, 1993; Schmidt, 1995). Det indebærer også, at alle tre typer får behov for legitimering, og dermed også, at de bliver knyttet til forskellige demokratiske idealer.

Politisk-retlige standarder er snævert knyttet til demokratiske idealer. På nationalt plan er politisk-retlige standarder knyttet til den form for demokratisk legitimering, som finder sted gennem den parlamentariske styringskæde (Olsen, 1978). Forudsætningen for denne demokratiske, politiske orden er med andre ord en orden, hvor politik er differentieret i nationalstater med hver deres eksklusive territorium (Luhmann, 2000). Denne segmentære politiske orden står i dag imidlertid ikke alene, men suppleres af EU, som tilvejebringer en stratifikatorisk politisk orden: På det europæiske niveau er der således udviklet et demokratisk ideal, som fokuserer på en vægtning mellem national repræsentation (primært i ministerrådet) og repræsentation af borgerne direkte på europæisk plan.¹⁰

Private standarder kan i kraft af politikken ekspansion ikke længere holde sig fuldstændig uden for spørgsmålet om demokratisk legitimering.¹¹ En indikation herpå er bl.a., at virksomheder i stigende grad udvikler legitimeringsstrategier som fx værdiledelse, værdiregnskab og på andre måder søger at inddrage *stakeholders*. Det er imidlertid karakteristisk, at der endnu ikke er udviklet noget entydigt ideal om, hvordan politiserede private standarder kan legitimeres.

Teknisk standardisering har igennem mere end 100 år udviklet egne demokratiske idealer for vedtagelsen af tekniske standarder.¹² Centralt for dette demokratiske ideal er, at den tekniske standardiseringsproces er åben for alle interesserede parter, at udarbejdelsen af tekniske standarder beror på konsensus, at det udarbejdede forslag til en standard sendes i høring og til afstemning, samt at tekniske standarder er generelt tilgængelige.¹³ Der er med andre ord tale om et ganske andet demokratisk ideal, end det fx kendes fra den parlamentariske styringskæde – en afgørende forskel er, at der ikke er faste regler for, hvem der kan repræsentere hvilke interesser på hvilken måde (Højbjerg, 2000).¹⁴ Også på europæisk plan genfindes dette demokratiske ideal i forbindelse med teknisk standardisering.¹⁵ Dog er det demokratiske ideal på europæisk plan kendetegnet ved en afvejning mellem national repræsentation (dvs. at de nationale standardiseringsorganisationer sender nationale repræsentanter til det europæiske standardiseringsarbejde) og funktionel repræsentation (dvs. at særlige interesseområder som fx telekommunikationsindustrien er direkte repræsenteret i det tekniske standardiseringsarbejde).¹⁶

Disse tre former for standardisering giver en god analytisk indgang til at analysere konkurrencen om fastlæggelsen af standarder for informations-samfundet. Det betyder, at politikken ekspansion åbner for politisk spil

om, hvilken form for standardisering der skal anvendes i hvilken grad i udformningen af informationssamfundet, og derved åbnes der også for et spil om kobling mellem forskellige demokratiske idealer.

POLITIKKENS EKSPLOSION SOM PROBLEM OG LØSNING

Dette afsnit viser historisk, hvordan EU's IKT-politik vokser frem i en kontekst af „politikkenes eksplosion“, og hvordan IKT-politikken selv er med til at fremme politisering. Den historiske tilgang er valgt, fordi der netop herved kan vises, hvordan standardisering har givet specifikke – historiske – betingelser for EU's iværksættelse af en IKT-politik.¹⁷ Mere specifikt er fokus på, hvordan der er udviklet politikker for henholdsvis teknisk standardisering og IKT i EU, og hvordan disse politikker har et væsentligt overlap: EU's IKT-politik har i væsentlig grad teknisk standardisering som forudsætning og benytter også teknisk standardisering som instrument til realisering af politiske målsætninger.

Historien går som følger¹⁸: Fra 1958 – hvor det Europæiske Økonomiske Fællesskab blev oprettet – og de næste årtier frem var der ikke særlige EU-politikker for hverken IKT eller teknisk standardisering. Faktisk spillede både teknisk standardisering og IKT alene en perifer rolle frem til 1980'erne. Tekniske standarder blev ganske vist benyttet som redskab i forbindelse med retlig regulering af lavspændingsprodukter¹⁹, ligesom K'et i IKT dukker op som tema. I forbindelse med kommunikationsteknologi er det imidlertid karakteristisk, at de nationale monopoler respekteres, ja direkte anses for naturlige monopoler. Det fælles marked skal altså ikke umiddelbart være et fælles marked for telekommunikation. Dette understreges også af den måde, hvorpå telekommunikation og teknisk standardisering knyttes sammen.²⁰ Et eksempel herpå er, at Rådet i slutningen af 1970'erne opfordrer medlemsstaterne til at støtte det europæiske standardiseringsarbejde på telekommunikationsområdet. Formålet hermed er, at for så vidt europæiske standarder afløser nationale standarder, vil der åbnes op for konkurrence mellem de nationale telekommunikations-monopolars offentlige indkøb (Rådet, 1977). Teknisk standardisering anses ikke som redskab til at udfordre de nationale telekommunikationsmonopoler, men alene som redskab til at skabe konkurrence mellem deres underleverandører.

Først i løbet af 1980'erne udvikles der egentlige EU-politikker for først teknisk standardisering og siden for IKT. Derved bliver IKT-politikken

i væsentlig udstrækning udviklet på betingelser fastlagt i EU's politik for teknisk standardisering.

Politikken for teknisk standardisering formuleres i den såkaldte *nye metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder* (Rådet, 1985). Den *nye metode* udgør en løsning på i hvert fald fire problemer:

For det første løser den *nye metode* problemet med, at Fællesskabet er vældig tynget af at producere detaillovgivning for at realisere det fælles marked. Løsningen på dette problem består i, at der med den *nye metode* knæses en arbejdsdeling mellem Fællesskabets politiske institutioner, som skal fastlægge Fællesskabets politiske målsætninger i rammeloavgivning, og tekniske standardiseringsorganisationer, som skal producere tekniske standarder til at konkretisere Fællesskabets målsætninger og udfylde denne rammeloavgivning (Frankel & Højbjerg, 1998). På trods af at de tekniske standardiseringsorganisationer alene præsenterer én mulig konkretisering af Fællesskabets målsætninger, så får de tekniske standardiseringsorganisationer dog den fremtrædende rolle at producere autoritative tolkninger af Fællesskabets målsætninger (Frankel, 2001: kap. 10).

For det andet udpeges den *nye metode* som løsning på det problem, at Fællesskabets harmonisering af medlemsstaternes lovgivning løbende trues af forældelse. Den teknologiske udvikling gør, at lovgivningen forældes – ofte allerede, inden den vedtages. Med arbejdsdelingen mellem vedtagelse af politisk-retlige standarder og udformningen af tekniske standarder, kan de – generelt formulerede – politisk-retlige standarder fastholdes, mens de tekniske standarder kan ændres, efterhånden som dette kræves af den tekniske udvikling.

For det tredje udpeges den *nye metode* som løsning på det problem, at Fællesskabet ikke har den faglige kompetence til at regulere teknisk komplicerede områder. Arbejdsdelingen trækker en grænse mellem tekniske beslutninger (som træffes af tekniske standardiseringsorganisationer) og politiske beslutninger (som træffes af Fællesskabets politiske institutioner).

For det fjerde udpeges den *nye metode* som løsning på det problem, at Fællesskabets harmonisering af rets- og forvaltningsforskrifter er utilstrækkelig. Baggrunden herfor er, at det er blevet et problem for Fællesskabet, at medlemsstaternes politiske beslutninger ikke alene har form af politisk-retlige standarder, men også har form af tekniske standarder. Med andre ord: Fællesskabet iagttager, at politikken er eksploderet, at der i medlemsstaterne føres privatpolitik, som realiseringen af Fællesskabets målsætninger er afhængig af (Frankel, 2002). Denne politikkers ekspansion indebærer

et pres i retning af at sætte Fællesskabet i stand til at træffe europæiske „privatpolitiske“ beslutninger. Med andre ord: Traditionel politisk styring bliver utilstrækkelig, og netværksstyring bliver en forudsætning for at opnå EU's politiske målsætninger.

Disse fire problemer og deres respektive løsninger tydeliggør flere forhold. For det første at det er oplagt, at den *nye metode* inddrages i realiseringen af en IKT-politik, fordi der med den *nye metode* er etableret koblinger til erhvervslivets selvregulering, hvilket er en forudsætning for at indløse IKT-politikkens målsætninger. For det andet at der er indbygget konflikter imellem de problemløsninger, som den *nye metode* præsenterer. Særligt bemærkelsesværdig er konflikten i det forhold, at arbejdsdelingen i den *nye metode* dels skal *adskille* politik og teknik, dels skal *koble* Fællesskabets (formelle) politik med en europæisk privatpolitik.

Konflikten løses ikke, men håndteres ved, at der løbende – og fortsat i dag – veksles mellem forskellige iagttagelsespunkter, primært mellem et legalistisk iagttagelsespunkt, ifølge hvilket der er en skarp grænse mellem politik og teknik, og et politisk iagttagelsespunkt, ifølge hvilket den *nye metode* kobler to forskellige former for politik (Frankel, 2001: kap. 9).

Hermed er det klart, at den *nye metode* også rejser et problem om demokratisk styring, nemlig et problem om, hvordan det kan sikres, at det er de samme målsætninger, der forfølges i de forskellige, koblede standardiseringsformer, samt hvordan det kan sikres, at fælles interesser (og ikke blot særinteresser) varetages. Disse problemer beskæftiger Kommissionen i flere sammenhænge. Fx noterer den i 1995, at

[...] the new approach owes its liberal character to a large measure of self-regulation, which implicitly requires all organizations and persons taking advantage of it to know the principles, stakes, opportunities and constraints involved. However, many firms and institutions are either ignorant of it or wrongly interpret its implications (Kommissionen, 1995; se også 2001).

De omtalte *constraints* og *opportunities* i den *nye metode* viser udfordringen ved at udvikle demokratisk netværksstyring. For så vidt politikken ekspansion skal tage form af demokratisk netværksstyring, fordrer det, at de økonomiske aktører bliver „ansvarlige for deres egen skæbne“, ligesom det fordrer, at „hele vor samfundsopbygning“ tages med i betragtning i standardiseringsarbejdet (Nicolas & Repussard, 1995).

Disse problematikker i forbindelse med netværksstyring gør sig også

gældende i forhold til EU's IKT-politik. I løbet af 1980'erne kommer der i stigende grad fokus på telekommunikation. I modsætning til tidligere hæves det nu over enhver tvivl, at det indre marked også skal omfatte telekommunikation (Kommissionen, 1985). Forestillingen om „naturlige monopoler“ spiller en langt mindre rolle og indebærer ikke længere, at telekommunikation har „helle“ i forbindelse med etableringen af et fælles marked. Samtidig er det klart, at EU's IKT-politik alene kan realiseres som netværksstyring, hvor samarbejdet med europæiske tekniske standardiseringsorganisationer spiller en fremtrædende rolle. Dette strækker sig i hvert fald tilbage til 1980'erne, hvor EU påbegyndte arbejdet med at skabe et *indre marked* for telekommunikation og informationstjenesteydelser (se Kommissionen, 1985: afsnit 114, 119-121). Dette arbejde førte i 1987 til, at Kommissionen opfordrede til, at der direkte blev oprettet en ny, europæisk standardiseringsorganisation på telekommunikationsområdet (Kommissionen, 1987). Opfordringen blev taget op, og i 1988 blev ETSI dannet.

Det er dog først i 1990'erne, at man kan tale om en egentlig IKT-politik. I 1990'erne er telekommunikation – og IKT i det hele taget – ikke blot et delaspekt af det indre marked. IKT bliver udpeget som et overordnet forhold, der har konsekvenser for samfundet som helhed; samfundet bliver til et *informationssamfund* (se kapitel 1). Som nævnt ovenfor noterer den såkaldte Bangemann-rapport fra 1994, at „information and telecommunications technologies are bringing about a new industrial revolution which already looks to be as important and radical as those which preceded it“ (Kommissionen, 1994).

Radikaliteten består bl.a. i, at revolutionen „... adds huge new capacities to human intelligence and constitutes a resource which changes the way we work together and the way we live together“ (Kommissionen, 1994). Med denne forståelse af informationssamfundet bliver det klart, at udformningen af informationssamfundet har politisk karakter, for den handler netop om, hvordan samfundet som helhed formes. Denne forståelse af informationssamfundet gør det indlysende at udforme en IKT-politik, ligesom IKT-politikken kommer til at knytte an til en lang række andre politikker og problemer, som fx læring (Kommissionen, 1995), telearbejde, patenter, innovation og forskningspolitik (Kommissionen, 1997), beskæftigelse (Kommissionen, 1993) – og altså også teknisk standardisering.

Med andre ord var koblingen til teknisk standardisering veletableret, da EU's IKT-politik for alvor tog form med etableringen af et kontor for informationssamfundet²¹, og fastholdes også i dag, hvor EU's politikker i

forbindelse med informationssamfundet er blevet samlet under betegnelsen *eEurope*.²² Og EU's IKT-politik har udviklet sig sideløbende med, at der er blevet oprettet en lang række nye standardiseringsorganisationer på informationsteknologiområdet, såvel egentlige „tekniske standardiseringsorganisationer“ som konsortier²³. På den baggrund er de europæiske standardiseringsorganisationer – ESO – blevet indskrevet i EU's IKT-politik og markerer sig som ansvarsfulde aktører i forhold til EU's politik: „The ESOs make every endeavor to ensure that standards work of relevance to the *eEurope* Initiative takes due account of the overall *eEurope* objectives“ (CEN, CENELEC & ETSI, 2002: 3).

Teknisk standardisering inden for IKT er kendetegnet ved nogle særlige forhold. De to vigtigste er nok for det første, at den i højere grad end anden teknisk standardisering er præget af direkte repræsentation af virksomheder, og for det andet, at hastighed spiller en mere udpræget rolle. Disse to forhold betyder, at der udvikles særlige standardiseringsformer, som gør det muligt hurtigere at etablere tekniske standarder inden for informationsteknologi og telekommunikation end inden for andre områder.²⁴ Der er således udbredt brug af workshopper i forbindelse med IKT-standardisering. Det betyder, at de tekniske standardiseringsorganisationers vanlige arbejdsform med oprettelse af særlige og permanente tekniske komiteer og derunder hørende arbejdsgrupper ikke anvendes. Workshopper, som oprettes til at standardisere et særligt område, kan arbejde hurtigere, men arbejdsformen er ikke underlagt de tekniske standardiseringsorganisationers demokratiske arbejdsprocedurer. Blandt andet af den grund fører arbejdet i workshopper ikke til egentlige tekniske standarder, men derimod til såkaldte *workshop agreements*.

Dette indebærer en fravigelse fra det demokratiske ideal, som ellers præger teknisk standardisering. Det anses med andre ord ikke for muligt at inddrage samtlige interesser, ej heller at nå til konsensus i samme grad som på andre områder. Det anses for at være for tidskrævende, hvilket vil resultere i, at standardiseringsarbejdet flytter væk fra de tekniske standardiseringsorganisationer og i stedet kommer til at foregå i enkelte virksomheder eller konsortier. Sker det, vil det betyde, at offentlige myndigheder og andre interesser i højere grad end på andre områder vil være udelukket fra standardiseringsarbejdet.

K O N K L U S I O N

Opgaven for [de europæiske standardiseringsorganisationer] CEN, CENELEC og ETSI bliver at skabe det tekniske fundament for de politiske mål. Og i den proces bliver det vigtigt at få markeret de danske mærkesager. ... Danmark bør ikke overlade suveræniteten til andre lande på så vitale områder, der i sidste ende vil berøre fundamentet for velfærdssamfundet (Dansk Standard, 2002).

Dette citat indeholder en indre spænding og sætter dermed fokus på de udfordringer, som demokratisk styring af IKT i en europæisk kontekst stiller Danmark over for. For det første er informationsteknologi en af de danske mærkesager, der tales om i citatet. Dermed er det også et af de områder, hvor CEN, CENELEC og ETSI gennem *tekniske* standarder skaber „det tekniske fundament for de politiske mål“. Hermed siges det også, at der er afgørende forskel på politiske mål – som fastholdes i politisk-retlige standarder – og deres tekniske udformning i tekniske standarder. Samtidig slås det imidlertid også fast, at teknisk standardisering er et område, som berører dansk suverænitet. De politiske målsætninger er med andre ord ikke uberørte af, hvordan de omsættes i tekniske standarder. Citatet understreger dermed også, at europæisk *governance* af IKT har konsekvenser for, hvordan „suveræniteten“ på dette område kan sikres. Det kan den nemlig ikke alene ved, at den danske regering og forvaltning varetager danske interesser i EU-samarbejdet. Det fordrer også, at private aktører forfølger danske interesser i teknisk standardisering.

Fremvæksten af informationsfundamentet understreger det forhold, at politisering af standarder ikke alene er rettet mod formelt politiske institutioner. Det anses nemlig for afgørende, hvilke standarder der former informationsfundamentets snitflader både mellem maskiner og mellem maskiner og mennesker. Disse standarder fastlægges ikke primært politisk-retligt, men derimod i privat regi.

Dette kapitel har vist, hvordan en nødvendig europæisk netværksstyring på en gang udgør en demokratisk udfordring og et demokratisk potentiale – en karakteristik, der særligt gør sig gældende i forhold til IKT.

Den demokratiske udfordring består – kort sagt – i, at netværksstyringen etablerer betingelser for „spil“, dvs. for politisk beslutningstagen, som ikke følger på forhånd fastlagte regler for repræsentation eller beslutningstagen, men hvor disse regler fastlægges som en del af spillet. Dette forhold indebærer, at i hvert fald tre idealer for demokrati – nemlig dem, man finder

i henholdsvis nationalstater, i EU og i teknisk standardisering – knyttes sammen i beslutningsprocesser, som ikke følger nogen af disse demokrati-ideal, men derimod „spiller“ regler for beslutningstagen frem.

Det demokratiske potentiale består i, at netværksstyringen åbner for, at en række beslutninger – som ellers har været apolitiske – politiseres og kobles til demokratiske beslutningsprocedurer. Politiseringen af området er med andre ord en forudsætning for dets demokratisering. Koblingen indebærer nye muligheder for at varetage fælles interesser i fastlæggelsen af standarder. Samtidig indebærer koblingen også, at standardisering bliver mindre attraktiv; fx at standardisering bliver mere tidskrævende. Dermed bliver koblingen hyppigt mindre attraktiv for aktører, typisk store virksomheder, som har privat standardisering som alternativ. Det sidste gør sig i nogen udstrækning gældende i forhold til IKT.

NOTER

1. At denne politisering finder sted kan næppe overraske, al den stund at der er tale om udviklingen af „andengenerations infrastruktur“ (Willke, 2001: 28). Ligesom første generation af infrastruktur (fx transport og energi) har formet industrisamfundet, så vil anden generation af infrastruktur forme informationssamfundet.
2. Se Pelkmans (2001) for en analyse af, hvordan GSM-standard, som lagde grunden for mobiltelefoni-netværk i Europa, blev udviklet.
3. Flere brugere kan også i netværksøkonomi indebære *negative* eksternaliteter for andre brugere – fx når flere brugere af telefon- eller internettet fører til, at det overbelastes.
4. Dette rejser også en diskussion af forholdet mellem monopol og fri konkurrence i netværksmarkeder. Se Konkurrencestyrelsen (1999).
5. Tilsvarende åbnes der for strategiske muligheder for virksomheder, der leverer netværksøkonomiske produkter. Se fx Gabel (1991), Tassej (1992), David (1995) samt Steinmueller (1995).
6. For andre bud på definitioner og kategoriseringer af standarder se fx Ladeur (1999), Nedergaard (1994), Vad (1998) og Voelzkow (1996).
7. Der er med andre ord tale om retlig regulering, og dermed om etablering af normativ forventning (modsat kognitiv forventning), jf. Luhmann (1993).
8. For overblik over teknisk standardisering, se Voelzkow (1996) samt Vad (1998).

9. Dette indebærer også, at tekniske standarder som hovedregel ikke forudsætter, at man fx skal købe særlige patenter for at kunne benytte den pågældende tekniske standard. For et eksempel på en konflikt mellem tekniske standarder og patentering, se Garretson (2002).
10. I dette ideal betegner demokrati en fælles enighed om, hvad man kan være uenig om. Disse uenigheder institutionaliseres i EU, fx i form af Det Europæiske Konvent, som har forsøgt at nedfælde det fælleseuropæiske demokratiideal i sit udkast til en forfatningstraktat.
11. Dette fremgår fx af risiko-litteraturen (Beck, 1999).
12. For historiske præsentationer af teknisk standardisering, se Voelzkow (1996), Bolenz (1987) og Lundgreen (1986).
13. Tekniske standarder adskiller sig fra lovgivning ved at være ophavsretligt beskyttede; de tekniske standardiseringsorganisationer genererer en del af deres indkomst gennem salg af tekniske standarder. Når tekniske standarder er generelt tilgængelige betyder det med andre ord, at alle kan købe tekniske standarder.
14. Idealer er kendetegnet ved aldrig at blive realiseret fuldt ud. Man vil med andre ord altid kunne konstatere en afstand mellem et demokratisk ideal og den faktiske beslutningsprocedure. Vi skal i dette kapitel ikke forsøge at lodde afstanden mellem ideal og praksis i fx teknisk standardisering. I denne sammenhæng er det vigtigere, at der faktisk er udviklet demokratiske normer og idealer i teknisk standardisering.
15. Jf. fx CENs principper (www.cenorm.be/aboutcen/whatis/objectives.htm), som fastslår principperne *openness and transparency*: „all interested concerns take part in the work; representation is secured first through the national standards body which have the duty of sending balanced delegations to the policy-making bodies and technical committees.“
16. Den funktionelle repræsentation er særlig udpræget i forbindelse med telekommunikationsstandardisering i ETSI, men gør sig også gældende i de europæiske standardiseringsorganisationer CEN og CENELEC (se Voelzkow, 1996; Schneider & Dang-Nguyen et al., 1994; samt Genschel & Werle, 1993).
17. Det historiske studium, som jeg her trækker på, omfatter op imod 400 kilder fra EU's politiske institutioner i tidsrummet 1958-1999. Analysen er gennemført som en semantisk analyse inden for en systemteoretisk samfundsdiagnose og med afsæt i Niklas Luhmanns forskelslogiske begrebsapparat (se Frankel, 2001).
18. Se også Cram (1997) for en analyse af EU's IKT-politik.
19. I det såkaldte lavspændingsdirektiv fra 1973 (73/23/EEC: Council Directive of 19 February 1973 on the harmonization of the laws of Member States relating to electrical equipment designed for use within certain voltage limits).
20. For en historisk gennemgang, som netop understreger koblingen mellem telekommunikation og teknisk standardisering, se Genschel og Werle (1993).
21. Information Society Project Office (ISPO) – kontoret blev etableret i 1994.
22. eEurope blev iværksat i 1999 og forvaltes i dag af et eget genereldirektorat. Koblingen mellem EU's IKT-politik og teknisk standardisering er også i dag central for EU's IKT politik, hvilket fx hjemmesiden www.europe-standards.org/ vidner om. Se særligt CEN, CENELEC og ETSIs fælles plan fra 2002 „The contribution of European standardization to the eEurope Initiative; A Rolling Action Plan, samme sted.
23. Fx ITU-T (standardiseringsdelen af International Telecommunication Union), JTC1 (Joint Technical Committee 1, oprettet af ISO og IEC). Se Werle (2001).

24. CEN, CENELEC og ETSI taler således ikke om tekniske standarder i snæver forstand, men om den meget bredere kategori *consensus deliverables* (2002: 5). Hastighed og acceleration af teknisk standardisering er også et fremtrædende problem i den tekst.

LIT T E R A T U R

- Abbott, Kenneth W. & Duncan Snidal (2001). „International ‘Standards’ and international governance“. *Journal of European Public Policy* 8, 3:345-370.
- Beck, Ulrich (1999). „Subpolitik. Økologi og opløsningen af institutionel magt“, pp 107-127 i Klaus Rasborg et al. (red.). *Risiko, politik og miljø i det moderne samfund – en antologi om en aktuel kontrovers*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Bolenz, Eckhard (1987). *Technische Normung zwischen „Markt“ und „Staat“*. *Untersuchung zur Funktion, Entwicklung und Organisation verbandlicher Normung in Deutschland*. Bielefeld: Kleine Verlag.
- Castells, Manuel (2000). *The Information Age: Economy, Society, and Culture, Vol. One: The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- CENs principper (www.cenorm.be/aboutcen/whatis/objectives.htm).
- CEN, CENELEC & ETSI (2002). *The contribution of European standardization to the eEurope Initiative; A rolling Action Plan*, www.europe-standards.org/
- Cram, Laura (1997). *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*. London: Routledge.
- Dansk Standard (2002). *Strategi for Dansk Standard 2002-2004: En styrket indsats gennem fokus og prioritering*. Charlottenlund: Dansk Standard.
- David, Paul A. (1995). „Standardization policies for network technologies: the flux between freedom and order revisited“, pp. 15-35 i Richard Hawkins, Robin Mansell & Jim Skea (eds.). *Standards, Innovation and Competitiveness: The Politics and Economics of Standards in Natural and Technical Environments*. Aldershot: Edward Elgar.
- Frankel, Christian & Erik Højbjerg (1998). „Privat produktpolitik i Det indre Marked – en ny metode i europæisk integration“. *GRUS*, 55:24-42.
- Frankel, Christian (2001). *I markedets billede. Det politiske systems selvskabelse i konstruktionen af et europæisk fælles marked 1958-1999*. København: Handelshøjskolen i København.
- Frankel, Christian (2002). „Fællesskabets markedsdannelse“, pp. 17-62 i Ove K. Pedersen (red.). *EU i forvaltningen – Broen fra Slotsholmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Gabel, H. Landis (1991). *Competitive Strategies for Product Standards: The Strategic Use of Compatibility Standards for Competitive Advantage*. London: McGraw-Hill.

- Garretson, Cara (2002). „FTC Charges Rambus With Anticompetitive Acts.“ *PC World.com* June 15th. www.pcworld.com/news/article/0,aid,102051,00.asp
- Genschel, Philipp & Raymond Werle (1993). „From National Hierarchies to International Standardization: Modal Changes in the Governance of Telecommunications“. *Journal of Public Policy*, 13, 3.
- Højbjerg, Erik (2000). *Europæiske konstitutionsspil – miljø, marked & styring*. København, ph.d.-afhandling, Det Erhvervsøkonomiske Fakultet: Handelshøjskolen i København.
- Kommissionen (1985). KOM(85): 310 endelig udg.: Gennemførelse af det interne marked. Hvidbog fra Kommissionen til Det europæiske Råd (Milano, den 28.-29. juni 1985).
- Kommissionen (1987). KOM(87) 290: Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment.
- Kommissionen (1993). KOM(93): 700 final: White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century.
- Kommissionen (1994). „Europe and the Global Information Society. Report to the European Council of Corfu in June 1994“.
- Kommissionen (1995). KOM(95)688: Green Paper on Innovation.
- Kommissionen (1995). KOM(95)590: White Paper on Education and Training – Teaching and Learning – Towards the Learning Society, 29 November 1995.
- Kommissionen (1997). KOM(97)314: „Promoting innovation through patents“. Green Paper on the Community patent and the patent system in Europe.
- Kommissionen (2001). KOM(2001): 428 final: European Governance – A White Paper. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Konkurrencestyrelsen (1999). *Konkurrencemæssig regulering af netværksmarkeder* – Notat. København: Konkurrencestyrelsen.
- Ladeur, Karl Heinz (1999). „Towards a Legal Concept of the Network in European Standard-Setting“, pp. 151-170 i Christian Joerges & Ellen Vos (eds.). *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart Publishing.
- Luhmann, Niklas (1993). *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000). *Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lundgreen, Peter (1986). *Standardization – Testing – Regulation. Studies in the history of the scienc-based regulatory state (Germany and the U.S.A., 19th and 20th centuries*. Bielefeld: Kleine Verlag.
- Nedergaard, Peter (1994). *Internationale standarder — og deres betydning for virksomheden og samfundet*. København, Handelshøjskolens Forlag.
- Nicolaïdis, Kalypto & Michelle Egan (2001). „Transnational market governance and regional policy externality: why recognize foreign standards?“ *Journal of European Public Policy*, 8, 3:454-473.
- Nicolas, Florence & Jacques Repussard (1995). *Fælles standarder for erhvervslivet*. Bruxelles: Europa-Kommissionen
- Olsen, Johan P. (1978). „Folkestyre, buråkrati og korporativisme: Skisse af et organisasjonsteoretisk perspektiv“, i Johan P. Olsen. *Politisk organisering: En publikasjon fra Maktutredningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, Ove K. (1994). *Demokratiets lette tilstand – syv beslutningstagere om Danmark og fremtid*. København: Spektrum.

- Pedersen, Ove K. et al. (1992). *Privat politik*. København: Samfundslitteratur.
- Pedersen, Ove K. et al. (2002). *EU i forvaltningen. Broen fra Slotsolmen til Bruxelles*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pelkmans, Jacques (2001). „The GSM standard: explaining a success story“. *Journal of European Public Policy*, 8, 3:432-453.
- Rådet (1973). „Direktiv 73/23/EØF af 19. februar 1973 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elektrisk materiel bestemt til anvendelse inden for visse spændingsgrænser“. *EF-Tidende nr. L 77 af 26/3/1973*: 29-33.
- Rådet (1977). „Erklæring om de organer i medlemsstaterne, der beskæftiger sig med telekommunikation“. *EF-Tidende NR. C 11 af 15/01/1977*: 3.
- Rådet (1985). „Resolution af 7. maj 1985 om en ny metode i forbindelse med teknisk harmonisering og standarder“. *EF-Tidende 85/C 136/01*.
- Schmidt, Susanne K. (1995). „Internationale Standardisering in der Telekommunikation. Empirische Ergebnisse aus der Sicht des akteurbezogenen Institutionalismus“, pp. 149-165 i Matthias-W. Stoetzer & Alwin Mahler (red.). *Die Diffusion von Innovationen in der Telekommunikation*. Berlin: Springer.
- Schneider, Volker, Godefroy Dang-Nguyen & Raymund Werle (1994). „Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy“. *Journal of Common Market Studies*, 32, 4: 473-498.
- Steinmueller, W. Edward (1995). „The political economy of data communication standards“, pp. 172-191 i Richard Hawkins, Robin Mansell & Jim Skea (eds.). *Standards, Innovation and Competitiveness: The Politics and Economics of Standards in Natural and Technical Environments*. Aldershot: Edward Elgar.
- Tassey, Gregory (1992). *Technology infrastructure and competitive position*. Norwell, MA: Kluwer Academic.
- Vad, Torben B. P. (1998). *Europeanisation of Standardisation: European Institution Building and National Persistence in the Area of Technological Standardisation*. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Voelzkow, Helmuth (1996). *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Werle, Raymund (2001). „Institutional aspects of standardization – jurisdictional conflicts and the choice of standardization organizations“. *Journal of European Public Policy* 8, 3: 392-410.
- Willke, Helmuth (2001.). *Atopia*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

SOFTWAREPATENTER OG MAGT

FLEMMING BJERKE

Softwarepatenter drejer sig om, hvem der får retten til at bruge og udvikle programmerne til fremtidens computere. Da verden i stadig større omfang styres og leves ved hjælp af computere, rejser softwarepatenter spørgsmålet om, i hvilket omfang patentindehaverne kommer til at styre verden. Retten til at udvikle programmer giver indflydelse på programmernes egenskaber – og dermed indflydelse på fremtidens computere og sociale systemer. Det kan indvendes, at der altid er nogen, som vil lave alternativer, men spørgsmålet er, om de „alternative“ har ret til og mulighed for at udvikle alternativer. At dette ikke er tom snak, viser *Microsofts* patenter knyttet til næste generation af Windows, *Palladium* (som nu kaldes NGSCP).

Palladium er en videreudvikling af Microsofts nuværende udgave af DRM, Digital Rights Management, der er implementeret for lyd- og videofiler i Microsofts Media Player. Med software fra Microsoft kan et pladeselskab eller en videoproducent omdanne lyd- eller videofiler til krypterede filer, der kun kan afspilles med Microsofts Media Player, hvis brugeren har erhvervet sig en digital nøgle. Producenten kan regulere antallet af fremvisninger og den periode, der kan fremvises i, samt om lyd- eller videofilen kan kopieres eller brændes på cd. Til forskel fra andre DRM-systemer, fx ODRL (The Open Digital Rights Language Initiative, www.odrl.net), generaliserer Palladium DRM, så pc'ens styresystem beskytter ikke bare lyd- og videofiler mod brug af uautoriserede programmer og brugere, men også andre former for information såsom e-mails, databaser, tekst, billeder og programmer.

Palladium er Microsofts videreudvikling af de sikkerhedsspecifikationer for computere som TCPA (Trusted Computing Platform Alliance, www.trustedpc.org) har udviklet. TCPA kræver specialdesignede bundkort/processor, så der i computerens hardware kan gemmes krypteringsnøgler, som bruges til at forsegle fingeraftryk (*digest*) af computerens identitet. Man kan så sammenligne computerens nuværende identitet med den forseglede identitet og sikre sig, at computerens og dens programmers identitet ikke er

ændret fx på grund af virus. Microsoft vil koble TCPA med DRM-systemer, så brugeren kan give informationsudbydere (fx pladeselskaber) mulighed for at kontrollere brugerens computers identitet. Informationsudbyderen kan kontrollere kopiering og fremvisning ved at kontrollere den hardware og software, der kører på computeren, samtidig med at informationen fremvises. Hvis man ændrer hardware eller styresystem, vil computeren gå over i ikke-trusted tilstand, hvor Palladium-beskyttede video- og musikfiler ikke kan afspilles – uanset om man har licens til det. Hvis man opgraderer hard- eller software, skal man have sin computer godkendt af en tredje part, fx Microsoft, for at den igen kan vise video- og musikfiler.

For di Palladium bliver integreret med computerens hardware, vil systemet blive meget vanskeligt at cracke. Det udvikles i samarbejde med de vigtigste processorproducenter: Intel og AMD. Tanken er, at nye computere fra omkring 2004 har Palladium indbygget. Systemet skal også omfatte krypteret forbindelse til tastatur og skærm, så tapning af data ikke er mulig fra nogen dele af computere.

Informationsudbyderne har stærke interesser i DRM-systemer, der kan begrænse kopiering og distribution. Men DRM kan regulere adgangen til data langt ud over, hvad der tidligere har været muligt. For tekster, billeder, musik, video m.m. kan man begrænse personkredsen, der kan få adgang til data, antallet af gange og tidsrummet, data kan læses, og om data må udlånes og kopieres. DRM kan altså ikke alene bruges til at sikre udbydernes økonomi, men også til at udøve censur.

Microsoft forventer, at Palladium vil blive adopteret af myndigheder og virksomheder og først senere af private. Systemet kan bruges af afsender til at holde oplysninger fortrolige for alle undtagen de intenderede modtagere. Det har naturligvis interesse for virksomheder og myndigheder, at følsomme oplysninger ikke lækkes. Det er også af interesse for både borgere og myndigheder, at personfølsomme oplysninger kan lagres og sendes, uden at de kan tappes af uvedkommende. Palladium kan bruges til at filtrere mail, så kun adresseløse mails, der lever op til brugerens krav, vil komme frem (Levy, 2002). Det kræver et godkendelsessystem – altså en censurfunktion. Den kan ganske vist slås til og fra af brugeren, men der er ingen garanti for, at der ikke vil blive ændret på dette, eller at brugerne har fuld indsigt i censurkriterierne (jf. problemerne med CyberPatrol, NetNanny m.fl.; se Staksrud, 2002: 74f.).

Hvis Palladium bliver standard for fremtidens computere, er det afgørende, hvilke programmer der tillades at køre samtidig med Microsoft-programmer,

og hvilke andre programmer der kan få adgang til data lagret med Microsoft-programmer. Hvis de vigtigste informationsudbydere accepterer Palladium og anvendelse af Microsofts programmer, kan borgerne blive tvunget til at bruge Palladium, hvis de fx vil købe tekst-, lyd- og videofiler samt modtage og afsende beskyttede e-mails og andre informationer fra fx myndigheder.

Palladium kan også hindre virus o.l., hvis man kun tillader godkendte programmer. Dette kan IBM's TCPA-system til Linux dog også. Den afgørende forskel er, at IBM giver ejeren af pc'en mulighed for at beskytte sig mod udefrakommendes forsøg på at ændre computerens software, hvorimod *Palladium også beskytter udefrakommende mod, at ejeren ændrer sin pc.*

Microsoft har indsendt en række WIPO- og EPO-patentsøgninger på deres DRM og TCPA-systemer, og 11.12.2001 fik de US-patent (US6330670) på et „Digital Rights Management Operating System“. Disse patenter kan formentlig forhindre eventuelle konkurrerende DRM-operativsystemer, så Microsofts system bliver det eneste DRM-operativsystem. I min gennemgang af softwarepatenter vil jeg referere til denne centrale case.

SOFTWARE

Softwarepatenter begrundes gerne med, at software som al anden teknologi skal kunne patenteres. Men software adskiller sig fra andre typer teknologi ved at være instruktioner om, hvordan man *opbevarer, overfører og ændrer abstrakt information (data)*. Computeren er en *generel informationsbehandler* – den kan bruges til *hvad som helst*, blot den relevante information på formålstjenlig vis forbindes med noget fysisk.

Når en programmør har skrevet et program i et programmeringssprog, har vedkommende skrevet programmets *kildekode*. Men kildekoden skal først oversættes til binær kode, som computeren direkte kan udføre.

Software er en samlebetegnelse for programmer og programdele. Et program består af et antal *programlinjer*, der specificerer måder at omdanne eller flytte information på.¹ Hovedparten af et program består af algoritmer. En *algoritme* er en sammensætning af instruktioner, der tilsammen udfører en mere kompliceret informationsomdannelselse eller -overførsel. En algoritme er en *informationsomdannelsesfunktion*, der kun er afhængig af informationens form, dvs. er uafhængig af dens indhold. Begrebet software omfatter både programmer som kildekode og som binær kode, der er installeret på en computer eller er klar til at blive det.

I løbet af de sidste ti års tid har open source-software fået en stigende betydning på softwaremarkedet. Open source-software er gratis software, hvor *kildekoden offentliggøres, og hvor enhver må læse den, bruge den og arbejde videre på den*. De fleste softwareproducenter, fx Microsoft, sælger kun de eksekverbare programfiler, idet kildekoden holdes hemmelig (closed source), hvilket bl.a. gør det lettere at hindre brugere uden licens i at bruge softwaren. Grunden bag open source-software er, at closed source isolerer udviklingen til en enkelt virksomhed. I en del tilfælde vil softwareudviklingen gå hurtigere, når enhver programmør med interesse eller professionelt behov for det kan forbedre programmerne. Eksempler på velfungerende open source-programmer er Linux, Apache, Gimp, Sendmail, Samba, Bind etc.

Om open source eller closed source er bedst for udvikling af software, afhænger af mange forhold, bl.a. organiseringen af udviklingsmiljøet bag programmet og antallet af brugere, der er programmører. Open source-udvikling bør dog ikke forhindres, da denne i nogle tilfælde er billigst og mest effektiv. Af sikkerhedsgrunde bør det også være muligt at vælge/udvikle programmer, hvor koden er offentligt kendt, så sikkerheden ikke overlades til programejeren som ved Microsofts DRM (Anderson, 2002).²

Softwarepatenter gør det sværere for open source-programmer at følge med udviklingen, idet patenter kan forhindre, at open source-programmer lægges frem til fri afbenyttelse.³ Microsoft har således truet med sagsanlæg mod OpenGL, der er en organisation (hvor Intel og IBM deltager) (www.opengl.org), som udvikler en fælles standard for 3D-grafik (ARB, 2002). Fraunhofer Institute har patenter på det meget udbredte lydkomprimeringsformat mp3, hvorfor det formentlig er ulovligt at udvikle gratis mp3-indspillere til Linux. Et tredje eksempel er, hvordan Microsoft med deres US-patent har søgt at hindre, at open source-operativsystemet Linux ved hjælp af programpakken Samba kan bruges som server i Windowsnetværk (*ComputerWire*, 2002; Tai, 2002). Patenter på Palladium kombineret med patenter på standarder vil kunne give Microsoft mulighed for at forhindre Linux og anden open source-software i at give brugerne adgang til information lavet med Microsoft-software.

Softwarepatenter er altså en trussel for open source-software. Dette forstærkes af, at det er ret let at dokumentere patentovertrædelser ved åbne kildekoder, hvorimod det for closed source-programmer ofte er vanskeligere at dokumentere overtrædelser. Så softwarepatenter fremmer, på grund af risiko for sagsanlæg, brugen af hemmelige kildekoder (Smets-Solanes, 2001: 85).

ØKONOMISKE EFFEKTER AF SOFTWAREPATENTER

Ideer er *et offentligt gode*, dvs. at enhver i princippet kan anvende dem, uden at de forringes eller formindskes af den grund. Ifølge økonomisk teori skal goder, der ikke er knappe, være frit tilgængelige, idet det vil forøge den enkeltes mulighed for at anvende det pågældende gode (Riis, 2000: 28).

Som *udgangspunkt* er det altså *bedst for samfundet, at ideer står gratis til disposition*. Det kan imidlertid være så ressourcekrævende at udvikle nye ideer, at der bør afsættes offentlige eller private ressourcer hertil. Private virksomheder undlader dog ofte at investere store ressourcer i ideudvikling, hvis konkurrenter frit kan bruge ideen bagefter. En virksomhed kan også vælge at holde sine innovationer hemmelige for at undgå, at andre udnytter dem. Begrundelsen for patenter er da at fremme innovation og offentliggørelse af innovationer, idet de er en fordel for samfundsøkonomien, såfremt innovationen ellers ikke ville være blevet gjort eller ville være blevet effektivt hemmeligholdt.

Der er også andre omkostninger ved patenter: Flere arbejder på samme opfindelse, men kun én af dem får patentet. Virksomheder opfinder uden om en konkurrents patent.⁴ Licenser og høje priser hæmmer innovationers spredning (Hart, Holmes & Reid, 2001: 29). Patenter giver en monopolstilling, der fører til forhøjede priser og eventuelt også forringet kvalitet. Open source-sofwarens udvikling undgår disse omkostninger.

For den enkelte virksomhed kan patenter give eneret på et marked og/eller licensindtægter fra andre virksomheder. Men patenter kan også betyde omkostninger, når andre virksomheder har patenter. Hvis alle virksomheder på et marked har patenter, og man i betydeligt omfang anvender hinandens patenterede innovationer, vil virksomhederne som helhed betale ekstra for at bruge hinandens ideer. For markedet som helhed er patenter dermed en fordyrelse af produktionen, der kun er en fordel, hvis innovationen ellers var udeblevet. Der vil dog typisk ske en omfordeling, så nogle af virksomhederne drager fordel, mens andre har ulemper ved patenter – hvilket vil tendere mod at styrke monopoldannelse, idet de virksomheder, der drager fordel af patenterne, vil være bedre stillet til at opnå flere vigtige patenter i fremtiden.

Om patenter er en fordel eller ej for den enkelte virksomhed, beror altså på, hvor meget virksomhederne er afhængige af at bruge andres patenter. Hvis virksomheders innovative aktiviteter i høj grad bygger på hinandens innovationer, vil patenter hæmme innovationen og fremme monopoldan-

nelse (Bessen & Maskin, 2000). Meget tyder på, at softwarepatenter ikke fremmer innovationen. Bessen og Maskin har vist, at indførelse af softwarepatenter i USA ikke har givet nogen statistisk påviselig forøgelse af innovationen blandt de mest patenterende softwarevirksomheder, hvilket tyder på, at patenter ikke fremmer innovation i softwarebranchen. Tværtimod er den andel, som softwareudviklingsomkostninger udgør af omsætningen faldet (Bessen & Hunt, 2003). Forklaringen herpå er, at virksomheder i højere grad henvises til at bygge på deres egne innovationer, hvorved den innovative aktivitet isoleres.

Man kan konkludere, at fordi softwarepatenter er en fordel for de enkelte virksomheder, behøver de ikke være en fordel for samfundet. Bessen, Maskin og Hunt har vist, at det er tvivlsomt, om softwarepatenter er en fordel for virksomhederne generelt. I næste afsnit viser jeg, hvorledes karakteristika ved software støtter deres konklusion.

SOFTWARE, PATENTER OG INNOVATION

Software er i modsætning til andre produkter sprog, der bearbejder abstrakt information (data). Dette bevirker, at software kan reproduceres, integreres og justeres med en smidighed og hurtighed som ingen andre produkter. Det bevirker også, at en række af de problemer ved patenter, som er kendt fra andre produkter, er særlig markante inden for softwareområdet (Hart, Holmes & Reid, 2001: 30). Der kan peges på følgende syv problemer:

1. Fordi *software er abstrakt*, kan væsentlige dele af et program typisk bruges i andre sammenhænge. Det betyder, at *softwarepatenter ofte vil være brede* og skabe stærke monopoler, idet de er svære eller umulige at opfinde uden om. Microsofts US-patent på DRM operativsystem gør det vanskeligt for andre at lave lignende operativsystemer – i det mindste i USA.
2. *Programmer er ofte ekstremt komplekse*. Fordi software er abstrakt, er mulighederne for at integrere og tilpasse software særlig store. Programmer er derfor typisk en komposition af et stort antal programdele (først og fremmest algoritmer) og dermed af et stort antal ideer. Dette gør det vanskeligt for programmører at vide, hvad der er patenteret, og der er risiko for, at patenter virker stærkt fordyrende.
3. *Softwareudvikling er stærkt inkrementel*. Der findes et meget stort antal algoritmer og programmoduler,⁵ som står til programmørers disposition. Dette, og programmernes kompleksitet, bevirker, at softwareudviklingen i særlig høj grad er inkrementel (Hart, Holmes & Reid, 2001: 30). Idet

- softwarepatenter begrænser mulighederne for at bruge programelementer, vil softwarepatenter sandsynligvis hæmme innovationen inden for softwareområdet.
4. *Investeringerne i idegenerering er små* inden for softwareområdet. Udviklingen af algoritmer kan dog være ganske arbejdskrævende, men de har karakter af matematik. Hidtil har man ikke kunnet tage patent på videnskabelige opdagelser, såsom matematik og naturlove, men kun på deres specifikke anvendelse. Hvis der derimod er tale om *ideer til programmers opbygning og funktion*, som fx Palladium-patentet, vil idegenereringen og beskrivelsen af ideen udgøre en meget lille del af udviklingsarbejdet, hvorimod det store arbejde er at få programmet til at køre med et minimum af fejl (implementering og *debugging*). Dette svarer til den praktiske gennemprøvning af en ide, men resultatet heraf er allerede beskyttet af ophavsretten. Softwarepatenter beskytter således det forkerte – enten videnskabelige opdagelser eller det, der ikke er særlig vanskeligt at fremstille.
 5. *Software udvikles ekstremt hurtigt*. Innovationsgenerationerne inden for softwareområdet er typisk to til tre år (Hart, Holmes & Reid, 2001: 30), hvilket bevirker, at patentbeskyttelse af innovationer af varighed på op til 20 år sandsynligvis vil hæmme virksomheders innovativitet, idet videreudvikling af beskyttet software vil blive vanskeliggjort.
 6. *Softwareområdet er tvunget til at være innovativt*. Programmer kan bruges igen og igen, dvs. de slides ikke. Derfor udskifter brugerne normalt ikke software, medmindre der er kommet noget bedre. Det vil sige, salget af programmer vil aftage meget hurtigt, hvis ikke softwarefirmaerne udvikler ny og mere attraktiv software.⁶ Hvis en dominerende virksomhed på et softwaremarked benytter tidsbegrænsede licenser, behøver den dog ikke være innovativ, når dens programpakker er beskyttet af både softwarepatenter og ophavsret – en mulighed, der bliver særlig enkel at gennemføre ved hjælp af Palladium.
 7. *Software er næsten gratis at producere*. Fordi kopiering af software er næsten gratis, er ingen andre produkter så billige at producere og samtidig så komplekse. Det betyder, at hovedparten af omkostningerne ligger i udvikling og eventuelt i markedsføring, mens idegenerering, produktion og eventuelt distribution er langt mindre bekostelige. Konsekvensen er, at hvis en virksomhed når en vis størrelse, kan indtjeningen blive meget stor. Derfor kan softwareproducenter udmærket tiltrække venture-kapital, uden at der eksisterer softwarepatenter. Omvendt: Hvis patenteret Palladium bliver standardstyresystem med tilhørende patenter på afgørende

standarder, er Microsoft stort set fritstillet med hensyn til prisfastsættelse af styresystemer, og de behøver ikke være specielt innovative.

Det kan indvendes mod ovennævnte syv punkter, at patentering kræver offentliggørelse af softwareopfindelser, hvilket fremmer muligheden for programmørers brug af andres opfindelser. Rent empirisk er der ikke meget, der tyder på, at programmører har begrænset deres udveksling af programideer synderligt, mens der ikke var patenter. Endvidere er der heller ikke meget, der tyder på, at programmører læser patenter – om ikke andet så fordi patenter primært er juridiske dokumenter, hvilket bevirker, at den tekniske beskrivelse ikke er hensigtsmæssig for praktikerens tilegnelse. En anden grund til programmørers begrænsede interesse for at læse patenter er, at selv om patenterne måske forklarer, hvorledes en ide kan realiseres, er det som regel ikke idegenereringen, der volder de store problemer i forbindelse med softwareudvikling, – det er derimod at få større programmer til at køre tilfredsstillende. Patent- og Varemærkestyrelsen hævder dog, at softwarebranchen nu er kommet til et udviklingsniveau, hvor beskyttelse af ideer er nødvendig for innovationen. Dette er imidlertid en udokumenteret og ubegrundet påstand.

MARKEDSDOMINANS OG NETVÆRKSFORDELE

På softwaremarkederne er der i de fleste tilfælde kumulative netværksfordele, dvs. jo flere der bruger en bestemt virksomheds program, des større fordele er der ved at bruge dette program. Dette fører ofte til markedsdominans, hvor en eller få virksomheder dominerer markedet (Hart, Holmes & Reid, 2001: 31); en tendens, der forstærkes af, at det er så billigt at kopiere software. Microsofts Windows er fx det dominerende styresystem, hvorfor det meste hardware og software er tilpasset hertil. Derved bliver det vanskeligt at skifte til andre styresystemer som fx Linux, som de fleste tilmed ikke kender. Netværksfordelene medfører altså en tilbøjelighed til markedsdominans inden for de forskellige softwareområder (eks. Microsoft, Oracle, Adobe, Sun etc.). Dermed kommer den dominerende virksomheds programmer gerne til at sætte fælles standard for hele eller i det mindste hovedparten af markedet (Hart, Holmes & Reid, 2001: 36).

Fordi Microsoft har opnået dominans på både styresystem og kontorpakke, er fx Word-filer blevet fælles standard for tekstfiler. Dette er i sig selv en fordel for brugerne. En programpakke som Staroffice 6 fra Sun Microsystems

og dets open source-tvilling Openoffice (www.openoffice.org) kan dog i høj grad læse og skrive filer fra Microsofts kontorpakke, hvilket betyder, at disse programmer kan blive konkurrenter. Der findes også et betydeligt antal webservere, filservere mv. med andre styresystemer end Windows, som er integreret med Microsofts netværk. Omstilling til andre systemer end Microsofts besværliggøres også af, at institutionernes brugere og administratorer ofte kun kender Microsofts systemer. Hertil kommer, at der er investeret megen tid i institutioners og virksomheders Microsoft-systemer.

Microsoft har altså hidtil ikke udelukket enhver konkurrence fra andre styresystemer og kontorpakker. Men havde der været patent knyttet til deres standarder, havde de ad juridisk vej kunnet hindre konkurrenter i at skrive og læse deres filer, og andre systemer ville kunne blive udelukket fra at blive integreret i Microsoft-netværk.

Hvis Palladium bliver brugt til at beskytte Microsoft-filer, vil det formentlig hindre andre kontorprogrammer i at læse deres filer. Det vil sige, at Staroffice og Openoffice formentlig bliver henvist til kun at læse filer, der ikke hører under Palladiums beskyttelsesparaply, hvormed brugerne kan blive udelukket fra Microsoft-netværkerne, der i dag er dominerende. I den danske centraladministration ser der ikke ud til at være opmærksomhed omkring muligheden for en sådan afhængighed af patenterede standarder. For eksempel har man ikke i Det koordinerende Informationsudvalgs Hvidbog om IT-arkitektur nogen overvejelser over, hvordan man kan undgå en sådan afhængighed (www.oio.dk/artitektur).

Netværksfordele betyder, at det gerne er afgørende for en virksomhed at opnå en stærk markedsposition på et softwaremarked ved at være først på markedet med innovationer (Hart, Holmes & Reid, 2001: 30). Det forspring, den såkaldte *first mover* har, er alt andet lige afgørende for at nå udbredelse. Microsofts dominans på markedet for styresystemer blev således grundlagt, fordi DOS var styresystem på de første pc'er, som IBM markedsførte. Softwarepatenters funktion bliver derfor ikke så meget at sikre, at *first mover*-virksomheder bliver stærke på markedet som at hindre konkurrence fra indtrængende virksomheder – eller begrænse deres manøvrer muligheder. *First mover*-fordele kan dog sættes ud af kraft af anden dominans. Netscape var som *first mover* dominerende på internetbrowser-markedet, indtil Microsoft leverede sin Internet Explorer „gratis“ sammen med Windows.

Man kan altså konkludere, at *softwarepatenter fremmer monopoler, som sætter de facto fælles standarder, hvilket formentlig betyder, at interoperabilitet og kompatibilitet bliver på få dominerende virksomheders betingelser*. Softwarepatenter

styrker den tendens til markedsdominans, der udspringer af netværksfordele på softwaremarkedet (Hart, Holmes & Reid, 2001: 31).

Man kan dog henvide til, at konkurrenceretten giver muligheder for at begrænse fx Microsofts dominans (Regeringen, 2002). Inden for softwarebranchen er det en undtagelse, at virksomheder fører sag mod en dominerende virksomhed, idet dette typisk vil være for risikabelt. Det var således den føderale regering i USA, der rejste den seneste sag mod Microsoft om misbrug af monopolstilling. Sædvanligvis vil konkurrenceretssager forløbe over en årrække (EU-Kommissionen har overvejet en sag mod Microsoft i over et år), og i mellemtiden vil mindre konkurrenter typisk have mistet så megen kapital, innovationsforspring og markedsposition, at det vil være for vanskeligt eller umuligt at indhente det mistede, selv om de får medhold i sidste instans.

SMÅ OG MELLEMSTORE VIRKSOMHEDER (SMV)

På markeder med dominerende virksomheder vil det typisk være vanskeligt for en lille opfinder at drage fordel af et patent, idet de dominerende virksomheder har både kundekontakt, kapital og volumen til at forhindre små konkurrenter i at få gavn af deres innovation. Under sådanne omstændigheder vil et patents værdi ofte være lille. Dog yder softwarepatenter formentlig de *SMV'er, der er leverandører til dominerende virksomheder* en vis beskyttelse (Smets-Solanes, 2001: 77; Hart, Holmes & Reid, 2001: 31). På et nyt marked vil patenter desuden gøre det lettere for *SMV'er* at udvikle sig til et monopol.

Til gengæld vil softwarepatenter gøre det vanskeligt, ofte umuligt, for *SMV'er og open source-grupper selv at markedsføre programmer eller programpakker til brugerne*, fordi de med tiden må forventes at måtte anvende et stigende antal patenterede programideer – ikke mindst hvis disse dækker centrale funktioner. Palladium vil gøre det endnu vanskeligere på grund af de yderligere begrænsninger, som systemet kan pålægge *SMV'er og open source-software*.

Internettet og den næsten gratis kopiering bevirker, at små softwarevirksomheder samt open source-programmørgrupper i dag kan konkurrere med globale monopoler på brugermarkederne, (webserverprogrammet Apache, databasen MySQL m.fl.) (Smets-Solanes, 2001: 78). Det er derfor i dominerende virksomheders interesse at kunne bruge softwarepatenter til at forhindre små virksomheder og open source-samarbejde i yderligere udvik-

ling og vækst. Denne form for konkurrencetrussel kan Microsoft formentlig også afværge med Palladium, for så vidt de får mulighed for at beslutte, hvilke virksomheder der kan udbyde programmer, der kan integreres med Microsofts programmer.

Med softwarepatenter er der lagt op til, at denne konkurrencetrussel mod de store koncerner vil blive forhindret på tre måder (Smets-Solanes, 2001: 79-82):

- *Kompatibilitet forhindres.* Hvis der er patenter knyttet til dominerende standarder, vil det blive uhyre vanskeligt for konkurrenter at trænge ind på et marked.
- *Kopiering kriminaliseres.* Enhver erhvervsmæssig (hvordan det så end bliver afgrænset) kopiering og udspreddning af software (fx gratis) er potentielt en overskridelse af patentrettigheder.
- *Afskrækkelse.* SMV'er og open source-samarbejde kan vanskeligt forsvare sig i retssager på grund af sagsomkostningerne.

Store virksomheder har altså brug for softwarepatenter til at blokere mindre konkurrenter og sikre sig krydslicenser.⁷ Derved omdannes patenter fra at være en støtte til innovation til at frembringe en patentporteføljekamp, hvis samfundsmæssige værdi er tvivlsom (Hart, Holmes & Reid, 2001: 32-33).

En stor del af softwareinnovationen i Europa foregår i SMV'er, og ca. 64 pct. af de europæiske softwarepatenter er taget af amerikanske og japanske virksomheder (FFII, 2003). Det er således sandsynligt, at softwarepatenter fastholder, at softwareudviklingen hovedsagelig kommer til at foregå i USA og Japan. Der er i Europa en række SMV'er, der i nogle henseender udfordrer de største amerikanske og japanske virksomheder. Det er imidlertid sandsynligt, at disse vil få problemer med den måde, de dominerende virksomheders større patentportefølje kan bruges til at inddæmme deres udviklingsmuligheder (Smets-Solanes, 2001: 78). Dog er softwarepatenter på længere sigt et langt større problem for udviklingslandene end for Europa, idet disse har endnu ringere mulighed for at udvikle og markedsføre software, der indeholder patenterede dele. Det er dog i øjeblikket ikke noget problem, eftersom ulandene sjældent betaler licenser for deres software, men med Palladium vil dette kunne ændres, hvormed softwarepatenter kan skabe en nettopengestrøm fra de fattige lande til de rige og dermed medvirke til at fastholde de fattige lande i fattigdom.

Det har været fremført (Regeringen, 2002), at rådgivning og økonomisk

støtte til SMV i forbindelse med patentansøgning vil øge antallet af SMV'er, der søger patenter. Men det vil ikke fjerne problemerne forbundet med, at softwarepatenter fremmer markedsdominans, og at det under alle omstændigheder kræver ressourcer og kompetence at søge patent, hvilket vil være en belastning for små virksomheder. Patentpuljer er ligeledes blevet fremhævet som løsning på de problemer, som softwarepatenter vil give SMV. Sådanne puljer har dog tendens til at reproducere dominansen på markedet, og under alle omstændigheder øger de adgangsbarriererne for nye virksomheder (Hunt, 2001: 12).

SOFTWAREPATENTER I EUROPA

Det er i dag muligt at opnå patent på softwarerelaterede opfindelser i såvel Danmark som Europa, selv om software er undtaget fra patenterbarhed såvel i patentloven som EPK (Den Europæiske Patentkonvention, som Danmark sammen med de fleste andre vesteuropæiske lande tilsluttede sig i 1973; www.european-patent-office.org). I Danmark er omkring 1500 softwarepatenter gyldige, mens der under EPO (European Patent Office) findes 20–30.000 (FFII, 2003). Hovedparten af EPO-patenterne er ikke gyldige i Danmark, idet det kræver, at ansøgeren over for EPO skal ønske gyldighed i Danmark og betale gebyr herfor. En af grundene til, at softwarepatenter ofte ikke tages i Danmark, er, at de på grund af den internationale markedsføring af software i praksis er effektive i Danmark, hvis de blot har gyldighed i USA og de større europæiske lande. EPO's betydning i Danmark beror også på, at dansk patentlov er forpligtet til at følge EPK, hvilket justeringen af patentloven i 1976 var udtryk for.

Modsat EPO-patenter er internationale patenter under WIPO, World Intellectual Property Organisation, og PCT, Patent Cooperation Treaty ikke egentlig gyldige i Danmark eller andre lande. PCT angår udelukkende international registrering, international patentprocedure og international forundersøgelse. For at opnå gyldighed her i landet må de danske patentmyndigheder eller EPO fuldende proceduren for internationale patenter og meddele egentligt patent. Microsoft har indleveret over 20 ansøgninger til WIPO, der har forbindelse til DRM og Palladium.⁸ De fleste er tilsyneladende ikke videreført i EPO-regi.

Ifølge EPK kan patent opnås inden for „any kind of industry“, mens der ifølge den danske patentlov kan patenteres på alle teknologiske områder. Ifølge EPK skal en patenterbar opfindelse være industrielt anvendelig (artikel 57), ny⁹ og adskille sig væsentligt fra tidligere opfindelser.¹⁰ Tilsvarende efter den danske patentlov skal en opfindelse kunne udnyttes industrielt (§ 1 stk. 1), være ny og adskille sig væsentligt fra, hvad der var kendt før (§ 2 stk. 1). PCT har lignende bestemmelser (artikel 33).

EPK artikel 52.2 fastsætter undtagelser for patentering, herunder undtagelsen af computerprogrammer, matematiske metoder, præsentation af information og forretningsmetoder. Hvad der „alene udgør ... programmer for datamaskiner [og] ... fremlæggelse af information“ er ikke patenterbart ifølge patentlovens § 1.

Imidlertid bestemmer EPK's artikel 52.3, at undtagelserne kun gør sig gældende i den udstrækning, en patentansøgning relaterer sig til undtagelserne som sådan („subject-matter or activities *as such*“), hvilket svarer til patentlovens § 1 stk. 2, hvor det, der „alene udgør“ undtagelserne, ikke kan patenteres. Det burde betyde, at hvis en opfindelse indeholder både undtagne elementer og ikke-undtagne elementer, skal opfindelsens ikke-undtagne elementer stadig være patenterbare. Som EPO udtrykte det i deres guidelines fra 1978:

If the contribution to the known art resides solely in a computer program then the subject matter is not patentable in whatever manner it may be presented in the claims (EPO Guidelines, 1978).

Software kan altså ikke på nogen som helst måde bidrage til at gøre en opfindelse patenterbar. Men i guidelines fra 1985 ændres EPO's opfattelse, idet et computerprogram nu kan patenteres, hvis det yder et *teknisk bidrag* til den tekniske viden og kunnen.

If however the subject-matter as claimed makes a technical contribution to the known art, patentability should not be denied merely on the ground that a computer program is involved in its implementation (EPO Guidelines, 1985).

Med *Vicom*-appelsagen fra 1986 afgør EPO's appelkammer da også, at software, der yder et teknisk bidrag, er patenterbart. EPO har siden foretaget en række yderligere omfortolkninger af EPK, som tenderer mod at tømme undtagelsen af software for indhold.

Denne omfortolkning af EPK har betydet en varierende praksis omkring udstedelse af softwarepatenter i forskellige lande i Europa. I Danmark lægger Patent- og Varemærkestyrelsens fortolkning af patentloven sig tilsyneladende tæt op ad EPO's fortolkning af EPK; dog har der i Danmark ikke har været nogen retstvister om softwarepatenter.

I såvel patentloven som EPK anføres, at opfindelser skal være industrielt anvendelige uden at definere dette nøjere. Det er en udbredt fortolkning, at det patenterbare område udgjordes af teknologi forstået „som løsning af en opgave ved hjælp af naturkræfter“ (Hansen, 2001: 40ff.). Denne fortolkning har EPO benyttet til at udvikle en fortolkning af EPK, som gør softwarepatenter mulige. Det er dog tvivlsomt, om der er grundlag for EPO's fortolkning i forbindelse med vedtagelsen af EPK (Hansen, 2001: 91). På den baggrund er lovgrundlaget for softwarepatenter i Danmark også tvivlsomt.

EPO's omfortolkning af EPK har tre led:

1. *Indskrænkning af industriel anvendelighed.* Industriel anvendelighed fortolkes ikke som alt, der kan anvendes i industrien, men kun som fysisk teknologi. Havde man valgt den bredest mulige tolkning af industriel anvendelse, ville det have været klart, at nyskabelser inden for computerprogrammer var sådanne industrielt anvendelige opfindelser, der ikke kunne patenteres.
2. *Udvidelse af patentområdet.* Det næste skridt består i at omfortolke undtagelserne. Kun de dele af undtagelserne, der *ikke* er fysisk teknologi, er undtaget, dvs. for så vidt de ikke giver et *teknisk bidrag*. Derved gøres der krav på patenterbarhed af de dele af undtagelserne, der falder inden for den indskrænkede betydning af industriel anvendelighed.
3. *Yderligere udvidelse af patentområdet.* Undtagelserne, ikke mindst software, har en fysisk/teknisk side, hvilket man bruger til udvide det patenterbare område ved at henvise til forskellige former for tekniske bidrag.

Under denne omfortolkning gøres „teknisk karakter“ til det afgørende kriterium for patenterbarhed, selv om „industriel anvendelighed“ i EPK er kriterium for det patenterbare område (EPK, artikel 52 stk. 1). I afslaget på IBM's patentønske på omdannelse fra ét printerformat til et andet gøres det gældende, at industriel anvendelighed ikke er tilstrækkelig til, at en opfindelse ligger inden for det patenterbare område, men at opfindelsen skal have teknisk karakter (T110/90; Hansen, 2001: 136). Dette er i strid med EPK's ordlyd og viser, hvorledes EPO indskrænker betydningen af

industriel anvendelighed for derved at gøre software, forretningsmetoder, præsentation af information mv., der yder et teknisk bidrag, patenterbare.

De to første led blev realiseret med EPO guidelines fra 1985 samt Vicom-appelsagen fra 1986. Fra 1985-86 begynder EPO at hævde, at undtagelsen af „programs as such“ *ikke* omfatter software med teknisk karakter. Fra 1973 til 1986 udstedtes der ikke softwarepatenter af EPO.

Det tredje led er blevet realiseret gradvist indtil i dag, hvor softwareundtagelsens betydning er stærkt reduceret og uklar. Fra 1986 og frem blev EPO's generelle kriterium for patenterbarhed af software – „teknisk karakter“ – gradvist udvidet gennem en række appelsager ved EPO's appelkammer, som af pladshensyn ikke vil blive beskrevet nærmere her.

Men man kan fastslå, at klarheden i begrebet „teknisk karakter“ har betydet, at EPO's appelkammer har udvist en maksimal usikkerhed i spørgsmålet om, hvorvidt software er teknik eller ej. I det ene ekstrem fastslås, at software ikke er teknik (T26/86), og i det anden ekstrem er software teknik (T38/86). Men uanset hvad software er, får det teknisk karakter ved hjælp af fortolkninger af, hvad „teknisk effekt“, „teknisk problem“ mv. betyder.

Man har bl.a. fra de store patentørers og Erhvervsministerens side påpeget det uacceptable i den uklare retstilstand omkring softwarepatenter. Imidlertid skyldes den uklare retstilstand, at EPO har omdannet et forbud mod patentering af software til en tilladelse under anvendelse af stærkt uklare begreber.

EPK's undtagelse af software fra patentering og den uklare retstilstand er dog formentlig baggrunden for, at der kun er søgt et begrænset antal DRM-relaterede patenter hos EPO. Microsoft har anmeldt ganske mange sådanne patenter hos WIPO, hvilket bevirker, at andre ikke kan gøre patentkrav på de samme opfindelser nogen steder i verden. Det er endvidere risikabelt at udvikle et program, som er „dækket“ af Microsofts WIPO-patenter, idet disse kan blive godkendt som gyldige patenter.

FORSLAG TIL EU-DIREKTIV OM SOFTWAREPATENTER

EU-Kommissionen har 20. februar 2003 fremsat forslag til direktiv, der pålægger medlemslandene at indarbejde softwarepatenter i deres patentlovgivning. Forslaget bestemmer en „computer-implementeret opfindelse“ som en opfindelse, hvis implementering kræver en computer, og som har nye karakteristika. „Teknisk bidrag“ er et bidrag til det aktuelle tekniske niveau, som ikke er indlysende for en fagmand. Der findes ingen definition

af, hvad der menes med software i forslaget. Direktivforslaget pålægger medlemsstaterne at sikre følgende i deres lovgivning:

- at computer-relaterede opfindelser betragtes som hørende til det teknologiske område,
- at en computer-relateret opfindelse yder et teknisk bidrag,
- at det tekniske bidrag vurderes ud fra en helhedsbetragtning, uanset om opfindelsen indeholder såvel tekniske som ikke-tekniske bidrag, og
- at software i maskiner, computere og processer er patenterbare.

Forslaget refererer til EPO's retspraksis og dermed til appelkammerets afgørelser. Det fremgår, at *teknisk bidrag* er det centrale begreb for, hvornår software kan patenteres. Begrebet sammenfatter de fortolkninger, som EPO hidtil har udviklet for at gøre software patenterbar efter EPK: at opfindelsen løser et teknisk problem, har en (potentiel) teknisk effekt, involverer tekniske overvejelser eller anvender tekniske midler.

Hvis direktivforslaget vedtages, udvides det patenterbare område eksplicit, idet software, der kører på en computer, er teknologi og *skal* kunne patenteres i medlemslandene. Endvidere benytter direktivforslaget ikke EPO's begreb om *yderligere* teknisk bidrag; dvs. da programmer er teknologi, må de altid yde et teknisk bidrag (hvis de ikke er indlysende for en fagmand). I bemærkningerne nævnes det, at hvis det nye består i, at man bruger *kendt* software til at realisere forretningsmetoder, ydes der ikke et teknisk bidrag; det samme gælder formentlig de andre undtagelser for patentering, jf. fortolkningerne af EPK. Men hvis ny software udvikles til at realisere forretningsmetoder, er den patenterbar, eftersom softwaren i så fald yder et teknisk bidrag. Dermed er det uklart, om der overhovedet findes ny funktionsdygtig software, der ikke kan patenteres. Hertil kommer, at nyhedskravet er stærkt svækket, idet der *kun er et krav om tilsyneladende (prima facie) nyhed*, hvilket mere eller mindre omdanner patentsystemet til en anmeldelsesordning.

Det skal bemærkes, at da forslaget definerer software-implementerede opfindelser som teknologi, hører de under TRIPS-aftalerne, hvormed det fastslås, at software er internationalt patenterbart.

Direktivforslaget stiller ikke krav om, at medlemslandene skal tillade patentering af programmer, der ligger på et bæremiddel (fx en cd-rom). Dette har Erhvervsministeren betegnet som en indskrænkning (Folketingsspørgsmål 35, 2002), hvilket er misvisende, eftersom intet forhindrer medlemslandene – endsige EPO – i at tillade patentering af programmer på et bæremiddel.

Direktivforslaget er altså en yderligere lovliggørelse af EPO's tvivlsomme praksis på softwarepatentområdet. Hvis forslaget vedtages, må man forvente, at Microsoft også kan få patent i EU på deres WIPO-patentregistreringer knyttet til DRM og Palladium. Dette kan gøre det vanskeligt for andre at lave et styresystem med integreret DRM og Palladium-lignende beskyttelse af programmer og datafiler.

JURI (Europaparlamentets Udvalg om Retlige Anliggender og det Indre Marked) afgav d. 17.6.03 en betænkning (JURI, 2003), som indskrænker sig til at lovliggøre EPO's praksis. Det understreges, at patentering kræver et teknisk bidrag, og bestemmelsen om, at software er teknologi, fjernes. Desuden udgår „prima facie“-begrebet. Endelig er der tilføjet en artikel 4a, der undtager „matematiske metoder, forretningsmetoder og andre metoder, der ikke giver nogle tekniske virkninger“ fra patentering. Det er ikke nok, at opfindelsen kun berører, hvad der normalt foregår i en computer. Endelig vedtog JURI forslag til artikel 6a om, at software ikke kan kræve patentrettigheder, når det alene sikrer kompatibilitet mellem computere og mellem computernetværk.

JURI udtrykker, at man ikke ønsker amerikanske tilstande (hvor bl.a. forretningsmetoder klart kan patenteres), og at man ønsker en noget mere restriktiv politik end EPO's i kraft af, at patentsager kan indbringes for EU-domstolen. JURI's betænkning nævner EPO-appellomme, som vurderes ikke at være i overensstemmelse med ændringsforslaget (T935/97 og T1173/97). Man har dog ikke vedtaget ITRE's (Europaparlamentets Udvalg om Industripolitik, Eksterne Økonomiske Forbindelser, Forskning og Energi) forslag til artikel 5a, der undtager programmer til præsentation af information. Man har heller ikke søgt at afklare, hvad „teknisk karakter“ og „teknisk bidrag“ er, hvorfor EU-domstolen ikke gives et grundlag for at træffe beslutninger, der indskrænker EPO-praksis. Da begrebet „teknisk bidrag“ således forbliver helt uklart, er det tvivlsomt, om direktivet vil dæmpe EPO's udstedelse af patenter på forretningsmetoder, præsentation af information, algoritmer mv.

Ved førstebehandling i EU-parlamentet d. 23.9.03 blev JURI's linje imidlertid ikke fulgt, idet det blev præciseret, at teknologi er brug af naturkræfter med et forudsigeligt resultat, og at kun software, der styrer hardware, er teknologi, der kan patenteres, hvorimod software, der udelukkende bearbejder information, ikke kan patenteres.

Den omfortolkning af EPK, som EPO foretager, gør, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt softwarepatenter overhovedet er lovlige i EU – og i Danmark, hvor der dog aldrig har været ført en sag desangående. Smets-Solanes (2001) vurderer fx, at 80 pct. af EPO-softwarepatenterne er ugyldige. Problemet er, at der ikke er nogen instans, der er uafhængig af EPO, som kan underkende deres retspraksis.

I USA har man ved lov generelt sænket kravene til patenter (Hunt, 2001). Meget tyder på, at EPO har sænket kravene i forbindelse med softwarepatenter. Brugen af *prima facie*-begrebet i forbindelse med software i EPO-Guidelines 2001 indebærer således en sænkning af kravene. Der eksisterer endvidere en række EPO-patenter med tvivlsom opfindeshøjde/nyhedsværdi. Fx er der EPO-patent på Internettet i UK, FR og DE (EP0193933). Noget tyder på, at patentsystemet *de facto* er blevet en anmeldelsesordning (Aharonian, 2000). Patentsystemet er formentlig ved at udvikle sig til et omfattende system af markedsføringsrettigheder snarere end rettigheder, der beskytter originalitet og nyhed (Bessen & Hunt, 2003). Alene antallet af EPO-softwarepatenter (20-30.000) kunne tyde på, at man er ophørt med at beskytte virkelig originalitet og nyhed. Denne tvivlsomme retssituation sigter forslaget til EU-direktiv om softwarepatenter mod at lovliggøre.

Udviklingen er dog forventelig, idet softwares abstrakte karakter og store kompleksitet fører til en tendens til utilstrækkelige *prior art*-undersøgelser, dvs. undersøgelser af, om en opfindelse er ny. Ressourcerne til *prior art*-undersøgelser bliver knappere, når kompleksiteten vokser (Smets-Solanes, 2001: 75). Den faldende kvalitet fører til, at flere patenter godkendes, hvilket igen forøger kompleksiteten af patentundersøgelserne og dermed ressourcenes pres.

Konsekvensen er, at man bevæger sig mod patenter, der er enkle at administrere, dvs. *brede funktionelle patenter*, som samtidig er svære eller umulige at opfinde uden om.

Da idegenererings-investeringerne er relativt små, opstår ideer hurtigt og i stort tal, og derfor bliver omkostningerne ved at vurdere, om en opfindelse er ny, relativt høje. Patenteringstiden¹¹ er inden for softwareområdet sjældent kortere end idegenereringstiden (Hart, Holmes & Reid, 2001: 34), hvorfor patenteringsomkostningerne inden for softwareområdet typisk er relativt store i forhold til idegenereringsomkostningerne (Smets-Solanes, 2001).

Desuden finansieres de offentlige patentbureaukratier i det store og hele af udstedelsen af patenter, hvorfor de har en interesse i at udvide området for patentering og sænke kravene.

At patentundersøgelsens kvalitet falder, og centrale patenter bliver brede, betyder, at patentsystemet bevæger sig fra at være en egentlig godkendelsesordning til en de facto *anmeldelsesordning*. Denne „indførelse“ af en anmeldelsesordning er betænkelig, eftersom patentsystemet juridisk set stadig er en godkendelsesordning. Dette er først og fremmest et problem i forhold til retstvister, idet en anmeldelsesordning normalt lægger en større bevisbyrde på rettighedshaveren, end en godkendelsesordning gør (Hunt, 2001: 34). Ved at gøre en godkendelsesordning til en de facto anmeldelsesordning får man en problematisk retssituation, idet bevisbyrden i høj grad lægges på den, der anklages for at overtræde et patent. Hertil kommer, at jo lavere kravene til nyhed og originalitet er, desto sværere vil det blive at påvise rettighedshaverens uret. Dette, kombineret med store sagsomkostninger, bevirker, at små virksomheder i praksis kun sjældent kan forsvare sig over for store virksomheders påstande om patentkrænkelser.

Hele softwarepatentsituationen er præget af de såkaldte *sleeping patents*, dvs. patenter, der ikke håndhæves, selv om de stadig er gyldige. Forklaringen på dette er formentlig, at selv store virksomheder generelt ikke holder øje med overtrædelser af deres patenter, medmindre der er tale om åbenlyse, funktionelle patenter som patenterne på gif-filer og mp3-filer, fordi dette er kompliceret og omkostningskrævende. Patenter bruges snarere til forsvar og udbygning af markedspositioner eller til at trænge ind på nye markeder. I den forbindelse kan patentporteføljen være afgørende, idet relevante patenter kan bruges aggressivt over for konkurrenter, jf. Microsofts trusler mod OpenGL. Virksomheder kan dog også lægge deres strategi an på licensindtægter, jf. mp3-patenterne.

Omvendt holder virksomhederne næppe øje med det store antal softwarepatenter, der kunne ramme dem, men benytter sig af, at de fleste patenter er sovende, og at det er svært at påvise overtrædelser, eftersom kildekoderne typisk er hemmelige.

Formentlig betyder dette, at de aktive patenter finansierer de sovende patenter. Dette og den faldende patentkvalitet styrker monopoldannelsen og øger transaktionsomkostningerne (Hart, Holmes & Reid, 2001: 34), hvilket snarere svækker end styrker innovation.

INFORMATISERINGEN AF DET SOCIALE LIV

Softwarepatenters påvirkning af samfundet og det politiske liv beror på, hvordan informationsteknologien påvirker samfundet og de politiske processer i særdeleshed. Det er dog ikke tilstrækkeligt at betragte selve teknologien og ud fra denne fremskrive dens uundgåelige virkninger på det sociale liv (teknologideterminisme). Det er lige så vigtigt at iagttage de sociale strukturer og praksisser, informationsteknologien indgår i og udspringer af (Hoff & Bjerke, kapitel 2 i denne bog; Sclove, 1995: 23), samt de magtspil, der foregår omkring informationsteknologien.

Med informatiseringen af det sociale liv forstås de indvirkninger på hverdagen, i arbejde og i fritid, som informationsteknologien har og får. Informationsteknologierne har først og fremmest den effekt, at de erstatter visse former for menneskelig tankevirksomhed og udfører denne med stor hastighed og i meget store mængder. Det betyder, at IT ikke alene kan erstatte menneskelig handlen på arbejde og i fritid, men også øge og accelerere den udførte mængde arbejde ganske kolossalt. Endvidere indebærer informationsteknologierne en generaliseret lagring, overførsel og kopiering af information, som også er karakteriseret ved ekstreme mængder og ekstrem hurtighed.

AUTOMATISERING AF MAGTUDØVELSEN

Hvis man opfatter magt som direkte afledt af tvang, så angår informationsteknologiens påvirkning af hverdagen for en stor del ikke magt. Men hvis man, som Foucault, opfatter magt som alle midler og teknikker til påvirkning af andres tænke- og handlemåder, har informationsteknologien meget med magt at gøre (Foucault, 1986), idet kontrol og magtudøvelse i denne forstand i dag automatiseres og mangfoldiggøres med computere. Samtidig har informationsteknologien og internettet accelereret og forøget borgernes handlinger og heraf afledte konsekvenser. Der er mere at udøve magt over, og mere, som kræver overvågning, jf. problemerne med cracking, musikkopiering, virus, børneporno og kriminelles brug af mobiltelefoner og internet.

DRM og især Palladium kan betragtes som en ny magtform, der muliggør en stærk udvidelse og automatisering af kontrol af enkeltindividernes adgang til information. Den klassiske overvågning, som Foucault (1975) beskrev, bygger på, at individerne aldrig ved, hvornår de bliver overvåget af andre. *Palladium bygger på, at alle altid er underkastet automatiseret overvågning*

og kontrol. Endvidere bygger den klassiske disciplinering på, at individerne kender lovene/reglerne, og at de „godvilligt“ følger dem. Det gør Palladium kun delvist: Borgerne opdager måske først bagefter, at de har foretaget en „ulovlig handling“; om ikke andet så fordi computeren ikke fungerer som ønsket.

Palladium er designet til, at andre delvis kan kontrollere, hvad der foregår på brugerens computer. Dermed bliver Palladium en ny mulighed for at udøve magt over for brugeren, idet udefrakommende får en vis magt over de informationer, som brugeren har og anvender. Brugeren kan dog, hvis vedkommende har ret til produkterne af sit arbejde, også bruge Palladium til at kontrollere andres brug af sin information. Men idet den informationsmængde, den enkelte bruger har adgang til og brug for, er langt større end den mængde information, brugeren selv kan fremstille, er Palladium især et magtmiddel til at kontrollere brugernes omgang med information. De, der udøver magt ved hjælp af information eller gennem kontrol med information, får mulighed for en mere effektiv magtudøvelse. Ved at gøre Palladium attraktivt for magtudøvende forsøger Microsoft altså at opnå, at en del magtudøvende går Microsofts ærinde for selv at få effektiviseret deres magtudøvelse.

Da Microsofts patenter omkring Palladium og DRM formentlig vil hindre andre i at udvikle lignende styresystemer, vil disse patenter sandsynligvis sikre Microsoft indflydelse på hovedparten af den software, som magt og overvågning bliver udøvet med. Den vil jo typisk skulle integreres med Microsofts programmer – og fx open source-alternativer vil næppe opnå konkurrencemæssig ligestilling. I så fald får Microsoft mulighed for at „lovgive“ om, hvordan magt skal udøves. Microsoft får således både en udøvende, lovgivende og straffende magt; dels i form af magt over, hvornår individerne vil få adgang til information (dømmende og straffende magt), dels i form af magt over, hvordan fremtidens IT-systemer skal indrettes (lovgivende magt). For eksempel kan Microsoft beslutte, at programmer, der menes at overtræde patenter, ikke må køre sammen med Microsofts programmer.

Samfundets institutioner har altid haft en *ret til at vide*, hvad der foregår internt. Denne ret afskriver man sig, hvad angår software, hvis softwarepatenter forhindrer muligheden for udvikling af relevant open source-software. Specielt vil Palladium give Microsoft betydelig ret til viden om institutionernes software samt eksklusiv mulighed for at give andre viden om software.

Problemstillingen kan også illustreres med et spørgsmål: Hvem har rettighederne til at kende og udvikle de programmer, som efterretningstjenesterne anvender? Hvis ikke tjenesterne kender de relevante programmers koder, kan de ikke være sikre på, at der ikke tappes information fra dem. Det er faktisk ikke engang nok, at kildekoderne meddeles tjenesterne fortroligt. Hvis der skal opnås maksimal sikkerhed, må tjenesternes personel selv compilere den relevante software.

EPO's softwarepatentpolitik og forslagene til EU-softwarepatentdirektiv levner ikke megen tvivl om, at der kan tages patent på betragtelige dele af magtudøvelsen, hvis den afvikles under brug af computere. Der er fx nyligt indsendt patentansøgninger på afstemningsmetoder (se fx WO02056230, WO0246883). Kombineres sådanne patenter på magtudøvelse med Palladium og brug af Microsoft-programmel, vil konsekvensen kunne blive, at Microsoft kan få afgørende indflydelse på, hvilke programmer der skal udføres afstemninger med, hvilket i realiteten vil kunne give Microsoft mulighed for at påvirke afstemningsresultater.

Det er hovedsageligt *betingelserne for de politiske beslutningsprocesser*, der påvirkes afgørende af IT-udviklingen. Det er indtil videre meget begrænset, hvor meget informationsteknologierne kan overtage af det egentlige politiske tænkearbejde. Derfor kan man heller ikke forvente, at IT umiddelbart ændrer afgørende ved de politiske beslutningsprocesser, men snarere at de politiske processer arbejder med IT som betingelse (jf. Löfgren, 2001). Der sker en betydelig acceleration og udbygning af den politiske kommunikation, af de politiske meningsmålinger, af mulighederne for at screene medierne politiske kommunikation og af selve magtudøvelsen (se fx det danske nyhedsscanningsfirma Newsbooster: www.newsbooster.com), hvilket dog også leder til nye politiske og administrative organisationsformer (se Hoff & Fogel, kapitel 10 i denne bog). Softwarepatenter handler i den sammenhæng om, hvorvidt politiske instanser såsom politiske partier skal kunne rekvirere og få skræddersyet funktioner fra en hvilken som helst programmør eller softwarevirksomhed, eller om Microsoft skal have afgørende indflydelse på, hvilke programmer de skal anvende og fra hvilke mulige leverandører. Dette vil samtidig kunne give *mulighed* for at tappe information fra de politiske systemer.

Undtagelserne for patentering afspejler den del af det sociale liv, der ikke kan patenteres, men med softwarepatenter tenderer al ny erhvervsmæssig aktivitet og frembringelse mod at kunne patenteres, når den integreres med software. Da informatiseringen af produktion, markedsføring, ledelse og administration samt den hertil hørende magtudøvelse indebærer en stærk effektivisering, vil samfundenes institutioner blive nødt til at tage patenterede programmer i anvendelse. Konsekvensen bliver formodentlig, at udvalgte virksomheder vil kunne forhindre institutioners egne eller hyrede programmører i at udvikle software til styring og overvågning af produktion, markedsføring og administration, og bliver Palladium i kombination med andre Microsoft programmer standard, vil Microsoft kunne få afgørende indflydelse på den meste softwareudvikling forbundet med disse aktiviteter.

Som vi har set ovenfor, ser det ud til, at EPK's undtagelse af software fra patentering er i færd med at blive ophævet. Altså må det forventes, at forretningsmetoder, spil, mentale metoder, præsentation af information, kunst og videnskabelige opdagelser hører med til det patenterbare område, for så vidt de delvis udføres af software på en computer. Eftersom stort set alt, hvad en virksomhed, en offentlig myndighed eller en forskningsinstitution foretager sig, bliver delvis overført til computere, vil stort set alt, hvad disse institutioner foretager sig, kunne patenteres.

For eksempel har EPO udstedt et patent på edb-styret medicindosering (EP0497041). Det består af uspecificerede apparater og programmer, der kontrollerer automatisk medicindosering direkte ind i en patients blod. Noget tilsvarende er foregået årtier på ethvert sygehus utallige gange dagligt. Men når det styres af et program, falder det øjensynlig ind under dette patent, hvilket illustrerer, hvordan helt almindelige forretningsgange kan patenteres, blot de (delvist) overføres til edb. Et lignende, endnu bredere eksempel er patentet på programstyret brødbagning (EP0794705).

Eksemplerne illustrerer også, hvordan opfindeshøjde og nyhedsværdi sænkes, så en del softwarepatenter ikke indeholder andet, end hvad ethvert team af programmører og organisationsudviklere kan finde på og realisere. Dette er tydeligt i patentet på at implementere IT i et forsikringsselskab (EP472786): Registreringer om den enkelte kunde samt policedata gemmes i en database, hvor der også findes formularer, der kan udskrives. Endvidere er der betalingssystem og søgesystem, og endelig kan en leder fordele arbejdsbyrder til de forskellige arbejdspladser og overvåge deres produktivitet.

Patentet omfatter altså hovedparten af det, man foretager sig i ethvert forsikrings-selskab, herunder en vigtig del af den interne magtudøvelse og grundlaget for påvirkning af kunder.

Patenteringen af processer i både offentlig og privat administration samt inden for forskning vil formentlig vokse i takt med, at stadig flere vigtige funktioner bliver delvis varetaget af software. Konsekvensen kan blive, at beslutningstagere inden for bureaukratierne afskæres fra selv at udvikle IT-funktioner. Man vil endvidere kunne blive tvunget til at betale betydelige beløb i licenser og acceptere relevante monopolers programmer – uanset om de fungerer tilfredsstillende eller ej. Med Palladium, i kombination med andre Microsoft-programmer, vil Microsoft ikke alene få mulighed for afgørende indflydelse på sådanne programmer, men vil tillige, når de godkender brugerens computer, kunne håndhæve licensbetaling uden inddragelse af retssystemet, eftersom de kan stoppe de relevante programmers funktion, hvis de ønsker det.

Også inden for *forbruget* sker der en udstrakt informatisering af hverdagen. En række kommunikationsteknologier overtages af computernetværkene: post, telefon, bøger, nyhedsformidling, markeds-kommunikation etc. Endvidere indbygges der softwarestyrede funktioner i mange produkter (biler, vaskemaskiner, radioer, fjernsyn etc.). Endelig har en række informations-produkter vist sig at kunne konkurrere med fortidens produkter om forbrugerens tid: computerspil, internettet, databaser m.m. Softwarepatenter betyder en risiko for, at et begrænset antal virksomheder vil kunne komme til at kontrollere, hvem der har ret til at udvikle og bruge de programmer, der er nødvendige for informatiseringen af forbruget og dermed hverdagslivet. Dette vil især være tilfældet, hvis det lykkes at få Palladiumsystemet til at fungere på forbrugernes computere.

INTERNETTETS INFORMATIONS CIRKULATION

Præsentation af information er en af de undtagelser fra patenterbarhed, som bliver patenterbare, når der implementeres „teknisk“ software i dem. Dermed bliver ikke alene produktion af og adgang til information patenterbar, men også borgernes brug af information om information (metainformation) samt opkobling/kopiering vil falde inden for det patenterbare område.

1. Ovenfor er det allerede vist, hvorledes forretningsmetoder kan patenteres, hvilket også gælder *produktionen af information*. Det er sandsynligt, at fremtidens nyhedsformidling, underholdning og programudvikling vil blive

frembragt af systemer, der er patenterede, hvilket meget vel kan medvirke til at skabe vanskeligheder for små informationsudbydere og dermed for ytringsfriheden. Dog er hovedproblemet for informationsudbydere, at ophavsret er vanskelig at håndhæve på internettet, hvilket Palladium og andre DRM-systemer er designet til at løse.

2. Internettets *informationsadgang* organiseres gennem internetudbydere som Teledanmark, Cybercity, Telia osv. Dette er muligt i kraft af en række *fælles standarder* for, hvordan computere kommunikerer med hinanden, ikke mindst TCP/IP-protokollen og html. Hidtil har disse standarder været frie og gratis. På internettet kan man tilmed se de html-koder, som hjemmesiderne er bygget op med. W3C, organisationen bag www, foreslog i august 2001, at www's fælles standarder fremover gerne må være patenterede, hvilket i fremtiden vil tvinge borgerne til direkte eller indirekte at betale licens (W3C, 2001). Forslaget rejste kraftige protester og er ændret således, at standarder, der vedtages af W3C, skal kunne bruges frit og gratis på internettet. Men standardernes brug på andre områder, fx på intranet, behøver dog ikke være fri og gratis. En af W3C vedtaget patenteret standard kan således tvinge udviklerne af programmer, der har et internet-interface, til at underlægge sig licensbetingelserne på den del, der ikke angår internettet (FSF, 2002; se også www.w3.org/TR/patent-policy/#see-Requirements). Men det er ikke givet, at fremtidens standarder overhovedet bliver frie: Palladium er således designet til at regulere informationsadgang, så den er kontrolleret af informationsudbydere, og det er sandsynligt, at Palladium kommer til at bygge på Microsofts egne standarder. Såfremt der findes Palladium kombineret med Microsoft-programmer på hovedparten af brugernes computere, vil hovedparten af informationsudbydere formentlig bruge de muligheder, der findes i Palladium, for at beskytte deres information. Dermed kan Microsoft sætte standarder og kontrollere, hvilke programmer der kan accepteres som betingelse for at få adgang til hovedparten af internettets information.¹² Borgerne kan med andre ord blive tvunget til at bruge Palladium for at få adgang til nettets information. Dermed vil Microsoft få afgørende indflydelse på, hvilke informationer der kan hentes fra borgernes computere og af hvem. Hvis en bruger med Windows XP ser en dvd-film på sin computer og er på internettet, vil computeren uden at spørge brugeren kontakte Microsofts servere, angiveligt for at give brugeren supplerende oplysninger om dvd'en. Endvidere lagres der oplysninger om, hvilke dvd'er brugeren har afspillet. Der foregår altså allerede i dag med XP informationslagring og -tapning om brugeren *uden* brugerens godkendelse (Jennings, 2003).

3. Der findes et stort antal virksomheder, der *re-præsenterer information* og giver mulighed for at *søge information*. De rækker lige fra internationale søgemaskiner/kataloger som Yahoo, Infoseek og Google til institutionelle søgefunktioner/kataloger på fx biblioteker. Adgangen til søgefunktioner er i praksis en betingelse for at kunne bruge internettet til at selektere information. Denne adgang vil Microsoft kunne få afgørende indflydelse på med Palladium. Informationens re-præsentation er en nødvendig del af Palladium, da det er gennem information om information, at der gives de oplysninger, som borgerne skal bruge for at beslutte sig for at købe licens til adgang til information. Så der er næppe tvivl om, at søgemaskiner bliver integreret med Palladium, hvilket kan betyde, at Microsoft-godkendte søgemaskiner kan blive nødvendige, for at man kan finde den ønskede information.

Søgefunktioner er samtidig et hensigtsmæssigt sted at samle informationer om borgernes informationssøgningsaktiviteter. Det er vanskeligt at vide, om sådanne oplysninger gemmes, og hvad de bruges til. Det er derfor et vigtigt politisk spørgsmål, om man vil sikre, at der fortsat kan udvikles open source-søgefunktioner, herunder om softwarepatenter kan forhindre en sådan udvikling. Dette kunne i det mindste i princippet gøre det muligt at vide, hvad eventuelt lagrede informationer bruges til.

4. Tidligere var *kopiering og distribution* begrænset af de tekniske muligheder, der var forbundet med dataopbevaringsmediet, hvad enten det nu drejede sig om papir, film eller bånd. Med udbredelsen af digital lagring, pc'en og internettet er disse bindinger reduceret til et minimum, hvilket bevirker, at indtægterne til informationsudbydere trues (jf. sagen mod Napster; se Landau, 2001; NRC 2000). I Microsofts DRMOS-patent (US6330670) anføres, at kun DRM-software integreret med fysisk-teknisk beskyttelse kan give informationsudbydere den ønskede beskyttelse mod spredning af kopier. Den tendens til, at der dannes privatejede standarder inden for de fleste informationsområder (mp3-filer, word-dokumenter, mpeg-filer etc), vil formentlig også gøre sig gældende for fremtidens information over internettet. Der kan forventes patenter knyttet til sådanne standarder, så det kræver licens at lave programmer, der kan bruge dem. Palladium kan give mulighed for at håndhæve disse patenter uden om de statslige retssystemer.

Softwarepatenter må ses i en sammenhæng, hvor internetportaler og søgemaskiner i stadig højere grad bliver borgernes (i den rige del af verden) adgang til stort set al information: nyheder, underholdning, information, billige varer, job, privat kommunikation, kæreste etc. Med Palladium og

dominans af Microsoft-software vil Microsoft og deres samarbejdspartnere kunne få en afgørende beslutningskompetence over, hvordan og dermed hvad der skal kunne distribueres over internettet, hvilket kan indebære ekskludering af ikke-Microsoft-brugere og i værste fald censur. Det er ikke givet, at dette scenarium ligger særlig langt ud i fremtiden. I dag kan en del hjemmesider ikke læses med andre browsere end Microsofts Internet Explorer (fx dele af Nykredits (www.nykredit.dk) og BG-banks (www.bgbank.dk) hjemmesider). Da langt de fleste borgere på nettet i dag bruger Microsoft Internet Explorer, fordi de „gratis“ får den, når de erhverver sig Windows, opdager de ikke, at en del hjemmesider ikke kan læses (ordentligt) med andre browsere. Såfremt en fremtidig Microsoft-browser med tilhørende standarder beskyttes af softwarepatenter, vil Microsoft ad juridisk vej kunne forhindre andre i at udvikle browsere, der kan læse hjemmesider på Internettet, hvilket vil styrke muligheden for censur.

Offentligheden som princip har hidtil bygget på, at når først information er fysisk afhændet, har producenten ikke ret til og mulighed for at begrænse andres private adgang til det producerede værk. Man har fx ret til og mulighed for at låne en bog eller en video til andre. Palladium (og andre DRM-systemer) vil kunne ændre dette afgørende, idet det vil være muligt at forhindre adgangen til et tidligere offentliggjort værk, fx ved at tidsbegrænse licenser. Borgerne kan altså miste deres ret til adgang til tidligere offentliggjort information. Det stiller spørgsmål ved muligheden for at dokumentere, hvad der tidligere er blevet offentliggjort, hvilket jo er afgørende for både retssystemerne, videnskaben og offentligheden som sådan.

K O N K L U S I O N

Software er undtaget fra patentering ifølge EPK (den Europæiske Patent Konvention) og den danske patentlov. Men ved hjælp af begrebet „teknisk bidrag“ har EPO omfortolket EPK og udviklet en praksis, så det meste nye software kan patenteres. EPO arbejder tilsyneladende også på at tømme EPK's andre undtagelser for patentering ved at henvise til, at der ydes et teknisk bidrag, for så vidt software afvikles på en computer.

EU-Kommissionen fremsatte d. 20.2.03 EU-direktiv om softwarepatenter. Forslaget og det juridiske udvalg (JURI) ændringsforslag lægger sig i alt væsentlighed op ad EPO-praksis, således at software, algoritmer, forretningsmetoder, præsentation af information, spil, mentale metoder osv. kan

patenteres, hvis de yder et teknisk bidrag. Man har imidlertid afstået fra at bestemme, hvad „teknisk“ betyder, hvorfor det er tvivlsomt, om EU-Domstolen har grundlag for at begrænse den praksis, EPO har udviklet. Forslag til EU-direktiv om softwarepatenter blev delvis vedtaget under førstebehandling d. 23.9.03 i EU-Parlamentet, dog således, at en række ændringsforslag blev vedtaget, hvori teknisk bidrag blev defineret som brug af naturkræfter med et forudsigeligt resultat. Det blev endvidere fastslået, at programmer, der blot bearbejder information, ikke kan patenteres.

Kvaliteten af softwarepatenter og patentundersøgelser tenderer mod at falde, dvs. patenterne bliver brede og svære at opfinde udenom. Dermed omdannes patentsystemet fra at være en godkendelsesordning til at blive en anmeldelsesordning, men uden de retsgarantier, der normalt knyttes til anmeldelsesordninger. Dette er retspolitisk problematisk især for mindre virksomheder. Softwarepatenter bliver dermed ikke en beskyttelse af originale ideer, men *beskytter primært dominerende virksomheders markedspositioner* snarere end ideudvikling, og der foregår allerede en *patentporteføljekamp*. Konkurrenceretten og bedre rådgivning løser ikke disse problemer. Endvidere medfører den europæiske softwarepatentering omkostninger til omfattende bureaukrati, fremmer hemmeligholdelse af programpakkers kildekoder og lægger kontrollen med softwareinnovationen hos de store patentører.

Patenter er kun en fordel for samfundet, hvis innovationerne ellers ikke var blevet gjort, eller hvis det ville være et problem, at de bliver holdt hemmelige. Det betyder, at softwarepatenter er ubegrundede. Ønsker en virksomhed at beskytte sin software, kan den holde kildekoderne hemmelige og bruge ophavsretten. De store investeringer i software ligger sjældent i idegenerering, men i tilpasning og debugging. Derfor er ophavsret en tilstrækkelig og passende beskyttelse af software. Derimod fremmer patentbeskyttelse af softwareideer næppe softwareudviklingen, idet programmører ikke er frit stillet med hensyn til at bruge relevante ideer under programudvikling.

Softwarepatenter styrker endvidere store virksomheders dominans og hæmmer softwareinnovation af følgende tre grunde:

1. Softwares abstrakte karakter bevirker, at softwarepatenter har tendens til at blive brede og ofte umulige at opfinde udenom. Brede patenter kombineret med netværksfordele vil normalt sikre næsten ubrydelig dominans på et marked – dog vil Microsoft med Palladium formentlig få afgørende indflydelse på monopoldannelsen på mange softwaremarkeder.

2. Mindre softwareleverandører til store virksomheder kan muligvis opnå en vis beskyttelse med patenter, men det vil på grund af andre virksomheders patenter være meget vanskeligt for mindre virksomheder at markedsføre programpakker. Den næsten gratis kopiering og distribution via internettet bevirker, at mindre softwarevirksomheder og open source-samarbejde kan true store koncerner konkurrencemæssigt. Med softwarepatenter kan dominerende virksomheder undgå denne trussel. Dog kan Microsoft med Palladium få afgørende indflydelse på både små og store softwarevirksomheders udviklingsmuligheder.
3. Fordi software er næsten gratis at kopiere og ikke slides op, er softwareproducenter normalt tvunget til at være innovative. Ellers vil kunderne som regel ikke forny softwaren. Denne *innovationstvang* kan en dominerende virksomhed dog undgå ved hjælp af tidsbegrænset licens til brugerne kombineret med brede patenter.

Der er ikke noget i EU's udspil, EPO's beslutninger eller Patent- og Varemærkestyrelsens initiativer, der afbøder disse ulemper ved softwarepatenter eller sikrer deres kvalitet.

Inden for såvel virksomhederne, det politiske liv, forvaltningerne og videnskaberne har og får software en omfattende indvirkning, fordi IT erstatter og mangfoldiggør processer, der før måtte udføres af mennesker. Softwarepatenter indebærer en risiko for, at retten til at udvikle og distribuere de programmer, der indgår i informatiseringen af samfundet, overgår til et mindre antal virksomheder under overordnet kontrol af Microsoft. Samtidig gør softwarepatenter det vanskeligt at træffe politiske beslutninger, fx vedrørende fælles standarder.

Hvis EU-Kommissionens forslag til softwaredirektiv var blevet vedtaget med JURI's forslag, ville styring og overvågning af produktion, markedsføring og administration kunne patenteres, og fremtidens virksomheder ville næppe uden videre kunne lade konsulenter eller deres egne programører udvikle sådanne programmer. Dermed ville der være en risiko for, at programmeringskompetencen delvis kunne overgå til dominerende patentindehavere. Samtidig ville samfundets institutioner blive frataget *retten til at vide*, hvad der foregår i deres institution, eftersom programmer må forventes at have skjulte kildekode. Desuden ville det blive vanskeligt at sikre sig mod software, som muliggør hemmelig aftapning af information. Specielt vil Palladium formentlig give Microsoft omfattende muligheder for at tappe borgere og institutioner for information.

Der er store økonomiske interesser i at få kontrol over opkobling og kopiering via internettet, fordi den næsten gratis kopiering og distribution af information truer økonomien hos forlag, forfattere, filmproducenter, pladeselskaber osv. Med Palladium kan Microsoft komme til at få afgørende indflydelse på, hvilke programmer der skal muliggøre informationsadgang, -søgning og -kopiering via internettet. I så fald kan Microsoft få mulighed for at udøve kontrol med og censur på nettet. Dette fremmes af patenter, for så vidt disse kan hindre andre end godkendte programmer i at bruge fælles standarder på internettet.

Open source-software er software, hvor kildekoden lægges offentligt frem til andres frie anvendelse og videreudvikling. Dette står i modsætning til closed source, fx Windows, hvor kildekodeholdes hemmelige. Det kan ikke på forhånd afgøres, hvad der mest effektivt fremmer udviklingen af software: open eller closed source. Derfor, men også af sikkerhedsgrunde og som modvægt mod softwarebranchens stærke monopoler, bør begge dele have lov at udvikle sig. Open source-software er også vigtigt, fordi det fastholder brugernes ret til at vide, hvad der foregår i deres IT-systemer. I den forstand er open source-software en mulighed for at fastholde et åbent, demokratisk og liberalt samfund. Men open source-software trues af softwarepatenter. Bl.a. forsøger Microsoft at svække open source-software ved at forsøge at håndhæve patenter over for centrale open source-softwaregrupper (Samba og OpenGL). Palladium vil være endnu mere effektiv til at svække open source-software, idet det kan hindre brugere af Linux og anden open source-software i at få adgang til information via egne computere og via computernetværk.

NÆSTE GENERATION AF MICROSOFT WINDOWS

Med næste generation af Windows, *Palladium*, vil Microsoft sandsynligvis skulle godkende de mest brugte programmer på hovedparten af verdens computere. Denne udvikling fremmes af, at Microsoft har indsendt en række WIPO-, EPO- og US-patentsøgninger vedrørende DRM, og af, at de har opnået patent i USA på DRM operativsystemer, dvs. Palladium.

Palladium er designet til at regulere borgernes informationsadgang, så den kontrolleres af informationsudbydere – og en godkendende tredjepart, fx Microsoft. Kombineres dette med dominans af Microsofts programmer på borgernes computere og patentbeskyttede Microsoft-standarder, kan Microsoft få afgørende indflydelse på, hvilke programmer der vil kunne

bruges til at læse og finde information. Derved vil borgerne kunne tvinges til at bruge Microsoft-programmer og Microsoft-godkendte programmer, hvilket allerede er en realitet, hvis man vil bruge de fleste danske netbanker. I værste fald kan det blive praktisk taget umuligt for virksomheder at markedsføre programmer i større omfang, hvis ikke Microsoft godkender det. Microsoft og samarbejdspartnere vil dermed kunne få en afgørende beslutningskompetence over, hvad der skal kunne distribueres over internettet, samt kunne udøve censur og tappe information fra såvel privatpersoner, virksomheder som myndigheder (fx efterretningstjenester). Alene af den grund er det afgørende, at open source-alternativer til Palladium ikke forhindres af softwarepatenter.

Microsoft etablerer med Palladium grundlaget for at udvikle et verdensomspændende censursystem. Ganske vist får borgerne, virksomhederne, institutionerne og myndighederne mulighed for at kontrollere deres indbyrdes kommunikation og undgå uvedkommende adgang. Men for så vidt det er Microsoft, der tjekker hard- og softwares basale identitet, vil borgerne formentlig jævnligt skulle have den godkendt af Microsoft. Dette sker til dels allerede i dag med Windows XP. Dermed vil Microsoft kunne få adgang til borgernes data. Da kriminelles og terroristers informationsaktiviteter også vil blive beskyttet af Palladium, vil politi og efterretningsvæsen søge at få oplysninger gennem samarbejde med Microsoft, og det vil næppe være muligt at kontrollere, om visse parter bliver særlig begunstiget i den sammenhæng.

Palladium vil kunne give Microsoft såvel lovgivende (kontrollen over programmer og adgang til information), dømmende (dømmer om overtrædelser) og udøvende (kan forhindre adgang til information) magt – en magtudøvelse, som i høj grad vil blive automatiseret. Specielt får Microsoft mulighed for at nægte at godkende programmer, der menes at overtræde patenter, dvs. de kan overtage en del af patentsystemets retshåndhævelse, hvad angår softwarepatenter.

Kort sagt, hvis Palladium kombineret med dominans af Microsoft-programmer bliver standard, vil Microsoft på informationsområdet få en afgørende udøvende, dømmende og straffende magt samt mulighed for censur og informationstapning i en verden, hvor computerne og internettet bliver borgernes (i den rige del af verden) adgang til nyheder, underholdning, information, billige varer, job, privat kommunikation, kæreste etc., og hvor dagligdagens aktiviteter udøves ved hjælp af computere. Dette statslignende, verdensomspændende monopol vil give Microsoft en formidabel indtjening,

hvis rimelighed i høj grad er diskutabel. Microsoft får tilmed mulighed for selv at håndhæve egne og andres licenskrav.

Det kan indvendes, at denne beskrivelse af Microsofts fremtidige monopolstilling er et skræmmebillede. Hertil må svares, at Microsoft i deres patent (US6367030) faktisk har beskrevet en model, som muliggør dette skræmmebillede. Dette bør i sig selv mane til, at man vurderer, om der bør gøres noget politisk for at forebygge en sådan udvikling. Det er klart, at Palladium også kan bruges på mere beherskede måder. Imidlertid er det småt med konkrete forslag til, hvordan dette sikres – specielt skorter det på politisk stillingtagen til om, og i givet fald hvordan, man vil hindre, at Microsoft opnår verdensmonopol på IT-arkitekturen inklusive adgang til kontrol med brugernes computere. Det kan også indvendes, at Microsoft slet ikke ønsker at etablere et verdensomspændende, statslignende monopol. Men det er *ikke det*, der er problemet. Problemet er, om Microsoft overhovedet skal have mulighed for at beslutte, om de skal udgøre et verdensomspændende, statslignende monopol på informationsudveksling eller ej. At overdrage dette ansvar – denne magt – til Microsoft er en formidabel politisk ansvarsforflygtigelse. Med den beslutning EU-Parlamentet traf d. 26.9.03 ved førstebehandling af forslag til softwarepatentdirektiv, er der lagt op til, at Microsoft ikke vil kunne få patent på Palladium i Europa. Dette kunne komme til at betyde en betydelig mere demokratisk udvikling i Europa end i USA, for så vidt Microsoft dermed ikke vil kunne sikre sin dominans på IKT-området med patenter.

NOTER

1. En programlinje kan også definere bestemte elementer, som optræder i andre programlinjer.
2. Ross Anderson viser, at det ikke uden videre kan siges, hvad der er mest sikkert: open source- eller closed source-software. Det bliver således afgørende, at begge dele forefindes i forbindelse med alle afgørende sikkerhedsproblemer, så man ikke, som Microsoft lægger op til, udelukker open source-alternativer og andre konkurrenter.

3. Der er her et uafklaret problem: I hvilket omfang vil privatpersoners læggen programmeres kildekode på nettet betragtes som erhvervsmæssig? Et eksempel: En studerende laver i sin fritid eller i forbindelse med sine studier et program, der kan indspille lyd på mp3-filer, og lægger dette programs kildekode ud på nettet til gratis download. Vil dette krænge mp3-patenterne?
4. Med „at opfinde udenom“ menes, at man finder en anden måde, hvorpå man kan opnå samme funktion som et givent patent har.
5. Programmoduler er småprogrammer, som bruges i andre programmer.
6. I tilfælde af, at et softwarefirma har monopol, kan det vælge at gøre de gamle udgaver af software inkonvertibel med de nye udgaver. Dermed tvinges i det mindste nogle af brugerne til at købe nye udgaver af programmerne, selv om de egentlig ikke har særlig behov for det, fordi de ellers kun vanskeligt vil kommunikere med andre. Et eksempel er Microsofts Word-filer.
7. Krydslicenser består i, at virksomheder aftaler at anvende hinandens opfindelser uden at betale licens.
8. Se følgende patentansøgninger: WO0057684, WO0058810, WO0058811, WO0058859, WO0059150, WO0059151, WO0059152, WO0113571, WO9914652, WO0144907, WO0144908, WO0146782, WO0146783, WO0152018, WO0152019, WO0152020, WO0152021, WO0152471, WO0182037, WO0186396, WO0201326, WO0201327, WO0201329, WO0201330, WO0201335, WO0203299, WO0201333, EP1168763, EP1202168, EP1215578, EP1223721, EP1223705
9. Ny vil sige, at opfindelsen skal være „not part of the state of the art“ (EPK, artikel 54).
10. „Adskille sig væsentligt fra tidligere opfindelser“ vil ifølge EPK sige: „involve an inventive step“, dvs. „it is not obvious to a person skilled in the art“.
11. Patenteringstiden er i USA vokset mere end 50 pct. siden 1994 (Hunt, 2001: 13).
12. Et problem, der sådan set allerede findes med Microsofts browser Internet Explorer. Hovedparten af danske netbanker bruger fx Bankernes EDB Central, BEC, hvis webbank fungerer tvivlsomt med andre browsere end Microsofts.

LIT T E R A T U R

- Aharonian, Greg (2000). Patent Examination System Is Intellectually Corrupt. www.bustpatents.com/corrupt.htm
- Anderson, Ross (2002). Security in Open Versus Closed System. Cambridge University. www.ftp.cl.cam.ac.uk/ftp/users/rja14/toulouse.pdf
- ARB (2002). Open GL's Architecture Review Board Meeting Notes. Juni. www.opengl.org/developers/about/arb/notes/meeting_note_2002-06-18.html

- Bessen, James & Eric Maskin (2000). Sequential Innovation, Patents and Imitation. Working Paper. Department of Economics. Massachusetts Institute of Technology.
- Bessen, James & Robert Hunt (2003). An Empirical Look at Software Patents. www.researchinnovation.org/swpat.pdf
- ComputerWire. Microsoft anti-GPL fine print threatens competition. The Register 17/04/2002. www.theregister.co.uk/content/4/24885.html
- EPK. www.european-patent-office.org/legal/epc/index.html
- EPO (1978). Guidelines for Examination of the European Patent Office. 1978/06-01.
- EPO appeldomme: Appeldomme findes ved at indtaste domsnummeret, fx T110/90, på www.legal.european-patent-office.org/dg3/search_dg3.htm
- EU-Kommissionen (2002). Forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om computerimplementerede opfinders patenterbarhed. 20.2.02.
- FFII (2003). European Software Patent Statistics. Foundation for a Free Information Infrastructure. www.ffii.org/patents/perled/index.en.html
- Folketingsspørgsmål 35 (2002). Besvarelse af Folketingsspørgsmål 35. Erhvervsudvalget maj 2002. www.ft.dk/Samling/20012/udvtilag/ERU/Almdel_bilag281.htm
- Foucault, Michel (1975). Surveiller et Punir. Paris: Gallimard.
- Foucault, Michel (1986). „The Subject and Power“, pp. 208-226 i Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow (eds.). Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics. The Harvester Press.
- FSF (2002). FSF's Position on Proposed W3 Consortium „Royalty-Free“ Patent Policy. Free Software Foundation. www.fsf.org/philosophy/w3c-patent.html
- Hansen, Kim G. (2001). Patentering af softwarerelaterede opfindelser (v. 1.1). Ph.d.-afhandling ved Juridisk Institut, Aarhus Universitet.
- Hart, Robert, Peter Holmes & John Reid (2001). The Economic Impact of Patentability of Computer Programs. www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/indprop/comp/studyintro.htm
- Hoff, Jens (2000). „Technology and Social Change“, i Jens Hoff, Ivan Horrocks & Pieter Tops (eds.). Democratic Governance and New Technology. London: Routledge.
- Hunt, Robert (2001). „You can patent that?“ Business Review Q1. www.phil.frb.org/files/br/brq101bh.pdf
- ITRE (2003). Europaparlamentets Udvalg om Industripolitik, Eksterne Økonomiske Forbindelser, Forskning og Energi. Udtalelse om direktiv om computerimplementerede opfinders patenterbarhed. ITRE: www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/juri/20030428/494081da.pdf
- Jennings, Michael (2003). Windows XP Shows the Direction Microsoft is Going. www.hevanet.com/peace/microsoft.htm (februar).
- JURI (2003). Betænkning om direktiv om computerimplementerede opfinders patenterbarhed (KOM(2002) 92 C5-0082/2002 2002/0047(COD)). Europaparlamentets Udvalg om Retlige Anliggender og det Indre Marked. www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/juri/20030428/488980da.pdf
- Landau, Michael (2001). Questions and Answers about the Napster Case. www.gigalaw.com/articles/2001-all/landau-2001-05-all.html
- Levy, Steven (2002). The Big Secret. July 1. www.msnbc.com/news/770511.asp?cp1=1 (linket fungerer tilsyneladende ikke mere. Artiklen findes i Newsweeks database).

- Löfgren, Karl (2001). Political Parties and Democracy in the Information Age. Ph.d.-afhandling. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- NRC (2000). Digital Dilemma. National Research Council. www.nap.edu/html/digital_dilemma/
- OIO (2003). Hvidbog om IT-arkitektur. Offentlig Information Online. www.oio.dk/arkitektur/hvidbog
- Patenter: Patenter findes ved at indtaste patentnummeret på www.espacenet.dk.
- Regeringen (2002). Regeringens redegørelse om Softwarepatenter. www.dkpro.dk/publikationer/redegoerelser/patentering_af_software/patentering_af_software.htm
- Riis, Thomas (2000). „Patentrettens Økonomiske Begrundelse“. Samfundsøkonomen, 3.
- Sclove, Richard E. (1995). Democracy and Technology. New York: The Guilford Press.
- Smets-Solanes, Jean-Paul (2001). Stimulating Competition and Innovation in the Information Society. www.pro-innovation.org
- Staksrud, Elisabeth (2002). „Ytringsfrihet og sensur på internett“, pp. 64-94 i Tore Slaatta (red.). *Digital makt*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tai, Andy (2002). Microsoft prohibits GPLed work via licensing of CIFS standards. April 4. www.advogato.org/article/453.html
- W3C (2001). W3C Patent Policy Framework. www.w3.org/TR/2001/WD-patent-policy-20010816/
- W3C (2003). W3C Patent Policy. May. www.w3.org/Consortium/Patent-Policy-20030520.html

F O R K O R T E L S E R

DRM: Digital Rights Management

EPK: Europæiske patentkonvention

EPO: Europæiske patentkontor

PCT: Patent Cooperation Treaty

SMV: Små og Mellemstore Virksomheder

TCPA: Trusted Computing Platform Alliance

TRIPS: Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights

WIPO: World Intellectual Property Organisation

DANSK IT-POLITISK HISTORIE^I

SUNE JOHANSSON

I N D L E D N I N G

Dansk IT-politik er historien om forskellige politikområder, der nærmer sig hinanden. Ligesom den meget omtalte mediekonvergens, hvor det forventes, at telefoni, tv og computere smelter sammen i endnu højere grad, end det er tilfældet i dag, således kan man også tale om en politikkonvergens på IT-området.

På det IT-politiske område er teknologi-, tele-, medie-, register-, informations- og IT-sikkerhedspolitikken smeltet sammen til ét politikområde, der på det centralstatslige plan varetages af Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Her skal dog nævnes, at den del af mediepolitikken, der handler om radio og tv, stadig varetages af Kulturministeriet, og at en stor del af registerpolitikken ligger under Indenrigsministeriet. Desuden er selve udformningen af statens politik med hensyn til digital forvaltning blevet lagt over i Finansministeriet (igen; jf. afsnit nedenfor om Forskningsministeriets oprettelse og rolle).

Denne konvergens kan ses som et tegn på udviklingen i forståelsen af, hvilken rolle IT spiller for udviklingen af det danske samfund. Det er historien om politikdannelsen i kølvandet på den informationsteknologiske udvikling fra drejeskivetelefon, diligence-udbragt post, regnemaskine og dampradio/tv til netværksbaseret multimedie.

Den følgende beretning vil primært bestå af to dele. En del, der kort introducerer de forskellige områder, der smelter sammen (bl.a. edb, post, tele, radio/tv), og derefter en del, der koncentrerer sig om den politiske udvikling og den konvergens, der sker på det politiske plan.

I teksten vil der blive lagt forskellige perspektiver på udviklingen. Disse kan også karakteriseres som dominerende fikspunkter (faser) på forskellige tidspunkter i historien. De tre perspektiver, der arbejdes med her, er dog helt klart repræsenteret på alle tidspunkter i forhold til udviklingen af dansk

IT-politik, men med forskellig styrke på forskellige tidspunkter. Man kan tale om:

- et erhvervs-/teknologipolitisk perspektiv
- et public service-perspektiv og
- et retssikkerhedsperspektiv

De ovennævnte perspektiver er lette at adskille i begyndelsen af de respektive teknologiers fremkomst og væves i løbet af historien sammen til det baggrundstæppe, der konceptuelt opdeler dansk IT-politik i to områder:

- IT som middel til effektivisering og rationalisering, og
- IT som middel til øget demokratisering

Gennem denne fortælling, der tager sit udgangspunkt i beskrivelsen i teknologiudviklingen, søges det anskueliggjort, at der rent faktisk udvikler sig noget, man kan beskrive som IT-politik, og at området i stigende grad har fået betydning for udviklingen af den danske velfærdsstat.

H U L K O R T

Allerede i begyndelsen af det 20. århundrede benyttede staten sig af computerens forgænger, hulkortteknologien, til at udarbejde statistikker og til at beregne og udskrive opkrævninger af forbrugsafgifter og skat (Heide, 1996). I 1946 nedsattes af Finansministeriet en forvaltningskommission, der bl.a. skulle undersøge, hvorvidt hulkortteknologien kunne anvendes til at rationalisere og effektivisere den offentlige administration. I 1951 oprettedes Statens Hulkortcentral som følge af Forvaltningsnævnets påpegning af behovet for indførelse af hulkort til løsning af bogholderiopgaver (Heide, 1996: 75). Året efter oprettedes Kommunernes Hulkortcentral. Oprettelsen af disse organisationer skal ses i lyset af, at flere større kommuner var begyndt selv at installere hulkortanlæg til bl.a. kørsel af folkeregister- og skatteopgaver (Heide, 1996; Sundbo & Lund, 1986: 18).

Fordelene ved benyttelsen af teknologien blev tydeligt i året 1953, hvor et rigsdagsvalg, en folkeafstemning og et folketingsvalg inden for en 5-måneders periode, gav rig lejlighed for praktisk anvendelse (Sundbo & Lund, 1986: 19).

Først i 1969 blev Statens Hulkortcentral nedlagt, og Datacentralen overtog de resterende databehandlingsopgaver for staten. Overgangen fra hulkort til edb var glidende både i kommunerne og i staten, og den var meget ens. Det skyldtes, at kommunerne og staten havde samme leverandør af både hulkort- og edb-anlæg, nemlig IBM, hvilket også fremmede samarbejdet (Heide, 1996: 246), således at man fik kørt opgaver hos hinanden. Kommunerne bibeholdt dog strukturen med decentrale/regionale hulkort-/edb-centraler helt indtil 1972, hvor Kommunedata oprettedes.

E D B

Krig er jo som bekendt roden til mange opfindelser, der finder forbavsende anvendelsesmuligheder i fredstid. Internettets historie tager fx sit udgangspunkt i USA's ønske om at beskytte sin digitale kommunikation mod atomangreb, så man kunne undgå, at en uheldig fuldræffer kunne lamme den livsvigtige udveksling af data og kommunikation på kryds og tværs i landet. Mindre kendt er historien måske om baggrunden for opfindelsen af den første elektronhjerne ENIAC. Siden 1623 er der blevet forsket i udviklingen af datamaskinen (Goldstine, 1984: 107ff.).

Hulkortteknologien var allerede en veletableret teknologi, da anden verdenskrig brød ud, men den kunne ikke bruges til at opfylde de nye behov, der opstod under krigen, for hurtigt og pålideligt at udregne bombingstabeller og antiluftskys-skydetabeller. Efterhånden som „forsyningen af disponible folk“ (Goldstine, 1984) til at udføre sådanne beregninger manuelt svandt ind, øgedes behovet for en „Electronic Numerical Analyser and Computer“ (ENIAC). Matematikeren (og løjtnant i den amerikanske hær) Herman H. Goldstine blev sat til at lede projektet med at udvikle en maskine, der kunne udføre ca. 300 multiplikationer i sekundet.

Den var projekteret til at udføre ca. 300 multiplikationer i sekundet, og gjorde det også, hvilket uden sammenligning gjorde den langt hurtigere end hulkortmetoden og andre typer af elektro-mekanisk udstyr, der eksisterede på det tidspunkt; disse typer var kun i stand til at udføre én multiplikation pr. sekund (Goldstine, 1984: 118).

Sammen med matematikeren John von Neumann indledte Goldstine et samarbejde, der bl.a. førte til udviklingen af muligheden for at arbejde med lagrede programmer. Af andre krigsteknologier, der fremmede udviklingen af computeren, kan nævnes de britiske kodemaskiner og radaren.

Goldstine blev senere ansat som leder i IBM og deltog i indvielsesfestlighederne af den første danske computer DASK (Dansk Aritmetisk Sekvens-Kalkulator) i 1958. Computeren blev bygget af Regnecentralen, men blev finansieret af Marshall-hjælpen.

Allerede i 1959 påbegyndtes omlægningen fra hulkort til magnetbånd. Samme år oprettedes Statens Datacentral. I løbet af 1950'erne overgik de regionale hulkortcentraler til at fungere som fælleskommunale datacentre, og i løbet af 1960'erne skete der en ekspansion af edb på endnu flere administrative områder med klart regelgrundlag og store datamængder (fx løn og regnskab). 1950'erne, 1960'erne og 1970'erne er karakteriseret ved udviklingen af „store, standardiserede, central-systemer“² (Sundbo & Lund, 1986).

Ændringerne som følge af edb-anvendelsen manifesterede sig primært som institutionel tilvækst uden for de traditionelle institutionelle sektorer, hvor Statens Datacentral og Kommunedata baserede deres planlægning på, at de skulle lave nogle store systemer, der kunne dække hele den offentlige administration (Sundbo & Lund, 1986).

På det politiske plan handlede indførelsen af edb om en fascination af de muligheder som potentielt lå i, at edb efter sigende skulle kunne rationalisere – og øge overskueligheden inden for – den offentlige administration. Et argument for at lave kommunalreformen i 1970 var fx, at man ville få bedre muligheder for databehandling i kommunerne (Sundbo & Lund, 1986).

Interessen for planlægning var i højsædet (...) og edb kunne anvendes som værktøj i forbindelse med planlægning og styring. Alt i alt udgjorde edb'en et nyt politikområde – eller med andre ord: en ny magtstruktur introduceredes (Sundbo & Lund, 1986: 29).

I det følgende vender vi os mod udviklingen af de politikområder, der har udviklet sig parallelt med edb, og som i de seneste år er konvergeret til et politikområde med samlebetegnelsen IT-politik.

MINISTERIET FOR OFFENTLIGE ARBEJDER

Post-, telegraf-, radio/tv- og telefonvæsen hørte oprindeligt ind under et område af staten, der kaldtes „offentlige arbejder“.³ Til dette område hørte også vejvæsen, jernbaner, buskørsel på Grønland, færgedrift, havnevæsen, vejrtjenesten og luftfart. Grunden til, at dette skal nævnes her i forbifarten, er, at det i høj grad har påvirket udviklingen af den danske IT-politik.

Fra 1849 var offentlige arbejder et ekspeditionskontor i Indenrigsministeriet. Herefter blev det et selvstændigt ministerium i 1894 til 1896 og senere igen fra 1900 til 1987, hvor det ændrede navn til Trafikministeriet. I alle de år tilgik og afgik områder ministeriet, men kernen var at stå for vedligeholdelsen og udviklingen af statens driftsmæssigt tungeste opgaver. Det handlede om at have styr på store mængder information om tekniske data, om at afgøre sager med stor teknisk detaljerighed og ikke mindst om at holde øje med og indgå i udviklingen af internationale standarder.

Derfor har den tekniske vinkel på udviklingen af politikker på kommunikations-, medie- og edb-området i høj grad været dominerende helt frem til nedsættelsen af mediekommissionen i 1980 (se også afsnit om hybridnetforsøgene).

Efter arbejdet i mediekommissionen skete der en opblødning i den hårde opdeling imellem henholdsvis kultur og teknik, men området prægedes stadig af fokus på elektronisk kommunikation som et infrastruktur-område. Først med rapporten *Effektiv EDB i Staten* fra 1992 (Finansministeriet, 1992) (jf. nedenfor) sker der en afbalancering i statens opfattelse af potentialerne og problemstillingerne på området. I øvrigt ligger udviklingen på medie-/kommunikationsområdet i høj grad i tråd med udviklingen af teknologipolitikken i øvrigt, som beskrevet nedenfor.

TEKNOLOGIPOLITIK

Kortfattet kan teknologipolitikken og debatten om ny teknologi inddeles i en række overordnede temaer med udgangspunkt i årtierne efter krigen og frem:

- 1950'erne: Forståelse for, at teknologi og forskning var vigtige midler i samfundets genopbygning og økonomiske udvikling efter krigen. Fokus på industriudvikling.
- 1960'erne: Omfattende udvikling af forbrugerprodukter med indbyggede teknologier, samt øget automatisering. Fokus på registrering af gevinster og tab som følge af den teknologiske udvikling.
- 1970'erne: Stat og erhvervsliv skulle gennem planlægning sikres mod de uønskede konsekvenser af den teknologiske udvikling og borgernes beskæftigelse skulle sikres. Teknologien var ikke længere kun bærer af fremskridtet

- 1980'erne: Store teknologiske udviklings- og forskningsprogrammer med det direkte formål at fremme teknologisk innovation og fornyelse i erhvervslivet. Fokus flyttedes fra selve teknologiernes funktionelle karakteristika til den rolle, som sociale aktører spillede for den faktiske ibrugtagning af teknologien.
- 1990'erne: Stigende fokus på teknologiens institutionelle og organisatoriske rammer, globalisering. Det erhvervspolitiske fokus flyttedes fra betydningen af teknologi og innovation over til betydningen af viden, læring og kompetence for virksomhedernes udviklingsmuligheder (inspireret af Teknologirådet, 1999).

I Danmark har teknologipolitikken i høj grad været lig med erhvervs politik. Den har primært handlet om, hvordan vi fik virksomhederne til at bruge ny teknologi til at forbedre konkurrenceevnen. Siden oprettelsen af Teknologinævnet (senere Teknologirådet) i 1984 har teknologipolitik (om end kun i et meget lille omfang) dog også handlet om at vurdere de samfundsmæssige konsekvenser ved anvendelsen af teknologi (fx computere, genmanipulation, transportteknologi osv.), og med udgivelsen af den første Dybkjær-rapport kom teknologipolitik også til at handle om udviklingen af strategier for samfundets anvendelse af IT.

H Y B R I D N E T ⁴

I 1982/83 afleverede mediekommissionen en betænkning om kabelproblematikken og transmissionen af udenlandsk fjernsyn. Heri indgik et forslag om at etablere et offentligt ejet, landsdækkende bredbåndsnet. Ud over at bringe hundredvis af tv-kanaler ind i danskernes stuer var der også et industripolitisk formål med satsningen. Hvis alt gik vel, kunne industrien sikre sig en stærk position på „et af de kommende årtiers sikreste vækstområder på verdensmarkedet“. Samtidig var ønsket også at understøtte fremtidens muligheder for højhastigheds-datatransmission gennem lyslederkabler og brug af fællesantenneanlæg.

Hybridnettet var en varm politisk kartoffel, fordi store dele af befolkningen (1,4 mio.) i yderområderne ikke blev dækket af nettet på grund af de store omkostninger, der var forbundet med udlægningen af et sådant net.

Hybridnetforliget blev vedtaget i 1985, og der blev i den forbindelse sat 16 sociale forsøg (pilotprojekter) i gang, som skulle belyse de tekniske

udviklingsaspekter i netop yderområderne, samt de mere bløde brugerorienterede aspekter omkring etableringen og anvendelsen af informationsteknologi. Cronberg skriver, at det hurtigt stod klart, at hybridnettet ikke kun var et teknisk spørgsmål om at skifte nogle gamle kabler ud med nogle nye. En lang række kultur- og industripolitiske interesser stod på spil, og også en række bredere IT-politiske perspektiver var nødt til at blive inddraget. Derfor oprettede regeringen allerede i 1982 et tværministerielt udvalg (TMU), der især skulle bane vejen for den senere beslutning om indførelse af hybridnettet.⁵ Udvalget skulle samtidig vurdere de bredere samfundsmæssige aspekter omkring informationsteknologien og udarbejde en samlet informationspolitik.

Forsøgene handlede om en lang række forskellige måder at anvende IT og avanceret telekommunikation på. Det var lige fra opbygning af telehuse til fjernarbejde over vurderinger af anvendelsesmulighederne for IT i fiskerierhvervet til undersøgelser af, om IT kunne bruges til at styrke den sociale og funktionelle sammenhæng i bolig- og lokalområder. For alle projekterne gjaldt det, at de hver især skulle nå en række mål. Nogle skulle skabe flere job, andre skulle skabe større livsglæde blandt deltagerne, og atter andre skulle opbygge viden og erfaring med IT fx i forbindelse med bibliotekernes fremtidige informationsformidlingsrolle. Man indrettede telehuse, hvorfra lokalbefolkningen kunne udføre distancearbejde. Man forsøgte sig med fjerndiagnosticering, hvor landmænd med videokamera og en bredbåndsforbindelse til landbrugskonsulenten kunne få råd og vejledning, og man forsøgte sig fx også med at inddrage borgerne i diskussioner om og i selve udviklingen af projekter i forbindelse med brug af IT i lokalområdet.

I det store hele blev TMU-forsøgene karakteriseret som fiaskoer. Teknologien fungerede ikke. Fx var det dengang meget vanskeligt at etablere lokalnet og at få de forskellige teknologier til at fungere sammen. Der var en lang række organisatoriske problemer: Teknikere og brugere kommunikerede dårligt med hinanden. Og sidst, men ikke mindst, interesserede projekterne ikke de borgere, det var meningen, de skulle henvende sig til. Det var svært at få folk til at møde op og bruge telehusenes faciliteter, eller også mente borgerne, direkte adspurgt på borgermøder, at der var vigtigere ting at beskæftige sig med, hvis udkantsområder skulle have hjælp til at udvikle sig positivt, end diverse IT-projekter.

Hvad der undslap beslutningstagernes opmærksomhed var, at man kunne drage en lang række erfaringer fra projekterne, som helt sikkert kunne have været nyttigt anvendt i fremtidige IT-politiske tiltag. Fx betydningen af

respekt for brugerne i produktudviklingssammenhænge, eller vigtigheden af at sikre et projekt forsvarlig finansiering i stedet for at dele pengene ud til flest mulige eller viden om, at der findes mange forskellige fortolkninger af den samme teknologi, og at rationelle argumenter for at anvende teknologi på en bestemt måde ikke altid får folk til at anvende teknologien på netop den måde. Den erfaring, politikerne måske kunne have haft mest brug for at huske fra disse forsøg, var, at der var meget langt imellem politikernes visioner og det, borgerne følte, at de havde behov for. Hvis man går nærmere ned i erfaringerne fra TMU-forsøgene, vil man se, at der i de lokale projekter rent faktisk skete positive organisatoriske forandringer og en generel teknologisk opkvalificering af brugerne, men disse erfaringer druknede i en overordnet stempling af projekterne som fiaskoer.

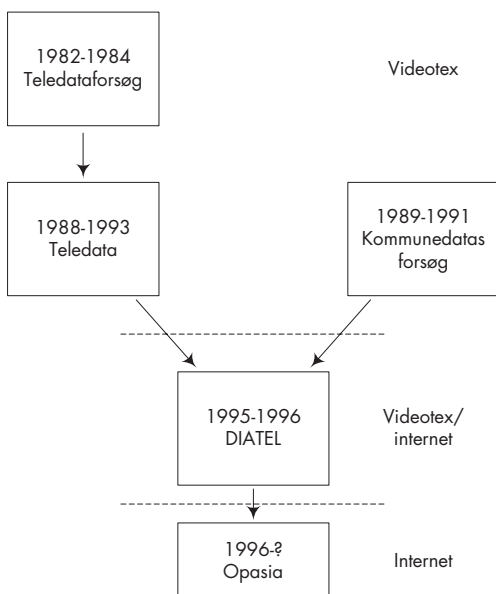
I 1987 blev der lavet et nyt forlig imellem Firkloverregeringen og Socialdemokratiet, hvor det blev gjort lovligt for private at nedtage satellit-programmer via parabol, og teleselskaberne skulle nu på kommercielle vilkår udbrede hybridnettet i stedet for som før efter en statsligt godkendt plan. Det betød, at de tyndt befolkede områder ikke ville blive tilgodeset med bredbånd, hvis det ikke kunne betale sig. I starten af det nye årtusinde var det stadig ikke muligt at få højhastighedsforbindelse i ca. fem pct. af landet. Private initiativer, som fx på Djursland, forsøger at få dækket de sidste fem pct. ved hjælp af trådløse bredbåndsløsninger.

VIDEOTEX⁶

Videotex er forløberen for en række af de services, vi kan finde på internettet i dag. Ved at skabe forbindelse fra en terminal i sit hjem eller opstillet i lokalområdet til en central computer var det muligt at søge i de informationsdatabaser, der var tilgængelige på den centrale computer. Endvidere var det muligt selv at forsyne systemet med informationer samt at udveksle elektronisk post. Udgangspunktet for ovennævnte ordninger var at udvikle et forretningskoncept og et koncept til levering af elektroniske services fra både private og det offentlige. Det IT-politiske element lå i mulighederne for at væbne sig til konkurrencen fra udlandet,⁷ samt i mulighederne for at borgerne kunne blive informeret bedre og hurtigere, hvilket muligvis kunne skabe en rationalisering eller effektiviseringsgevinst i den offentlige sektor. Tankegangen ligger helt i tråd med 80'ernes teknologipolitik, som i høj grad gik ud på at lave store udviklingsprojekter til støtte for innovative miljøer i erhvervslivet.

FIGUR 6.1.

Den overordnede udvikling af videotex i Danmark



Tilpasset efter figur i Jæger (1995).

TELEDATAFORSØGET - TELEFONSELSKABERNES FORSØG MED VIDEOTEX

Teledata bar præg af at være udformet før telesektoren blev liberaliseret, hvor det var teleselskabernes opgave at fungere som offentlige leverandører af telefonnettet. Ambitionen var at udvikle en offentlig service, som alle kunne koble deres eget udstyr til, hvad enten man var kunde eller udbyder. De danske teleselskaber var inspireret af en lang række udenlandske erfaringer med videotex, hvor Frankrigs Teletél med Minitel-terminalerne nok er det mest kendte. Her udstyrede man borgerne med gratis terminaler, hvorfra man kunne trække på en række servicer. Man valgte i telefonselskaberne at satse på den engelske standard, kaldet Prestel, hvor en dekoder indbygges i et tv, som kobles til telefonnettet. Det er altså ikke det samme som tekst-tv, der jo er signaler, som transmitteres sammen med det almindelige tv-signal, enten gennem kabel eller luftbåret. Fra 1982-1984 lavede telefonselskaberne et forsøg, hvor de uddelte 200 fjernsyn fra B&O med indbygget dekoder. 100 apparater blev placeret i private hjem, 75 blev placeret i erhvervsvirksomheder, og 25 apparater blev placeret på

offentlige steder (fx biblioteker, skoler og hospitaler). Christian Roving A/S leverede fjernbetjening, der var specielt konstrueret som et alfanumerisk tastatur til input af data til tv-apparaterne. Endvidere stod firmaet bag de to centrale servere, der gemte informationerne under hele forsøget. Da forsøgene sluttede, vurderede B&O, at videotex-apparater ikke ville blive et nyt massemarked. To medieforskere (Mortensen & Sepstrup, 1981) kom med sønderlemmende kritik af forsøget, hvor de henviste til erfaringerne fra England, der pegede i retning af, at det var for dyrt og for besværligt for almindelige mennesker, hvorimod de vurderede, at der ville være et marked hos erhvervsbrugerne. Endvidere kritiserede de, at der blev brugt så mange af abonnenternes indbetalinger (25 mio.) på forsøg, uden at en politisk diskussion (fx i den daværende mediekommision) af forsøgets sociale nødvendighed var gået forud for dispositionen. Det blev som følge af kritikken besluttet, at Teledata, der på Statsministeriets foranledning efterfølgende blev gjort til en permanent offentlig service, skulle være økonomisk selvstående, bl.a. gennem tilladelse til brug af reklamer. Selv om ideen med, at private brugere skulle have adgang til denne service, blev fastholdt, så blev Teledata aldrig rigtigt markedsført, og der blev kun udviklet få servicere rettet mod de private brugere (fx *Den blå avis* og et horoskop). I efteråret 1993 blev Teledata lukket „med et image som en solid fiasko“ (Jæger, 1995).

K O M M U N E D A T A S V I D E O T E X - F O R S Ø G

Kommunedata lavede forsøg med videotex i Ballerup og Suså kommuner fra 1989 til 1991. Kommunedatas ambition var at udvikle et system, som kommunerne kunne bruge i deres opgaveløsning over for borgerne. I dette forsøg anvendtes Teletél-protokollen, således at der på anvendelsesstederne skulle opstilles Minitel-terminaler. Kommunedata leverede 22 terminaler til opstilling på offentlige steder i Ballerup.

I Suså opstilledes otte terminaler på offentlige steder, mens 81 terminaler blev fordelt på 79 private hjem. Tjenesterne i systemet var i Ballerup udelukkende informationer fra og kommunikation/interaktion med det offentlige, mens der i Suså også skulle være informationer fra og interaktion med private leverandører (fx bestilling af varer). De offentlige tjenester, systemet kunne tilbyde, ligner i høj grad det, man tilbydes på de fleste kommunale hjemmesider i dag. Oplysninger om og fra de forskellige forvaltninger, dagsordner og referater fra byrådsmøderne osv.

Man kunne også lede efter bolig, job og uddannelsesmuligheder. I Suså kunne man også se informationer fra dyrlægen, banken og Dankøb. Jæger (1995) beskriver, hvordan det største problem for Kommunedata var at få informationsudbydere nok med på ideen, til at det var interessant for borgerne at bruge. Og de udbydere, der kom med, var svære at få til at vedligeholde deres service. Sideløbende med kommuneforsøgene udlejede KMD også 1000 terminaler til borgere i Odense. Disse havde et mere kommercielt indhold. Net Plus, der var det selskab, som KMD havde oprettet til at køre projekterne, konkluderede, at det var muligt at opbygge en rentabel videotex-service i Danmark, men at der ikke var plads til flere end én operatør, og at teleselskaberne var uomgængelige samarbejdspartnere i den sammenhæng. „Net Plus henvendte sig derfor til telefonselskaberne med et ønske om at lave en landsdækkende infrastruktur“ (Jæger, 1995). Et samarbejde blev etableret i 1992, men i mellemtiden var telefonselskaberne slået sammen til ét selskab (TeleDanmark, jf. afsnit om teleliberaliseringen i EU), og Net Plus var ophørt med at eksistere som selvstændig enhed; de var nu en afdeling i KMD. Omstruktureringerne medførte, at der ikke var særlig stor aktivitet omkring samarbejdet i starten. Samarbejdet førte dog til oprettelsen af en elektronisk service kaldet Diatel.

Teledata og Kommunedatas forsøg med videotex blev i Dybkjær-Christensen-rapporten karakteriseret som kostbare fiaskoer: „Der er blevet investeret mange milliarder i at starte computernet rettet mod husholdningerne, men langt de fleste forsøg er slået spektakulært fejl“ (Dybkjær & Christensen, 1994).

D I A T E L

Diatel-systemet blev sat i drift i begyndelsen af 1995. Det var en edb-baseret serviceformidler: Via computeren hjemme eller på arbejdspladsen kunne man foretage indkøb, søge informationer i elektroniske opslagsværker som fx telefonnummroplysningen og sende breve eller fax. Diatel åbnede mulighed for tovejskommunikation og straks-betaling via girokonto af de ydelser, man bestilte.

Diatel var ejet af Tele Danmark/Jydsk Telefon, Kommunedata, Morgenavisen Jyllands-Posten, Politiken og GiroBank.

Dermed var begge de centrale (rutinerede) aktører fra Teledata og Kommunedataforsøgene involveret i oprettelsen af Diatel (TeleDanmark og Kommunedata). Systemet nåede dog kun lige at komme i gang, inden det

året efter blev købt af TeleDanmark, der lukkede det og i stedet forsøgte at få kunderne med over på Internetplatformen Opasia, der må siges at have været en succes. Ifølge Foreningen af Danske Internetmediers ugentlige statistiske opgørelse var Opasia den sjette mest besøgte hjemmeside i Danmark i uge 22 i 2002 (FDIM, 2002).

Man må efterfølgende konstatere, at de ovennævnte erfaringer med videotex (desværre) røg i glemmebogen sammen med erfaringerne fra de 16 sociale forsøg med IT i mindre bysamfund og tyndt befolkede egne.

Fra omkring 1990 til 1994 var der stille omkring IT-initiativer og IT-politikformulering på området. En forklaring herpå kunne være, at der var en generel afmatning på grund af fiaskofølelsen oven på hybridnets-, teledata- og KMD-forsøgene. En anden forklaring kunne være, at man afventede, hvad udviklingen på internetområdet kunne byde på. Denne sidste overvejelse kan der dog ikke findes belæg for i fx statens IT- og teknologirapporter, hvor nettet overhovedet ikke nævnes i denne periode (se nedenfor). Aktiviteterne var dog ikke lagt helt på hylden. Ideerne til indførelse af et borgerkort blev født i disse år, og der blev gjort interessante overvejelser bl.a. i Finansministeriet og Indenrigsministeriet omkring anvendelsen af edb i staten.

EFFEKTIV EDB I STATEN

Rapporten med navnet *Effektiv EDB i staten* kom i 1992 (Finansministeriet, 1992) og var i sagens natur meget fokuseret på den interne organisering af edb-anvendelsen i staten. Alligevel markerer den et skift i dansk IT-politik. For første gang handler anvendelsen af IT i det offentlige ikke kun om at bruge edb som et udefrakommende redskab til beregning og statistik, men også som kommunikationsmiddel og informationskanal.

Set i forhold til 70'ernes og 80'ernes edb-anvendelse indebærer disse perspektiver en fokus-forskydning fra anskaffelse og implementering af edb-udstyr og edb-systemer til sikring af optimal anvendelse gennem omlægning af arbejdsgange, organisation og personaleanvendelse. Parallelt hermed kan man tale om en forskydning fra produktivitet i form af automatisering af rutineopgaver til effektivitet i form af helt nye opgaveløsninger og løsning af nye opgaver (Finansministeriet, 1992: 10f.).

I denne rapport nævnes også problemstillinger i forhold til det offentliges organisering af IT-anvendelsen, som der stadig ikke her i det nye årtusinde

er fundet løsninger på alle steder. Blandt andet hedder det fx, at: „Succeshistorierne med IT-anvendelse i staten viser, at et IT-projekt kun kan gennemføres med succes, hvis ledelsen, og især topledelsen, ikke blot bakker projektet op, men også er en drivende kraft“ (Finansministeriet, 1992: 49). Sådanne udsagn kan bl.a. genfindes i Bonnerup-rapporten fra 2001 om erfaringerne fra statslige IT-projekter: „Erfaringen fra de undersøgte projekter er, at ledelsen sjældent har haft den tilstrækkelige vilje til fra første dag at tage et ansvar for udviklingen af det nye IT-system“ (Teknologirådet, 2001). Endvidere nævner rapporten om effektiv edb i staten også, at den mest effektive brug af IT opnås bedst, hvis medarbejderne inddrages aktivt i IT-udviklingen. Også på dette punkt tog rapporten fat i et centralt emne, som har voldt mangen en IT-strategi problemer siden hen. I Bonnerup-rapporten hedder det sig således, at „Det er en selvfølge, at man inddrager brugerne, i store offentlige IT-projekter. (...) Men i flere af de undersøgte projekter er brugerinddragelsen løbet af sporet“ (Teknologirådet, 2001: 18).

På flere andre områder udpegede denne skelsættende rapport de temaer, der har været gennemgående i dansk IT-politik lige siden:

- Sikkerhed (i forhold til vira, hacking, beskyttelse af persondata etc.)
- Registerlovgivning
- Standardisering
- Effektivisering
- Elektronisk selvbetjening („kunden som medarbejder“/“borgeren som sin egen sagsbehandler“)
- E-handel
- Mediekonvergens

Det eneste IT-politiske område, der kun perifert berøres, men som har været et aspekt omkring dansk IT-politik siden rapporten *Info-Samfundet år 2000* udkom i 1994 (Dybkjær & Christensen, 1994), er de demokratiske muligheder med hensyn til IT-anvendelsen. Der findes dog ansatser i rapporten til at gøre sig overvejelser, fx når der tages fat i emnerne om, at borgerne skal betjene sig selv elektronisk og udfordringerne i at skabe optimale muligheder for aktindsigt i forbindelse med overgang fra papirbaseret til elektronisk dokumenthåndtering. Konsekvenserne af rapporten var ikke kun begrænset til edb-anvendelsen i staten, men havde således også stor indflydelse på formuleringen af den overordnede IT-strategi for

udviklingen af Danmark i retning af det, man allerede dengang kaldte et informationssamfund.

Indtil 1994 præges IT-politikken af en inderkreds af ord- og penneførere, som hører hjemme i forvaltningen og EDB-branchen. Der er udbredt konsensus om problemer og løsninger og *Effektiv edb i staten* ophøjes uden besvær til officiel politik med „IT-politisk handlingsplan 1992-1993“ (Rosenkrands, 1998: 25).

FORSKNINGS- OG TEKNOLOGIMINISTERIET SÆTTER IT PÅ DEN POLITISKE DAGSORDNEN

I mange år var der ikke noget, der hed IT-politik. Det var som nævnt i indledningen delt op i bl.a. tele-, medie-, informationspolitik osv. Det var først, da Forskningsministeriet blev oprettet i 1993 og fik overdraget *det der med computere* fra Finansministeriet, at begrebet begyndte at vinde indpas. Den første minister, Svend Bergstein, var ikke helt klar over, hvad det var, han egentlig skulle lave i det ministerium, men det lykkedes dog i nogen grad at sætte fokus på IT-udviklingen som hovedomdrejningspunktet for den gren af Forskningsministeriet, der skulle beskæftige sig med teknologi.

I Forskningsministeriets første forsknings- og teknologipolitiske redegørelse fra 1993 nævnes IT/edb ikke med et eneste ord.

Målet for dansk teknologipolitik må derfor være at forkorte og billigere udviklingen af nye teknologier, således at erhvervene er i stand til at skabe en værditilvækst på grundlag af viden, kunnen og teknologi. Dvs. med økonomisk gevinst omdanne teknologisk viden til efterspurgte produkter og serviceydelser (Forskningsministeriet, 1993).

Den eneste konkrete teknologi, der sådan set nævnes, er bioteknologi.

Allerede året efter, da Frank Jensen overtog posten i 1994, kom der gang i udviklingen af et decideret IT-politisk-område, hvor Dybkjær-Christensen-rapporten banede vejen for inddragelse af fx demokratiaspektet omkring IT-udviklingen og -anvendelsen i samfundet.

DYBKJÆR - CHRISTENSEN - RAPPORTEN ⁸

Den danske regering blev inspireret til at nedskrive en vision for informationssamfundet, bl.a. fordi der i de år kom en række lignende visioner fra en lang række lande, som vi normalt sammenligner os med (Dyb-

kjær-Christensen-rapporten nævner USA, Sverige, Norge, Singapore og Bangemann-rapporten, der er en EU-Kommissions-rapport). Det er let at genfinde elementer, der går igen i alle disse visioner. Fx at IT skal være lokomotivet, der driver den fremtidige økonomiske vækst og forbedrer konkurrenceevnen; at IT skal understøtte den enkeltes adgang til information og indflydelse; og at IT skal øge åbenheden, gennemsigtigheden og demokratiske processer i den offentlige sektor. Det, der gjorde denne rapport forskellig fra de mest betydningsfulde udenlandske initiativer,⁹ var, at man i høj grad lagde vægt på den offentlige sektors rolle i udviklingen (Friis, 1995; Rant & Wenneberg, 1996; Bach & Johansson, 1997; Jæger & Hansen, 1999). Selvfølgelig skulle markedet være den drivende kraft i udviklingen, sådan som det blev foreskrevet i de andre rapporter fra udlandet, men den offentlige sektor havde ifølge forfatterne også et ansvar for at gå foran og som et godt eksempel vise vejen for, hvad den effektive anvendelse af IT kunne føre til. Samtidig fremhævedes den offentlige sektors særlige ansvar for at en række, ifølge rapporten, særegne danske værdier blev fremmet:

- IT skal understøtte den frie adgang til information og informationsudveksling.
- IT skal understøtte demokrati og den enkeltes adgang til medindflydelse.
- IT skal medvirke til personlig udvikling bl.a. ved at støtte den enkelte i arbejdssituationen og i fritiden.
- IT skal åbne den offentlige sektor, gøre den mere gennemskelig og gøre det muligt at levere bedre service.
- IT skal bruges til at understøtte de svage i samfundet.
- IT skal styrke danske virksomheders internationale konkurrenceevne som grundlag for det danske velfærdssystem.

Ved at satse bevidst på disse værdier og ved at realisere så bred en anvendelse af IT som muligt, opnås den bedste garanti for, at informations-samfundet ikke fører til en opdeling af danskerne i et informationsteknologisk A- og B-hold (Dybkjær & Christensen, 1994).

Disse relativt ambitiøse og brede målsætninger blev omsat i en række konkrete forslag til initiativer, der skulle føres ud i livet. De handlede bl.a. om, at der skulle oprettes et centralt virksomhedsregister,¹⁰ at alle borgere skulle udstyres med et digitalt borgerkort (digital signatur), at der skulle igangsæt-

tes forsøgs- og udviklingsprojekter om trafikinformatik og en lang række andre initiativer inden for sundhed, uddannelse/forskning, anden offentlig service, teleydelser og erhvervslivets muligheder for at kommunikere elektronisk med det offentlige. Disse initiativer overførtes nærmest direkte til den efterfølgende IT-politiske handlingsplan fra 1995.

Initiativerne forskød en gang for alle fokus fra IT som et snævert teknisk/administrativt område til IT som noget, der spiller en væsentlig rolle for, hvordan dagligdagen former sig i Danmark. Denne forskydning spredte

ansvaret for IT-politikken til adskillige ministerier – modsat Finansministeriets før så enerådende stilling ... (og så) appellerer rapporten qua sin alsidighed til en bred vifte af interessenter, hvorfor den også får så stor mediebevågenhed (Rosenkrands, 1998).

Rapporten blev revet ned fra hylderne og måtte som en af de få udvalgsrapporter genoptrykkes flere gange. Som det hedder i den anden Dybkjær-rapport:

Rapporten om Info-samfundet år 2000 fik en udbredelse og en omtale, som det kun er få udvalgsrapporter og politiske initiativer forundt. Den satte informationssamfundet på den politiske dagsorden (Dybkjær & Lindegaard, 1999: 37).

Den anden Dybkjær-rapport konkluderer dog samtidig, at „en analyse af rapportens gennemslagskraft viser omvendt, at en række af de offentligt rettede forslag ikke er blevet gennemført“.

Med andre ord kan man konstatere, at Dybkjær-Christensen-rapporten udløste en masse utopisk energi, der gav IT-politikken en langt mere central placering på den politiske arena, men som ikke nødvendigvis havde den store praktiske betydning, der var imødeset blandt de mest IT-optimistiske embedsfolk og politikere. En forklaring kan være, at der aldrig rigtig kom gang i debatten af rapporten. Den fik megen opmærksomhed og omtale, men der var kritiske røster fremme, som fremhævede, at den blev fremlagt som en nærmest færdig plan og ikke som et indlæg i debatten (Rant & Wenneberg, 1996: 178), hvilket kan være forklaringen på, at gennemslagskraften ikke har været større.

IT-REDEGØRELSER, HANDLINGSPLANER OG STATUSRAPPORTER

I årene, der fulgte, kom en lind strøm af IT-politiske redegørelser, handlingsplaner og statusrapporter med besnærende titler som: „Fra vision til handling“, „Info-samfundet for alle“, „Autoriteter står for fald“, „Omstilling til netværkssamfundet“ etc.

Hvis man skal vurdere dem samlet, så kan man sige, at de har været medvirkende til at skabe fokus på det digitale felt og fastholde en dagsorden, men fra 1995 til år 2002 er der ikke sket et skift i det, man anser for at være de centrale opgaver og løsninger på de mest presserende problemer, på trods af en markant udvikling i samfundsøkonomien, hvor bl.a. luften siges at være gået af IT-boblen. Det tyder i høj grad på (hvilket også fremgår, hvis man sammenligner retorikken og emnerne i rapporterne), at de centrale aktører i formuleringen af den danske IT-politik har svært ved at sætte sig ud over dogmet om, at IT nødvendigvis er det, der driver samfundsudviklingen i en positiv retning.

Der har i de forløbne år været megen aktivitet som følge af de skiftende regerings fokus på området, og der er kommet en masse synlige resultater ud af fokuseringen. Næsten alle offentlige institutioner har en hjemmeside med relevante informationer, og man kan kontakte store dele af den offentlige sektor via e-mail. Man kan ordne sin skat på nettet, og man kan sågar se sin ejendomsvurdering samme sted. Der, hvor den officielle IT-politik ikke er slået igennem, er fx i forhold til integrationen af de bagvedliggende fagsystemer i den offentlige sektor, mulighederne for, at borgerne via nettet kan få indsigt i de sager, der vedrører dem selv, muligheden for, at man kun skal afgive oplysninger én gang til det offentlige, muligheder for, at man kan underskrive elektroniske transaktioner med det offentlige med en digital signatur og en lang række andre funktioner, der må anses for vitale for at realisere de visioner, der gennem årene er blevet luftet i diverse redegørelser og handlingsplaner.

De følgende eksempler belyser meget godt den store opgave, IT-strategerne er sat på. Borgerkoret, der var en hjørnesten i både Dybkjær-Christensen-rapporten og i de efterfølgende to års IT-politiske handlingsplaner, blev aldrig til noget, og de spydspidsforsøg, man igangsatte i en række kommuner, samt andre sektorspecifikke IT-initiativer, som fx den elektroniske patientjournal, blev ikke de succeser, som man havde håbet på.

BORGERKORTET ¹¹

Kommunernes Landsforening lancerede konceptet i 1993 med henvisning til, at der ville være mange penge at spare (ca. 1,5 mia. kr. var det højeste bud), hvis borgerne fx kunne betjene sig selv via computere, således at man fx ville få færre henvendelser, færre manuelle blanketforsendelser, hurtigere sagsbehandling osv. Ideen med kortet er, at alle borgere skal udstyres med et plastikkort med en chip, som kan bruges i stedet for alle de kort og andre dokumenter fra det offentlige, man bærer rundt på eller opbevarer (fx sygesikringskort, kørekort, vielsesattest, studiekort, jagttegn osv.). Endvidere kan kortet også bruges som sikker identifikation, når borgerne skal have adgang til elektronisk selvbetjening i det offentlige (digital signatur).

Kort tid efter at KL lancerede ideen, nedsatte Finansministeriet et udvalg under ledelse af Indenrigsministeriets CPR-kontor. Udvalgets arbejde blev kaldt et forprojekt for borgerkortet, og det var stadig under udarbejdelse, da ideen blev gjort alment kendt i forbindelse med udgivelsen af Dybkjær-Christensen-rapporten.

Fordele og ulemper ved indførelse af forskellige former for borgerkort og „privatkort“ er blevet grundigt belyst gennem et større arbejde i regi af Folketingets Teknologinævn, og et igangværende forprojekt i Indenrigsministeriet belyser de praktiske muligheder for indførelse af et borgerkort. På baggrund af disse arbejder forekommer tiden nu moden til at træffe beslutning om indførelse af et borgerkort, som vil kunne være en realitet i løbet af nogle få år (Dybkjær & Christensen, 1994).

Ideen skulle vise sig at blive skudt i sænk på adskillige fronter siden hen og er endnu den dag i dag tabu i dansk IT-politik (se kapitel om lokaldemokrati i info-samfundet). Nu kaldes ideen digital signatur, men er i en skrabet udgave i princippet det samme, blot mindre sikkert. I Finland har man indført borgerkortet, og i England er debatten om et sådant kort påbegyndt i sommeren 2002 (Det britiske indenrigsministerium, 2002).

SPYD SPIDSKOMMUNER OG ANDRE SEKTORSPECIFIKKE IT-INITIATIVER

Fra midten af 1990'erne blev en lang række forsøg og initiativer med IT sat i søen som følge af konklusionerne fra diverse IT-politiske rapporter og redegørelser. Mange af initiativerne blev gennemført, om end ofte i en anden form end den oprindeligt tiltænkte. Fx kan den meget brugte og

veludviklede hjemmeside „danmark.dk“ spores tilbage til initiativerne vedrørende en offentlig info-kiosk-løsning og de første tanker om præsentation af offentlig information på nettet, der blev fremlagt i Forskningsministeriets IT-redegørelse og -handlingsplan fra 1996. Ligesom det er muligt at spore tankerne i det semiprivate initiativ „Netborger.dk“ tilbage til tankerne om, at alle danskere skulle have en personlig hjemmeside, hvorpå de kunne finde og selv lægge alle de relevante informationer for deres kontakt med det offentlige.¹² Der var også rigtig mange initiativer, som ikke blev til noget eller blev lukket ned, fordi de enten viste sig at være praktisk urealiserbare eller for politisk besværlige.

Et godt eksempel på sådan et initiativ, som falder ind under begge kategorier, er det virtuelle universitet, der skulle være et koordineringsorgan for danske universiteter og videregående uddannelsesinstitutioner, som formidler tilbud om videregående uddannelser og efter- og videreuddannelseskurser via fleksibel netbaseret fjernundervisning. Initiativet blev lukket i forbindelse med regeringskiftet i 2001. Begrundelsen for lukningen var, at det oprindeligt planlagte projekt ikke kunne gennemføres inden for de udstukne rammer. Argumenterne for oprettelsen af det virtuelle universitet handlede om de fordele, man ville kunne opnå gennem fleksibiliteten og mulighederne for at tilpasse uddannelserne til fremtidens videnssamfund, samt den øgede internationalisering og netværksorientering. Disse argumenter har jeg ikke fundet noget materiale, der afviser eller dokumenterer, ikke er relevante længere. Derfor må man tolke, at det er andre faktorer, der har afgjort, at sådan et projekt ikke blev til noget alligevel. Konklusionen er, at man ikke har været i stand til at løfte opgaven organisatorisk, økonomisk og politisk.

Spydspidskommunerne er et andet eksempel på et sektorspecifikt initiativ vedrørende anvendelsen af IT i den offentlige sektor. Det skal fremhæves her, fordi det er en eksemplarisk case, der på godt og ondt illustrerer de underliggende mekanismer i udviklingen af dansk IT-politik siden starten af 1980'erne.

Spydspidskommuneforsøget var et resultat af arbejdet med den første Dybkjær-rapport og ideerne om, at den offentlige sektor et langt stykke ad vejen skulle gå foran på IT-området. Desuden anbefalede rapporten, at der skulle etableres et sammenhængende offentligt servicenet, som kunne bruges til at nytænke organiseringen af den offentlige sektor og den offentlige sektors samspil med borgere og virksomheder.

Den formulerede politik omkring et sammenhængende offentligt servicenet blev konkretiseret i tre initiativer.

1. Det første var at gennemføre et ikke nærmere bestemt antal pilotprojekter i statslige institutioner og kommuner. Disse skulle afprøve mere effektive organisations- og arbejdsformer.
2. Det andet initiativ handlede om, at der skulle udvælges ti spydspidskommuner på baggrund af deres IT-prioriteringer, således at de afspejlede prioriteringerne i regeringens IT-politiske handlingsplan 1995. Spydspidskommunerne skulle ifølge invitationen til projektet gennem deres projekter demonstrere IT's potentialer til at forandre arbejdsgange, forenkle procedurer og levere bedre service. Samtidig var det også formålet med projektet at opsamle generelle erfaringer, ideer og gode råd fra spydspidskommunerne.
3. Det tredje initiativ var at få sat en diskussion på kommunalbestyrelsernes dagsorden om, hvordan de kunne bidrage med at føre handlingsplanen ud i livet.

Sammenhængen imellem disse tre initiativer og det overordnede politiske mål om et sammenhængende offentligt servicenet diskuteres ikke i handlingsplanen, men det må formodes, at de to første har at gøre med erfaringsdannelse i forbindelse med IT-udnyttelse i den offentlige sektor, som kan anvendes i et senere servicenet, mens det andet og det tredje initiativ har at gøre med at få udbredt ideerne til kommunerne omkring bedre og billigere offentlig service ved hjælp af IT. Initiativ nr. 2 var således både et PR-projekt og et erfaringsopsamlingsprojekt. Problemet var bare, at de fleste af kommunerne tog det for at være et udviklingsprojekt, hvor de kunne få statsstøtte til deres projekter

Fra de fleste spydspidsprojekter påpeges, at hvis der havde fulgt økonomiske midler med, ville det have gavnet projektet. Det ville have betydet, at der havde været flere projekter at vælge mellem, at de enkelte projekter ville være nået længere, og at der ville kunne stilles (større) krav til de deltagende kommuner (Forskningsministeriet, 1997).

I midtvejsevalueringen af spydspidsinitiativet fremgår det, at der var betydelige samarbejdsvanskeligheder mellem Forskningsministeriet og kommunerne. Disse handlede primært om netop de forskellige fortolkninger af formålet med projektet. Deltagerne følte, de fik for lidt støtte både organisatorisk og økonomisk, og Forskningsministeriet havde problemer med, at kommunerne ikke overholdt den tidsplan, de havde angivet i ansøgningerne. Endvidere gik kritikken på, at der ikke blev gjort nok fra

Forskningsministeriets side for at udbrede kendskabet til projekterne, og at der var for stor bredde i projekterne, således at spydspidsprojekterne ikke kunne trække på hinandens erfaringer. Dog angives det i afslutningspublikationen (Forskningsministeriet, 1997), at de fleste anså møderne med de andre spydspidsprojekter for at være meget inspirerende, men egentligt samarbejde blev det aldrig til.

På plussiden skal nævnes, at kommunerne bl.a. gennem udvælgelsen kom til at føle et større engagement i forhold til projekterne, og at medarbejderne oplevede større fokus på og anerkendelse af deres arbejde. I øvrigt fik man mange praktiske erfaringer, som man kunne trække på senere.

I eksemplet med spydspidskommunerne ser man den samme tendens som i eksemplet med „hybridnet-forsøgene“. Det overordnede sigte med initiativet er meget diffust, og de forskellige fortolkninger af formålet med projektet gør, at de positive resultater bliver overskygget af den utilfredshed, mange følte i forbindelse med selve processen. Derfor er der en tendens til, at de dyrt købte erfaringer går i den samlede offentlige sektors store glemmebog. De kommer ikke til at danne baggrund for en kollektiv erfaringsdannelse, der kan bruges som udgangspunkt for formuleringen af politikker eller udarbejdelsen af nye forsøg. Om det samme bliver tilfældet i forbindelse med den anden Dybkjær-rapport (Dybkjær & Lindegaard, 1999) og de initiativer, der udsprang af denne, kan endnu ikke dokumenteres, eftersom mange af disse projekter (bl.a. Det Digitale Nordjylland) endnu ikke er afrapporterede. Tendensen, når man kigger ud over efterhånden 25 års forsøg med IT-anvendelse i den offentlige sektor, er, at forsøgene og initiativerne kommer i bølger med ca. fem års mellemrum, hvor der i den mellemliggende periode sker en afmatning i aktivitetsniveauet. Om det er dårlige oplevelser fra evalueringen af diverse initiativer, fokus på diverse statslige IT-fiaskoer, IT-bobler, der brister, eller intensivt arbejde med at føre erfaringerne ud i livet, der giver en nedgang i forsøgsaktiviteterne, kan man kun gisne om. Lige så sikkert som at aktiviteterne neddroles i perioder, lige så sikkert er det, at der efter en årrække igen sker en voldsom opblussen af visionerne omkring IT og aktiviteterne i forbindelse med disse, og at erfaringerne fra sidste runde ser ud til at være glemt eller bliver negligeret (jf. fx afsnit om effektiv edb i staten vedrørende brugerinddragelse).

DET DIGITALE DANMARK

Rapporten om Det Digitale Danmark (Dybkjær & Lindegaard, 1999) var et forsøg på at revitalisere IT-politikken, efter den havde været nede i en bølgedal siden succesen med den første Dybkjær-rapport (Dybkjær & Christensen, 1994). I 1996 og 1997 kom der nogle IT-redegørelser og -handlingsplaner, som i det store og hele arbejdede videre med de initiativer, der allerede var beskrevet i den første Dybkjær-rapport. De emner, som blev taget op, var såmænd relevante og spændende, men de var måske for specifikke og dagligdags til, at de vakte så stor opsigt – og den spektakulære ide om borgerkortet led i disse år en stille død. Redegørelserne og planerne handlede bl.a. om handicappedes adgang til IT, IT-rettigheder og -sikkerhed, IT i skolen, elektronisk dokumenthåndtering osv. I 1998 kom der slet ikke nogen redegørelse eller handlingsplan. I stedet anmodede regeringen sidst på året igen Lone Dybkjær om at udarbejde et oplæg til en fremtidig IT-politisk strategi, denne gang sammen med sin fætter Jørgen Lindegaard. Oplægget kom et år efter under navnet *Det Digitale Danmark – omstilling til netværkssamfundet*¹³ (herefter DDD).

Selve organiseringen af forløbet med udformningen af strategien gik nye veje. Ud over de to frontfigurer blev der nedsat en referencegruppe med diverse prominente medie- eller erhvervspersonligheder og en kæmpe følgegruppe med repræsentanter delt ind efter områder, der må siges at dække de fleste relevante grupperinger med interesse i IT-udviklingen i Danmark.¹³ Dybkjær og Lindegaard holdt løbende møder med referencegruppen, mens følgegruppen blev inddraget ved levering af skriftlige bidrag og deltagelse i møder om de overordnede indsatsområder. Herudover blev ministerierne hørt om deres IT-strategier og forslag til DDD. Der blev også afholdt seks temaseminarer, hvor „eksperter og opinionsdannere“ (Dybkjær & Lindegaard, 1999) deltog. De temaer, der diskuteredes, blev lagt ud til åben debat på Forskningsministeriets hjemmesider. Temaerne var:

1. Teknologispring – fra plov til portal
2. Dansk identitet i netværkssamfundet
3. Erhvervslivet i netværkssamfundet
4. Kompetence i netværkssamfundet
5. IT i den offentlige sektor
6. Et liv med IT

I forhold til debatten på nettet gik det, som det er gået så mange gange før og siden med den slags debatter (jf. fx Hoff et al., 1999): Der er en vis nyhedens interesse i begyndelsen, hvorefter debatlysten langsomt dør ud, og det kun er Tordenskjolds soldater, der er tilbage. Arbejdet med rapporten mundede ud i formuleringen af fem ambitiøse mål:

1. Livslang læring for alle
2. Danmark som e-handelsnation
3. Bedre og billigere service i den digitale forvaltning
4. En dansk indsats på internettet
5. IT-fyrtårne i Danmark

Det vil være for omfattende at komme ind på detaljerne i alle forslagene, men de handler alle om, at Danmark skal gå foran og være den førende IT-nation på de tre første punkter. Det første punkt indeholdt fx førnævnte forslag om oprettelsen af et virtuelt universitet. Det fjerde punkt handler om at skabe initiativer og forskning, der sikrer dansk kultur og sprog på nettet. Det femte mål er nok det, der har fået mest opmærksomhed, fordi der fulgte en stor pose penge med. I rapporten udnævnes to områder i Danmark, der skal fungere som fyrtårne, dvs. vækstcentre og vejvisere/inspiratorer. De to områder er henholdsvis Nordjylland og Ørestaden. Det Digitale Nordjylland, som det ene fyrtårn blev døbt, fik i en treårig periode 170 mio. kr. til at afprøve netværkssamfundets muligheder for alle i Nordjylland. Dette gjorde man via en lang række forskellige IT-projekter inden for temaerne:

1. Digital forvaltning
2. Kompetence og uddannelse
3. IT og erhvervsudvikling
4. IT og infrastruktur

I alt blev der iværksat 90 projekter fordelt på de fire temaer. Projekterne er i skrivende stund stadig i gang, og det er derfor for tidligt at sige noget entydigt om resultaterne, men overordnet set virker organiseringen af projekterne og udvælgelsesprocessen mere fokuseret end i tidligere IT-politiske initiativer.

Generelt om Det Digitale Danmark kan man sige, at takterne var gode, men at initiativerne i nogen grad druknede i forberedelserne til kampen mod år 2000-datofejlen, i en øget fokus på en række skandaler i forbindelse

med store statslige IT-projekter og sidst men ikke mindst et dramatisk fald i IT-aktiekurserne på alverdens børser, som tog sin begyndelse i efteråret 2000, og deraf følgende afmatning i IT-entusiasmen på de internationale markeder.

STATSLIGE IT-FIASKOER ¹⁴

Den i nyere tid mest omtalte statslige IT-skandale er uden sammenligning udviklingen af Arbejdsmarkedets Nye Database, Amanda, der skulle føre til, at arbejdsmarkedets behov mere effektivt blev matchet med de lediges kvalifikationer. Projektet, der blev sat i søen i 1996, skulle oprindeligt have kostet 268 mio. kr. og have været sat i drift i 1998. Systemet blev først taget i brug i april 2000 under megen og kritisk mediebevågenhed. Selv om der blev tændt for strømmen til computerne på arbejdsformidlingskontorerne landet over, så var det ikke ensbetydende med, at opgaveafviklingen forløb smertefrit. Rent faktisk blev produktiviteten halveret i månederne efter, fordi medarbejderne enten havde svært ved at bruge systemet, eller fordi de terminaler, softwaren blev afviklet på, ikke havde kapacitet nok. For at føje spot til skade opgjorde Rigsrevisionen totalomkostningerne i år 2000 til 412,2 mio. kr., og senere anbefalede et ekspertudvalg, at der skulle bruges yderligere 120 mio. kr. for at få det til at fungere fornuftigt, hvilket efterfølgende blev bevilget af Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Det var Amanda, der for alvor fik IT-projekterne i mediernes søgelys, og dermed også politikernes. Men ud over denne skandale var der i løbet af sluthalvfemserne mindst fire andre, der løb løbsk, om end ikke i helt samme millionklasse (mellem 32 og 200 mio. kr. pr. projekt). Projekterne var Told&Skats erhvervssystem, Erhvervsskolernes administrative system (EASY), Navision Stat (økonomisystem til staten) og de videregående uddannelsers edb-system (VUE). Resultatet af den øgede fokus på disse meget dyre og meget træge projekter blev, at staten øgede kontrollen med og skærpede procedurene i forhold til sådanne IT-projekter. Teknologirådet foranstaltede en tværgående analyse (Teknologirådet, 2001), som skulle systematisere erfaringerne fra de skandaleramte projekter, så de kunne komme fremtidige projekter til gode. Udvalget, der udarbejdede analysen, nåede frem til 32 praktiske råd til projektmagere i den offentlige sektor. Råd, der for manges vedkommende er blevet gentaget igen og igen i forbindelse med afviklingen af IT-forsøg siden starten af 1980'erne. Fx at projekter skal forankres stærkt i den øverste ledelse, at man skal undersøge, om der er lavet

lignende projekter før i tiden, at gevinsterne ved det nye system skal høstes så hurtigt som muligt, at brugerne skal inddrages i udviklingen og have et selvstændigt ansvar osv. osv. Det nye var, at de gode råd fra fortiden ikke blev afvist som forældede og irrelevante.

POUL NYRUPS ÅBNINGSREDEGØRELSE OG NYTÅRSTALE

Helt op i Socialdemokratiets partitop kunne man godt fornemme, at IT-entusiasmen var på retur blandt beslutningstagere, erhvervsliv og borgere. I hvert fald var efteråret 2000 første gang, en statsminister blandede sig i debatten om dansk IT-politik. Det skete i Poul Nyrup Rasmussens åbningsredegørelse til Folketinget d. 3.10.2000, hvor han fremhævede, at

den offentlige forvaltning skal digitaliseres. Borgere og virksomheder skal have mulighed for at kommunikere med myndighederne i alle døgnets 24 timer og i langt højere grad at benytte sig af elektronisk selvbetjening.

Og for at markere, at der ikke var tale om en enkel smutter, så lagde han stor vægt på det digitale område i sin nytårstale i det nye år (2001), hvor han bl.a. sagde:

Jeg vil gerne have et Danmark, der ganske enkelt er verdens bedste IT-nation. Det er ikke en umulig drøm. Det betyder, at alle danskere skal have adgang til internet og mulighed for en e-mailadresse. Den offentlige sektor skal være med helt fremme med anvendelsen af computere og informationsteknik.

Disse udtalelser markerede et af de få skift i dansk IT-politik historie. Ligesom rapporten *Effektiv EDB i Staten* markerede et skift væk fra at betragte udnyttelsen af computerteknologi som udelukkende et teknisk spørgsmål, men også som et spørgsmål om kommunikation og interaktion imellem mennesker, så markerede Poul Nyrup Rasmussens udtalelser et skift i fortolkningen af IT som en mulighed for at effektivisere og forbedre den offentlige service til at være en nødvendighed for at kunne opretholde den offentlige service på det eksisterende niveau.

I løbet af år 2001 blev området vedrørende digital forvaltning da også taget fra Forskningsministeriet og lagt ind under Finansministeriet, hvor det jo strengt taget oprindeligt kom fra (jf. Finansministeriet, 1992), og en ny type organisation så dagens lys. Fokus blev flyttet endnu længere væk fra

de kulturelle, demokratiske, handicap-venlige osv. sider af IT til primært at handle om effektiv og rationel digital forvaltning.

D E N D I G I T A L E T A S K F O R C E

I maj 2001 udkom en rapport (Kommunerne Landsforening, Amtrådsforeningen et al. 2001) om digital forvaltning, der var udarbejdet i et samarbejde mellem Kommunernes Landsforening, Amtrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, IT- og Forskningsministeriet, Erhvervsministeriet, Indenrigsministeriet, Økonomiministeriet og Finansministeriet. Rapporten var blevet til på baggrund af et projekt med titlen *Service & Velfærd*, som Finansministeriet stod for. Det blev efterfølgende aftalt i forhandlingerne imellem parterne om kommunernes økonomi, at der skulle nedsættes et udvalg bestående af alle de ovennævnte parter, og at dette udvalg skulle gennemføre en analyse af, hvordan digital forvaltning kan udbredes og medvirke til at effektivisere arbejdsgangene i den offentlige sektor. Selve indholdet i rapporten er der ikke meget nyt i. Man opererer med de samme problemstillinger, som man har gjort siden 1994, såsom fx hvordan man får udbredt den digitale signatur, eller hvordan man skaber åbenhed og serviceforbedringer via integration til sagsbehandlingssystemerne og dermed muliggør elektronisk selvbetjening. Det nye er, at man opretter den tværgående projektorganisering og kalder den for Den Digitale Taskforce. Det er denne gruppes opgave helt konkret at udforme initiativer, analyser, samt strategier, der hurtigst muligt kan etablere digital forvaltning i flest mulige offentlige institutioner ved at fjerne eller mindske generelle juridiske, tekniske og organisatoriske barrierer for myndighedernes digitalisering.

Projekt Digital Forvaltning er iværksat af regeringen, kommuner og amter for at realisere en ny digital model for den offentlige sektor. Det kræver ikke blot ny teknologi, men en gennemgribende omlægning af de offentlige arbejdsgange. Digital forvaltning er en betingelse for at løse udfordringerne for den offentlige sektor i fremtiden. Det offentlige udgiftspres bliver større, fordi der bliver flere ældre i befolkningen, færre erhvervsaktive og dermed færre at rekruttere. Befolkningen forventer, at den offentlige service er tidssvarende og på højde med den private sektors. Der vil derfor være behov for at yde en bedre service med færre menneskelige ressourcer. Flere opgaver skal løftes af teknologien, og der skal rekrutteres til de egentlige service- og tilsynsopgaver i det offentlige (Den Digitale Taskforce, 2001).

Arbejdet i Den Digitale Taskforce har indtil videre mest handlet om at udarbejde vejledninger, strategier og oversigter over, hvordan man gør regler e-administrerbare. Der har dog også været igangsat enkelte konkrete initiativer, såsom fx oprettelse af servicefællesskaber, der skal skabe bedre sammenhæng i data på tværs af emneområder. I Den Digitale Taskforce opstod ideen til „E-dag“, hvilket er den dag, hvor elektronisk kommunikation imellem myndigheder erstatter papirbåren kommunikation på alle områder.

Det er dog endnu for tidligt at konkludere, om initiativet med den Digitale Taskforce er anderledes og mere effektivt med hensyn til at få implementeret elementerne i IT-strategien om digital forvaltning. Projektperioden udløber i juli 2004.

IT FOR ALLE – DANMARKS FREMTID

I løbet af senhalvfemserne og i starten af det nye århundrede er der blevet produceret en masse statistik på IT-området. Der er kommet statistikker over henholdsvis borgernes, erhvervslivets, statens, kommunernes, uddannelsesinstitutionernes, de handicappedes m.fl.s brug af – og forventninger til – IT. Danmarks Statistik er endog begyndt løbende at lave statistik på området. Alle statistikker peger i retning af, at Danmark i international sammenligning er helt i front med anvendelsen af IT. Alligevel har historien vist, at der er mange steder, hvor en øget opmærksomhed på det IT-politiske område kan påvirke udviklingen. Derfor har IT-politikken i løbet af årene da også fået en stærkere position i det danske politiske landskab, også selv om man har lavet et par mislykkede forsøg og en enkelt skandale i ny og næ.

Den første IT-redegørelse og Handlingsplan fra Fogh Rasmussen-regeringen, *IT for alle – Danmarks fremtid*, tager handsken op, hvor den tidligere regering slap. Den gør et forsøg på at introducere en mere „nyttig, nuanceret og nøgtern IT-politik i Danmark“ (Ministeriet for Videnskab, 2002). IT-politikken skal ifølge den sidste nye IT-politiske redegørelse (Ministeriet for Videnskab, 2002) handle om, hvordan IT kan skabe værdi i stedet for om teknologien i sig selv, hvilket underforstået betyder, at dette var tilfældet tidligere. På et andet og måske ikke overraskende punkt skiller redegørelsen sig ud fra de tidligere tiders redegørelser. Den nuværende regering lægger vægt på, at det er markeds kræfterne, der styrer IT- og teleudviklingen, hvor det tidligere har været accepteret, at det offentlige gik foran. Man kan dog gå

med til, at det „på enkelte strategiske punkter kan være nødvendigt, at det offentlige er lokomotiv i udviklingen“ (Ministeriet for Videnskab, 2002).

Derudover er emnerne de samme som i tidligere tryksager i samme serie. Det handler om mere IT i uddannelsessektoren, mere IT i erhvervslivet, øget konkurrence i telesektoren, en mere effektiv offentlig sektor gennem udnyttelse af IT, øget IT-sikkerhed, mere nyttigt indhold på nettet og om at sætte et dansk præg på IT-udviklingen i EU. Der er ikke ét af initiativerne, som den tidligere regering ikke ville kunne lægge navn til, hvilket styrker den overordnede konklusion, nemlig at IT-politikken i Danmark er og altid har været præget af konsensus.

K O N K L U S I O N : I T S O M K O N S E N S U S P O L I T I K

Formålet med eller behovet for udvikling af politikområder er i høj grad relateret til praksis. Når politiske aktører begynder at bruge tid og ressourcer på et emne, eller der er meget debat om det i medierne, så udkrystalliserer der sig over tid en ramme, som diskussionerne udfolder sig inden for. I lang tid var diskussionen om IT-udviklingen forbeholdt teknikerne og de systemansvarlige, men ganske langsomt er der ved at udvikle sig en forståelse blandt politikere om vigtigheden af dette emne. Samtidig er dannelsen af politikområder også et udtryk for emner, som politiske aktører med succes har søgt at få placeret på den politiske dagsorden. Politikområder er også udtryk for, hvilken status forskellige emner har, og hvor meget prestige der er forbundet med at beskæftige sig med et givet emne.

Inden for rammerne af et politikområde udspiller der sig debatter om visioner, mål og praktiske spørgsmål. Der foregår koordination med andre politikområder, og der foregår fordeling af ressourcer til initiativer på området samt drift og kontrol af igangværende initiativer/institutioner. Ministerier er et udtryk for de øverste politikområder i det formelle politiske hierarki, og under dem findes en lang række mere eller mindre formaliserede politikområder. Hvordan, og om, politikområder bevæger sig udefra og ind og nedefra og op i hierarkiet (og som regel også ned og ud igen) afhænger af mange forskellige faktorer, men når et ministerium får titlen fx „bolig-, arbejds-, finans(ministeriet)“ eller lignende, så kan man godt regne med, at de emner, der dækkes her, har en høj samfundsmæssig prioritet. Så da Forskningsministeriet blev besmykket med en ny titel i år 2000 og blev kaldt et „IT- og Forskningsministerium“, var det den foreløbige kulmination i udviklingen og et politisk signal om vigtigheden af en kraftig indsats

på dette område. Siden er ministeriet blevet døbt om til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Denne undersøgelse af IT-politikens historie viser ikke klart, om der med dette signal er tale om en op- eller nedprioritering af området. Man kan muligvis tale om en omprioritering, hvor IT igen i højere grad knyttes til de enkelte ressortområder, samtidig med at reguleringen af IT- og teleområdet, sammen med den tværgående koordination og driften af de forskellige statslige IT-initiativer, er blevet lagt over i en styrelse (IT- og Telestyrelsen).

Debatten om målene og visionerne på IT-området er således ikke længere forankret i et ministerium og er i nogen grad forstummet (især som følge af den globale økonomiske afmatning og mistillid til IT som vidundermidlet, der skal skabe lykke og fremgang). Visionerne omkring IT-politikken og debatten om målene begrænser sig således til at handle om, hvordan man i den offentlige sektor kan opnå besparelser ved indførelse af digital forvaltning.

Selv om demokratiaspekterne stadig nævnes i festtaler i forbindelse med indførelse af IT i den offentlige sektor, så er de emner, der kunne være aktuelle i den konkrete anvendelse og implementering af IT, ikke eksplicit på den officielle politiske dagsorden. Det drejer sig bl.a. om debatten vedrørende adgang til informationer og viden via IT (både i forhold til fysisk adgang og til viden om, hvordan IT anvendes) og om debatten vedrørende systemernes mulighed for at skabe åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige sektor. Hertil kommer hele diskussionen om brug af open source-software mv. (se Bjerkes bidrag til denne antologi).

Uden for den offentlige sektor og det traditionelle politiske system sker der en stadig mere avanceret anvendelse af IT til politiske og demokratiske formål. Med tiden finder disse nye anvendelsesområder nok også deres plads på centrale områder i den offentlige sektor. Men hvis man skal læse en tendens ud af den historiske udvikling, så bliver det ikke som et led i en offensiv IT-politisk strategi, men nærmere som led i en tilfældig tilpasning til omgivelserne.

Hvis man går på tværs af alle de beskrevne områder, som har bidraget til udviklingen af IT-politikken i Danmark, så kan man for de lange linjers vedkommende sige to ting: 1) For det første, at historien har været præget af konsensus imellem de forskellige aktører, og 2) for det andet, at politikken i høj grad været domineret af strømninger fra udlandet.

De få gange, hvor Danmark har forsøgt at gå enegang og komme i front, har der været politiske gnidninger og endda direkte politisk uenighed. Fx

i forbindelse med hybridnetforliget, som var politisk sprængfarligt, da nettet ikke skulle ud i hele landet, eller i forbindelse med borgerkortet, som overhovedet ikke blev til noget.

I fremtiden vil det sikkert også primært være strømningerne fra det store udland, der dominerer politikformuleringen. Regeringen lægger allerede op til det i den seneste redegørelse ved at udråbe nanoteknologien til at blive det „vækstområde, der vil danne basis for den næste industrielle revolution“ (se Bjerkes bidrag til denne antologi).

Konvergens imellem politikområderne, der blev nævnt i begyndelsen af kapitlet,¹⁵ er sket mere glidende og hurtigere end konvergens imellem de teknologier, politikken omfatter. Men det er sandsynligt, at området vil komme til at rumme flere politiske modsætninger og brudflader i fremtiden, efterhånden som konturerne af nye politiske autoriteter og alliancer bliver klarere.

NOTER

1. Af pladshensyn er dette kapitel blevet beskåret kraftigt i forhold til dets oprindelige form. Hvis man ønsker yderligere uddybende oplysninger henvises til arbejdsrapporten „Dansk IT-politisk historie“ (Johansson, 2002), der er kapitlets forlæg.
2. Basisregistre (personregistrering, ejendomsregistrering etc.), sektorsystemer (fx børnetilskuds- og pensionssystemet), funktionssystemer (økonomistyringssystemer o.l.) og institutionssystemer (hospitalssystemer etc.).
3. For en detaljeret gennemgang af disse væsner se arbejdsrapporten, som dette kapitel er baseret på (Johansson, 2002).
4. Afsnittet er baseret på Cronberg (1990).
5. TMU bestod af repræsentanter fra Statsministeriet, Budgetdepartementet, Administrationsdepartementet, Ministeriet for offentlige arbejder, Kulturministeriet, Industriministeriet, Undervisningsministeriet, Arbejdsministeriet og Miljøministeriet.
6. Det følgende afsnit er baseret på Jæger (1995).
7. I første omgang udenlandske teleselskaber, men senere også selskaber som fx CompuServe, America Online og Prodigy, der tilbød samme typer servicere som Diatel.
8. Rapportens officielle titel er *Info-samfundet år 2000 – Rapport fra udvalget om „Informations-samfundet år 2000“*.

9. Fx Bangemann-rapporten (1994: 32) og det amerikanske National Information Infrastructure-initiativ (U.S. Department of Commerce, 1993).
10. Et projekt der allerede blev lanceret i den IT-politiske handlingsplan 1992-1993.
11. Følgende afsnit er baseret på Rosenkrands (1998).
12. En sådan plan blev formuleret i den anden Dybkjær-rapport, som anbefaling nr. 3.1 (Dybkjær & Lindegaard, 1999).
13. Pudsigt nok med undtagelse af den samfundsvidenskabelige IT-forskning.
14. Dette afsnit er baseret på Bonnerup-rapporten (Teknologirådet, 2001).
15. Bl.a. teknologi-, tele-, medie-, register- informations- og IT-sikkerhedspolitikken

LIT T E R A T U R

- Bach, Clea & Sune Johansson (1997). *Konstruktionen af den gode dialog*. København: AKF Forlaget.
- Bangemann, Martin et al. (1994). *Europe and the Global Information Society – Recommendations to the European Council*. Bruxelles: European Commission.
- Cronberg, Tarja (1990). *Fremtidsforsøg*. København: Akademisk Forlag.
- Den Digitale Taskforce (2001). *Projekt digital forvaltning*. Finansministeriet.
- Det britiske indenrigsministerium (2002). *Entitlement Cards and Identity Fraud – A Consultation Paper*.
- Dybkjær, Lone & Søren Christensen (1994). *Info-Samfundet år 2000 – Rapport fra udvalget om „Informationssamfundet år 2000“*. København: Forskningsministeriet.
- Dybkjær, Lone & Jørgen Lindegaard (1999). *Det digitale Danmark – omstilling til netværksamfundet*. København: Forskningsministeriet – Statens Publikationer.
- FDIM (2002). *FDIM Indeks – Gallup Website Index*. Foreningen af danske internetmedier i samarbejde med Gallup.
- Finansministeriet (1992). *Effektiv EDB i Staten*. Rapport fra det EDB-politiske udvalg om Statens brug af informationsteknologi i 90'erne. København: Finansministeriet.
- Forskningsministeriet (1993). *Forsknings- og teknologipolitik 93*. Redegørelse til Folketinget. København: Forsknings- og teknologiministeriet.
- Forskningsministeriet (1997). *Kom med i front – Erfaringer og gode råd fra IT-spydspidskommunerne*. København: Forskningsministeriet.
- Friis, Christian (1995). *Den „smarte“ kommune. Perspektiver for kommunestyrets udvikling*. København: Forlaget Kommuneinformation.
- Goldstine, Herman H. (1984). *Datamaskinens historie – fra den første begyndelse til 1950'erne. Seks beretninger fra teknikens historie*. O.I. Franksen. Birkerød: Strandberg.
- Heide, Lars (1996). *Hulkort og edb i Danmark 1911-1970*. Århus: Forlaget Systeme.

- Hoff, Jens, Karl Löfgren & Sune Johansson (1999). *Internet og demokrati – erfaringer fra kommunalvalget 1997*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Johansson, Sune (2002). „Dansk IT-politisk historie“. Roskilde: RUC.
- Jæger, Birgit (1995). *Videotex i støbeskeen*. Tekster om teknologivurdering nr. 16, 1995. Enheden for Teknologivurdering, Institut for Teknologi og Samfund, DTU.
- Jæger, Birgit & Finn J.S. Hansen (1999). „Multimedia in Denmark, an overview“, pp. 83-121 i Robin Williams & Roger S. Slack (eds.). *Europe Appropriates Multimedia. A Study of the National Uptake of Multimedia in Eight European Countries and Japan*. Trondheim: Senter for Teknologi og Samfund, Rapport nr. 42.
- Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen et al. (2001). *Digital Forvaltning*. København: Finansministeriet.
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2002). *IT for alle – Danmarks fremtid. IT- og telepolitisk redegørelse og handlingsplan 2002*. København: Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.
- Mortensen, Frans & Preben Sepstrup (1981). „Teledata – en død sild til 25 mill. kr. af brugernes penge“. *Information*, 23.-24. maj.
- Rant, Henrik N. & Søren B. Wenneberg (1996). *Info-samfundet mellem teknik og etik*. Aabenraa: Forlaget Økonom.
- Rosenkrands, Jacob (1998). *Fremskridt i sneglefart – demokratiske hensyn i IT-politikken 1992-1997*. København: COS.
- Sundbo, Jon & Torben M. Lund (1986). *Kommunernes anvendelse af informatik*. Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning.
- Teknologirådet (1999). *Teknologisk Fremsyn i Danmark*. København: Teknologirådet.
- Teknologirådet (2001). *Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre? Rapport og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet*. København: Teknologirådet.
- U.S. Department of Commerce (1993). *The National Information Infrastructure: Agenda for action*. Ibiblio.org. 2002.

DANSKE POLITISKE PARTIER OG INTERNETTET – FANGER AF FORTIDEN?

KARL LÖFGREN

INDLEDNING

De politiske partiers sundhedstilstand har været et af de mest omdiskuterede emner inden for statskundskaben både i Danmark og i udlandet i de sidste 20 år. Fra at have været nogle af de mest centrale aktører inden for det politiske system i kraft af deres funktion som stabile indflydelseskanaler for forskellige sociale grupper i midten af det tyvende århundrede, er der i dag blandt politologer en rimelig høj grad af konsensus om, at de danske partier ikke længere har de samme tætte bånd til befolkningen som dengang. De klassiske ideologiske bånd mellem parti og vælgere er blevet svækket; partierne opretholder ikke længere rollen som folkelige demokratiske medlemsorganisationer, da en yderst begrænset del af befolkningen er partimedlemmer (Bille, 1997). Det ser ud til, at andre aktører (interesseorganisationer, forvaltning, EU, massemedier mv.) har „overtaget“ partiernes centrale rolle i politik (Pedersen et al., 1994).

Samtidig med dette, og delvis som en konsekvens heraf, har partierne som organisationer gennemgået massive forandringer. Disse forandringer kan sammenfattes med begreberne: professionalisering, medialisering og centralisering. Partierne er ikke længere i samme udstrækning afhængige af frivillige kræfter for at udføre deres arbejde, men af professionelle kommunikationsmedarbejdere („spindoktorer“) for at håndtere en meget mere mediestyret politik; kontakten med medlemmerne foregår ikke længere via lokale vælgerforeninger eller partikontrolleret presse, men via uafhængige massemedier. Endelig er der sket en centralisering af beslutningsprocesser i partiorganisationerne, hvor folketingsgrupperne, sammen med deres udvidede sekretariater på Christiansborg, har fået mere at sige i forhold til medlemsorganisationerne (især i de „nye“ partier). Denne udvikling har fået mange til at tale om en demokratisk „afkobling“ mellem partier og befolkningen. Både partiteoretikere (fx Katz, 1990; Katz & Mair, 1995), og demokratiteoretikere (fx Etzioni-Halevy, 1999) identificerer dette som et

problem, som på sigt ikke bare vil undergrave partiernes legitimitet, men hele det fundament, som vores repræsentative demokrati hviler på.

I denne kontekst er internettet med dets påståede indlejrede egenskaber blevet set som en demokratisk udfordring for partierne (Gibson et al., 2003). Egenskaber som fx nemmere adgang til politiske processer, muligheden for interaktive dialogfora, hurtigere og billigere informationsmuligheder rummer både trusler og muligheder for partierne.

Truslen ligger i, at internettet bliver betragtet som *den nye politiske informations- og kommunikationskanal*, hvor „nye politiske aktører“ nemmere kan organisere sig og agere politisk og derved skaffe sig adgang til politiske processer. Ikke at følge trop i denne udvikling siges være ensbetydende med, at man uundgåelig vil blive tilsidesat i den „nye“ politiske sfære, som er ved at udvikle sig. Mulighederne ligger i at revitalisere den „klassiske“ forståelse af partierne som koblingen mellem folk og de styrende. Det kan ske ved at genskabe dialogen med befolkningen gennem nye midler og gennem nye elektroniske kanaler, hvorved partierne atter kan forsøge at opnå en rolle som integrativ kraft i det politiske system. Uanset at både trussels- og mulighedsbilledet kan kritiseres for ikke at være andet end rene spekulationer, så er de ikke desto mindre blevet præsenteret i den offentlige debat som noget, partierne bør overveje. Alle danske partier, som har været repræsenteret i Folketinget siden 1997, har haft en hjemmeside på internettet, og nogle af dem har desuden andre typer af IKT-baserede værktøjer for politisk kommunikation (for en oversigt, se Löfgren, 1999; 2001). Det spørgsmål, som dette kapitel rejser, er, om internettet som fænomen virker i retning af at fremme det ovennævnte trusselsbillede for partisystemet, eller om internettet åbner for en genetablering af „dialogen“ mellem vælgere og parti.

De forskningsspørgsmål, der stilles her, er for det første, hvordan internettet passer ind i partiernes daglige virke, og om brugen lever op til de demokratiske forpligtelser, som partierne selv opfatter, de har. Implementering og brug af ny teknologi sker ikke i et politisk vakuum, men i samspil mellem en række menneskelige aktører og de brede institutionelle rammer, som findes i organisationen (Orlikowski, 1992).¹ Partierne som demokratiske organisationer er i denne sammenhæng underlagt en særlig „hensigtsmæssighedslogik“ (*logic of appropriateness*), som virker både befordrende og begrænsende i forhold til forandringer og således også teknologiske forandringer. Implementeringen af fx hjemmesider skal ses i den institutionelle kontekst, hvori den sker. Ydermere skal implementeringen

leve op til de demokratiske forpligtelser, partierne har over for medlemmer og vælgere i kraft af at være både folkelige bevægelser og forum for valgte repræsentanter.

For det andet undersøges det fra et *top-down*-perspektiv, hvorvidt partiernes demokratiske selvforståelse påvirkes, når de implementerer webbaserede kommunikationsforbindelser, og om effekten af implementeringen svarer til forventningerne blandt gruppen af aktive brugere af partiernes internetapplikationer. Selv om mange partiers traditioner for demokratisk kobling mellem parti-eliten og henholdsvis medlemmer og vælgere sjældent gøres eksplicite, så kan man konstatere, at implementering af moderne IKT aktualiserer den måde, partierne tænker demokrati på. Partier med en stærk tradition for medlemsindflydelse tænker IKT på en anden måde end de partier, hvor man i højere grad primært har øje for at tiltrække vælgere. I et forsøg på at opstille en teoretisk ramme for analysen af disse to spørgsmål tages der udgangspunkt i modellen i tabel 7.1 (se også Löfgren & Smith, 2003), som viser nogle idealtyper for, hvordan partierne tænker organisering og demokrati, når IKT skal implementeres og anvendes.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at denne kategorisering ikke er en eksakt gengivelse af virkelige partiers strategier. Grunden til, at tabellen her taler om „strategier“, er, at vi har søgt at undgå modelforklaringer, hvori teknologien gives en determinerende rolle. Ligeledes skal strategibegrebet ikke tænkes på en reduktionistisk måde, men skal ses som en bredere diskursiv forståelse af medborgerskab og demokratisk styring. Strategierne skal derfor udelukkende ses som teoretiske pejlemærker, hvor nogle partier tilnærmer sig en bestemt strategi i større eller mindre udstrækning. Hvad angår de fire konkrete strategier, der rummes i denne model, så er det især de to første, masseparti- og kartelpartistategien, som er relevante at diskutere i en dansk kontekst. De to andre ligger stadig et stykke ud i fremtiden.

Kapitlet bygger på empiriske undersøgelser (Löfgren, 2001) og er baseret på interviews med samtlige partier repræsenteret i Folketinget og på en online-survey blandt brugerne af to partipolitiske debatgrupper på internettet (Socialistisk Folkepartis Hotlips og Socialdemokratiets Netdialog) (for en mere indgående metodediskussion, se Löfgren, 2001.). Et forbehold for kapitlets konklusioner er, at empirien kun vedrører perioden indtil 2000. Desværre er der ganske få eksempler på nyere dansk forskning på området, med undtagelse af Pedersen (2003). Hun har som en del af en større partimedlemsundersøgelse fået kortlagt partimedlemmers brug af IKT i forskellige politiske sammenhænge.

TABEL 7.1.
Partistراتيجier i informationsfundet

	MASSEPARTISTRATEGIEN	KARTELPARTISTRATEGIEN	FORBRUGERSTRATEGIEN	GRÆSRØDSSTRATEGIEN
Central kobling mellem vælgere og folkevalgte	Repræsentativ (delegering)	Repræsentativ (partiet som del af centraladministrationen)	Repræsentativ Forbruger-producentforhold	Deltagerorienteret/ kommunitær
Centrale former for IKT-deltagelse	Elektroniske debatter, hjemmesider, personlig e-mail, kontakt med politikere	Hjemmesider, kontaktformidling og konsultation	Hjemmesider, spørgeskemaundersøgelser, mulighed for at give finansielle bidrag	Medlemskab af det virtuelle parti, elektroniske afstemninger, elektroniske møder
Dominerende demokratisk norm for brug af IKT	Tilpasning til det politiske system, udvikling af politiske debatter	Tilpasning til det politiske system og sikring af politisk stabilitet	Udvikling af individuelle rettigheder	Udvikling af demokratiske identiteter, udvikling af politisk debat
Politisk sammenhæng mellem vælgere og folkevalgte	Offentlig debat	Ekspert, elitediskurs	"Politiske varedeklorationer", forfølgelse af vælgerpræferencer	Deliberative politiske debatter, konsensus
Medlemmers rolle og rettigheder	Eksklusive rettigheder, medindflydelse (fx nomineringer)	Få særlige rettigheder for medlemmer, kløft mellem partiledelse og medlemmer	Ingen medlemmer, temporære supporters (i forbindelse med fx valg)	Sympatisører, åbne og løse medlemskaber
Vælgerens rolle	Potentielle medlemmer	Potentielle vælgere	Forbrugere med prædefinerede interesser	Samme som medlemmer
Syn på medborgerskab	Emancipatorisk	Pluralistisk	Nyliberal	"Kommunitær"
Reining på informationsstrømmen	Tovejs (biased)	Envejs (top-down)	Tovejs	Fløvejs
IKT's rolle	Komplement til andre former for politisk kommunikation	Kampagner	Kampagner, "opfange den offentlige opinion"	IKT erstatter medlemsorganisation

Fra Löfgren & Smith (2003).

TILPASNING TIL INSTITUTIONELLE RAMMER OG DEMOKRATISKE FORPLIGTELSE

Det første, man opdager, når man begynder at undersøge, hvordan internettet er blevet integreret i partierne, er, at de yderst sjældent har gjort sig nogle overvejelser om, hvad de egentlig ønsker at opnå. Det fremgår af svarene på spørgsmålene til partierne vedrørende, hvorfor de overhovedet har anskaffet sig en hjemmeside eller et elektronisk konferencesystem. I de fleste tilfælde har implementeringsfasen inkluderet et meget begrænset antal personer, og partierne har sjældent taget udgangspunkt i velformulerede strategier og målformuleringer. I mange tilfælde har man simpelthen taget udgangspunkt i de andre partier. For ikke at komme bagud har man (i større eller mindre grad) „kopieret“ andre partiers løsninger i forhold til udformning og indholdsstruktur (hvilket også nemt ses på dagens hjemmesider). Til trods for denne kopitendens er det dog stadigvæk muligt at se nogle tydelige og gennemgående forskelle i partiernes brug og udformning af IKT og således også tilpasning til de daglige institutionelle rammer (se nedenfor).

For det første har alle partierne opdaget klare administrative fordele i forhold til at formidle information på elektronisk vis til „traditionelle forbrugere af politisk information“ som fx journalister og skoleelever/studerende, mens IKT i langt mindre grad er blevet brugt som et instrument til at tilvejebringe tovejskommunikation mellem partiledelse og vælgere/medlemmer. For det andet, og selv om partierne direkte understreger, at deres hjemmesider ikke primært er rettet mod massemedierne, så taler de alle sammen om de fordele, som internettet har givet dem i forhold til at formidle politiske udtalelser, handlingsplaner og artikler (af især MF'ere) til medierne. På hjemmesiderne kan man finde den „rene information“, som fx den socialdemokratiske webmaster udtrykker det. Hvad der ydermere er interessant i denne sammenhæng, er også, at i mange af partierne er arbejdet med hjemmesiden underlagt pressesekretariatet, og brugen af internettet kan således ses som en del af den overordnede kommunikationsstrategi for de respektive partier. Hurtigheden i internettet er det, som her spiller en rolle; man kan betydeligt hurtigere formidle et budskab til pressen. Dette var ikke noget, som partierne oprindeligt havde forestillet sig, men er noget, som de har opdaget undervejs. Omvendt så forlanger dagens journalister, at opdateret og aktuel partipolitisk information er nemt tilgængelig på internettet, og journalister melder hurtigt tilbage, hvis noget mangler på hjemmesiderne. Det er dog få af partierne (med undtagelse af Det Radikale Venstre), som overvejer at begynde med egen nyhedsrapportering. Dertil er der, efter partiernes opfat-

telse, alt for få „almindelige mennesker“, der besøger hjemmesiderne, og internettet betragtes således som værende for „ineffektivt“ i sammenligning med traditionelle massemedier.

Når det drejer sig om skoleelever og studerende, så er denne gruppe af brugere blevet så vigtig, at man efterhånden er begyndt at tilpasse indhold og design specifikt til denne gruppe. Tidligere gik en betydelig del af partibureaukratiet arbejdstid med at besvare henvendelser (skriftlige og telefoniske) fra denne gruppe, som havde brug for partiinformation til gruppearbejder i samfundsfag mv. Selv om mange henvendelser var rettet direkte til politikere, så var det primært de ansatte i partibureaukratiet, som havde til opgave at besvare disse henvendelser. Internettet har forandret dette dramatisk, og skoleelever og studerende kan nu selv finde den information, de skal bruge, og tilhører i dag den meste aktive gruppe af brugere. „Unge mennesker i dag forventer faktisk, at man har en hjemmeside, hvor de kan finde information“, som Kristendemokraternes pressesekretær beskriver det.

I det hele taget er det typiske i de svar, man modtager fra partierne, når man spørger til, hvorfor og hvordan partierne bruger internettet, at det er de administrative fordele, der fremhæves. På den måde kan man sige, at tilpasningen af internettet til partiernes institutionelle rammer primært sker på det professionelle og mediestyrede partis vilkår. Når det drejer sig om spørgsmålet om, hvorvidt man har tænkt sig at bruge internettet til interne anliggender, så er svarene betydelig mere tøvende. For en del af partiernes vedkommende (fx Centrumdemokraterne og Dansk Folkeparti) er deres hjemmeside en kommunikationskanal mellem deres folketingsgruppe og vælgerne, som medlemsorganisationen ikke har noget at gøre med. Andre partier, som fx Det Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti udtalte, at de havde planer for fremtiden, men at man i den nuværende situation ikke havde de fornødne ressourcer til at bruge internettet til intern kommunikation med medlemmerne. To partier, Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti, afveg dog fra dette billede. Begge disse partier har lang erfaring med at bruge Bulletin Board Systems (BBS) – et elektronisk konferencesystem baseret på softwaren „First Class®“ – internt i partiet. Andre partier fremhæver naturligvis også, at deres hjemmesider, og især elektronisk post, bruges til at kommunikere budskaber til medlemmerne. BBS'er adskiller sig dog herfra ved i langt højere grad at være tænkt til internt brug og bygger i højere grad på tovejskommunikation. Både SF og Socialdemokratiet kan da også rapportere, at BBS'erne har betydet utrolig meget for den interne administration af partiarbejdet – især i forhold til geografisk fjernliggende

vælgerforeninger og lokalafdelinger. Det gør sig især gældende for Socialdemokratiet, som har en betydelig partiorganisation på forskellige niveauer og en forholdsvis informations- og kommunikationsintensiv organisation. Deres BBS – Netdialog – har et stort antal brugere (over 15.000) og fungerer som *informationskanalen* i hele partiet.

En af grundene til, at partierne i det store hele primært har betragtet internettet som en informationskanal snarere end som en måde at øge kommunikationen med vælgere og medlemmer på, har været, at man stadigvæk betragter internettet som et medium for en eksklusiv del af befolkningen. Det er således ikke blevet betragtet som et særligt effektivt middel til at kommunikere med store befolkningsgrupper. Fokus er her på, at der er visse tekniske begrænsninger på internettet, og på, at gruppen af daglige brugere er alt for snæver. I denne sammenhæng kan man hævde, at partiernes internetbrug kun viser lidt tilpasning til en demokratisk forpligtelse om at koble partiet med hele befolkningen. I forhold til mere „demokratiske“ (som partierne selv kalder det) eller kommunikative formål tegner der sig ydermere nogle særlige forskelle partierne imellem. Nogle af partierne (fx Venstre, Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti) betragter internettet som en ganske dårlig kanal for at tiltrække nye vælgere. Som Dansk Folkepartis pressesekretær beskriver det: „Helt almindelige mennesker – fru Jensen i Varde – hun sidder ikke og kigger på hjemmesiden“. Omvendt har andre partier ikke direkte tænkt i den slags baner, men har snarere set internettet som en mulighed for at komme i bedre kontakt med borgere generelt og med partimedlemmer. Disse forskelle vil blive diskuteret mere udførligt i næste afsnit.

Vender vi blikket mod de aktive brugere af partiernes conferencesystemer (Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti), tegner der sig et lidt anderledes billede af tilpasningen til de institutionelle rammer og de demokratiske forpligtelser. Her beskriver mange af deltagerne teknologien med metaforen „læserbrev“, hvilket følger massemediernes og især pressens logik. Men hvor partirepræsentanterne betragter deres internetapplikationer som „redigerede produkter“, så er brugerne mere optaget af „debatten på læserbrevsiderne“. Den overvejende majoritet af de aktive brugere havde her et meget optimistisk syn på, hvordan internettet generelt kan forbedre de demokratiske processer. De peger især på internettets fordele i forhold til debatter og lignende deliberative sammenhænge: at mediet er billig; at det er nemt at bruge, og at det giver mulighed for kontakt med nye mennesker. I de åbne svar, som brugerne har haft mulighed for at give,

fremkommer en række udtalelser, hvori internettet ses som en erstatning for vælgermøder og andre politiske møder i fx forsamlingshusene. En bruger siger fx:

[Internettet er positivt] Det er det bedste vi har – siden folk kom hinanden direkte ved i forsamlingshuse osv. Men det er slet, slet ikke udnyttet endnu – måske kun én promise trods det, at mange har muligheden (citat fra survey-undersøgelsen).

Når det drejer sig om internt partiarbejde, så fremhæves også muligheden for at påvirke politikere direkte og for at føre en objektiv debat. Heri ligger også muligheden for de facto at kunne påvirke politiske resultater:

De folkevalgte kan få direkte input fra „manden på gulvet“ om konkrete sager, mens de er aktuelle, i stedet for at være henvist til at forsøge at efferrationalisere, når det ofte er for sent, og beslutningerne er vedtaget; måske på et ufuldstændigt grundlag.

Disse udtalelser understøttes også af Pedersen (2003), hvor en større spørgeskemaundersøgelse blandt partimedlemmer i 2000-01 peger på, at den overvejende del af medlemmerne er overbevist om, at moderne informationsteknologi som e-mail og websites vil forbedre de politiske processer. Et gennemsnit på 48 pct. (blandt alle partiers medlemmer) svarer, at de tror stærkt på IT's evne til at forbedre de politiske processer (Pedersen, 2003: 443). Mange af de ovennævnte svar udtrykkes dog i rent principielle termer eller som noget, der ligger ude i fremtiden. Det vil sige, at det er på baggrund af de demokratiske muligheder, der opfattes som indlejret i den nye teknologi, at respondenterne udtaler sig om, hvordan det *burde* være. Når de diskuterer, hvordan det faktisk er på nuværende tidspunkt, så tegner der sig et billede, i hvilket de samme indlejrede egenskaber i teknologien, som skal forbedre demokratiet (især hurtigheden og muligheden for interaktiv debat), får negative effekter på demokratiske debatter. Det gør sig især gældende i synet på de elektroniske debatkonferencer.

Den hurtige proces er naturligvis inspirerende, men der er en „ulidelig lethed“ over debatterne nogen gange. Det er ikke så forpligtigende, som når man sidder fysisk over for hinanden.

Hvis man skal sammenfatte diskussionen omkring internettets tilpasning til partiernes institutionelle rammer og demokratiske forpligtelser, så er der to konklusioner, som falder i øjnene. For det første er der en betydelig diskre-

pans mellem, hvordan „organisatorer“ og „brugere“ mener, at internet skal „passe ind“ i forhold til de institutionelle rammer og demokratiske forpligtelser. Selv om det måske ikke er overraskende, at denne diskrepans eksisterer, så er det alligevel bemærkelsesværdigt, at man kun i meget lille udstrækning havde undersøgt, hvordan brugerne (medlemmerne og vælgerne) faktisk ønskede, at teknologien skulle bruges, inden man implementerede den. Partierne havde en forestilling om internettet som noget, der kunne forstærke deres kampagner og understøtte den administrative servicering af særlige brugergrupper. I modsætning hertil ønsker de aktive brugere, at nettet i højere grad bliver brugt til at skabe debat og give mulighed for indflydelse på partiets politik. I forhold til normen vedrørende tilpasning kan jeg konkludere, at tilpasningen sker i forhold til den ovennævnte trend, ifølge hvilken partierne bliver mere og mere professionaliserede. Dette afspejles især i partiernes vægtning af at tilvejebringe adgang til parti-information som den primære demokratiske forpligtelse. Det er ikke nødvendigvis en dårlig ide, men det er blot én type demokratisk forestilling; en forestilling som i høj grad tildeler borgeren rollen som „forbruger“ snarere end som „medborger“. For det andet har partierne i begrænset omfang udviklet gennemtænkte strategier med hensyn til implementering og anvendelse af internettet til politisk kommunikation. Mange af partierne bruger stadig internettet (især hjemmesiderne) som en moderne form for „gule sider“ bare omplantet til et nyt medium. Man skal dog huske på, at der er en høj grad af fortolkningsfleksibilitet blandt aktørerne i forhold til teknologien. Hverken partierne eller „brugere“ virker afklarede om, hvordan teknologien skal „passe ind“ i de partipolitiske processer. Dette gør sig gældende både i forhold til partiernes funktioner og i forhold til demokratiske processer generelt.

NYE ORGANISATORISKE OG POLITISKE IDENTITETER?

Tilfældet internettet adskiller sig ikke fra andre teknologier, der indoptages i organisationer. Også for politiske partier findes der nogle institutionelle rammer, som ikke er til at forandre umiddelbart. Der er således meget lidt, der taler for, at partierne som en konsekvens af brugen af internettet har fået ændret deres organisatoriske identitet eller demokratiske selvforståelse. Dog skal vi huske på, at der er store forskelle mellem partierne, og at disse forskelle faktisk fremtræder tydeligere, når man analyserer implementeringen af ny teknologi. John Taylor har i forbindelse med implementering af IKT

i offentlig forvaltning påpeget, at „informatiseringsprocessen“ forærer os et „røntgenbillede“ af de institutionelle rammer i organisationen (Taylor, 1998). Denne allegori, mener jeg, passer fint på de danske politiske partiers brug af internettet. Den gjorde sig således gældende i forhold til partier-nes holdninger til medlemsdemokrati og vælgerens rolle mellem valg. På spørgsmålet om debatkonferencer er der også en tydelig forskel mellem et klassisk medlemsparti som Socialdemokratiet og et nyere, mere medieori-enteret parti som Dansk Folkeparti:

Vi forsøger i højere grad at gøre den [hjemmesiden] mere interaktiv. Sådan at der også bliver en dialog med vælgerne. Eksempelvis har vi åbnet vores debatfora i forhold til vores website. Vi er – synes jeg selv – nået frem til et koncept, hvor det er relativt enkelt for en hvilken som helst bruger at deltage i debatten (Socialdemokratiet).

Jeg tror nok, at vi har lagt os fast på, at vi ikke vil have debat på hjemmesiden. Det kommer på en eller anden måde ud af kontrol. Mange af de henvendelser, vi får ved e-mails, er jo voldsomme nok i sig selv. Fra nogle af vores modstandere. [og videre i forhold til interne medlemsdebatter]. Jeg tror, at den debat kan aldrig blive intern, når den står på hjemmesiden. Når den står på en hjemmeside, så er den jo ikke længere intern. Det skulle så være, at man kunne lave nogle lukkede kredsløb. Det er da en mulighed. Men du kan godt se, at selv om det er et lukket kredsløb – det er måske kun for medlemmerne i Århus amt – så er det jo sådan, at når der er fem eller seks, der er involveret i noget, så er det ikke længere internt, så er det ikke længere lukket (Dansk Folkeparti).

Lignende eksempler kan genfindes i øvrige partiers syn på, om vælgere eller medlemmer er vigtigst som målgruppen for hjemmesiden. Det er dog tydeligt, at de fleste danske partier følger den overordnede tendens, nemlig at rette information og kommunikation ud mod den brede vælgerskare frem for særlige grupper som fx medlemmer. Den primære grund til dette er åbenlys. Hele processen med brug af internet i partierne har været genstand for en *top-down*-orienteret tænkning og topstyring, selv om den faktiske udformning af hjemmesider m.m. i reglen har været overladt til presse- og informationsmedarbejdere.

Fremstillingen vil i det efterfølgende tage udgangspunkt i de enkelte partier og vil gå fra venstre til højre i det politiske spektrum. Jeg har i fremstillingen undladt at behandle Centrumdemokraterne, Kristendemokraterne, Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet. De tre første, fordi de

alle på tidspunktet for interviewet havde svært at formulere nogle dybere tanker om deres brug af internettet. Fremskridtspartiet, fordi partiet blev splittet ugen efter mit interview (efteråret 1999), hvor folketingsgruppen meldte sig ud af partiet.

PARTIERNES DEMOKRATISKE SELVFORSTÅELSE

ENHEDSLISTEN

Enhedslisten (EL) tilhører den gruppe partier, som først for relativt nylig har anskaffet sig en hjemmeside. På tidspunktet for interviewet var tankerne omkring dens brug stadig i sin vorden. Den primære årsag til, at partiet overhovedet havde valgt at lancere en hjemmeside, var angsten for at havne i kølvandet af de øvrige partier. Man følte indførslen af hjemmesiden som noget mere eller mindre „påtvunget“, som der ikke havde været meget tid til at diskutere internt. Initiativet til at oprette en hjemmeside kom fra folketingsgruppens sekretariat, da det „sædvanligvis er dem, som besvarer eksterne henvendelser“. Set i et strategisk lys er der to ting at bide mærke i. For det første EL's stærke tilnærmelse til idealet om medlemspartiet, hvor EL lægger vægt på, at ingen „havner udenfor“, som det formuleres i interviewet:

[I baggrundsgruppen] er vi i gang med nogle diskussioner om, hvor langt vi skal gå i de muligheder, der er i det. Man skal kun gå så langt, så der stadig er en demokratisk mulighed for, at folk kan være med. Man skal ikke gå længere, end at størstedelen kan være med. Hvis vi taler internt partidemokrati.

Dette genspejles i partiets syn på debatkonferencer og chat rooms:

Vi er i gang med et forsøg med at lave nogle chat rooms for vores hovedbestyrelse og vores kommunale repræsentanter. Vi er ikke gået i gang endnu, men vi vil undersøge, hvordan det virker. Det er der en lille smule modstand imod, fordi der er mange af vores ældre medlemmer, også sådan en som mig, som ikke har det derhjemme. [...] Så derfor er der en modstand imod at afdemokratisere organisationen.

For det andet kan man konkludere, at internettet på ingen måde har forandret de demokratiske og organisatoriske traditioner i partiet. Selv om partiet er nyt i dansk politik (1990), så indlejrer det årtiers traditioner inden for de forskellige mindre venstrefløjspartier (DKP, KAP, VS og SAP) for

aktivt græsrodsdemokrati. Det vil sige, at man som medlem af Enhedslisten „fysisk“ skal virke politisk dér, hvor folk er:

Hvis man er medlem af Enhedslisten, så er det sådan set meningen, at man skal være aktiv der, hvor man er. Der er ikke meget mening for os i at have medlemmer, der bare ligger på sofaen derhjemme og kigger på enten fjernsynet eller internettet. Det er grundlaget for Enhedslisten, at folk skal gå ud og lave verden om.

Synet på medlemmerne er tydeligst i EL's vurdering af debatkonferencer, hvor partiet har valgt ikke at have åbne konferencer. Dette er dog formodentlig ikke kun dikteret af partiets demokratiske overvejelser, men også af begrænsede økonomiske ressourcer.

SOCIALISTISK FOLKEPARTI

Til forskel fra Enhedslisten har SF en ganske lang erfaring med brugen af IKT til politiske formål. Allerede i 1995 etablerede partiet det elektroniske konferencesystem Hotlips for partimedlemmer, og man var også relativt tidligt ude med en hjemmeside på internettet. Man trak i starten på de erfaringer, forskellige græsrodsorganisationer (som fx Greenpeace) havde gjort med online-systemer til kommunikation med medlemmer og sympatisører. Som i de fleste øvrige partier kom initiativet fra det centrale niveau (et medlem i Folketinget). Til forskel fra andre partier har SF imidlertid tilstræbt medlemmernes aktive deltagelse; dels ved at tildele dem retten til at bestyre debatkonferencer, dels ved retten til at deltage i partiets IKT-udvalg. Selv om partiet på tidspunktet for interviewet stadig ikke havde en klar strategi vedrørende, hvad det egentlig ønskede at opnå gennem brugen af internettet i demokratiske processer, så var der et par forhold, som trådte særlig stærkt frem. Det var for det første, at åbenhed i forhold til befolkningen var det primære formål med partiets brug af IKT. Deres konferencesystem havde på tidspunktet for interviewet med deres webmaster været begrænset til medlemmer, men dette var ved at blive revurderet:

Vi har som bekendt Hotlips, som i bund og grund er intranet. I udgangspunktet er det for SF's medlemmer og selvfølgelig ansatte. Det system vil vi med tiden åbne op, så det får en større offentlig brugerflade. [...] Vi mener faktisk, at systemet kun har en fortsat eksistensberettigelse, hvis netop en stor del almindelige borgere begynder at bruge det. Ellers kunne vi nøjes med at have to til tre konferencer internt.

At åbne alt materiale for offentligheden var således noget, som var på dagsordenen, og at åbne for ikke-medlemmers ret til internt materiale var noget, man prioriterede.

For det andet havde SF et ønske om at forbedre dialogen mellem partiet og vælgerne, fordi det var det, som „folk ønskede“, og samtidigt var noget, som ville skabe opmærksomhed omkring partiet. Man havde også en hel del erfaring med forskellige former for elektroniske debatter, både i form af de permanente debatter på Hotlips og med chats på hjemmesiden, hvor offentligheden kan stille direkte spørgsmål til ledende politikere.

Under landsmødet havde vi en chat med Holger, som var rigtig populær. Så har vi i valgkampen [folketingsvalget 1998] haft en chat med kandidaterne. På den måde tror jeg, at der er mange vælgere, der føler, at det er nemmere for dem at snakke med en politiker. Men vi snakker stadigvæk med en relativt begrænset del.

Der foregik dog også en diskussion i partiet om, hvor langt man egentlig skal gå med dialogen. Teknikken giver store muligheder for dialog, men det spørgsmål, SF stillede sig selv, var, hvordan man egentlig skulle behandle folks kommentarer og henvendelser.

Der har været lidt uenighed om feedbacken. Altså, hvad gør vi med folks kommentarer? I hvor høj grad skal vi tage dem alvorligt, og i hvor høj grad skal vi efterfølgende komme i dialog med folk, eller blot nøjes med det, de sender ind til os?

Yderligere en ambition har fra starten været at forbedre kommunikationen med partimedlemmerne. Man har dog inden for partiet stillet spørgsmålstejn ved, hvorvidt det er lykkedes. Hjemmesiden har aldrig været møntet på medlemmer, og BBS'en har mildest talt ikke haft den store interesse hos medlemmerne.

Jeg kan lige så godt sige, at der ikke er nok [brugere]. Der er en hård kerne på sådan noget som 150-200, der bruger det rigtig ofte. Som også bruger det som deres eget postsystem og bruger nogle chat funktioner og snakker sammen osv.

Skal man udelukkende vurdere partiets tanker omkring demokratisk selvforståelse ud fra deres tanker omkring IKT, så kan man se en vis tendens til, at SF på undersøgelsestidspunktet var begyndt at revurdere skellet mellem

medlemmer og ikke-medlemmer og begyndt at tænke i nye typer af (virtuel) tilknytning til partiet. I øvrige meldinger (som fx hovedbestyrelsens rapport om organisatoriske spørgsmål fra 1999) understreges dog vigtigheden af det „gammeldags“ medlemskab og rekruttering af nye medlemmer“.

SOCIALDEMOKRATIET

Socialdemokratiet har ligesom SF været en pioner på IKT-området, og på tidspunktet for interviewet var det et af de få danske partier med en nogenlunde klar strategi for, hvordan og hvorfor den ny teknologi skulle bruges. Strategien kommer således til udtryk ved, at man allerede fra starten lavede en klar adskillelse mellem informations- og kommunikationsmuligheder for medlemmer (BBS'en Netdialog) og for vælgere (hjemmeside på internettet) og i den forbindelse lagde særlig vægt på at udnytte teknologien i forhold til medlemmerne.

Det er således lykkedes nogenlunde for partiet at få IKT integreret i selve medlemsorganisationen, hvor omtrent en fjerdedel af det totale antal medlemmer på 60.000 i dag (2001) er registrerede som brugere af Netdialog. Alt andet lige er der i dette parti en klar kobling mellem partiets forståelse af sig selv som et medlemsparti og dets brug af IKT. To ting har været afgørende i den forbindelse. Det har for det første været at styrke dialogen med medlemmerne, hvilket, som følgende citat viser, ikke helt er lykkedes efter hensigten:

Netdialog giver mange muligheder. Den rent positive mulighed er, at man får en mere kvalificeret debat. Det ved jeg ikke rigtigt, om vi har set endnu. Så er der den funktion, hvor Netdialog er en ventil. Det vil sige opsparede aggressioner, hvor man et eller andet sted kan komme af med dem. Det kan så være på Netdialog. Det har vi set.

For det andet har det været et ønske om at få skåret ned i de administrative omkostninger til medlemsorganisationen:

Krumtappen i den her organisation, det er kredsformændene. Vi kan principielt ikke udsende noget på Netdialog, som vi ikke også har udsendt til kredsformændene. Der har overvejelserne gået lidt på, om vi en gang for alle skulle sige, nu fjerner vi simpelthen portoudgiften, og så køber vi x antal computere. Så stiller vi en computer hjemme hos kredsformændene. Det er så det, og så kan de så hente de informationer, der skal til.

Når det drejer sig om vælgerne, så er situationen noget anderledes. Selv om Socialdemokratiet udnytter internettet til politisk kommunikation med vælgerne i langt højere grad end andre partier, har vælgerne ikke de samme muligheder for at påvirke, som medlemmerne har. Umiddelbart har man heller ingen planer om at øge vælgernes indflydelse på bekostning af medlemmerne gennem fx mindre forpligtende „virtuelle medlemskaber“ eller lignende.

DET RADIKALE VENSTRE

Selv om Det Radikale Venstre (RV) er et lille parti med begrænsede ressourcer til politisk kommunikation, så har internettet været noget, som har haft høj prioritet i partiet. Målet for partiet har i den forbindelse været at øge partiets „synlighed“ i offentligheden, hvilket kan aflæses af den kendsgerning, at ansvaret for hjemmesiden ligger i pressesekretariatet. Desuden trækker man også det forhold frem, at partiets vælgere tilhører en gruppe, som i højere grad end andre bruger internet. Det vil sige gruppen af veluddannede.

Den overordnede strategi for hjemmesiden har først og fremmest været at tilbyde opdateret parti-information til lokale repræsentanter for partiet og medlemmer samt at give potentielle vælgere og de traditionelle „brugergrupper“ (dvs. skoleelever og studerende) adgang til information vedrørende partiet. Fokuset på medlemmer afspejles også i synet på mere interaktive former for politisk kommunikation, hvor RV's debatforum (som er en afspejling af de radikales interne nyhedsbrev) reelt kun er beregnet for medlemmer. Pressesekretæren fra de radikale udelukker dog ikke, at man i fremtiden vil se en opløsning af skellet mellem medlemmer og ikke-medlemmer.

Hjemmesiden spiller også en betydelig rolle i forhold til kommunikationen med massemedierne. Her prioriteres den overordnede pressestrategi, som er at „give medierne gode historier“. Samtidig er antagelsen så, at god presseomtale giver flere besøg på de radikales hjemmeside.

VENSTRE

Venstre var det første parti i Danmark, der etablerede en tilstedeværelse på internettet (1994). Partiet har dermed haft en længere periode end andre partier til at overveje strategier for deres hjemmeside og øvrige brug af IKT. På tidspunktet for interviewet havde de således også haft lange møder med deres leverandør af hjemmesiden (Netbureauet A/S) om, hvilken strategi

man skulle følge. Af samme grund har det været betydeligt nemmere at identificere den demokratiske forståelse, som Venstre lægger til grund for sin brug af IKT, end det har været for de andre partiers vedkommende.

For det første havde man i Venstre erkendt, at brugen af internet nok ikke var noget, som direkte flyttede stemmer. Som en konsekvens heraf har man derfor set hjemmesiden som et værktøj, primært for medlemmer og kernevælgere, og sekundært for traditionelle brugere af parti-information (dvs. journalister og studerende). For det andet havde erfaringer med elektroniske debatkonferencer på hjemmesiden påvist, at den blotte eksistens af dem havde ringe eller ingen effekt. Oprindeligt havde man opstillet som mål, at ansvarlige politikere (politiske ordførere i Folketinget mv.) skulle besvare alle kritiske kommentarer og indlæg. Dette mål viste sig dog i processen umuligt at indfri i praksis. De politisk ansvarlige betragtede i høj grad internettet som en gimmick og tog ikke indlæggene alvorligt. Ydermere konstaterede politikerne, at de fleste af dem, der deltog, var folk, der allerede i forvejen var aktive medlemmer i partiet, og man følte således, at det var spild af krudt at bruge tid på denne gruppe. For det tredje var man bevidst om den dårlige integration af internettet i medlemsorganisationen, især på det lokale niveau. Politikere på ledende poster i partiet var stadig ikke særlig interesserede i at bruge kræfter på internet, selv om de fleste lokale vælgerforeninger efterhånden havde etableret egne hjemmesider. Omvendt så var der eksempler på det modsatte, idet mange af de nye innovative tiltag, nogle gange uden for de formelle partistrukturer, kom nedefra fra lokale unge ildsjæle (som fx „Venstrenet“).

DANSK FOLKEPARTI

Det, at Dansk Folkeparti (DF) er en relativt ny aktør på den danske politiske arena, gør partiet meget interessant i denne sammenhæng, idet partiet dermed ikke i udgangspunktet kan antages at have nogle fasttømrede institutionelle rammer og rutiner, som lægger spor ud for partiets anvendelse af IKT i en politisk sammenhæng. Ikke desto mindre har partiet (især med erfaringerne fra tiden i Fremskridtspartiet in mente) gjort sig en del tanker om, hvordan internettet skal bruges, og især hvordan det ikke skal bruges. Arven fra de interne stridigheder i Fremskridtspartiet har medvirket til, at DF allerede fra starten har været opmærksom på at undgå intern splid, og partiledelsen har hele tiden ønsket at styre partiet med en fast hånd for at undgå, at „landsbytosserne“ skulle komme til at dominere.

Partiet fik forholdsvis sent en hjemmeside (juni 1997), hvilket skete efter en periode, hvor man ikke havde tillagt internettet nogen nævneværdig betydning. DF var på tidspunktet for interviewet ikke fuldt tilfreds med hjemmesiden, men følte alligevel, at den spillede en vigtig rolle i at formidle partiets politik til vælgerne. Man ønskede derfor i højere grad at bruge hjemmesiden til at tydeliggøre partiets politik, således at brugere gennem øget information nemmere skulle kunne se, hvem i partiet der er ansvarlig for hvilket politikområde mv. Det fremgik også tydeligt af interviewet, at hjemmesidens primære målgruppe er vælgerne snarere end massemedier eller medlemmer:

[Hjemmesiden] er for vælgerne. Medlemmerne ... man kan ikke sige, at vi ikke er så interesseret i medlemmerne, det er vi jo selvfølgelig. Men vi har kun knap 4.000 medlemmer, mens vi har næsten 300.000 vælgere. Så du kan godt se, at det står slet ikke mål – de 4.000 medlemmer, vi har, kan ikke engang sætte en mand i Folketinget. De stemmer på os alligevel. Vores medlemmer stemmer på DF, det behøver vi ikke gå at prædike for hinanden.

Det var også tydeligt (som nævnt i et tidligere citat), at man allerede fra hjemmesidens fødsel ikke havde til hensigt at etablere debatkonferencer; heller ikke interne konferencer for medlemmer. Så selv om partiet er nyt i dansk politik og måske ikke har gjort sig store overvejelser omkring brugen af internettet, så signalerer partiets implicite strategi i mange henseender en anden måde at forstå brugen af internettet på end den, de øvrige partier lægger for dagen. Især er det tydeligt, at DF ikke udspringer af en traditionel medlemsorganisation, men i langt højere grad er orienteret mod vælgere og medier.

Skal man forsøge at sammenfatte den ovenstående analyse af partiernes demokratiske selvforståelse, som den tager sig ud i lyset af deres internetanvendelse, så er det tydeligt, at ud af de skitserede strategier (tabel 7.1) er det især de to førstnævnte, masse- og kartelpartistrategien, der er fremtrædende blandt de danske partier. Ydermere er det tydeligt at se, at der går et skel mellem de traditionelle medlemspartier til venstre i det politiske spektrum og de mere moderne (og professionaliserede) partier til højre i spektret. De førstnævnte tager i højere grad hensyn til medlemmerne og muligheden for at skaffe flere medlemmer, mens de sidstnævnte i internettet snarere ser muligheder for en bedre kommunikation til den brede vælgerskare, og

hvor brugen af internettet synes at blive båret frem af en *top-down*-orienteret forståelse af den politiske kommunikation.

K O N K L U S I O N

Selv om partierne i dag stadig befinder sig i en *trial and error*-periode i forhold til deres implementering og brug af internettet til politisk kommunikation, kan man på baggrund af ovenstående i det mindste konkludere et par ting.

For det første, at partiernes internet-applikationer på tidspunktet for undersøgelsen næppe har revolutioneret partipolitikken, og at sandsynligheden for, at det sker engang i fremtiden, er ret lille. For det andet, at partierne nu har fået yderligere et administrativt værktøj i deres hænder, som de effektivt bruger i forhold til de „klassiske brugere“ af parti-information. I forhold til de overordnede trends i partiernes udvikling, som partiforskere tidligere har tegnet, så er internettet ikke noget, som bryder med bevægelsen i retning af mere professionaliserede partier. Hvad der er særdeles interessant i den forbindelse er, at dette tilsyneladende ikke er en bevægelse, som brugerne ønsker at se. Selv om de har ret lave tanker om den nuværende situation, så har de forhåbninger om en anden fremtid, hvor internettet revitaliserer den „klassiske demokratiske dialog“ mellem folkevalgte og folket.

For det tredje er det slående, hvor meget partiernes institutionelle rammer og demokratiske selvforståelse slår igennem i deres brug af internettet. Partier, som (stadigvæk) betragter sig som medlemspartier, tænker i højere grad på, hvordan internet kan bruges til intern kommunikation og til at integrere medlemmer, hvorimod partier med en mere „elitær“ holdning og fokus på vælgerne i højere grad ser internettet som et kampagneværktøj.

NOTE

1. Ved „institutionelle rammer“ skal her forstås både formelle institutioner som organisationsstruktur, vedtægter, og uformelle institutioner som fx ideologi, traditioner, „kultur“ og „vaner“.

LITTERATUR

- Bille, Lars (1997). *Partier i forandring. En analyse af danske partiorganisationers udvikling*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Etzioni-Halevy, Eva (1999). „Élites, Inequality and the Quality of Democracy in Ultramodern Society“. *International Review of Sociology – Revue Internationale de Sociologie*, 9, 2: 239-250.
- Gibson, Rachel, Paul Nixon & Stephen Ward (eds.) (2003). *Net Gain? Political Parties and Democracy in the Information Age*. London & New York: Routledge.
- Katz, Richard S. (1990). „Party as Linkage: A Vestigial Function“. *European Journal of Political Research*, 18:143-161.
- Katz, Richard S. & Peter Mair (1995). „Changing Models of Party Organization and Party Democracy – The Emergence of the Cartel Party“. *Party Politics*, 1,1:5-28.
- Löfgren, Karl (1999). „Danske politiske partier på Internet“, i Kim Viborg Andersen et al. (red.). *Informationsteknologi, Organisation og Forandring: Den offentlige sektor under forvandling*. København: DJØF Forlag.
- Löfgren, Karl (2001). *Political Parties and Democracy in the Information Age – The Cases of Denmark and Sweden*. Ph.d.-serien no. 5. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Löfgren, Karl & C.F. Smith (2003). „Political Parties and the Impact of New Information Communication Technologies“, in Rachel Gibson, Paul Nixon & Stephen Ward (eds.). *Net Gain? Political Parties and Democracy in the Information Age*. London & New York: Routledge.
- Orlikowski, Wanda J. (1992). „The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations“. *Organization Science*, 3, 3:398-427.
- Pedersen, Karina (2003). *Party Membership Linkage. The Danish Case*. Ph.d-serien 2003/1, København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Pedersen, Ove K. et al. (1994). *Demokratiets lette tilstand*. København: Spektrum.
- Taylor, John A. (1998). „Informatization as X-ray. What is Public Administration of the Information Age?“, i Th. M. Snellen & W.B.H.J. van den Donk (eds.). *Handbook in the Information Age*. Amsterdam: IOS Press.

FOLKETINGSMEDLEMMER OG INFORMATIONSTEKNOLOGI

JENS HOFF

INDLEDNING

Udgangspunktet for dette kapitel er, at folketingsmedlemmer, som den måske mest synlige del af den politiske elite i Danmark, grundlæggende skal varetage i det mindste tre forskellige roller: 1) Rollen som *lovgiver*. Dette er folketingsmedlemmernes rolle par excellence og den klassiske rolle, som er lovfæstet i grundlovens paragraf 41. 2) Rollen som *talerør* for deres vælgere eller for bestemte samfundsmæssige interesser. Denne rolle er ikke grundlovsfæstet. Tværtimod taler grundlovens paragraf 56 om, at den enkelte folketingsmedlem kun er bundet af sin overbevisning. Ikke desto mindre er det klassiske danske firepartisystem med senere udvidelser og modifikationer baseret på, at partierne og deres repræsentanter på tinge er i stand til at fungere som talerør for bestemte mere eller mindre veldefinerede socioøkonomiske eller regionale interesser; en rolle, som de stadig spiller på trods af opbruddet i firepartisystemet, partiernes medlemskrise mv., og som den udstrakte partidisciplin er med til at befæste. 3) Rollen som *fastsætter af den politiske dagsorden*. Denne rolle, eller evnen til at kunne sætte den politiske dagsorden og orkestrere den politiske meningsdannelse, har altid været væsentlig for folketingspolitikere, og kampen om den politiske dagsorden har altid været en væsentlig del af det politiske spil. Mange vil hævde, at denne rolle er vigtigere i dag end nogensinde før på grund af partiernes øgede karakter af *catch-all*-partier og politikkers „medialisering“ (se Pedersen et al., 2000), som bl.a. kan aflæses gennem partiernes øgede brug af mediekampanjer, PR-rådgivere og -firmaer mv. De to sidstnævnte roller kaldes i den internationale litteratur på feltet oftest henholdsvis *the delegate role* og *the trustee role* (se fx Coleman, Taylor & van de Donk, 1999; Coleman & Götze, 2002).

I dette kapitel vil der især blive fokuseret på folketingsmedlemmernes rolle som fastsættere af den politiske dagsorden (*trustee*-rollen). Det grundlæggende spørgsmål, som kapitlet forsøger at besvare, er således, hvorvidt digi-

taliseringen af folketingsmedlemmerne har styrket deres autonomi i denne rolle, dvs. forbedret deres muligheder for at sætte den politiske dagsorden, eller hvorvidt „digitaliseringen“ snarere har styrket de muligheder, som organisationer, erhvervsliv, medierne, ihærdige borgere m.fl. har for at få indflydelse på og manipulere med det enkelte folketingsmedlems forsøg på at sætte den politiske dagsorden.

Kapitlet forsøger i første omgang at nærme sig dette spørgsmål ved at se på, hvordan og i hvilket omfang moderne informations- og kommunikationsteknologi (IKT) er blevet en del af de daglige arbejdsrutiner for Folketingets medlemmer, og hvad det betyder for de politiske processer, som de er involveret i. I forlængelse heraf fokuseres der på, hvorvidt det „informationsinput“ eller den „informationspakke“, som det enkelte folketingsmedlem *modtager*, er ændret i form og indhold. Herefter ses der på, hvorvidt „informationsoutputtet“, dvs. informationsformidlingen *fra* det enkelte folketingsmedlem til hans/hendes politiske omgivelser, har ændret sig på grund af den øgede anvendelse af IKT.

Som det vil fremgå nedenfor, anvendes der både spørgeskemadata og oplysninger fra kvalitative interview til at besvare denne problemstilling. Spørgeskemadataene giver et øjebliksbillede af situationen, som den var medio 2001, og det er klart, at man ikke på dette grundlag kan konkludere noget om forandringer i forhold til en tidligere situation med ingen eller lille anvendelse af IKT. De konklusioner vedrørende forandringer, som drages i kapitlet, baserer sig derfor på de gennemførte kvalitative interview. Da disse både er relativt få (syv), og da der kan være metodiske problemer ved at få interviewpersoner til at genkalde sig en fortidig situation, er det klart, at konklusionen vedrørende styrkelsen/svækkelsen af folketingsmedlemmernes rolle som fastsættere af den politiske dagsorden må blive af tentativ karakter.

Kapitlet og den bagvedliggende forskning indgår i to forskellige forskningsprojekter. For det første er den en del af et komparativt europæisk forskningsprojekt, som udføres af et forskernetværk vedrørende „Government and Democracy in the Information Age“ (COST Action A14 workgroup 1; se www.demes.dk/gadia/gadia.htm). Som en del af dette projekt er der gennemført identiske spørgeskemaundersøgelser i syv europæiske lande (Portugal, Østrig, Tyskland, Holland, Danmark, Norge og Skotland). For det andet er forskningen bag dette kapitel delvist finansieret af Magtudredningen i forbindelse med udarbejdelsen af denne bog.

M E T O D E O G D A T A

I undersøgelsen af folketingsmedlemmernes IKT-adfærd er der som nævnt anvendt et spørgeskema suppleret med kvalitative interview. Spørgeskemaet er for størstepartens vedkommende identisk med det, der er anvendt i de andre europæiske lande, som indgår i undersøgelsen. Dette spørgeskema har sin styrke i målingen af folketingsmedlemmernes faktiske brug af forskellige former for IKT (hvad, hvor længe, hvor meget etc.). Til gengæld beskæftiger spørgeskemaet sig kun i meget lille udstrækning med holdninger og strategier i forbindelse med denne brug eller i forbindelse med IKT i almindelighed. I den danske del af projektet har vi derfor følt det nødvendigt at supplere spørgeskemadataene med et antal interview, som i særlig grad fokuserer på disse aspekter.

Spørgeskemaundersøgelsen omfatter i princippet alle folketingsmedlemmer (179 personer). Undersøgelsen gennemførtes i to runder (én rykker) i april 2001 og blev sendt til samtlige folketingsmedlemmer med almindelig post. Herudover blev spørgeskemaet sendt med e-mail til de folketingsmedlemmer, hvis e-mailadresse var umiddelbart tilgængelig.¹ Spørgeskemaet var først blevet testet på medlemmer af Århus Amtsråd, hvilket gav anledning til enkelte ændringer og en reduktion af skemaets omfang. For at introducere undersøgelsen på en fornuftig måde og i et forsøg på at maksimere svarprocenten, kontaktede vi alle gruppeformænd i Folketinget pr. brev. Brevet indeholdt en redegørelse for undersøgelsens baggrund samt en opfordring til at introducere spørgeskemaundersøgelsen for folketingsgruppens medlemmer. Et enkelt lille parti nægtede at deltage i undersøgelsen, og i alt modtog vi 93 spørgeskemaer, hvoraf 89 var udfyldt. Dette giver en svarprocent på 49,7 pct. Vi havde gerne set en højere svarprocent, men i lyset af svarprocenterne i andre spørgeskemaundersøgelser af folketingsmedlemmer må det anses for tilfredsstillende. Den relativt lave svarprocent sætter imidlertid spørgsmålstegn ved undersøgelsens repræsentativitet. Man kunne således let forestille sig, at der i undersøgelsen er en overrepræsentation af yngre mænd, hvilket ofte er tilfældet i undersøgelser af IT-brug. Dette er imidlertid ikke tilfældet. Både hvad angår alders- og kønsfordeling, er vores data repræsentative. Fordelingen mellem mænd og kvinder i vores data er således 37 pct. kvinder og 63 pct. mænd, mens den faktiske fordeling i Folketinget er 38 pct. kvinder og 62 pct. mænd. Hvad angår aldersfordelingen, er 59 pct. af medlemmerne i Folketinget 50 år eller derover, mens 41 pct. er mellem 18 og 49 år. I vores sample er 58 pct. 50 år eller derover, mens 42 pct. er under 50. Data er også repræsentative med hensyn til politiske partier. Den

faktiske fordeling af folketingsmedlemmer på henholdsvis Socialdemokratiet og Venstre var på undersøgelsestidspunktet 35 pct. versus 24 pct., hvor vores data viser en fordeling på henholdsvis 34 pct. og 26 pct. Også på de andre partier er dataene tilnærmelsesvis repræsentative, når bortses fra det lille parti, som ikke ville medvirke i undersøgelsen.

Man kan imidlertid forestille sig andre typer skævheder i vores data, som kan påvirke vores resultater. Fx kan man forestille sig, at der vil være en overrepræsentation af IKT-entusiaster i vores data. Dette er sandsynligt, men ikke noget, vi har mulighed for at kontrollere for. Imidlertid finder vi det usandsynligt, at denne skævhed er meget stærk, da vores data jo er repræsentative med hensyn til køn, alder og parti, og da andre undersøgelser har påvist en sammenhæng mellem det at være „nord“ og køn og alder. En anden sandsynlig skævhed i materialet er, at nogle af de mest kendte (og travleste) folketingsmedlemmer, bl.a. ministre, formodentligt ikke har besvaret spørgeskemaet. Da undersøgelsen er anonym, har vi imidlertid ingen mulighed for at tjekke, om dette er rigtigt. Denne sandsynlige skævhed i materialet vil imidlertid ikke have konsekvenser for vores resultater, medmindre disse „IKT-adfærd“ afviger væsentligt fra de øvrige folketingsmedlemmers, hvilket vi finder usandsynligt.

Hvad angår de kvalitative interview, havde vi oprindeligt planlagt at lave ca. ti interview på en måde, så vi fik dækket et bredt spektrum af erfaringer og holdninger til IKT. Vi forsøgte derfor at lave aftaler med medlemmer af regeringen og de større oppositionspartier, med medlemmer fra både store og små partier, med ældre og yngre, med mænd og kvinder samt med såvel IKT-talsmænd/kvinder som „almindelige“ folketingsmedlemmer. Der var imidlertid mange vanskeligheder med at få aftalt og gennemført de planlagte interview, og vi endte med syv gennemførte interview fordelt på både regering og oppositionspartier, såvel som på store og små partier (tre interview med medlemmer fra regeringspartierne, to fra oppositionen og to neutrale). Tre af interviewene var med IT-ordførere, mens resten var med „almindelige“ folketingsmedlemmer. Interviewene blev gennemført i maj og juni 2001.

I K T S O M D A G L I G T A R B E J D S R E D S K A B

Før vi går i detaljer med form og indhold i det enkelte folketingsmedlems informationsinput og -output, skal vi se på nogle grundlæggende forhold vedrørende folketingsmedlemmers daglige brug af IKT. Af tabel 8.1 fremgår

TABEL 8.1.

Hvilke former for IKT anvender du regelmæssigt i dit arbejde som MF'er? Procentdel, der svarer "meget ofte" eller "ofte"

	PCT.	N
E-mail	92	82
Internet	78	69
Intranet	42	37
Personlig hjemmeside	40	36
Nyhedsgrupper/diskussionsgrupper	11	10
Chat	7	6
Ingenting	3	3
N i alt		89

det, at det kun er tre pct. af alle folketingsmedlemmer, som ikke bruger nogen som helst form for IKT i deres arbejde som folketingsmedlemmer. Et stort flertal er regelmæssige brugere af IKT. De hyppigst anvendte funktioner er: e-mail, internet, personlig hjemmeside og Folketingets intranet, mens funktioner som nyhedsgrupper, diskussionsgrupper og chat benyttes mindre hyppigt.

Spørger man det enkelte folketingsmedlem, hvor ofte vedkommende personligt er online, svarer 83 pct. „dagligt“, og spørger man, hvor lang tid vedkommende er online ugentligt i gennemsnit, svarer 47 pct. „mere end ti timer om ugen“, mens andre 34 pct. svarer mellem to og ti timer. Ser man på, hvem der besvarer indkommende e-mails, siger 43 pct., at de besvarer alle e-mails, og 63 pct. siger, at de som oftest gør det personligt. Kun seks pct. overlader det helt til deres sekretær, mens andre 25 pct. svarer, at det er „både min sekretær og jeg“ eller „både mig selv og andre personlige medarbejdere“ (tabeller ikke vist her).

Disse tal er interessante på den måde, at de for det første viser, at IKT er blevet et uundværligt dagligt arbejdsredskab for folketingsmedlemmer i Danmark, men også, og måske mere overraskende, at folketingsmedlemmerne i meget stor udstrækning selv arbejder med teknologien og kun overlader lidt af arbejdet til andre. MF'erne har tilsyneladende kun i minimalt omfang udviklet rutiner, således at sekretærer eller andre kan aflaste dem. At dette er tilfældet, fremgår også af vores interview. I et af interviewene spørger intervieweren:

I: Så I har ikke nogle former for screeningssystemer?

MF: Nej. Når man får dagligt måske 50 e-mails, så kan det jo godt være lidt vanskeligt. ... Men altså de der kædemails, når de kommer, kan de jo være rimeligt irriterende. ... Så på et eller andet tidspunkt bliver det også relevant at stille spørgsmålet om, hvordan man laver en eller anden form for screening (IP1: 7-8).

VALG AF NYHEDSMENU OG INDHOLDET I „INFORMATIONSPAKKEN“

Går vi mere i detaljer med formen og indholdet af folketingsmedlemmernes informationsinput, kan man starte med at se på (tabel 8.2), hvilken betydning de tillægger forskellige medier, når det drejer sig om politisk kommunikation i almindelighed:

TABEL 8.2.

Vigtigheden af forskellige medier for politisk kommunikation? Procentdel, der svarer "meget vigtig"

	PCT.	N
Tv	82	73
Aviser	55	49
Radio	49	44
Internettet	11	10
Tidsskrifter	3	3

Disse tal synes at bekræfte de konventionelle mediers rolle i MF'ernes politiske kommunikation – både når det gælder input og output. Vores interview peger imidlertid på, at der er sket omfattende forandringer i den måde, disse medier bruges på. Det følgende er således typiske citater:

MF'er: ... jeg ser meget sjældent TV-avis, fordi jeg er ude til moder osv. Men så kan jeg samle det op på nettet ... Både DR og TV2 ... Jeg bruger også Ritzau og Reuter hver dag. Ritzau bruger jeg 15-20 gange om dagen (IP2: 1).

MF'er: Jeg bruger meget medierne, altså www.polinfo.dk og www.berlingske.dk. Så er jeg opdateret. Jeg kigger meget i deres databaser. De er enormt gode. Selve nyhedsdækningerne, dem følger jeg ikke. Jeg ser dem om morgenen; altså jeg har ti steder, hvor jeg automatisk ...

ti steder på min browser, som jeg lige bladrer igennem. Så har jeg lige set det hele; altså de vigtigste nyheder (IP3: 2).

Alle interview uden undtagelse viser det samme billede. De tider, hvor folketingsmedlemmerne eller deres sekretærer pløjede gennem en stak aviser eller presseklip eller tændte for radioen eller tv på bestemte tidspunkter for at få de seneste nyheder, er ved at være forbi. Nu er der tilsyneladende mange MF'ere, som foretager en selektiv nyhedsudvælgelse, som gør det fra et bredere spektrum af kilder end tidligere („Jeg bruger meget udenlandske nyhedstjenester“, IP4: 1), og på det tidspunkt, som passer dem selv. Internettet har været stærkt medvirkende til denne forandring, og ud over muligheden for at se og høre nyhederne asynkront understreger MF'erne yderligere to fordele ved at bruge internettet til nyhedsudvælgelse. For det første er internettets nyhedsservices ofte forsynet med databaser, hvilket gør det muligt at slå ældre artikler om et givet emne op og på denne måde følge og tjekke debatter. For det andet tilbyder de fleste nyhedsservicer links, som gør det muligt at dykke dybere ned i et emne, tjekke kilder mv. Herudover er der også nogle MF'ere, som bestiller nyheder direkte fra et bestemt bureau om bestemte emner, og som modtager disse pr. e-mail.

Man kan altså konkludere, at når det drejer sig om de daglige nyheder, som „konsumeres“ af det enkelte folketingsmedlem, og som udgør en stor og vigtig del af hans/hendes daglige „informationspakke“², så er denne „konsumtion“ blevet mindre afhængig af de traditionelle medier, hvad angår formen, men næppe – hvad tabel 8.2 viser – af indholdet; hvor tv stadig vurderes som den vigtigste politiske kommunikationskanal.

Det billede, som synes at tegne sig, er et billede af MF'eren som en vidende og reflekterende person, som er i stand til at zappe sig gennem „nyhedsjunglen“ og udvælge de nyheder, som han/hun synes er vigtige og brugbare.³ En mulig negativ effekt af den øgede frihed til selv at vælge kilde og tidspunkt for informationen er, at det enkelte folketingsmedlem kan forfalde til kun at søge efter og se de nyheder, som han/hun på forhånd har defineret som interessante. Dette kan afskære folketingsmedlemmet fra at se nyheder, som kan overraske eller udfordre hans/hendes verdensbillede og blokere for et bredere udsyn:

MF'er: Hvis man bruger de her intelligente agenter på nettet [søgemaskiner], så kan man netop nøjes med at få de nyheder, som man selv beder om. ... Et *worst case*-scenario er, at folk bliver mere snæversynede

og lukkede om sig selv og deres egne interesser ... (så) får vi et mere fragmenteret samfund (IP5: 5).

Om dette er en alvorlig trussel eller ej, er det endnu for tidligt at sige noget om. For MF'ere er faren dog nok minimal, da de også har mange andre informationskilder. Af tabel 8.3 fremgår det mere indgående, hvad MF'erne bruger IKT til på især input-siden:

TABEL 8.3.

Folketingsmedlemmers personlige brug af IKT i relation til folketingsarbejdet. Procentdel, der svarer, at de "meget ofte" eller "regelmæssigt" bruger IKT til følgende

	PCT.	N
Intern kommunikation (andre folketingsmedlemmer, partimedlemmer, personale) (især e-mail)	78	69
Ekstern kommunikation med vælgerne (via e-mail)	65	58
Indhentning af generel information (via internet)	60	53
Måltrettet søgning efter emner eller personer (via internet)	57	51
Ekstern kommunikation med andre (presse, organisationer m.fl.)	57	51
Politisk kampagne	26	23

Denne tabel giver os ikke en rangordning af brugen af forskellige IKT-funktioner. Ikke desto mindre er tallene en indikator på, at noget af det, som MF'erne især bruger informationsteknologien til, er intern og ekstern e-mailkommunikation og søgninger mv. på internettet.

Ser vi på indholdet af de e-mails, som det enkelte folketingsmedlem modtager, synes dette at bekræfte billedet af IKT som et dagligt arbejdsredskab for MF'ere. E-mails fungerer som substitut for breve, telefonsamtaler og møder i forskellige sammenhænge.⁴ Vores interview peger i den samme retning. Ser man fx på, hvor mange e-mails MF'ere modtager om ugen, er der 36 pct., der modtager over 100 mails om ugen.

Det bemærkelsesværdige i tabel 8.4 er, at de kategorier, som scorer højest, er de kategorier, som har at gøre med folketingsmedlemmets særlige politiske område eller med nationale politiske emner i almindelighed, og at kategorierne „politisk lobbyvirksomhed“, „presse-/mediekontakt“ og „spørgsmål/feedback/kritik fra borgerne“ scorer så relativt lavt. Dette understreger, som allerede påpeget, at mange af de e-mails, som det enkelte folketingsmedlem modtager, har at gøre med medlemmets daglige interne

folketingsarbejde, mens en relativt mindre del kan betegnes som forsøg på politisk påvirkning af MF'eren.

En anden måde, som folketingsmedlemmet kan påvirkes på, er gennem virtuelle debatter. I spørgeskemaet har vi spurgt MF'ere om, hvorvidt de har deltaget i organiserede debatter eller chats på nettet. 73 pct. svarer nej eller har ikke besvaret spørgsmålet. Resten, 27 pct., svarer bekræftende.

TABEL 8.4.

Indholdet af de e-mails som folketingsmedlemmer modtager. Andel, der svarer "meget ofte"¹

	PCT.	N
Spørgsmål vedrørende dit/dine politiske områder	48	43
Nationale politiske emner	43	38
Emner, der drejer sig om dit parti	36	32
Spørgsmål/feedback/kritik fra borgere	21	19
Presse-/mediekontakt	16	14
Politisk lobbyvirksomhed fra interesseorganisationer o.l.	7	6
Emner, der vedrører forhold i din valgkreds	5	4
Bestilling af informationsmateriale	5	4
"Mudderkastning"	5	4
Reklamer	3	3

1. Spørgsmålsformulering: Angiv venligst hvor ofte indholdet relaterer sig til en eller flere af kategorierne nedenfor.

AT OMGÅ DE KONVENTIONELLE MEDIER

Hvis vi vender blikket mod folketingsmedlemmernes informationsoutput, er der to IKT-funktioner, som har en fremtrædende plads i vores interview. Den ene er den personlige hjemmeside, og den anden er mailinglister (se også Norris, 2000).

Med hensyn til personlige hjemmesider er der 28 pct. af folketingsmedlemmerne, som siger, at de har en hjemmeside med eget domænenavn. Andre 17 pct. siger, at de har en hjemmeside i forbindelse med deres partis hjemmeside, mens fem pct. siger, at de har en hjemmeside på et andet website. Resten, omkring 50 pct., siger enten, at de ikke har nogen hjemmeside (46 pct.) eller har ikke besvaret spørgsmålet (tabel ikke vist her). Der er relativt få besøg på de fleste af disse hjemmesider, men antallet af besøg varierer kraftigt fra det ene folketingsmedlem til det andet og over tid. På trods heraf

ser de fleste af de MF'ere, som har en personlig hjemmeside, denne som et meget vigtigt instrument i formidlingen af deres politiske synspunkter og forventer sig meget af hjemmesiden fremover. Der er således 13 pct. af de MF'ere, som har en personlig hjemmeside, som vurderer den som „absolut nødvendig“, andre 32 pct. mener, at den er „meget nyttig“, mens yderligere 32 pct. finder den „nyttig af og til“ (tabel ikke vist).

Der er flere forskellige grunde til, at de MF'ere, for hvem det er relevant, anser deres hjemmeside for meget vigtig. Den væsentligste begrundelse synes dog at være, at den giver vedkommende en mulighed for at præsentere sine politiske synspunkter på den måde, som han/hun selv foretrækker. MF'erne er særdeles bevidste om, at en hjemmeside giver dem lejlighed til selv at styre deres eget informationsoutput, og at de herved kan undgå de „redaktionelle filtre“, som findes i andre medier. Prøv bare at lytte til disse folketingsmedlemmer:

Vi er meget bevidste om, at [hjemmesiden] er et sted, hvor vi får folk direkte i tale, hvor det [man siger ellers] bliver redigeret til ukendelighed af andre kræfter (IP6: 1).

Der er sket den ændring, at vores kommunikation med vælgerne er blevet meget mere direkte. Vi er gået uden om det filter, som journalister tit og ofte kan være, og kommunikerer meget mere på vores præmisser med vælgerne via hjemmesider, e-mailservicer, nyhedsbreve, som brugerne selv kan klikke sig på og af (IP5: 6).

Mit billede er, at det er min personlige kommunikationsvej ud til mange mennesker (IP1: 16).

Vi vil i meget højere grad selv blive informanter. Altså vores hjemmesider bliver informationscentre (IP3: 9).

Det sidste citat refererer direkte til et rolleskift, som mange folketingsmedlemmer kan nikke genkendende til. At blive en informant eller „nyhedsagent“ betyder, at det enkelte folketingsmedlem selv må påtage sig en meget mere aktiv rolle som skaber af information og nyheder end tidligere: „Vi skal være langt mere aktive ... Vi kan ikke bare sætte os ned og vente på, at TV-avisen kommer forbi med et kamera“ (IP5: 6).

Det betyder også ændringer i MF'ernes tidsforbrug, idet det at skabe

information selv er tidskrævende. Men mange ser det som umagen værd, og en af de interviewede MF'ere er endog af den opfattelse, at dette arbejde har en positiv afsmittende effekt på hans arbejde i Folketinget.

Det typiske indhold på et folketingsmedlems hjemmeside er en personlig præsentation (et CV) og vedkommendes politiske synspunkter og visioner, pressemeddelelser, taler, artikler og evt. et nyhedsbrev. Tendensen er, at de MF'ere, som har personlige hjemmesider, lægger *alt*, hvad de offentliggør, ud på siden. Der synes at være to grunde til denne „inkludativstrategi“. For det første er det en måde, hvorpå MF'eren kan dokumentere sit parlamentariske arbejde. For det andet skaber det åbenhed omkring medlemmets eget arbejde og Folketingets arbejde i almindelighed:

MF'er: Filosofien er den, at det jo også er en måde at dokumentere sit arbejde på ... det hele bliver lagt ud [på hjemmesiden] ... men det gør også, at der kommer en åbenhed, når folk kan gå ind og se alt muligt om, hvad man egentligt arbejder med (IP1: 11).

De forskellige MF'ere, som har personlige hjemmesider (med eget domænenavn), kan således siges at have mere eller mindre veludviklede strategier for, hvordan de vil bruge den. Nogle af Folketingets partier har også eksplicitte strategier for, hvordan de ønsker, at MF'erne skal bruge deres personlige hjemmesider, og for partiets hjemmeside og for relationen mellem de to. Et godt eksempel er Socialdemokratiets strategi, som går ud på, at alle socialdemokratiske MF'ere har (får) en standardhjemmeside, som genereres „automatisk“. Det enkelte folketingsmedlem kan så, hvis han/hun ønsker det, udvide den, tilføje nye applikationer etc. (Nogle socialdemokratiske MF'ere har personlige hjemmesider med eget domænenavn ved siden af. Dette ses ikke som et problem). Partiets hjemmeside er så forbeholdt politiske nyheder, nyhedsbreve, artikler, informationer fra MF'ere og MEP'ere, permanente debatter vedrørende forskellige emner, informationer om partiet, en medlemsservice og en særlig service for studerende og skoleelever. Gældende fra efteråret 2000, hvor den nye hjemmesidestrategi trådte i kraft, er der også kommet et antal kampagnetemaer til. Det er aktuelle politiske temaer, som kører en måned ad gangen, og som lanceres sammen med korte chats (en time) med prominente Socialdemokrater. Denne funktionelle arbejdsdeling mellem MF'ernes egne hjemmesider og partiets hjemmeside kombineret med partiets offensive hjemmeside-strategi synes at have båret frugt⁵:

MF'er: Vi ... ville se, om det havde en effekt på den måde, vi er i stand til at sætte dagsordenen gennem [de konventionelle] medier. Og nu, efter vi har lavet en evaluering, kan jeg sige med sikkerhed, at det har haft en bemærkelsesværdig effekt (IP6: 15).

En anden IKT-funktionalitet, som i al fald nogle MF'ere er meget opmærksomme på, er muligheden af at bruge mailinglister til at komme i kontakt med bestemte vælgersegmenter, alle/udvalgte dele af partimedlemmerne m.fl. Sammenlignet med fx USA eller England er denne funktionalitet endnu ikke særlig udviklet i Danmark, men både MF'ere og partier er ved at forberede sig på at anvende denne mulighed meget mere intensivt i fremtiden. Nogle MF'ere/partier sender allerede regelmæssigt nyhedsbreve ud til personer, som har tilmeldt sig en mailingliste, og i alt fald nogle af Folketingets partier indsamlede e-mailadresser og mobiltelefonnumre for at bruge dem i den seneste valgkamp og formodentlig også med henblik på at bruge dem aktivt i kommende kampagner og valgkampe.

Både personlige hjemmesider og mailinglister anvendes imidlertid stadig i meget stor udstrækning som „reklamesøjler“; dvs. informationsflowet er envejs, og internettets interaktive muligheder anvendes kun i ringe grad. Alligevel er der nogle MF'ere, som understreger lige præcis disse interaktive muligheder, og som ser især e-mails og mailgrupper som en særdeles god måde at holde kontakt med eller være i kontinuerlig dialog med deres baggrundsgrupper på:

... jeg kan arbejde med (mine) baggrundsgrupper på den måde. Det har altid været et problem at få dem involveret ordentligt (IP3: 4).

Jeg tror, at vi vil se flere politikere, der bruger aktive borgere som baggrundsgrupper, hvor de aktive borgere både kan være internt i partierne, men også eksterne, som man bruger til at prøve ideer af, og som man også bruger til at få sit budskab ud hurtigere. Sådan at de meningsdannere, der er i lokalsamfundene, får orientering direkte fra politikerne i stedet for at skulle ind på det lokale egnblad (IP5: 9).

F R E M T I D S P E R S P E K T I V E R

I spørgeskemaet er der to spørgsmål om, hvordan MF'eren forestiller sig den fremtidige udvikling og brug af IKT i politik. Det ene er et åbent spørgsmål, hvor MF'eren blev bedt om at skrive et par linjer om, hvordan han/hun forventer at bruge IKT i sit fremtidige politiske arbejde. Det andet

spørgsmål drejer sig om stillingtagen til et antal udsagn om IKT's mulige „effekter“ på politikken og demokratiet i fremtiden.

Omkring halvdelen af de MF'ere, som har besvaret spørgeskemaet, har også besvaret det åbne spørgsmål. Hovedlinjen i besvarelserne er bemærkelsesværdig ens og fokuserer på de tre følgende funktionaliteter:

- Videreudvikling af den personlige hjemmeside.
De fleste vil gerne forbedre deres personlige hjemmeside med videoklip og lyd. Der er også mange, som gerne vil have en FAQ-funktion (*frequently asked questions*) på hjemmesiden. Dette ses som noget, der med stor sandsynlighed kan lette MF'erenes arbejdsbyrde, idet mange „trivielle“ henvendelser vil kunne blive besvaret på denne måde.
- Elektronisk nyhedsbrev.
Mange MF'ere vil gerne være i stand til at udsende deres eget „skræddersyede“ nyhedsbrev til „interesserede vælgere“. Af denne grund er der mange MF'ere, som opbygger mere eller mindre avancerede mailinglister/databaser med e-mailadresser til dette formål.
- Nyhedsgrupper, debatfora og chats.
Nogle MF'ere vil gerne (videre)udvikle nyhedsgrupper, debatfora og chats inden for deres parti, mens andre ser det som vigtigere at gøre sådanne virtuelle platforme så åbne som muligt for derved at involvere aktive og interesserede borgere. I forbindelse med udviklingen af sådanne interaktive applikationer er der nogle MF'ere, som taler om muligheden for „virtuelle høringer“ eller „virtuelle paneler“; (repræsentative?) grupper af borgere eller partimedlemmer, som meget hurtigt kan konsulteres vedrørende bestemte ideer eller forslag, hvilket kan give MF'eren en fornemmelse for den offentlige mening om et bestemt spørgsmål.

Disse fremtidsforestillinger er hverken særligt visionære eller specielt innovative. På den anden side kan man sige, at de afspejler en rimelig viden om de muligheder, som IKT tilbyder, og en pæn tillid til, at IKT rummer en række potentialer i relation til politiske processer. Set i et demokratisk perspektiv afspejler de fremsatte ideer en vis tvetydighed. Hvor nogle MF'ere lægger mest vægt på, at IKT kan være med til at styrke mulighederne for at sprede deres eget budskab, hvilket basalt skal foregå som en envejs *top-down*-proces, er der andre, der i højere grad understreger IKT'ens interaktive muligheder og fokuserer på vigtigheden af en øget dialog og input „nedefra“.

Denne grundlæggende positive holdning, som MF'erne har til en øget

brug af IKT i den politiske kommunikation, kommer også til syne i svarene på de nævnte udsagn. Som det fremgår af tabel 8.5, forventer MF'erne, at IKT vil have en positiv effekt på mange aspekter af demokratiet. Kun når det drejer sig om, hvorvidt „IKT medfører fare for ukontrolleret offentliggørelse af synspunkter fra ekstreme højre- eller venstrepolitikere“, og om, hvorvidt „IKT vil gøre kløften mellem 'informationsrige' og 'informationsfattige' større“, er den en overvægt af negative forventninger. Disse emner udgør naturligvis kun et begrænset udvalg af mulige antagelser om IKT's „effekter“ på demokratiet. Alligevel er det vores opfattelse, at den generelle tendens i svarene er væsentlig. Dette fordi forventninger til fremtiden, som deles af et tilstrækkeligt stort antal personer (og særligt centrale beslutningstagere), har en tendens til at blive selvopfyldende profetier.

TABEL 8.5.

Forventninger til IKT's effekter på politik og demokrati¹

SPØRGSMÅL	PDI
IKT vil gøre det nemmere at distribuere politisk information til særlige vælgergrupper	+77
IKT vil forbedre den interaktive dialog i det politiske system; særligt mellem valgte repræsentanter og borgere/vælgere	+62
IKT vil gøre kløften mellem "informationsrige" og "informationsfattige" større	+61
IKT vil føre til et bredere spektrum af emner på den politiske dagsorden	+42
IKT vil medvirke til, at flere borgere end nu vil deltage i politik	+28
IKT vil skabe nye demokratiske praksiser; fx mulighed for elektronisk afstemning ved valg og folkeafstemninger	+17
IKT medfører fare for ukontrolleret offentliggørelse af synspunkter fra ekstreme højre- eller venstrepolitikere	+10
Selv om der er meget medieopmærksomhed på IKT, vil IKT sandsynligvis ikke få nogen egentlig betydning for politik eller politiske processer	-38

1. Tabellen viser Percent Difference Index, PDI, dvs. pct. positive svar minus pct. negative svar

Det er i øvrigt interessant, at disse holdninger deles af parlamentsmedlemmer i de øvrige seks lande, der har deltaget i det ovennævnte europæiske forskningsprojekt, på trods af at parlamentsmedlemmernes brug af og erfaringer med IKT varierer kraftigt landene imellem. Den mest nærliggende forklaring herpå er, at:

parlamentsmedlemmer, som en del af den europæiske elite, ligger under for eller aktivt er med til at skabe en forestilling om informations- og kommunikationsteknologiens positive effekter i både økonomisk og demokratisk henseende (Hoff, 2003: 167).

K O N K L U S I O N

Hvad enten danske folketingsmedlemmer har erkendt det eller ej, så har deres (øgede) brug af IKT medvirket til kraftige forandringer i deres daglige arbejdsrutiner og tidsforbrug. IKT er blevet et uundværligt dagligt arbejdsredskab for næsten alle folketingsmedlemmer. Samtidig er der et forbløffende stort antal folketingsmedlemmer, som personligt betjener teknologien, og som fx selv besvarer en stor del af deres e-mails.

En væsentlig del af „informationsinputtet“ til det enkelte folketingsmedlem består af de daglige nyheder. Disse modtages nu ret uafhængigt af de konventionelle medier, i det mindste hvad angår formen. Der er således mange folketingsmedlemmer, som ser tv og lytter til radio over internettet, og som også udnytter muligheden for at læse og se nyheder fra nyhedsbureauerne (Ritzaus, Reuters) og fra udenlandske nyhedsstationer (CNN, BBC og andre) og aviser. Hvad angår de modtagne e-mails synes størstedelen af dem at have forbindelse med folketingsmedlemmernes daglige arbejde i Folketinget og deres parti, hvorimod en relativt lille andel synes at komme fra organisationer, der udfører lobbyarbejde, eller fra kritiske og aktive borgere. En anden form for informationsinput sker igennem organiserede debatter eller „chats“ med borgerne i forskellige fora på internettet. Kun 27 pct. af folketingsmedlemmerne har deltaget i sådanne aktiviteter.

Ser man i stedet på folketingsmedlemmernes informationsoutput, er der to anvendelser af IKT, som spiller en fremtrædende rolle. Den ene er den personlige hjemmeside, og den anden er mailinglister. Omkring 50 pct. af folketingsmedlemmerne har en eller anden form for hjemmeside; og i det mindste de 28 pct., som har en personlig hjemmeside med eget domæne navn, anser hjemmesiden som et meget væsentligt redskab i formidlingen af deres synspunkter. Disse folketingsmedlemmer er meget bevidste om den måde, hvorpå en hjemmeside gør det muligt for dem at styre deres eget informationsoutput og herigennem undgå de „redaktionelle filtre“, som er indbygget i andre medier. Et aktivt arbejde med en personlig hjemmeside kræver dog, at folketingsmedlemmet selv bliver en „nyhedsagent“, og selv aktivt går ind i skabelsen af sine personlige informationer/nyheder.

Når det drejer sig om mailinglister eller listservers, er denne funktionalitet svagt udviklet i Danmark, selv om nogle folketingsmedlemmer/partier allerede udsender nyhedsbreve via mailinglister til personer, som har meldt sig til listen. Både partier og enkelte folketingsmedlemmer opruster imidlertid i øjeblikket på dette område og indsamler e-mailadresser og mobiltelefonnumre til brug i kommende politiske kampagner og valgkampe. Andre folketingsmedlemmer, som har blikket rettet mere mod græsrodderne, synes i højere grad at understrege de interaktive muligheder i IKT og forsøger at bruge især gruppe-e-mails som en måde at føre en kontinuerlig dialog med deres baggrundsgrupper på.

Ser man på, hvad folketingsmedlemmerne forestiller sig med hensyn til den fremtidige udvikling og brug af IKT, er der store lighedspunkter mellem disse forestillinger. De fleste forestiller sig at udvikle deres personlige hjemmeside ved fx at tilføje den levende billeder og lyd. Mange vil også gerne blive i stand til at maile „skræddersyede“ nyhedsbreve til sympatiserende vælgere og at udvikle og deltage i nyhedsgrupper, debatfora og chats på forskellige hjemmesider og portaler. Selv om disse overvejelser over deres fremtidige anvendelse af IKT ikke er særlig innovativ, afspejler de på den anden side en øget viden om de muligheder, som IKT tilbyder, og en stærk tiltro til informationsteknologiens potentialer i politiske og demokratiske processer.

Skal man på denne baggrund forsøge at svare på det grundlæggende spørgsmål, som blev stillet i indledningen, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt „digitalisering“ af folketingsmedlemmerne har styrket dem i deres rolle som fastsættere af den politiske dagsorden, er der forskellige forhold, man kan fokusere på.

For det første synes IKT således at give det enkelte folketingsmedlem et øget antal valgmuligheder. Dette gælder, hvad enten det drejer sig om at bestemme, fra hvilken kilde og i hvilken form ens informationsinput skal komme, eller på hvilken måde man vil sprede sine ideer. I begge tilfælde er mulighederne for at omgå de konventionelle medier og deres „redaktionelle filtre“ forbedret, og det samme gælder mulighederne for en mere direkte kontakt med vælgere, partimedlemmer m.fl. Mange folketingsmedlemmer er klar over denne situation og forsøger nu, på en aktiv og oplyst måde, at bruge IKT til at styrke og udbygge denne kontakt. På denne måde kan man sige, at digitaliseringen af folketingsmedlemmerne potentielt har styrket deres autonomi i forhold til selv at kunne sætte den politiske dagsorden. Om dette potentiale så kan omsættes, er afhængig af en lang række andre forhold, bl.a. den måde, de „traditionelle“ medier reagerer over for denne

udfordring. Endelig vil en egentlig konstatering af, om IKT har den postulerede effekt kræve eksempelvis en analyse af, hvordan forskellige politiske sager er blevet håndteret af forskellige medier og medieaktører eller repræsentative receptionsanalyser.

I forhold til bedre at kunne udnytte den autonomi, som IKT potentielt stiller til rådighed, mangler der imidlertid stadig hos de fleste folketingsmedlemmer nogle mere eksplicit strategiske overvejelser over brugen af IKT i forhold til vælgere, partimedlemmer, baggrundsgrupper, pressen m.fl. De fleste folketingsmedlemmer synes således stadig at være ret uafklarede med hensyn til, om hovedvægten i deres kommunikation med de politiske omgivelser skal baseres på en elitistisk envejskommunikation eller på en mere deliberativ tovejsdialog; dvs. om de skal forfølge en „demo-elitistisk“ eller en „neo-republikansk“ strategi.⁶

NOTER

1. Det er bemærkelsesværdigt, at antallet af e-mailadresser på folketingsmedlemmer på Folketingets hjemmeside er blevet reduceret betragteligt, fra vi lavede en analyse af Folketingets hjemmeside i november 2000 og frem til spørgeskemaundersøgelsen startede. På nuværende tidspunkt er der kun omkring 40 e-mailadresser på hjemmesiden. Denne reduktion hænger formodentlig sammen med de *overload*-problemer, som diskuteres nedenfor.
2. Præcis hvor stor en del ved vi ikke, da vi ikke har spurgt til det relative omfang af informationer modtaget fra forskellige kilder. Der er derfor tale om et subjektivt indtryk fra interviewene.
3. Dette har sandsynligvis også noget at gøre med MF'ernes høje uddannelsesniveau. Der er således 57 pct. af MF'erne, der har en studentereksamen sammenlignet med 18 pct. i befolkningen som helhed. 34 pct. af MF'erne har en akademisk uddannelse mod fire pct. i befolkningen som helhed (Folketinget, 1998).
4. „... (det er) ikke nødvendigvis en revolution, at man kan skrive en e-mail i stedet for et brev, men det er bare så meget lettere ... at komme i kontakt med folk. Det bliver så meget hurtigere“ (IP6: 6).
5. En del af strategien er også en organisering af hjemmesidens redaktion. Partiets hjemmeside har således nu en egentlig redaktion. Der er også fastlagt en procedure for kampagner eller ændringer på hjemmesiden. Denne starter nu med en politisk fase,

hvor visse partimedlemmer, partiets pressechef og andre personer fra partiets sekretariat deltager. Når de politiske ideer er klar, involveres partiets reklamebureau, og når de er klar med et koncept, kobles et internetfirma på, som så står for det faktiske design eller de faktiske ændringer.

6. Se kapitel 2 ovenfor for en nærmere redegørelse for disse strategier. Se også Hoff, Horocks & Tops (2000).

LIT T E R A T U R

Coleman, Stephen, John Taylor & Wim van de Donk (eds.) (1999). *Parliament in the Age of the Internet*. Oxford: Oxford University Press.

Coleman, Stephen & John Götze (2002). *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London: Hansard Society.

Folketinget (1998). *Information fra Folketinget 4. juni 1998*.

Hoff, Jens (2003). „Informationsteknologiens demokratiske potentialer: europæiske parlamentsmedlemmers holdninger til ny teknologi“, pp. 141-170 i Kasper Lippert-Rasmussen (red.). *Der må da være en grænse! Om holdninger til ny teknologi*. København: Museum Tusulanums Forlag.

Hoff, Jens, Ivan Horrocks & Pieter Tops (eds.) (2000). *Democratic Governance and New Technology*. London & New York: Routledge.

Norris, Pippa (2000). „Democratic divide? The Impact of the Internet on Parliaments Worldwide“. Paper presented at the Political Communications Panel at the American Political Science Association annual meeting, Washington DC, 31st August-2nd September.

Pedersen, Ove Kaj et al. (2000). *Politisk journalistik*. Århus: Forlaget Ajour, Danmarks Journalisthøjskole.

INDLEDNING

I forrige kapitel så vi på folketingspolitikernes brug af IKT og på, hvorvidt brugen af IKT har ændret balancen mellem deres rolle som interesserrepræsentanter og dagsordensættere. Men hvordan placerer Folketingets hjemmeside sig i denne sammenhæng, og har den overhovedet nogen betydning for det enkelte folketingsmedlems kommunikation med vælgerne, for vælgerne muligheder for tilegnelse af relevant politisk information og for deres politiske deltagelse?

Folketingets hjemmeside tillægges fra forskellig side et betydeligt demokratisk potentiale. I en brugerundersøgelse (se nedenfor) af hjemmesiden foretaget i 1999 står der således, at:

Folketinget arbejder med en videreudvikling af www.folketinget.dk, hvor målsætningen er at give webstedet *en endnu mere central placering i Folketingets kommunikation med omverdenen*.

og videre, at:

Formålet med Folketingets websted er at skabe en *større åbenhed* om Folketingets arbejde og *lettere adgang* til de dokumenter, der danner grundlag for det lovgivende og parlamentariske arbejde (Folketinget, 1999: 3, egne kursiveringer).

Hjemmesiden er desuden ved forskellige lejligheder blevet fremhævet som en af de bedste hjemmesider blandt de europæiske parlamenters (AMSU, 1999; Friis, 1997), og siden er blandt de kun 14 hjemmesider, der modtog topscoren 5 @ i Forskningsministeriets vurdering af over 800 offentlige hjemmesider.

Andre har dog drysset malurt i bægeret og peget på, at Folketingets hjemmeside er svært tilgængelig som oplysningssted for borgerne og ikke indbyder til politisk deltagelse, hvorved muligheden for at bruge IKT som

løftestang for øget politisk deltagelse forpasses. I en tidligere analyse af Folketingets hjemmeside konkluderes det således, at:

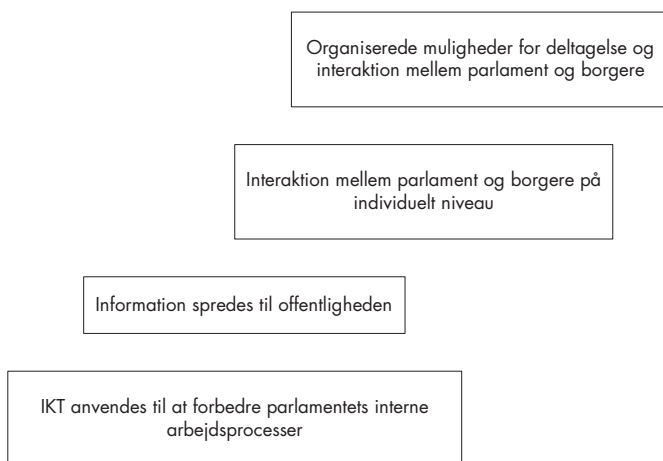
... Folketingets hjemmeside har haft en meget lille effekt på det repræsentative demokrati, når det drejer sig om at øge den folkelige deltagelse og give politisk interesserede borgere nye indflydelsesmuligheder (Löfgren, Andersen & Sørensen, 1999: 502).

Vi skal i dette kapitel se på, hvilken af de to fortolkninger, der er mest belæg for. Dette skal vi gøre dels ved at se på, hvor Folketingets hjemmeside placerer sig på den såkaldte „informatiseringsstige“ udviklet af Bellamy og Raab (1999), dels ved at se på anvendelsen og brugen af hjemmesiden i forhold til de demokratimodeller, der blev diskuteret i kapitel 2, i et forsøg på at vurdere, hvilken demokratiopfattelse og hvilken demokratisk praksis Folketingets hjemmeside understøtter.

Bellamy og Raabs informatiseringsstige tager udgangspunkt i Arnsteins (1969) velkendte „deltagelsesstige“ (*ladder of participation*), som han præsenterede for at demonstrere den væsentlige forskel mellem form og indhold i demokratiske processer. Arnsteins stige består af otte trin, som går fra et niveau, hvor politikere og forvaltere manipulativt forsøger at „uddanne“ offentligheden til at acceptere deres egne præferencer, gennem et niveau med envejsspredning af information, et niveau med forsøg på ægte konsultation af borgerne og til niveauer med stadig bedre muligheder for ægte

FIGUR 9.1.

Bellamy og Raabs "informatiseringsstige"



partnerskaber mellem politikere/forvaltere og borgere, mægtig/myndiggørelse af borgerne og borgerkontrol. Disse otte trin har Bellamy og Raab reduceret til fire trin, som illustrerer mulighederne for at bruge IKT i en parlamentarisk demokratisk sammenhæng. Parallelt med Arnsteins model kan stigen bruges til at illustrere forskellen mellem brug af IT til overvejende at styrke statens effektivitet i forskellige sammenhænge og brugen af IT som „borgerteknologier“.

På det nederste trin er placeret IKT-anvendelser, som hovedsagelig tager sigte på at forbedre parlamentets egen produktivitet, effektivitet, indflydelse og prestige. Dette kan være vigtige forbedringer for parlamentsmedlemmer, men har sjældent større betydning for borgernes muligheder for deltagelse. Det kan være fx intranet med adgang til arkiver, bibliotek og forskningsressourcer. På det næstnederste trin findes IKT-anvendelser, som tager sigte på en spredning af information til offentligheden gennem fx internet eller kabel-tv. På næstøverste trin placeres IKT-anvendelser, som indebærer kommunikation mellem borgerne som individuelle deltagere i den demokratiske proces og parlamentsmedlemmer. På det øverste trin findes IKT-anvendelser, som tilbyder borgerne muligheder for at deltage direkte og mere kollektivt i politikens „input“-proces gennem eksempelvis debatfora, online konsultationer, chat og lignende.

M E T O D E O G D A T A

Denne undersøgelse af Folketingets hjemmeside baserer sig for det første på iagttagelse og analyse af hjemmesiderne under det danske Folketings internetdomæne (www.ft.dk). Heri er ikke inkluderet de internetdomæner, som hovedsitet (www.ft.dk) har links til. Den første iagttagelse og analyse af websitet blev foretaget i perioden oktober til december 2000. I juli 2002 blev det konstateret, at sitet formmæssigt ikke havde undergået de store forandringer i den mellemliggende periode. I forbindelse med Folketingets åbning 1. oktober 2002 fik sitet dog en ny forside, som er nærmere beskrevet nedenfor. Denne side er dog kun et slags „klistermærke“ oven på den tidligere eksisterende struktur, som er uændret. Ændringen pr. 1. oktober 2002 har derfor ikke givet anledning til andre ændringer i analysen end de, der vedrører selve indgangssiden på websitet.

Resultaterne af analysen findes både i teksten nedenfor og i appendiks 1, som rummer en systematisk beskrivelse af www.ft.dk ud fra 15 kriterier, som også er anvendt i et komparativt europæisk projekt om parlamenters

hjemmesider og parlamentsmedlemmers brug af IKT (COST Action A14 „Government and Democracy in the Information Age“; se www.demes.dk/gadia/gadia.htm). Disse kriterier inkluderer de såkaldte AMSU-standarder (Amsterdam-Maastricht Summer University. Se appendiks for anvendelse og omtale af disse).

Herudover er foretaget fire kvalitative interviews med henholdsvis en journalist (en professionel bruger), en studerende (almindelig, regelmæssig bruger), IKT-talsmanden for partiet Venstre (på daværende tidspunkt i opposition) samt webmasteren for www.ft.dk. Meningen med disse interviews var at perspektivere beskrivelsen af hjemmesiden ud fra de 15 kriterier samt at få en dybere forståelse af forskellige aktørgruppers opfattelse af hjemmesidens brugbarhed og gennemslagskraft. Desuden har vi genbrugt seks interviews fra 1999, foretaget i forbindelse med et forskningsprojekt, som omfattede Folketingets hjemmeside. Disse interviews omfatter Folketingets daværende formand, en centralt placeret minister, en embedsmand, en journalist m.fl.¹

Herudover indgår en brugerundersøgelse af Folketingets hjemmeside i vores materiale. Undersøgelsen er foretaget i december 1999 af firmaet Znaïl i samarbejde med Folketingets administration. Den omfatter 3.234 brugere og er tilgængelig på Folketingets hjemmeside (Folketinget, 1999). Endelig har vi brugt statistik over antal besøg mv. på Folketingets web fra åbningen af hjemmesiden i oktober 1997 og frem. Denne statistik er tilgængelig sammesteds.

INDHOLDET AF HJEMMESIDEN

Folketingets hjemmeside blev åbnet i oktober 1997. Antallet af *daglige* brugere har været konstant stigende og lå i 2002 (gennemsnit af månederne januar-december) på ca. 5.500. Rygraden i hjemmesiden udgøres af en stor database over alle de dokumenter, som er indgået i lovgivningsprocessen i de forskellige folketingssamlinger siden 1997 (men ikke selve lovene). Herudover indeholder hjemmesiden, som det vil fremgå i detaljer nedenfor, oplysninger om Folketinget og dets medlemmer, det danske folkestyres historie, de politiske beslutningsgange mv.

Klikker man sig ind på www.ft.dk, mødes man af en hjemmeside, som har en tredelt struktur. Til venstre er der en kalender, der viser indeværende måned, i midten er der en kolonne, der viser forskellige nyheder fra Folketingets arbejde, og til højre er der en oversigt, hvor man dels kan

klikke sig ind på Folketingets og andre relevante organisationers netsteder. Der er desuden på siden mulighed for at vælge, om man vil fortsætte sin tur på hjemmesiden på dansk eller engelsk, idet engelsk er det eneste fremmedsprog, det er muligt at vælge.

Fra kalenderen kan man klikke videre og se, hvilke udvalgs møder der finder sted den pågældende dag, og hvilke lovforslag de behandler. Desuden kan man se, hvilke andre aktiviteter der finder sted i Folketinget den pågældende dag. I nyhedskolonnen kan man klikke videre og læse mere om den pågældende nyhed, og fra oversigten til højre kan man klikke ind på fx grundlovsdebatten eller ombudsmanden samtidigt med, at der er links til netsteder uden for Folketinget, som fx de politiske partiers hjemmesider og ministerierne. Øverst på forsiden er der en bjælke med kategorierne „Om Folketinget“, „Nyt“, „Dokumenter“ og „Hjælp“. Klikker man ind her, er man inde i websitets „gamle“ struktur, hvor der i venstre del af siderne er tre store „knapper“, man kan klikke på med hjemmesidens hovedkategorier: „Om Folketinget“, „Nyheder“ og „Dokumenter“. I toppen af siden er der en slags „værktøjsbjælke“ med en række forskellige funktioner, som kan vælges direkte: „Søgning“, „Bogmærke“, „Bestil“, „Leksikon“, „Hjælp“, „Arkiv“, „Direkte TV“ og „Grundlovsdebat“. Denne værktøjsbjælke følger én, ligegyldigt hvor man navigerer hen på sitet, hvilket også er tilfældet for de tre hovedkategorier.

Klikker man ind på hovedkategorien „Om Folketinget“ rummer denne en række informationer om Folketinget, såsom grundloven og historiske fremstillinger af demokratiets tilblivelse i Danmark. Desuden rummer den et overblik over Folketingets sammensætning med biografier af alle folketingsmedlemmer. Herudover findes der information om Folketingets administration inklusive et diagram over administrationens struktur. Herudover findes historisk information om folketingsbygningerne, facts om valg til Folketinget, folkeafstemninger, de parlamentariske år 2000 og 2001, Folketingets webstatistik og den ovenfor omtalte brugerundersøgelse. Alle tal har tilknyttede tabeller eller figurer.

Vælger man hovedkategorien „Nyheder“, får man information om Folketingets aktuelle arbejde. Der ligger dagsordener for Folketingets og de stående udvalgsmøder for de seneste 14 dage såvel som de nyeste lovforslag, rapporter, spørgsmål til udvalgene og Folketinget samt referater af Folketingets møder. Her finder man også information om, hvornår den seneste opdatering af sitet har fundet sted (inklusive et link, der forklarer opdateringsprocedurerne). Denne hovedkategori rummer også Folketingets uge-

og årskalender, fra hvilken man kan klikke direkte videre til de lovforslag mv., som skal præsenteres på de planlagte møder. *Et lovforslag kan findes på hjemmesiden mellem 45 minutter og 3 timer efter, at det er blevet fremsat.*

Hovedkategorien „Dokumenter“ rummer alle dokumenter fra den igangværende folketingssamling kategoriseret efter „type af dokument“. Mere præcist drejer det sig om: lovforslag, betænkninger, spørgsmål til udvalg og Folketinget og forslag til folketingsbeslutninger. I starten af en folketingssamling er antallet af dokumenter lille, men det vokser dagligt med omkring 1.200, hvorfor antallet af dokumenter når op på 20-25.000 dokumenter pr. folketingssamling. Til hvert dokument hører en kort beskrivelse af dokumentet, altså betænkningen, lovforslaget eller en gældende lov, såvel som en oversigt over den pågældende sags forløb. Dokumentsamlingen bliver opdateret hver halve time.

En mere detaljeret gennemgang af hjemmesiden i forhold til de 15 COST-kriterier findes i appendiks 1.

HVEM ER BRUGERNE ?

Tabel 9.1 viser, at det gennemsnitlige antal besøgende pr. dag er steget fra 776 i 1997 og til 5.074 i 2002. Dette er en stigning på 554 pct. eller en gennemsnitlig årlig stigning på 111 pct. Denne tilvækst virker umiddelbart imponerende, men skal selvfølgelig holdes op imod den samtidige vækst i antallet af personer, som har haft adgang til internettet i den pågældende periode. Her ser vi, også i tabel 9.1, at antallet af husholdninger, som i samme periode har fået adgang til internettet er vokset fra ti pct. i 1997 til

TABEL 9.1.

Besøg på Folketingets hjemmeside sammenholdt med andel husholdninger med internetadgang

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gennemsnitligt antal besøgende pr. dag på Folketingets hjemmeside	776	1345	2001	2779	3314	5074*
Procentdel af husholdninger med internetadgang	10	22	33	46	48**	59

* Tallet er et gennemsnit af besøg i månederne januar til juli 2002.

** Grunden til den lille stigning fra 2000 til 2001 er, at hvor tallene i perioden 1997 til 2000 blev opgjort i oktober måned, skiftede dette i 2001 til april måned.

Kilde: Folketingets hjemmeside og Danmarks Statistik.

59 pct. i april 2002. Dette er en vækst på 490 pct. eller en gennemsnitlig årlig vækst på ca. 98 pct. Væksten i antal besøgende på Folketingets hjemmeside har med andre ord været noget kraftigere end væksten i husholdningernes internetadgang, hvilket kan tages som et tegn på et øget kendskab til og interesse for hjemmesiden generelt, men også kan skyldes brugergruppens profil. Lad os derfor se nærmere på denne gruppe.

Den brugerundersøgelse af www.folketinget.dk, der blev gennemført i december 1999, viser meget klart, at hjemmesiden fortrinsvis benyttes af professionelle brugere, der søger information i forbindelse med deres arbejde. Det er således 73 pct. af brugerne i undersøgelsen, der omfatter 3.234 personer, som svarer, at de primært benytter hjemmesiden professionelt. Tendensen bekræftes af, at ca. fire femtedele af brugerne på et spørgsmål om, hvad de søger efter på hjemmesiden, svarer, at de søger efter et konkret lovforslag, typisk på status for behandlingen af dette, på tidspunkter for første og anden behandling, o.l. www.folketinget.dk's brugere er derfor også relativt set betydeligt ældre end den gennemsnitlige internetbruger (medianværdi mellem 30 og 40 år, hvor den for alle internetbrugere er mellem 25 og 30 år). Herudover fremgår det af undersøgelsen, at brugerne af hjemmesiden generelt er mindre aktive på nettet end den gennemsnitlige danske internetbruger, og at gruppen af personer i beskæftigelse er kraftigt overrepræsenteret. Den typiske bruger af Folketingets hjemmeside er med andre ord en person i aldersgruppen 30-50 år, som bruger hjemmesiden specifikt i forbindelse med sit arbejde (embedsmand, journalist, advokat e.l.), og hvor han/hun som oftest ved præcist, hvad han/hun søger efter. Dette er formodentligt også årsagen til, at brugerne generelt set udtrykker tilfredshed med hjemmesiden, og at flertallet svarer, at de finder den information, de søger.

Spørgsmålet er nu, om man på baggrund af denne indkredsning af „kernegruppen“ blandt brugerne af hjemmesiden og det forhold, at hjemmesiden i høj grad synes designet til især at servicere denne kreds af professionelle, kan konkludere, at man med hjemmesiden stort set blot har opnået en nemmere og hurtigere betjening af denne gruppe. Er dette rigtigt? Har udviklingen af Folketingets hjemmeside ikke bevæget sig meget ud over trin 1 på informatiseringsstigen og dermed langt fra indfriet ambitionen om „at indtage en central placering i Folketingets kommunikation med omverdenen“.

Inden vi drager den konklusion, er der dog grund til at se på nogle af de eksperimenter, der har været foretaget eller er i gang på hjemmesiden med henblik på at skabe en øget dialog mellem Folketingets medlemmer og borgerne/vælgerne. Det første og mest interessante forsøg i den for-

bindelse har været etableringen af en debat om grundloven i anledning af 150-års-jubilæet for grundloven i 1999. Debatten åbnede på hjemmesiden i februar 1999 og blev lukket i starten af oktober måned 2003. I forløbet er indgået fire konferencer ud over åbningskonferencen. Der har således været afholdt en konference 20. september 2001 i anledning af parlamentarismens 100-års-jubilæum, en konference om grundloven og folkekirken 22. april 2003, en konference om grundloven og internationale forhold 19. maj 2003 samt en afslutningskonference 2. juni 2003. Efterfølgende har redaktør Rasmus Nielsen fra internetavisen Altinget.dk på Folketingets foranledning skrevet en samlet rapport om grundlovsdebattens forløb: (<http://grundlovsdebatten.dk/pdf/Grundlovsdebatten%201999-2003.pdf>). Denne sammenfatter de centrale emner fra grundlovsdebatten med henblik på at give folketingsgrupperne et grundlag for at vurdere, hvorvidt befolkningen støtter en ajourføring og modernisering af grundloven. Debatten har dækket 19 forskellige emner, hvoraf de, der har påkaldt sig mest interesse, er: „Folkekirken“, „Skal Grundloven ændres?“, „Kongehuset“ og „Retten til Livet“. I perioden september 2001 til juni 2003 var der registreret 707 brugere i debatten, som havde skrevet i alt 940 indlæg. Endvidere havde debatten frem til udgangen af 2002 haft 29.267 læste indlæg.

Selv om debatten i forhold til andre politiske internetdebatter har været rimelig velbesøgt, er det alligevel svært entydigt at karakterisere den som en succes. Det har at gøre med følgende forhold: a) længden af debatten. Det er vanskeligt at bevare stor intensitet i en debat, der strækker over så lang en tidsperiode, b) at der er usikkerhed om, hvad debatten skal resultere i. Selv om der har været afholdt en afslutningskonference, og der nu er skrevet en afslutningsrapport, som fremlægger hovedpointerne fra debatten for Folketinget, er det svært at gennemskue, om disse pointer vil indgå i Folketingets overvejelser om en eventuel revision af grundloven, c) folketingsmedlemmernes begrænsede synlighed i debatten. Selv om nogle folketingsmedlemmer startede enkelte af debatterne med lange indlæg, er der få, der deltog i den efterfølgende debat, d) den faktiske interaktion eller kommunikation i debatten har været lav. På trods af, at debatterne var arrangeret i „tråde“, og at det dermed har været muligt at følge en diskussion om en bestemt påstand eller lignende, har mange af indlæggende været skrevet i læserbrevsstil. En sådan stil inviterer ikke til debat med andre aktører.

En anden debat, som har fundet sted på hjemmesiden, har været debatten om EU-konventet og fremtidens Europa, som startede 25. oktober 2001 og lukkede ned igen 1. oktober 2003. Denne debat, som det i øvrigt var

svært at finde på hjemmesiden, genererede 400 indlæg. Debatten relanceres i øvrigt med et nyt debatmodul i december 2003 og vil her fokusere på EU's konstitution.

På denne baggrund kan det, som nævnt, være svært at karakterisere disse debatter som demokratiske succeser eller som vigtige elementer i en fornyelse af Folketingets funktionsmåde. Dette kan have at gøre med det forhold, at disse debatter synes at være organiseret mindst lige så meget for at teste nye tekniske muligheder på hjemmesiden og med henblik på at høste nogle erfaringer vedrørende designet af debatterne som for at igangsætte større offentlige debatter med potentiale til at påvirke politiske beslutningsprocesser. Omvendt har disse debatter, især grundlovsdebatten, gjort det klart, at der er et stort behov for et politisk sted på internettet, hvor borgere og politikere kan komme i dialog med hinanden: „Erfaringerne fra den [grundlovsdebatten] var, at der er et rimeligt stort behov for at have et politisk sted, hvor man kan diskutere tingene ... få politikerne i tale“ (webmaster).

Om det betyder, at der fremover vil blive arrangeret flere åbne debatter om politiske spørgsmål på Folketingets hjemmeside, er på nuværende tidspunkt uklart. Et springende punkt i den forbindelse er spørgsmålet om, hvordan man i højere grad kan få politikerne involveret i disse debatter, idet det af alle parter, ikke mindst debattørerne, vurderes som væsentligt, hvis disse debatter skal have en egentlig politisk og demokratisk betydning.

Ud over debatterne, som trods alt må ses som tegn på en vilje til fra Folketingets side at forbedre dialogen mellem politikere og befolkning, er der også andre tegn på, at denne kommunikation og dialog ønskes forbedret. Folketingets administration er således i gang med at implementere en ny informationsstrategi, hvor man vil forsøge sig med andre, mere „brugervenlige“, indgangsvinkler til Folketingets arbejde end de nuværende. Det vil bl.a. indebære:

... nogle sammenskrivninger, nogle forklaringer, resuméer af, hvad det er, Folketinget arbejder med. Desuden vil vi præsentere dem i en lidt anden sammenhæng end det vi gør [nu] på Folketingets web, hvor vi er meget strukturerede efter udvalg, efter ministerområder (webmaster).

Det er denne nye informationsstrategi, som bl.a. har givet sig udtryk i etableringen af den nye forside på Folketingets website, som blev introduceret 1. oktober 2002. Umiddelbart signalerer den større åbenhed over for forskellige brugergrupper end den tidligere forside.

K O N K L U S I O N

En første konklusion vedrørende www.folketinget.dk er, at denne stadig, på trods af bl.a. den nye forside på hjemmesiden, i stor udstrækning er præget af envejsformidling af information til en specialiseret kreds af professionelle brugere. Herudover er sitets fremtræden præget af, at det er „bygget oven på“ eksisterende databaser med vægt på mulighederne for at fremfinde de dokumenter, som indgår i behandlingen af aktuelle lovforslag.

At det forholder sig således er måske ikke så mærkeligt, al den stund det fra starten synes at have været intentionen med sitet. Folketingets daværende formand, Erling Olsen, siger således i interviewet, at:

Det var en belejring af folk, især journalister, der forlangte at få udleveret materiale fra Folketinget, der initierede ideen [til websitet]. Man ønskede at servicere disse grupper på en langt mere effektiv måde og lette arbejdsbyrden for Folketingets administration. Meningen med Folketingets web var også, at sagsførere og folk i administrationen skulle have mulighed for at følge sager ... Dog er det ikke et værktøj, der i særlig høj grad bliver brugt af borgere; det er ment for professionelle (Erling Olsen.).

Det synes således umiddelbart mest at have været administrative hensyn, der har ligget bag oprettelsen af websitet og bestemt udformningen af dette. Denne udlægning af forløbet modsiges dog af en af dem, der var med i designet af sitet. Vedkommende peger på, at websitet fra starten var ment for både borgere og professionelle, og mener også, at borgerne i en vis udstrækning er blevet tilgodeset, bl.a. gennem det brugervenlige design med de tre „knapper“ og sagsforløbsbjælken. Imidlertid blev det på dette tidspunkt diskuteret, om man skulle udvide siden med flere debatkonferencer. Dette blev dog afvist af Folketinget med den begrundelse, at det ville kræve alt for mange ressourcer (af både administration og MF'ere). Vi kan altså konkludere, at websitets kommunikationsprofil faktisk er et resultat af en række bevidste valg og ikke „bare“ en nødvendig følge af den allerede eksisterende IKT-infrastruktur. Disse valg synes dog også at hænge sammen med Folketingets tradition for informationsmæssigt at være ret lukket omkring sig selv, jf. følgende citat fra Folketingets webmaster:

Indtil denne afdeling blev etableret for nogle ganske få år siden, så har Folketinget været en organisation, som rent informationsmæssigt har lukket sig meget om sig selv. Det har været meget begrænset, hvad vi har lavet af udadrettet virksomhed (webmaster).

Betegnelsen „osteklokke“, som er anvendt i kapiteloverskriften, synes altså ikke helt ved siden af; et forhold, som etableringen af websitet indtil nu kun i begrænset omfang har lavet om på.

Der er dog tegn på, at et vist nybrud er på vej. Forskellige af de interviewede folketingspolitikere, journalister og borgere mener således, at den åbenhed og tilgængelighed til dokumenter, som websitet har tilvejebragt, i sig selv har en demokratisk værdi:

I: I forhold til de demokratiske processer ... Er det [websitet] så en god ting?

IP: Det synes jeg absolut, det er. Altså fordi man kan sige, at der er jo ikke ændret ved åbenheden og gennemsigtigheden i det politiske arbejde principielt, men det er der faktisk. Hvis det før var en kæmpehindring, at man skulle søge aktindsigt og ringe over og få svar tilsendt, som har været givet i et udvalg, så kan man nu med tre klik gå ind og hente dem. Så jeg tror i praksis må det betyde, at langt flere mennesker udnytter den gennemsigtighed, der er. Så ja, jeg tror det er en god ting (journalist, *Berlingske Tidende*).

eller:

Der er nogle bilag, der ikke bliver offentliggjort. Men det [websitet] giver mulighed for, at man kan gå ind og hente de bilag frem, der danner grundlag for de beslutninger, vi tager. Det synes jeg er med til at give mere demokrati (MF'er, Venstre).

Samtidig peger en folketingspolitiker, parallelt med diskussionen af folketingsmedlemmernes egne hjemmesider i forrige kapitel, på, at Folketingets hjemmeside tillader en „ufiltreret“ formidling af information fra Folketinget/folketingspolitikere til borgerne/vælgerne:

Så den [hjemmesiden] vil kunne medvirke til at fjerne noget af mediemonopolet på formidlingen fra Folketinget. Folketinget har meget brug for at få en uredigeret videregivelse [af hvad der foregår i tinget] (MF'er, Socialdemokratiet).

Der peges på, at hvor websitet er et „våben“ i denne forbindelse, er den uredigerede debat på DK4 (fjernsyn, som i øvrigt også kan ses på hjemmesiden) et andet „våben“. Denne ufiltrerede formidling af information kan altså siges at være en anden demokratisk „gevinst“ ved Folketingets hjemmeside.

Herudover må de debatter, der har været på Folketingets hjemmeside, på trods af de problemer, der har knyttet sig til dem, karakteriseres som

forsøg på at skabe mere åbenhed og dialog omkring Folketingets arbejde. Forsøg, som indtil nu har været famlende og på forsøgsstadiet, men som ikke desto mindre peger på nye muligheder for dialog mellem politikere og befolkning, og på, at hjemmesiden ikke uden videre kan afskrives som et redskab for øget demokrati.

Skal vi til slut vurdere Folketingets hjemmeside i forhold til „informatiseringsstigen“ og demokratimodellerne, kan man sige, at tyngden i Folketingets IT-anvendelse ligger på stignens to nederste trin. Den elektroniske interaktion mellem MF'ere og borgere på individuelt niveau er behandlet i forrige kapitel, og det er klart, at denne har været i vækst, men også, at der er *overload*-problemer i denne sammenhæng. Herudover har Folketinget med grundlovsdebatten og EU-debatten bevæget sig op på stignens øverste trin. Her har man dog langt fra endnu udnyttet alle de muligheder, der ligger her i form af fx målrettede online konsultationer, folkehøringer, virtuelle paneler m.m., hvoraf nogle med held har været anvendt af andre landes parlamenter (se fx Normann, 2002).

Skal man vurdere Folketingets website i forhold til de demokratimodeller, der er omtalt i kapitel 2, må man konkludere, at websitet i sin nuværende form fortrinsvis synes at understøtte en blanding af en servicedemokratisk og en demo-elitistisk politisk-teknologisk praksis. Bevægelsen mod informatiseringsstignens øverste trin samt den store grad af åbenhed og gennemsigtighed i Folketingets dokumenter peger dog i retning af både den neo-republikanske og den cyberdemokratiske model. Hvor den første især lægger vægt på muligheden for dialog mellem politikere og befolkning, vægter den sidste i højere grad mulighederne for, at den enkelte selv, på baggrund af et solidt informationsgrundlag, kan tage stilling til politiske anliggender – eventuelt efter diskussion med andre borgere i virtuelle fællesskaber. Endnu må disse spirer til en ny politisk-teknologisk praksis dog siges at være svagt udviklede.

Folketingets hjemmeside synes hermed ikke at adskille sig væsentligt fra andre europæiske parlamenters hjemmesider (Filzmaier, 2001), selv om hjemmesiden som nævnt ved forskellige lejligheder er blevet fremhævet som en af de bedste parlamentariske hjemmesider i Europa.

A P P E N D I K S I

Folketingets hjemmeside vurderet ud fra 15 kriterier, der har været anvendt i et komparativt europæisk forskningsprojekt under COST A14:

1) Historisk og general information, overordnet politisk information, information om parlamentet og andre historiske og emnemæssige informationer:

Websiden indeholder i stor udstrækning historisk og generel information. For det første kan man finde forfatningen på hjemmesiden sammen med informationer om udviklingen af denne. Siden indeholder information om processen fra ide til lov. Herudover kan man finde materiale om valgsystem og valgadministration. Man kan finde et eksempel på en „almindelig arbejdsdag for en MF'er“, og der ligger også et strukturdiagram over Folketingets administration. Siden har også meget detaljeret historisk information om Folketingets bygninger, herunder farvebilleder. Set i et kritisk lys kan man sige om informationerne, at mange af dem er brochureagtige og overfladiske. Mange af de informationer, som er at finde på sitet, kan downloades i pdf-format.

2) Mængden af information af lovmæssig, procedural og juridisk art:

Som allerede nævnt er forfatningen at finde på sitet. Herudover er der informationer om de love, som er under behandling. Endvidere indeholder siden kategorien: „Fra ide til lov“, som indeholder informationer om, hvordan en lov bliver til. Websitet indeholder dog ikke selve de færdige love, som må findes andetsteds.

3) Information om folketingsmedlemmerne. (fx e-mailadresser, biografier, stemme- og fremmødestatistik osv.):

Under hovedkategorien „Om Folketinget“'s første underkategori „Folketingets sammensætning“ findes en adresseliste over samtlige folketingsmedlemmer med links til deres biografier. Man kan vælge at få præsenteret medlemmerne i alfabetisk orden, under parti eller under valgkreds. Biografierne er meget detaljerede og har alle et farvebillede af medlemmet. Biografierne indeholder bl.a. medlemmernes bopælsadresse, men kun ca. 40 pct. har et e-maillink. Der findes herudover også en oversigt over folketingsmedlemmernes vederlag.

4) Information om folketingsudvalg, partier i parlamentet og medlemmer af regeringen (fx ministre):

Folketingets hjemmeside har information om medlemmernes politiske tilhørsforhold i det enkelte medlems biografi. Endvidere er der en liste over partiernes medlemmer, som sidder i Folketinget. Herudover præsenteres

regeringsmedlemmerne på en oversigt for sig. Det er endvidere muligt at se lister over medlemmer af de nedsatte udvalg på hjemmesiden.

5) *Folketingets kalender, begivenheder:*

En af de mest sofistikerede tekniske features på Folketingets hjemmeside er årsplanen, hvorfra man har et overblik over alle begivenheder. Disse begivenheder kan man så klikke sig direkte ind på fra årskalenderen. Årskalenderen findes i nyhedssektionen. Desuden foreligger der ugeplaner samt dagsordener for kommende udvalgsmøder og folketingssamlinger. Den klikbare årsplan gør hjemmesidebesøget nemmere på mange måder, idet man kan gå fra en dagsorden til en anden uden besvær.

6) *Sitemap/indholdsliste, indeks og søgemaskiner:*

Sitet har tre hovedkategorier, som er tilgængelige fra alle sider, man besøger på sitet. De tre hovedkategorier er placeret, så de tiltrækker den besøgendes opmærksomhed. Sitet har endvidere en funktionslinje, som faciliterer brugen af følgende funktioner: „Søg“, „Bogmærke“, „Bestil“, „Leksikon“, „Hjælp“, „Arkiv“ og „Online TV“. Denne funktionslinje er ligeledes tilgængelig på alle sider på sitet. Startsidens indeholder links til andre parlamenter i Europa, til statslige institutioner og andre web-steder, som fx partiernes, ministerier, EU-Oplysningen o.a. Når du først har forladt startsidens, er der ikke mange links til andet end FT-webbens eget indhold. Der er ikke noget sitemap på hjemmesiden.

7) *Sprog (mængden af information på fremmedsprog og eller minoritetssprog):*

Det eneste fremmedsprog på den danske hjemmeside er engelsk. Fremmedsproget vælges fra startsidens og giver kun en reduceret mængde information om Folketinget i forhold til den danske sektion. Den engelske version tilbyder meget historisk og generel information. Forfatningen er fx tilgængelig på engelsk, lige såvel som information om valgsystemet og tidligere valg. Meget informationsmateriale er tilgængeligt i pdf-format.

8) *Publikationer (officielle eller akademiske og ekspertpublikationer) om Folketinget og Folketingets arbejde (med link til online-bestilling):*

Websitet har en lovbutik, som er Folketingets forlag. Lovbutikken udgiver forskellige typer publikationer, herunder love, lovforslag, udvalgsrapporter og andre rapporter, forespørgsler og § 20 spørgsmål. Der er ingen links til andre forlag.

9) *Links (hvor mange, hvilken slags, hvor osv.):*

Der er en tilfredsstillende mængde links på hjemmesiden til at kunne navigere rundt internt i sitet. Hvad angår links til eksterne web-steder er de links, som er listet på startside, de eneste.

10) *Brug af andre nye medier end rent tekstbaserede medier (fx grafik, audio, video, cd-rom osv.):*

Der er en begrænset, men udmærket brug af ikke-tekstbaserede medier på hjemmesiden. I den tidligere version af hjemmesiden (før 1. oktober 2002) var der i nederste venstre hjørne et farvebillede fra Folketinget, som skiftede, hver gang man besøgte en ny side. Billederne var primært af Folketingets bygning, indendørs og udendørs, samt af politikere og administrativt personale. Disse billeder er dog fjernet i den nye version af hjemmesiden, muligvis af sikkerhedsmæssige årsager. Hjemmesiden indeholder også mange diagrammer og tabeller. Der er ikke nogen virtuel tur i Folketinget. Der sendes online-tv fra hjemmesiden, men det kræver en vældig god forbindelse samt bestemt software at kunne anvende det.

11) *Design og brugervenlighed (fx hvor svært er det at få tilgang til informationerne på siden, hvis du ikke er daglig bruger eller rutineret IT-bruger. Dette vurderes ud fra AMSU's kriterier):*

I henhold til AMSU-kriterierne rangerer det danske Folketings hjemmeside højt, hvad angår design og brugervenlighed. Den detaljerede information om brug af sitet og sitets opbygning gør det nemt at navigere i for selv inkompetente IT-brugere.

12) *Procedurer for indkommende elektroniske forespørgsler til Folketinget:*

Overordnede forespørgsler til Folketinget sendt til adressen folketinget@folketinget.dk bliver besvaret inden for 24 timer. De enkelte MF'eres procedurer for håndtering af indkommende forespørgsler varierer meget.

13) *Mængden af e-mails til medlemmer, elektroniske debatter/konference og chat-faciliteter med politikere. Muligheder for borgere til at interagere politisk og til at påvirke eller kommentere på beslutningsprocessen:*

Mulighederne for politisk interaktion mellem borgere og Folketinget er reduceret til den direkte kontakt til medlemmerne ved at skrive til deres bopælsadresse eller e-mailadresse. Der er ingen chatfaciliteter. Dog kan den

besøgende af hjemmesiden søge information om, hvordan man kan komme til at deltage politisk i forhold til det danske politiske system.

14) Gennemsigtighed og adgang til information, som er ved at blive udviklet:

Den information, som er tilgængelig på webben, efterlader rig mulighed for at få indsigt i, hvad der er dagsordensat i Folketinget. Men der inviteres ikke til interaktion mellem Folketinget og den besøgende.

15) Information om den fysiske adgang til Folketinget (fx muligheden for at interagere fysisk med Folketinget):

Der er meget detaljeret information om, hvordan man kan komme i fysisk kontakt med Folketinget. Der findes informationer om omvisninger samt besøg. Folketinget tager dog ikke imod reservationer på hjemmesiden.

TABEL 9.2.

Oversigt over indholdet på www.ft.dk

1. Historisk og generel information	Ja
2. Mængden af information af lovmæssig, procedural og juridisk art	Ja, meget
3. Information om folketingsmedlemmer	Ja, meget god
4. Information om udvalgskomitéer, partier i parlamentet og medlemmer af regeringen	Ja
5. Folketingets kalender	Ja
6. Site-maps/indholdslistor, indeks og søgemaskiner	Ja (ikke site-map)
7. Sprog	Dansk og engelsk (engelsk er eneste fremmedsprog)
8. Udgivelser	Ja
9. Links	Ret få
10. Brug af andet end tekstbaseret medie	Meget god
11. Design og brugervenlighed	God
12. Procedurer for indkommende forespørgsler til Folketinget	God
13. Muligheder for borgere til at interagere med MF'ere	Få
14. Gennemsigtighedsgrad og adgang til information, som stadig er under udarbejdelse	Høj
15. Information om fysisk adgang til Folketinget	Ja, god

NOTE

1. Disse interviews er venligst stillet til rådighed af lektor Karl Löfgren, Malmö Högskola.

LITTERATUR

- AMSU (1999). *Internet Intelligence Test of EU Governments*. Amsterdam/Maastricht.
- Arnstein, Sherry (1969). „A Ladder of Citizens' Participation“. *Journal of American Institute of Planners*, 35:216-224.
- Bellamy, Christine & Charles Raab (1999). „Wiring-up the Deck-Chairs?“ *Parliamentary Affairs*, 52, 3:518-534.
- Filzmaier, Peter (2001). „Die Online-Präsenz von Parlamenten im internationalen Vergleich“, pp. 41-66 i Peter Filzmaier (Hg.). *Internet und Demokratie: The State of Online Politics*. Innsbruck/Wien/München/Bozen: Studienverlag.
- Folketinget (1999). www.folketinget.dk. Survey, december 1999. Downloadet fra: www.ft.dk/?/samling/20021/MENU/0000004.htm
- Friis, Christian (1997). „A Critical Evaluation of the Danish National ICT-Strategy“. *The Economic and Social Review*, 28, 3:261-276.
- Grundlovsdebatten: <http://grundlovsdebatten.dk/pdf/Grundlovsdebatten%201999-2003.pdf>
- Löfgren, Karl, Kim V. Andersen & Mette F. Sørensen (1999). „The Danish Parliament Going Virtual“. *Parliamentary Affairs*, 52, 3:493-502.
- Normann, Emilie Sidsel (2002). *Online Deliberation in Public Consultations. An analysis of online consultations between citizens and MP's as an arena for parliamentary deliberation*. Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Upubliceret.

„DEN GODE POLITIKPROCES“ – ANVENDELSEN AF IKT I DET JYSK- FYNSKE ERHVERVSSAMARBEJDE

SANDRA FOGEL & JENS HOFF

INDLEDNING

Formålet med dette kapitel er at se på, hvordan man har valgt at bruge IKT i politikprocessen i et ministerium i et bevidst forsøg på at demokratisere denne. Ministeriet har selv kaldt denne demokratisering for „den gode politikproces“, og vi skal her undersøge, i hvilket omfang denne omstilling gør en forskel i forhold til mere traditionelle måder at tilrettelægge en politikproces på.

Forskellige anvendelser af IKT rummer således muligheden for at gøre politikprocessen og de involverede politiknetværk mere åbne, mere overskuelige og at engagere flere og andre interessenter i processen end dem, der sædvanligvis høres og inddrages. Dette vil have betydning også for politikprocessens hastighed, kvalitet og legitimitet. Erfaringer viser imidlertid (se fx Arterton, 1987; Normann, 2002), at sådanne effekter ikke realiseres af sig selv, men at de kræver bevidste overvejelser over, hvordan IKT anvendes i en konkret kontekst, og at der dermed må ske en sammentænkning af IKT og organisation på et givet (politik)område.

For at undersøge disse forhold tages der udgangspunkt i en konkret case: brugen af IKT i det jysk-fynske erhvervssamarbejde. Baggrunden for dette erhvervssamarbejde er, at de jysk-fynske amter og kommuner sammen med Erhvervsministeriet ønsker at understøtte virksomhederne i dette område i omstillingen til den globale vidensøkonomi. Første trin i dette samarbejde har været udarbejdelsen af den jysk-fynske erhvervsredegørelse, der udkom 30. september 2000. Denne redegørelse indeholder analyser af Jyllands og Fyns erhvervsmæssige styrkepositioner og iværksætter- og innovationsaktivitet samt en strategi for øget vækst i regionen indeholdende otte indsatsområder. I tillæg til erhvervsredegørelsen er der udarbejdet et idekatalog med 43 projektideer. Næste skridt i processen har været at færdigudvikle projektforslag og træffe beslutning om, hvilke af disse der skal føres ud i livet. Denne proces er foregået i en dialog mellem virksomheder, institutioner

og organisationer; et arbejde som har været organiseret i 15 fokusgrupper med underliggende projektgrupper.

Det jysk-fynske erhvervssamarbejde er et samarbejde af meget stort omfang – både kvantitativt og geografisk. Udviklingen i samarbejdet siden Erhvervsredegørelsen bærer præg af, at der har været et meget stort behov for kommunikation og organisering. Netop dette behov har man fra starten ment kunne afhjælpes betydeligt ved en aktiv brug af ny informations- og kommunikationsteknologi; og i den forbindelse har man især tillagt erhvervssamarbejdets hjemmeside betydning (www.jylland-fyn.dk). Da samarbejdet startede, var antagelsen, at hjemmesiden skulle stå centralt i kommunikationen mellem de mange aktører i projektet, og at hjemmesiden skulle spille en vigtig rolle i politikformuleringsprocessen, bl.a. i kraft af forskellige dialogfora, som skulle oprettes på hjemmesiden. Af den grund formuleredes en strategi for hjemmesiden med angivelse af fem formål. Med hjemmesiden ønskes det således: 1) at opnå maksimal *åbenhed* om arbejdet med erhvervsudvikling i Jylland-Fyn, herunder måling af milepælerrealisering, 2) at medvirke til at gøre arbejdet mere *overskueligt* for både involverede parter og for udenforstående, 3) at etablere en mulighed for, at jysk-fynske aktører *kan henvende sig* til tovholderne/formændene og deres respektive sekretariater med henblik på at indgå i det videre arbejde, 4) at sikre, at sekretariaterne for de forskellige fokus- og projektgrupper kan *følge hinandens arbejde*, hvorved vidensspredning og koordinering opnås, og 5) at fastholde et flerårigt *engagement* i Jylland-Fyn arbejdet.

Vi skal her i første omgang tage udgangspunkt i disse målsætninger for realisering af „den gode politikproces“ og se på, i hvilket omfang de er virkeliggjort. Herudover vil vi se på IKT-anvendelsen i erhvervssamarbejdet i forhold til de modeller eller diskurser for demokrati i informationsområdet, som diskuteres i kapitel 2 (servicedemokrati, demo-elitisme, neo-republikanisme og cyberdemokrati), i et forsøg på at vurdere, hvilken demokratiopfattelse og hvilken demokratisk praksis IKT-anvendelsen i erhvervssamarbejdet understøtter. Det er så vores forhåbning, at disse to analyser tilsammen vil give et billede af, hvordan brugen af IKT gør en forskel i forhold til mere traditionelle måder at tilrettelægge en politikproces på.¹

M E T O D E O G D A T A

Gennem to indledende møder med repræsentanter fra Erhvervsministeriet blev det fastlagt, hvordan vores undersøgelse af det jysk-fynske erhvervssam-

arbejde skulle forløbe. Den er således primært baseret på en række kvalitative interview foretaget i perioden primo november 2001 til ultimo februar 2002. Derudover er der brugt forskelligt baggrundsmateriale; det gælder især mødedagsordener og -referater, Erhvervsrederegørelsen, statusrapporter samt løbende observation af hjemmesiden. Desuden har vi medvirket ved møder i arbejdsgruppen samt deltaget i den anden konference i samarbejdet „Jylland-Fyn 2001“ i Vejle, marts 2001.

Der er foretaget i alt seks interview. Vi havde på forhånd ønsket at få dækket et bredt spektrum af erfaringer og holdninger til IKT i erhvervssamarbejdet og foretog derfor to interview „oppefra“ med personer i den politiske styregruppe (amtsborgmester og departementschef i Erhvervsministeriet) og to „nedefra“ (projektdeltagere) samt to interview med sekretariatsmedarbejdere. Disse interview, af en varighed på mellem 45 minutter og to timer, har sammen med det øvrige datagrundlag givet os gode muligheder for at afdække både det konkrete udviklingsforløb i erhvervssamarbejdet samt få et indblik i de strategier og holdninger, der har ligget til grund for brugen af IKT.

Herudover har der været afholdt et møde mellem tre repræsentanter fra erhvervssamarbejdet og forfatterne, hvor analysens resultater blev fremlagt, kommenteret og diskuteret (22.10.02).

Undersøgelsen er naturligvis ikke repræsentativ i statistisk forstand, og der kan være grund til at understrege, at analysen nedenfor er et udtryk for vores fortolkning af det foreliggende materiale.

B A G G R U N D E N F O R B R U G E N A F I K T I D E T J Y S K - F Y N S K E E R H V E R V S S A M A R B E J D E

Det jysk-fynske erhvervssamarbejde er på mange måder et enestående politisk-administrativt projekt. Der er for det første tale om et omfattende samarbejde mellem mange forskellige aktører. Ikke mindre end otte amter, 173 kommuner samt et ukendt antal erhvervsvirksomheder og (offentlige) organisationer er involveret. Herudover indtager Erhvervsministeriet og Erhvervsfremmestyrelsen en vigtig rolle i samarbejdet tillige med Kommunernes Landsforening (KL). Dette bevirker for det andet, at der er mange forskellige interesser på forskellige niveauer, som krydses i samarbejdet; også interesser, som tidligere har været modsatrettede, og aktører, der har været vant til at konkurrere om ressourcer. For det tredje er informations- og

kommunikationsopgaven i samarbejdet af disse grunde kolossal, hvilket gør det særligt interessant at undersøge, hvorledes denne opgave er søgt løst i samarbejdet, og hvilken rolle IKT har været tiltænkt og har spillet heri.

Udgangspunktet for det jysk-fynske erhvervssamarbejde var en reaktion på, hvad en række jyske amter samt Fyns Amt opfattede som en overfokusering på hovedstadsregions erhvervsudvikling fra den daværende regerings og Erhvervsministeriets side. Det jysk-fynske erhvervssamarbejde er derfor „startet knap så meget i vision som i frustration“, som det udtrykkes af en jysk amtsborgmester. En sekretariatsmedarbejder taler mere bramfrit om et „bondeoprør“:

Det er groet op som sådan lidt et bondeoprør. De vestdanske amter var skidesure over, at nu var der stoppet penge ned i halsen på Øresundsregionen, og de fik aldrig noget, og det var også for galt. Så samledes de otte amter i første omgang. Og nu skulle der ske noget, og nu skulle vi hejse fanen og sige, vi vil også noget.

Amterne henvender sig så til Erhvervsministeriet, der reagerer meget hurtigt og indgår i et samarbejde på lige fod med amterne om udarbejdelsen af den erhvervsredegørelse, som bliver startskuddet til hele projektet. Redegørelsen kommer til at stå meget centralt for den politiske profilering samt for selve struktureringen af samarbejdet. Den udarbejdes af Erhvervsministeriet og de jysk-fynske amter og kommuner med kommentarer og inspiration fra virksomhedsledere og forskere. Det er dog repræsentanterne fra Erhvervsministeriet, som får det afgørende ord i valg af metode for redegørelsen, og som trækker det store læs i selve udarbejdelsen af denne.

I redegørelsen stilles der skarpt på Jyllands og Fyns erhvervmæssige styrkepositioner, og der lægges an til iværksættelse og innovation på adskillige områder grupperet under otte overordnede indsatsområder med hver deres strategi tilknyttet. Disse otte indsatsområder er senere reduceret til fire områder jf. tabel 10.1.

Arbejdet i Erhvervssamarbejdet ledes af en politisk styregruppe sammensat af amtsborgmestere, amtsdirektører, borgmestere og kommunaldirektører i Jylland/Fyn- området samt departementschefen i Erhvervsministeriet.² Det daglige arbejde ledes af en arbejdsgruppe og et sekretariat bestående af en række afdelingschefer, kontorchefer, fuldmægtige m.fl. fra de involverede amter, kommuner og KL samt Erhvervs- og Økonomiministeriet og Erhvervsfremmestyrelsen.

TABEL 10.1.

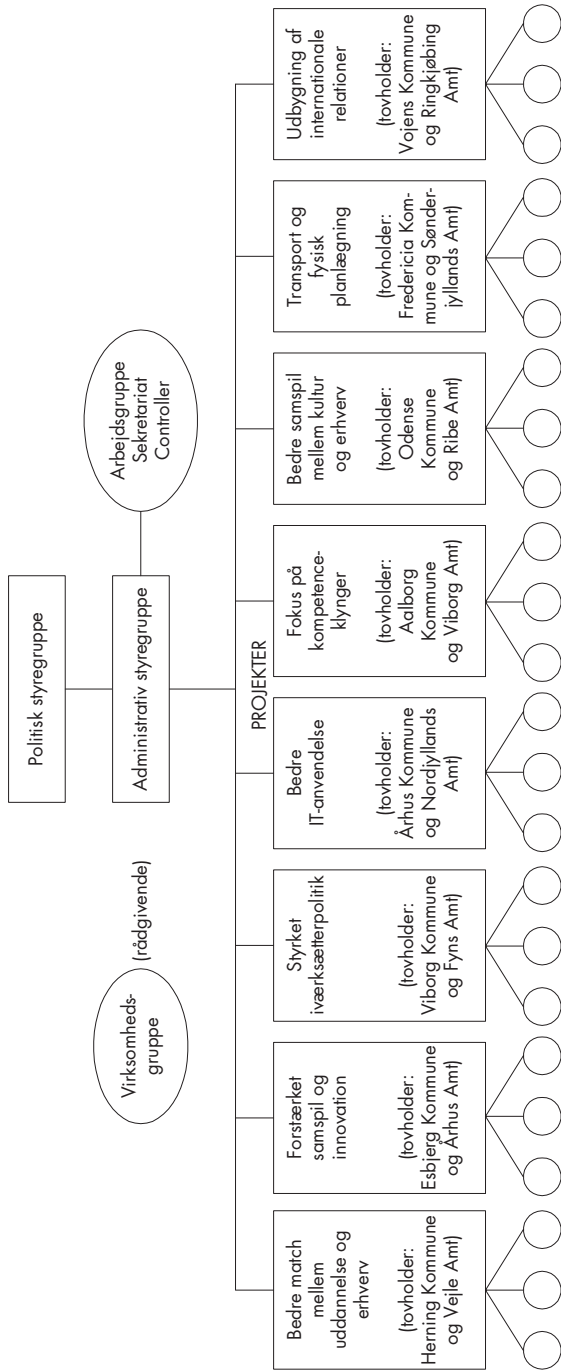
Indsatsområderne i det jysk-fynske erhvervssamarbejde

DE GAMLE INDSATSOMRÅDER	DE NYE INDSATSOMRÅDER
Bedre match mellem uddannelse og erhverv	<p>Uddannelse og kompetencer:</p> <p>Det er et mål for det jysk-fynske samarbejde at styrke uddannelses- og kompetenceniveauet overalt i Vestdanmark, så ulighederne mellem land- og byområderne reduceres, og så forskellen i forhold til hovedstadsregionen mindskes betydeligt i løbet af de næste ti år</p>
Forstærket samspil om innovation	<p>Innovation og forskning:</p> <p>Det er et mål for det jysk-fynske samarbejde at styrke innovationsaktiviteten, især ved at udbygge samspillet mellem erhvervslivet og de regionale vidensinstitutioner</p>
Styrket iværksætterpolitik	<p>Iværksættere:</p> <p>Det er et mål for det jysk-fynske samarbejde at styrke iværksætteraktiviteten i det vestlige Danmark og reducere forskellen i forhold til hovedstadsregionen i løbet af de kommende fem år</p>
Bedre IT-anvendelse	<p>IT:</p> <p>Det er et mål for det jysk-fynske samarbejde at styrke IT-udviklingen i det vestlige Danmark både i og uden for større byområder</p>
Fokus på kompetenceklynger	Udgår
Bedre samspil mellem kultur og erhverv	Udgår
Transport og fysisk planlægning	Udgår
Udbygning af internationale relationer	Udgår

Kilde: *Jylland-Fyn – Samarbejde på tværs. Status på det jysk-fynske erhvervssamarbejde*. Maj 2002.

Som nævnt antog man fra starten, at en hjemmeside måtte stå centralt i løsningen af informations- og kommunikationsopgaven i samarbejdet, og i november 2000 besluttede man derfor at oprette en hjemmeside. Denne skulle i første omgang sørge for, at oplysninger om det jysk-fynske samarbejde og arbejdet i de oprettede fokus- og projektgrupper var tilgængelige på internettet. Men oprettelsen af hjemmesiden skete også i høj grad i forlængelse af antagelser om, at den skulle spille en rolle i formuleringen af konkrete politikker/projekter, fx gennem etableringen af dialogfora, som der allerede fra starten lå planer om at etablere i forbindelse

FIGUR 10.1.
 Organisering af jysk-fynsk erhvervsamarbejde



Kilde: Jylland-Fyn – Samarbejde på tværs. Status på det jysk-fynske erhvervsamarbejde. Maj 2002.

med hjemmesiden. Endvidere skulle der være et administrationsmodul, som ville tillade decentral opdatering af hjemmesiden. Det var med andre ord helt tydeligt, at man gerne så, at hjemmesiden indtog en central placering i forhold til informations- og kommunikationsopgaven i samarbejdet. At IKT skulle spille en væsentlig rolle for samarbejdet kom også til udtryk ved ministeriets ønske om at tilkoble forskere (undertegnede) på projektet. Dette er gjort med tanke på at kunne evaluere og dernæst forbedre IKT-anvendelsen i samarbejdet.

Efter beslutningen om at oprette en hjemmeside blev truffet, blev der i sekretariatet udarbejdet et notat med forslag til udviklingen af hjemmesiden (notat af 5. januar 2001). Det var meningen, at dette notat skulle danne baggrund for det efterfølgende arbejde med den jysk-fynske hjemmeside. Notatet opstiller de ovenfor citerede formål med hjemmesiden (åbenhed, overskuelighed mv.). I notatet bemærkes endvidere, at en yderligere positiv effekt af hjemmesiden er den *offentlighed/PR*, som den vil skabe omkring samarbejdet. Hjemmesidens målgruppe er kommuner, amter og staten, erhvervsråd, erhvervslivet generelt og pressen. Oplægget indeholder også forslag til hjemmesidens indhold og funktionalitet. Hjemmesiden skal således indeholde:

- Baggrundsinformation (publikationer, dokumenter)
- Information om samarbejdets organisering
- Information om fremdriften i projektideerne
- Nyhedstjeneste
- Mulighed for tilkendegivelse af interesse
- Dialogfora
- Administrationsmodul (database over projektideer og opdatering af disse)

Det besluttedes at udbygge hjemmesiden i tre faser begyndende fra januar 2001 og med afrunding i juli 2001. Første fase indeholdt yderligere planlægning af hjemmesiden og skulle resultere i en orienterende, statisk hjemmeside. Første fase omfattede perioden januar 2001. Den orienterende, statiske hjemmeside var hurtigt oppe at stå og fik i løbet af januar måned tilknyttet domænet www.jylland-fyn.dk. Anden fase skulle realiseres i løbet af februar og marts. I denne fase gjaldt det oprettelse af nyhedstjenesten samt udvikling af en database for løbende opdatering af fremdriften i projektgruppernes

arbejde. Endvidere skulle der arbejdes med det administrationsmodul, som ville muliggøre en brugervenlig opdatering af hjemmesiden. Tredje og sidste fase løb over månederne april, maj og juni. I denne fase skulle der etableres dialogfora. Herudover skulle det undersøges, hvorvidt det var muligt at decentralisere opdateringen af fremdriften i projektideerne til de enkelte projektgrupper selv som afløsning af den centrale opdatering i Århus Amt.

Men hvordan kom virkeligheden til at se ud? Hvordan udvikledes hjemmesiden? Og i hvor høj grad kom IKT til at spille den rolle, som man forestillede sig?

D E N F A K T I S K E I K T - A N V E N D E L S E I D E T J Y S K - F Y N S K E E R H V E R V S S A M A R B E J D E

Udviklingen af hjemmesiden kom ikke til at følge fase-inddelingen i notatet af 5. januar 2001, men viste sig i højere grad at ske på ad hoc-basis i en proces, hvor ressourcer og overvejelser over IKT-anvendelsen kom i anden række i forhold til de politiske formål med erhvervssamarbejdet. I erhvervssamarbejdet blev kræfterne i den første periode, måske naturligt nok, for det første lagt i at skaffe midler til samarbejdet gennem finansloven (for 2002).

Altså, det har virkelig været ... tungt administrativt at nå det her, for vi satsede jo oprindeligt på, at vi skulle have nogle ting klar til en normal finanslovsbehandling for finanslov 2002. Det havde vi faktisk, og i den finanslov den daværende regering lagde frem, var der jo nogle flere penge med til det her ... Så ja, der er ikke rigtig tid og råd til anarkistiske eksperimenter her [vedrørende IKT] – eller det har der i alt fald ikke været hidtil, fordi vi har haft det der voldsomme tidspres (amtsborgmester).

For det andet er kræfterne blevet lagt i at etablere en række projektgrupper, og for samarbejdets administrative medarbejdere er det kommet til at koste mange ressourcer, der folgelig ikke er blevet brugt på udvikling og arbejde med hjemmesiden:

Altså jeg har længe kunnet se, at der faktisk kunne gøres noget ved hjemmesiden ... men så har det været det der med, at det skulle jeg jo egentlig ikke bruge tid på ..., og så må man jo afvente (hjemmesideansvarlig).

og

Hvor kommunikationen det ligesom er noget, som hele tiden kommer bagefter. Altså: nå, nu har vi ligesom etableret de her samarbejder, hvordan kan vi så forbedre kommunikationen her? (hjemmesideansvarlig).

Første fase i IKT-notatet af 5. januar følges dog, mens det kommer til at gå anderledes med anden fase. Nyhedstjenesten bliver ikke etableret til det fastsatte tidspunkt, men etableres dog senere i 2001. Nyhedstjenesten fungerer ved, at man tilmelder sig som abonnent på hjemmesiden (evt. som abonnent på bestemte nyheder), hvorefter man automatisk får tilsendt en e-mail om, hvor på hjemmesiden der er sket opdateringer siden seneste nyhedsmail.

Databasen til opdatering af fremdriften i de forskellige projekter har høj prioritet. Den kommer til at stå centralt for den gruppe, der arbejder med udviklingen af hjemmesiden. Således er det også kun denne funktionalitet fra fase tre, der var realiseret på undersøgelsestidspunktet (juli 2002). Med hensyn til administrationsmodulet, der muliggør en decentral opdatering af projekterne, var det først oppe at køre i november 2001. Dette er en funktionalitet, som især samarbejdets administrative medarbejdere er glade for. De fuldmægtige, der tidligere sad med opdateringen, er blevet lettet for denne arbejdsbyrde, man undgår „flaskehalsproblemer“, og samtidig er opdateringen efter deres opfattelse blevet bedre:

Det [decentraliseringen] giver en mere „lydhør“ opdatering. Der er kommet lidt mere prestige i at have noget liggende på hjemmesiden. Jeg tror måske, at det er fordi den er ved at blive lidt mere kendt ... man går ind og ser på de andres [projektbeskrivelser], og så kan man se: Vores skal måske også være lidt bedre, lidt grundigere, lidt mere præcis (sekretariatsmedarbejder).

og „Det virker skide godt! Altså folk opdaterer jo“ (hjemmesideansvarlig). Også projektdeltagerne er glade: „Jamen det synes jeg er perfekt! Altså, jeg synes, at det er en god ide at decentralisere sådan en opgave“ (projektansvarlig). Hvor man oprindeligt havde forestillet sig, at den interne dialog i samarbejdet skulle foregå på dialogfora knyttet til hjemmesiden, viser det sig, at den i stedet i høj grad er kommet til at foregå via e-mail:

Og hvis jeg skal sige, hvor meget der bliver kommunikeret den ene eller den anden vej; altså hvad det er for nogle medier, vi bruger, så vil jeg sige, at mailen nok bliver brugt 50 pct., og så møderne de løber op i 30 pct., og de sidste 20 pct. er telefonsamtaler (projektansvarlig).

Andre anslår e-mailens andel af den interne kommunikation til 75-90 pct. af hverdagskommunikationen i samarbejdet, hvor forskellene heri formodentlig er afhængig af, hvilken placering man har i projektet. Der er dog også enighed blandt de interviewede om, at e-mailen har sine begrænsninger som kommunikationsmedium. For det første er den ikke velegnet i situationer, hvor der skal forhandles og indgås politiske kompromiser, eller i situationer, hvor man skal bringe forskellige „verdener“ sammen (fx offentlige organisationer og det private erhvervsliv).

For det andet fungerer e-mail tilsyneladende først rigtig godt som kommunikationsmedium, når der er opbygget en vis tillid mellem aktørerne:

Jeg bruger den [e-mail] i det her projekt mere, end jeg gør i nogen som helst andre sammenhænge ... Og det tror jeg, altså i sekretariatet og arbejdsgruppen, der hænger det sammen med, at vi faktisk har en enorm stor fortrolighed nu. Mail-intensiteten er også steget. ... Men i det her tilfælde, der er det mere noget med, nu har vi den fortrolighed, der gør, at man godt kan maile noget til hinanden uden at blive misforstået, og uden at det bliver taget for mere end det, der står (sekretariatsleder).

Herudover synes etableringen af e-mail grupper at have fungeret som en erstatning for de dialogfora, som aldrig er blevet etableret på hjemmesiden. Hvad der er årsag og virkning her, er lidt svært at få klarhed over. Altså: om mail-grupperne er blevet etableret, fordi der manglede dialogfora, eller om dialogforaene aldrig er blevet oprettet, fordi de personer, for hvem det var relevant, allerede havde lavet mail-grupper. Under alle omstændigheder kan man sige, at den udbredte etablering af mailgrupper demonstrerer, at der i erhvervssamarbejdet er et stort behov for en mange-til-mange kommunikation, som måske bedre kunne have været varetaget gennem etablering af (lukkede) diskussionsfora i tilknytning til hjemmesiden:

... vi har tænkt meget på det med dialogfora, om vi skulle etablere dem, men det viser sig, at de enkelte projekter laver nærmest deres egne grupper på mailsystemet. Så det kører meget på den måde. Ulempen bliver måske, at man får nogle meget lange mails til sidst; man klistrer bare ovenpå. Men det fungerer faktisk godt synes jeg (sekretariatsleder).

På trods af, at væsentlige dele af hjemmesidens funktionaliteter er blevet forsinket i forhold til den oprindelige tidsplan, og at ideen med dialogfora ikke er ført ud i livet, er de interviewede aktører alligevel ret tilfredse med IKT-anvendelsen i samarbejdet. Både for projektdeltagere, de administra-

tive medarbejdere samt for den politiske styregruppe synes hjemmesiden at fungere godt som informationsbase til søgning af oplysninger om organisation, projekter, mødereferater mv. Samtidig er især de centrale administrative medarbejdere glade for administrationsmodulet der giver mulighed for decentral opdatering af projekterne. Herudover synes hjemmesiden at spille en vigtig rolle i opbygningen af en identitet for det jysk-fynske erhvervssamarbejde og dermed også for opbygningen af en fælles identitet for dets aktører.

Samtidig er samarbejdets aktører også klar over, at IKT-anvendelsen, især hjemmesiden, også har sine begrænsninger. Hjemmesiden er således stadig hovedsagelig af „statisk“ karakter og tjener primært som informationsbase og samarbejdets ansigt udadtil; måske oven i købet kun for dem, som i forvejen er involverede eller aktive i projektet: „Og så bliver det kun en rude udadtil. Man får lagt de der dokumenter ud, som skal ligge der, og så ikke så meget mere end det“, og videre:

Altså, [brugerne af hjemmesiden] har været dem, der er direkte knyttet til det jysk/fynske; altså projektfolkene og så dem, der er inde i det, der har en projektbeskrivelse liggende, som opdaterer på det, og så alle de aktører, der er med i enten arbejdsgruppe eller styregruppe eller sekretariatet. Altså sådan nogle „insider-folk“. Det er hovedsageligt dem, der bruger den nu (hjemmesideansvarlig).

Muligvis som en reaktion på denne „indforståethed“ i brugen af samarbejdets hjemmeside, men især fordi man ønskede en mere professionel håndtering af nyhedsstrømmen fra erhvervssamarbejdet, besluttede styregruppen i forlængelse af det udbud vedrørende videreudvikling af hjemmesiden, som rummede nyhedstjenesten, administrationsmodulet og dialogforaene, at hyre kommunikationsfirmaet Myrthu. Firmaet begyndte i november 2001 at se på, hvordan man kunne ændre nyhedsformidlingen fra hjemmesiden med henblik på at få nyhederne fra samarbejdet ud til en bredere kreds:

... vi ser gerne, at der er flere, der får et lidt dybere kendskab til det jysk/fynske, fordi vi tror på, at det kommer til at påvirke vores erhvervspolitik, kommunernes erhvervspolitik, så meget, at det er vigtigt, at man ligesom kan lægge sig i linje med det, hvis man vil (sekretariatschef).

Det, at man har valgt at hyre et kommunikationsfirma til at se nærmere på og forbedre nyhedsformidlingen fra erhvervssamarbejdet, kan, i lighed med udbuddet vedrørende videreudvikling af hjemmesiden, hvor der stadig

holdes fast i eksempelvis etableringen af dialogfora, ses som en opprioritering af IKT-anvendelsen i løsningen af samarbejdets informations- og kommunikationsbehov i forhold til samarbejdets første periode. Hvorledes dette skal tolkes i relation til samarbejdets demokratimålsætninger, skal vi se nærmere på i analyseafsnittet nedenfor. Indledningsvis kan man dog sige, at denne opprioritering ligger godt i tråd med den væsentlige rolle, som IKT generelt er tiltænkt i det jysk-fynske erhvervssamarbejde.

INTERN OG EKSTERN DEMOKRATI-EVALUERING AF DET JYSK-FYNSKE ERHVERVSSAMARBEJDE

En analyse af, i hvilket omfang anvendelsen af IKT i det jysk-fynske erhvervssamarbejde har gjort en forskel i forhold til mere traditionelle måder at tilrettelægge en politisk proces på, besværliggøres af, at dette samarbejde er ret enestående både i omfang og i indhold. Der findes derfor ikke her i landet umiddelbart andre tilsvarende projekter at sammenligne med. Den eneste måde, vi derfor har kunnet få en vurdering af, hvorledes IKT-anvendelsen i dette erhvervssamarbejde forholder sig til mere traditionelle politikprocesser, har været ved at udspørge vores interviewpersoner herom. Denne form for „retrospektiv komparation“ anvendes hyppigt i kvalitative undersøgelser, men er behæftet med en række problemer, der er behandlet i litteraturen om kvalitative undersøgelser (se Spradley, 1979), som bl.a. drejer sig om muligheden for erindringsforskydninger, omfortolkning af fortiden i lyset af nyere indsigter og fortolkningsrammer etc. Der er derfor grund til forsigtighed, når man anvender, hvad vi her har kaldt „retrospektiv komparation“, og vi skal endnu en gang erindre om, at det nedenstående er et udtryk for vores tolkning af den del af virkeligheden, som vi i denne forbindelse har stiftet bekendtskab med.

INTERN DEMOKRATI-EVALUERING

Vi skal her i første omgang vurdere, i hvilket omfang de fem målsætninger med hjemmesiden, som samarbejdet selv opererer med, er blevet virkeliggjort:

Å B E N H E D

En første målsætning med samarbejdets hjemmeside har været at skabe maksimal åbenhed om arbejdet med erhvervsudvikling i Jylland-Fyn.

Med hensyn til hjemmesiden er en umiddelbar vurdering, at denne har bidraget til en betydelig åbenhed omkring erhvervsamarbejdet. Alle interesserede kan således gå ind og hente de baggrundsdokumenter, projektoplysninger, mødereferater mv., som de har brug for:

Det er ligesom at orientere sig i en sag, og det har de så fuld adgang til, og det behøver ikke være svært. De kan gøre det, hvornår de vil. Så det har givet en eller anden åbenhed, men det kræver altså, at man kender systemet og kan bruge det (sekretariatschef).

Citatet peger på, at der, trods den betydelige succes på dette område, alligevel er rum for forbedring vedrørende åbenheden. Hjemmesiden er således organiseret efter de kategorier, som administrationen arbejder med, og det kræver, „at man kender systemet“ for at få det fulde udbytte af hjemmesiden. Projektdeltagerne anerkender da også, at der er mange informationer på hjemmesiden, men kalder den „kedelig“ (projektleder). Dette problem bevirker tilsyneladende også, at det kun er de i forvejen aktive (projekt- og arbejdsgruppedeltagere, sekretariater m.fl.) – „insider-folkene“ – som bruger hjemmesiden.³ Som nævnt har styregruppe/sekretariat erkendt dette problem og hyret et kommunikationsfirma for at få især samarbejdets nyhedsformidling til at fungere bedre og få nyhederne ud til en bredere kreds (befolkning, kommuner, presse). At opnåelsen af en bredere brugergruppe nok kræver en vis omstrukturering af selve hjemmesiden, er der også opmærksomhed på:

Så de er ... ved at omstrukturere hjemmesiden lidt, så den bliver måske mere logisk for nogen, der ikke har en bureaukratisk tankegang som alle os, der har lavet den (sekretariatschef).

IKT synes imidlertid også på anden måde end gennem hjemmesiden at have bidraget til åbenheden i politikprocesserne i erhvervsamarbejdet. Brugen af e-mail og e-mailgrupper har således bidraget til, at flere (end tidligere) bliver informeret om processer og beslutninger og får mulighed for at gøre indsigelser og komme til orde:

Så altså, i hvert fald i en sådan proces som den her er der en eller anden demokratisk funktion i at bruge mailen, fordi andre kan sende det videre.

På den ene side så mister det klart noget af det formelle. Men det der med, at man lige mailer til ti, og ti svarer tilbage igen med det samme, man sender svaret til ti, det giver en åbenhed, som en telefonsamtale ikke kan give (sekretariatschef).

Alt i alt kan man konkludere, at brugen af IKT i erhvervssamarbejdet har bidraget til en større åbenhed omkring politikprocesserne, end hvis disse havde været tilrettelagt og kørt mere traditionelt (jf. note 1). Om det så også resulterer i en egentlig offentlighed i betydningen en offentlig debat om de politikker, som erhvervssamarbejdet står for, eller fora (på hjemmesiden) hvor ideer, strategier, beslutninger, resultater mv. diskuteres, er det endnu for tidligt at sige noget om.

OVERSKUELIGHED

Den anden målsætning med samarbejdets hjemmeside har været at gøre arbejdet mere overskueligt for både involverede parter og udenforstående.

Man kan i den forbindelse konstatere, at hjemmesiden bidrager til en organisering af forskellige typer af oplysninger om erhvervssamarbejdet, og at hjemmesiden i den forstand gør arbejdet mere overskueligt. Igen gælder dette formodentligt især for dem, som i forvejen er engageret i projektet og kender noget til dettes organisering mv. For udenforstående er det imidlertid svært at få et overblik; især over projektets organisering.

Hvorledes de forskellige styregrupper, arbejdsgrupper, fokusgrupper og projektgrupper forholder sig til hinanden, hvad deres opgaver er, hvilke kompetencer de har mv., fremgår ikke umiddelbart af hjemmesiden, og fx er organisationsdiagrammet (figur 10.1 ovenfor) ikke umiddelbart at finde på hjemmesiden. Dette er en klar mangel og bidrager til at skabe en manglende gennemsikuelighed i dette store og komplekst organiserede samarbejde.

MELDE SIG

Den tredje målsætning med samarbejdets hjemmeside har været at etablere en mulighed for, at jysk-fynske interessenter kan henvende sig med henblik på at indgå i det videre samarbejde.

Denne målsætning er ikke indfriet, idet det kun er ganske få – én eller to – som har henvendt sig vedrørende samarbejde på baggrund af en forudgående orientering på hjemmesiden. I forbindelse med opstart af nye projekter har man i stedet sendt almindelige breve ud til de primære interessenter,

og som det siges: „så har det været en lidt gammeldags måde, men den er ekstremt effektiv“ (sekretariatschef). Man har dog stadig forhåbninger om, at når erhvervssamarbejdet og dets hjemmeside bliver mere kendt, så vil den virke befordrende for etablering af projektgrupper, netværksdannelse mv.

FØLGE HINANDENS ARBEJDE

Den fjerde målsætning med samarbejdets hjemmeside har været, at man herigennem kan sikre, at sekretariaterne for de forskellige fokus- og projektgrupper kan følge hinandens arbejde.

Denne målsætning må siges at være indfriet, idet det netop især er „insider-grupperne“, de forskellige sekretariater, styregrupper, projektledere m.fl., som bruger hjemmesiden til at orientere sig om hinandens arbejde og om erhvervssamarbejdets fremdrift som sådan. Trafikken på hjemmesiden synes dog at variere en hel del og at være kraftigst op til møder o.l.: „Hvis det er lige op til et administrativt styregruppemøde, så går de her folk ind og tjekker op på de nyeste referater, og er der nye statusnotater? Osv.“ (hjemmesideansvarlig).

FASTHOLDE LANGVARIGT ENGAGEMENT

Den femte og sidste målsætning med samarbejdets hjemmeside har været, at den kunne bidrage til at fastholde et flerårigt engagement i Jylland-Fyn erhvervssamarbejdet.

Eftersom erhvervssamarbejdet først påbegyndtes i efteråret 2000, og de første projekter først kom i gang i 2001, er det endnu ikke muligt at sige noget om, hvorvidt hjemmesiden har medvirket hertil. At dømme efter de udsagn, vi har, har hjemmesiden medvirket til at skabe både en fælles referenceramme og en vis form for fælles identitet hos de aktive interessenter i projektet. På trods heraf synes det dog ikke at være hjemmesiden i sig selv, som skaber engagementet hos interessenterne, men snarere det konkrete arbejde med projekterne:

... engagementet kommer simpelthen ved arbejdet i projektet, når man lige pludselig finder sammen med nogle mennesker et andet sted, som har et ønske om at udvikle et projekt (projektleder).

Inden vi ser på, hvordan IKT-anvendelsen i erhvervssamarbejdet forholder sig til de forskellige modeller for demokrati i informationssamfundet, skal

vi kort se på, i hvilket omfang IKT-anvendelsen kan siges at have haft betydning for politikprocessens hastighed, kvalitet og legitimitet.

POLITIKPROCESSENS HASTIGHED

Der er ingen tvivl om, at brugen af IKT (især e-mails) i erhvervssamarbejdet har øget politikprocessens hastighed og gjort det muligt at få udvekslet informationer, organiseret projekter, truffet beslutninger mv. hurtigere, end hvis politikprocessen havde været mere traditionelt organiseret:

Jeg sad jo ikke selv med det, men jeg forstod jo, at det hele kørte elektronisk. Al kommunikation om det her var elektronisk, og havde det ikke været det, så havde de aldrig nogen sinde kunnet holde styr på logistikken. Så mange mennesker, i det tempo som var nødvendigt – never ever (departementschef).

Man kan omvendt rejse spørgsmålet om, hvorvidt det overhovedet havde været muligt at organisere og gennemføre en politikproces som det jysk-fynske erhvervssamarbejde uden brug af IKT; et spørgsmål vi skal se nærmere på nedenfor.

POLITIKPROCESSENS KVALITET

Kvaliteten i en politikproces er i sigens natur svær at måle, og forskellige aktører kan vægte forskellige forhold, når de taler om kvalitet. Kvalitet i en politikproces kan fx være om de forhold, man ønsker at påvirke eller regulere, er ordentligt undersøgt, og om der således er størst mulig grad af information om alle aspekter af sagen og dermed et ordentligt beslutningsgrundlag for de involverede aktører. Kvalitet kan også være, at de juridiske eller økonomiske reguleringsmekanismer er klare og velgennemtænkte, eller at alle interessenter i sagen har været hørt, og at der er taget behørigt hensyn til deres indvendinger. Endelig vil en politikproces' kvalitet af nogle formodentlig blive målt på, om den producerer et ordentligt output; hvilket i dette tilfælde vil sige nogle gode og levedygtige projekter, der kan øge den økonomiske vækst, beskæftigelsen og uddannelsesniveaet i det jysk-fynske område.

Denne flerdimensionalitet i kvalitetsbegrebet sammenholdt med det faktum, at vi kun indirekte har berørt spørgsmålet i vores interview, gør det vanskeligt at drage konklusioner vedrørende IKT-anvendelsens betydning

for politikprocessens kvalitet. Med en vis forsigtighed kan vi dog godt til-lade os at konkludere, at der i alt fald ikke er noget i vores materiale, der peger på en forringet kvalitet i politikprocessen. Dette heller ikke selv om man godt kunne forestille sig, at politikprocessens forøgede hastighed ville gå ud over kvaliteten. Følgende citat peger i samme retning:

Forði det er jo sådan noget med at sidde og finpudse formuleringerne og vægte, hvem der nu skal have dit, og hvem der skal have dat. Det er sådan noget, der foregår i en meget tæt dialog – maildialog. Jeg er faktisk lidt ... i virkeligheden har jeg lidt svært ved at forestille mig dette her projekt blev ført igennem, uden at man havde det kommunikationsmid-del. Altså, det er sådan, at man havde taget telefonen, men der er jo en værdi i at kunne sidde og få en anden besked hurtigt, og så lige tænke sig lidt om, og så svare og så på den måde få dialogen frem. Altså, de der tænkepauser, man får med e-mails, som man ikke har ved telefonen, de er sommetider gode (amtsborgmester).⁴

POLITIKPROCESSENS LEGITIMITET

Spørgsmålet om en politikproces' legitimitet er, i lighed med spørgsmålet om kvalitet, flerdimensionelt. Det er dog noget nemmere at udrede, idet de fleste formodentlig vil betragte en politikproces som legitim, hvis den lever op til de demokratiske normer, som vi forbinder med den almindelige form for parlamentarisk styring. Det drejer sig om mulighed for at have indflydelse på beslutninger, der angår én selv, om offentlighed og offentlig debat i forbindelse med politiske beslutninger, og at politikere og forvaltere kan kontrolleres og holdes ansvarlige for deres handlinger (se Hoff, Löfgren & Johansson, 1999).

I vurderingen af, om IKT-anvendelsen i det jysk-fynske erhvervs-samarbejde har øget politikprocessens legitimitet, synes allerede det forhold, at IKT-anvendelsen har skabt større åbenhed om processer, beslutninger, projekter mv. at pege i den retning. Herudover synes brugen af IKT i sam-arbejdet (igen især e-mails) at have givet flere mulighed for at få indflydelse på forløbet, for at kunne gøre indsigelser i forhold til ting, de anser for problematiske mv.

EKSTERN DEMOKRATI-EVALUERING

Vi skal her vurdere, hvilken demokratiopfattelse og hvilken demokratisk praksis IKT-anvendelsen i det jysk-fynske erhvervsarbejde understøtter. Som nævnt vil denne evaluering tage udgangspunkt i de fire modeller for demokrati i informationsfundet, som blev udviklet i kapitel 2: servicedemokrati, demo-elitisme, neo-republikanisme og cyberdemokrati.

Overordnet set er det vores opfattelse, at IKT-anvendelsen i erhvervs-samarbejdet i den første fase fra efteråret 2000 til efteråret 2001 har været karakteriseret ved træk fra den servicedemokratiske og især demo-elitistiske demokratiforestilling. Fra efteråret 2001 ser det ud til, at dialogfora og skabelsen af en bredere offentlighed omkring erhvervs-samarbejdet rykker højere op på dagsordenen, hvilket tyder på en (re-)aktualisering af træk fra den neo-republikanske model.

De servicedemokratiske træk ser vi især ved den vægt, der i projektets første fase lægges på output-siden på bekostning af input-siden; på hurtigt at få etableret nogle projekter i samarbejde med mulige interessenter. Informations- og kommunikationsstrukturen skal understøtte dette formål, og andre hensyn kommer i anden række.

Der er flere træk fra den demo-elitistiske model. For det første peger vores data på, at kommunikationen mellem aktørerne sker i vertikale lag. På trods af hvad fx den interviewede departementschef siger („Det, at det kører elektronisk, bryder jo også hierarkierne ned. Fordi folk svarer jo bare på mailene, og så svarer andre tilbage“), synes der på nogle områder at være en hierarkisk organisering i samarbejdet, som ikke brydes. De forskellige aktører kommunikerer fortrinsvis med eget lag, og enkelte repræsentanter står som kontaktpersoner til repræsentanter fra andre lag. Således er det projektlederne, der henvender sig til hinanden eller til arbejdsgruppen/ sekretariatet, som videregiver oplysninger til den administrative styregruppe, som henvender sig videre til den politiske styregruppe, jf. diagrammet over organiseringen af det jysk-fynske erhvervs-samarbejde (figur 10.1 ovenfor).

For det andet viser vores analyse, at projektet i den første fase er temmelig topstyret, hvilket af den interviewede amtsborgmester begrundes med tidspresset i forhold til at få erhvervs-samarbejdet med i finanslov 2002. Den administrative (og politiske) styregruppe hævder dog, at deres arbejde især har været faciliterende, og at de derfor ikke har været særligt styrende i forhold til den indholdsmæssige side af erhvervs-samarbejdet. I hvilket omfang, dette er rigtigt eller ej, er svært at aflæse ud af vores relativt spinkle

materiale. Den administrative og politiske styregruppe benægter dog ikke at have været styrende vedrørende politikken processuelle aspekter, hvilket også afspejles i designet og brugen af erhvervssamarbejdets hjemmeside, som i denne første fase hovedsageligt bruges til at formidle information *top-down*.

For det tredje er der ingen interaktivitet på hjemmesiden. Den oprindelige plan om etablering af dialogfora blev af forskellige grunde ikke overholdt. Den dialog, der har fundet sted i erhvervssamarbejdet, er i stedet foregået via e-mails; eventuelt via mailgrupper.

Selv om vi ikke på nuværende tidspunkt kan finde træk fra den neo-republikanske eller cyberdemokratiske demokratimodel, udtrykkes der dog ønsker og visioner i den retning. Det er således ikke med fuldt overlæg, at man ikke har benyttet alle de muligheder, der er, for udnyttelse af ny informations- og kommunikationsteknologi, men fokus har indtil nu været andetsteds. I efteråret 2001 hyrede man således et eksternt kommunikationsfirma til at forbedre især den eksterne kommunikation på hjemmesiden. Dette kan selvfølgelig ses som et forsøg på at få en endnu bedre *top-down*-styring af informationsstrømmene i projektet og dermed som en styrkelse af samarbejdets demo-elitistiske træk. Jf. citaterne ovenfor fra interviewet med sekretariatschefen er det dog næppe den primære hensigt. Denne synes tværtimod at være at skabe en bredere offentlighed om samarbejdet, hvilket også den samtidige omstrukturering af hjemmesiden peger i retning af.

Samtidig peger det i en neo-republikansk retning, at man stadig, også i udbudsmaterialet vedrørende videreudvikling af hjemmesiden, opererer med oprettelsen af dialogfora på hjemmesiden. Man må således forvente, at disse etableres i den kommende fase af samarbejdet. Herudover er det klart, at de fleste af de involverede aktører har et ønske om en ikke-hierarkisk kommunikation i samarbejdet. Denne har dog, med den nuværende organisationsmodel, været vanskelig at etablere.

ORGANISERING AF POLITIKPROCESSEN

Et forhold, som ikke indgik i den oprindelige problemformulering i denne undersøgelse, men som alligevel skinner klart igennem i datamaterialet, er, i hvor høj grad et projekt som det jysk-fynske erhvervssamarbejde er afhængig af IKT for at få hele sin organisation til at fungere. Sat på spidsen kan man sige, at samarbejdet formodentligt ikke havde fandtes eller fungeret, hvis ikke ny teknologi som IKT havde været for hånden:

Og da mener jeg, at i det arbejde der [det jysk-fynske erhvervssamarbejde], der var de elektronisk koblet op ... Det var helt uvurderligt. Havde de ikke været det, var det bruset fra hinanden. Havde man skullet lave det med den gamle teknologi – forget it, forget it. Så det var simpelthen en forudsætning for, at de kunne have så mange mennesker til og have tilstrækkelige informationer og gøre det tilstrækkeligt hurtigt og køre på den måde (departementschef).

IKT synes med andre ord at skabe nogle nye muligheder og vilkår for organisering af politikprocesser, som mere eller mindre synligt indvæves i disse, og som har betydning for både processens demokratiske karakter, men også for embedsmands- og politikerrollerne. IKT kan således siges at understøtte eller være en integreret del af den forandring i retning af „netværksstyring“ (*governance*), som efterhånden er beskrevet mange steder (se fx Bellamy & Taylor, 1998).

Erfaringerne fra det jysk-fynske erhvervssamarbejde understøtter resultaterne i denne litteratur, som bl.a. viser, at IKT understøtter en ændring af politikprocessen i retning af *governance*, hvor det bliver stadig vanskeligere klart at adskille politisk beslutning fra design af politikprocessen og implementering af en politik. Politik synes i stedet i stigende grad at handle om at etablere en fælles diskurs om problem og problemløsninger og herefter at skabe muligheder og rammer, hvorunder aktører fra forskellige sektorer i netværker kan medvirke til at etablere løsninger i en proces, hvor politikere og embedskvinder (m/k) faciliterer og skaber spilleregler for processen. At skabe spilleregler for processen bliver en ny form for politisk styring, som politikere (og embedskvinder) kan anvende, og som klart anvendes i det jysk-fynske erhvervssamarbejde:

Der tror jeg, at ... en del af vores proces er at gøre projektgrupperne parate til, at når man får det blå stempel, der hedder: „Nu er jeg et jysk-fynsk projekt“, så er der også nogle krav til det. Der er krav om, at det er *et åbent projekt*. Alle kan i princippet gå ind i dem, hvis de har noget at bidrage med. De skal *give deres viden videre*, de skal *være tilgængelige på hjemmesiden*. Og der tror jeg godt, vi kan føje et krav mere til, der hedder ... man skal også kunne indgå i en *dialog på hjemmesiden* med andre projekter, der ligner (sekretariatschef) [egne kursiveringer].

For det andet synes IKT at understøtte den forandring af forvalter- og politikerroller, som er beskrevet i *governance*-litteraturen (se Bang, Hansen & Hoff, 2000). Forvalterne kommer således i høj grad til at indgå

som ligestillede partnere i netværker med aktører fra private, frivillige og (andre) offentlige institutioner og må ofte spille rollen som ildsjæle eller projektmagere i disse netværker. Til at holde sammen på og etablere en dialog i sådanne netværker er IKT et ganske godt værktøj, hvad analysen ovenfor da også har givet mange eksempler på. Politikerne derimod må søge at finde en balance mellem det „nære“, sagsorienterede og de mere overordnede idepolitiske udmeldinger (se fx Bang, Hauxner & Hoff, 2001). Til at orientere sig i en sådan kompleks omverden, hvor både den direkte dialog med borgere, embedsmænd og andre politikere er væsentlig, men hvor også en global orientering er nødvendig, er IKT i stigende grad et uundværligt værktøj (se også kapitel 8).

K O N K L U S I O N

Dette kapitel har forsøgt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt en bevidst og målrettet brug af IKT har gjort en forskel i demokratisk henseende i forhold til mere traditionelle måder at tilrettelægge en politikproces på. Spørgsmålet er søgt besvaret gennem en analyse af IKT-anvendelsen i det jysk-fynske erhvervssamarbejde; et omfattende samarbejde mellem otte amter, 173 kommuner, et ukendt antal private og offentlige virksomheder og organisationer samt Erhvervsministeriet, Erhvervsfremmestyrelsen og KL med det formål at omstille området til den globale vidensøkonomi (hvilket af aktørerne primært fortolkes som værende lig med at højne uddannelsesniveaue og skabe øget vækst og beskæftigelse).

Analysen af IKT-anvendelsen i erhvervssamarbejdet omfatter både, hvad vi har kaldt en „intern“ og en „ekstern“ demokrati-evaluering. En „intern“ evaluering, fordi erhvervssamarbejdet selv i et notat har opstillet fem målsætninger med deres hjemmeside, som indskriver sig i et forsøg på at etablere, hvad Erhvervsministeriet har kaldt „den gode politikproces“, som er et forsøg på at åbne eller demokratisere politikprocessen. Den interne evaluering er således en evaluering i forhold til disse fem målsætninger. Den „eksterne“ demokratievaluering er et forsøg på at evaluere IKT-anvendelsen i erhvervssamarbejdet ud fra de demokratiske diskurser i informationssamfundet eller demokratimodeller, som er behandlet i kapitel 2.

I den interne demokratievaluering fremstår IKT-anvendelsen i erhvervssamarbejdet som relativt succesfuld, på trods af, at visse af hjemmesidens funktionaliteter ikke er implementeret efter planen eller er blevet forsinket. Hjemmesiden har således bidraget til øget åbenhed om arbejdet med er-

hvervsudvikling i Jylland-Fyn og øget mulighederne for, at især de forskellige sekretariater og projektledere kan følge hinandens arbejde. Med hensyn til målsætningen om at gøre erhvervssamarbejdets aktiviteter mere overskuelige for udenforstående er denne i det store hele ikke indfriet. Der er imidlertid nu hyret et eksternt konsulentfirma, som bl.a. skal rette op på dette problem. Heller ikke målsætningen om, at hjemmesiden skulle få flere parter til at melde sig og indgå i arbejdet, er indtil videre indfriet.

I forlængelse af den interne demokratievaluering er der også set på, i hvilket omfang IKT-anvendelsen i erhvervssamarbejdet (ikke kun hjemmesiden, men også fx e-mails) har øget politikprocessens hastighed, kvalitet og legitimitet. På trods af, at kvalitet og legitimitet er flerdimensionelle størrelser, som kan være svære at operationalisere, peger vores data i retning af, at der er sket en betydelig øgning af politikprocessens hastighed, hvilket samtidig ikke har forringet processens kvalitet (om det ligefrem har øget den, er vanskeligt at udtale sig om). Samtidig synes IKT-anvendelsen at have øget processens legitimitet, især i kraft af den øgede åbenhed og forsøget på at inddrage mange interessenter i forløbet.

Den eksterne demokratievaluering peger på, at det jysk-fynske erhvervs-samarbejdes IKT-anvendelse, især den første fase (efterår 2000 til efterår 2001), indskriver sig i en demo-elitistisk demokratimodel med en snert af servicedemokrati. Den elektroniske kommunikation mellem aktørerne foregår således i vertikale lag med en ret stærk hierarkisk organisering. Selve tilrettelæggelsen af politikprocessen forekommer derfor i denne første fase at have været temmelig topstyret. Den administrative styregruppe hævder imidlertid, at hvad selve den indholdsmæssige side af erhvervssamarbejdet angår, har de først og fremmest fungeret faciliterende. De har således ikke haft særlig indflydelse på selve indholdet af de enkelte projekter, men nok på processens spilleregler. En sådan „åbenhed“ i selve politikformuleringsprocessen træder dog ikke særlig tydeligt frem i vores (indrømmet spinkle) datamateriale og fremgår heller ikke af erhvervssamarbejdets hjemmeside, som i denne fase hovedsagelig har været brugt til at formidle information oppefra og ned. I samarbejdets anden fase (efterår 2001 til nu) kommer træk fra den neo-republikanske demokratimodel dog på banen igen. Der hyres et eksternt konsulentfirma til at forbedre den eksterne kommunikation og skabe mere „offentlighed“ omkring det jysk-fynske erhvervssamarbejde, ligesom ideen om oprettelse af dialogfora på hjemmesiden igen bringes på banen. Endnu har disse tiltag i retning af en neo-republikansk model dog ikke afsat sig i synlige resultater på fx hjemmesiden.

Samlet set kommer IKT-anvendelsen i det jysk-fynske erhvervssamarbejde derfor til at fremtræde som ret konventionel på trods af de oprindelige intentioner. Man er nærmest i det, som et konsulentfirma har kaldt „banaliseringfasen“ (KPMG Consulting, 2000); en fase, hvor *state of the art*-teknologi anvendes, fordi den er almindelig kendt og brugt, og tages som noget helt selvfølgeligt af de involverede parter. I forbindelse med politikprocessen kan man sige, at et springende punkt var, at man ikke i samarbejdets første fase fik etableret dialogfora på hjemmesiden, som kunne have været brugt til i højere grad at skabe projekter „nedefra“; gennem interesserede parters dialog og selvorganisering (eventuelt med sekretariatsmæssig hjælp fra erhvervssamarbejdet). Dette ville have været en spændende innovation både i demokratisk og IKT-mæssig henseende, men en sådan blev altså ikke realiseret. Det var der tilsyneladende gode grunde til (tidspres, resultatkrav), men man forpassede her muligheden for en IKT-baseret demokratisk innovation og erfaringsopsamling med henblik på en mere åben politikproces. Det er muligt, at e-mail-kommunikationen i erhvervssamarbejdet har været anvendt til en mere tværgående „nede fra og op“-organisering af de enkelte projekter og hermed i et vist omfang kompenseret for topstyringen, ligesom det er muligt, at sekretariatets medarbejdere, der har været „rejsende i projekter“, som en sekretariatsmedarbejder udtrykker det, mere har spillet en faciliterende end en styrende rolle. Dette er vores datamateriale imidlertid for spinkelt til at give et endeligt svar på.

Herudover har vi ovenfor påpeget, at IKT på mange måder kan siges at have været en forudsætning for, at erhvervssamarbejdet overhovedet har kunnet fungere, og at IKT skaber nye muligheder og vilkår for organisering af politikprocesser. Af samme grund kan det undre, at erhvervssamarbejdet, som på mange måder demonstrerer en relativt høj „IKT-bevidsthed“, ikke i højere grad har sammentænkt IKT-anvendelsen og organisationsformen. I et projekt som det jysk-fynske erhvervssamarbejde, som i meget høj grad baserer sig på involveringen af lokale/regionale aktører og disses engagement og selvorganisering, synes en mere netværksbaseret og ikke-hierarkisk organisationsform oplagt. En sådan organisationsform kunne have været understøttet med eksisterende IKT-værktøjer.

NOTER

1. Med en „traditionel“ politikproces forstår vi for det første en politikproces, der gennemløber følgende faser: a) en politikforberedende fase, hvor fx et ministerium på baggrund af henvendelser fra interessenter eller af egen drift tager initiativ til ny lovgivning eller anden intervention på et givet politikområde, b) en høringsfase, hvor interessenter får lejlighed til at udtale sig om et kommende lovforslag/initiativ, c) en beslutningsfase, hvor lovforslaget fremlægges for Folketinget og vedtages, d) implementering af lovforslaget af de relevante myndigheder. For det andet forstår vi ved „traditionel“, at der i processen anvendes kendt og velafprøvet teknologi; dvs. *state of the art*-teknologi, og hvor der ikke er ambitioner om, at teknologien aktivt skal indgå i forandringsprocesser.
2. En overgang deltog også den daværende erhvervsminister (Ole Stavad) i styregruppen. Deltagelse af både minister og departementschef i styregruppen har medvirket til at give det jysk-fynske erhvervssamarbejde en høj politisk profil.
3. Vi har fået tilsendt noget statistik vedrørende hjemmesiden dækkende månederne marts til august 2002. Statistikken viser, at der i gennemsnit for disse måneder var ca. 5.875 unikke brugere pr. måned på hjemmesiden eller ca. 200 brugere om dagen; og at tendensen i antallet af besøg er stigende. At en bruger er „unik“, vil sige, at vedkommende kun tæller én gang, selv om vedkommende besøger hjemmesiden flere gange på en dag. Dette tal ligger over antallet af besøg på fx Folketingets hjemmeside (se kapitel 9) og tyder ikke på, at projektet har et problem med volumen på hjemmesiden. Der findes dog ikke tal, der kan belyse, hvor „bred“ eller „snæver“ brugergruppen er.
4. Samme pointe: at e-mailens asynkrone karakter faktisk forbedrer kvaliteten af en dialog, når Lebech frem til i sin undersøgelse af et antal debatfora på internettet om dansk politik (Lebech, 2002).

LITTERATUR

- Arterton, F. Christopher (1987). *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?* London: Sage Publications.
- Bang, Henrik P., Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff (red.) (2000). *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bellamy, Christine & John Taylor (1998). *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University Press.
- Erhvervsreddegørelse Jylland-Fyn*. Erhvervsministeriet 2000.
- Hoff, Jens, Karl Löfgren & Sune Johansson (1999). *Internet og demokrati. Erfaringer fra kommunalvalget 1997*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Jylland-Fyn – Samarbejde på tværs. Status på det jysk-fynske erhvervsamarbejde.* Maj 2002. Erhvervsministeriet.
- KPMG Consulting (2000). *Den Digitale Forvaltnings effekter – om sammenhængen mellem elektronisk kommunikation, systemintegration og organisatorisk forandring.* KPMG.
- Kravspecifikation for videreudvikling af hjemmeside www.jylland-fyn.dk for det jysk-fynske erhvervsamarbejde.* Udateret. Erhvervsministeriet.
- Lebech, Adam V. (2002). *Democratic Communication on the Internet in Denmark. Effects of the Internet in a Deliberative Democratic Perspective.* Unpublished MA Thesis. Department of Political Science, Aarhus University.
- Normann, Emilie Sidsel (2002). *Online Deliberation in Public Consultations.* Upubliceret afhandling. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Notat af 6. december 2000 vedr. forskningsprojekt om IT og politikudvikling (ePolitik).* Erhvervsministeriet.
- Notat af 5. januar 2001 vedr. jysk-fynsk hjemmeside.* Erhvervsministeriet.
- Perspektivnotat af 09.04.02.* Erhvervsministeriet.
- Spradley, James P. (1979). *The Ethnographic Interview.* New York: Holt, Rinehart & Winston
- Status på det jysk-fynske erhvervsamarbejde.* Marts 2001. Erhvervsministeriet.

LOKALDEMOKRATI I INFORMATIONSALDEREN¹

SUNE JOHANSSON

Større trussel mod menneskelivet end denne maskinkultur gives der næppe i øjeblikket. Ikke at maskinerne i sig selv er af det onde, men de har en mærkelig evne til at tage magten og støde mennesket fra tronen, det menneske, som de skulle tjene, ikke beherske (Koch, 1945).

INDLEDNING

Udgangspunktet for dette kapitel er, hvordan og i hvilket omfang lokale demokratiske strukturer forandres i forbindelse med indførelse af informationsteknologi (IKT). Har indførelse af IKT betydning for adgangen til kommunale ydelser, mulighederne for deltagelse i kommunalpolitiske beslutningsprocesser og for kommunernes interne organisation (herunder forholdet imellem byråd og forvaltning)?

De tre ovennævnte problemstillinger hænger snævert sammen og er indbyrdes afhængige og kan beskrives i et spørgsmål, der handler om, hvordan indførelse af IKT i kommunerne håndteres af politikere og forvaltning.

En lang række andre aktører er også vigtige for at besvare spørgsmålet, men det er primært gennem interaktionen med de lokale politikere og den lokale administration, at disse aktørers aktiviteter får indflydelse på indførelsen og anvendelsen af IKT i kommunerne. Derfor er fokus i dette kapitel lagt på IKT, kommunale strukturer, politikere og forvaltning.

Grunden til, at det er interessant netop at beskæftige sig med, hvordan IKT-anvendelsen håndteres i kommunerne, er, at kommunerne i Danmark på mange måder er landets demokratiske laboratorium. Hvad angår den fri forfatning i Danmark fra 1849, kan man fx finde en forløber for denne i loven om kommunernes styrelse fra 1841, og da kvinderne og tyendet fik grundlovssikret valgret i 1915, havde de allerede haft det i kommunerne siden 1908. Ligeledes ses kommunalreformen i 1970 af mange som hele fundamentet for vores demokratiske velfærdsstat.

Derfor er kommunerne et nærliggende bud på, hvilket niveau den næste bølge af demokratisk fornyelse/forandring af samfundet vil komme fra. Af samme grund bliver det særdeles interessant at se, hvilke demokratiske overvejelser der kommer til at indgå i den siddende strukturkommissions forslag til ny kommunal struktur.

STORE FORVENTNINGER TIL ANVENDELSEN AF IKT I DET OFFENTLIGE

Det kan ofte være svært at trænge ind bag alle de mange plusord, der udgør diskursen vedrørende brugen af IKT i den offentlige sektor. Ved skåltaler og i indledningerne til de mange digre rapporter om informationssamfundet flyder det over med lovprisninger af alt det, informationsteknologien skal gøre af godt for samfundet. Med så store forventninger er det måske ikke så underligt, at fiaskoerne bliver så meget større, når teknologien ikke lige arter sig, som man havde forestillet sig. Nedenfor præsenteres et udpluk af de forventninger, der stilles til informationsteknologien i den offentlige sektor. De bringes her for at sætte scenen før analysen af den efterfølgende empiri:

Informationsteknologien skal bruges som udgangspunkt for en fornyelse af det offentliges virkemåde og for samspillet mellem på den ene side borgere og virksomheder og på den anden side institutioner i stat, amt og kommuner (Forskningsministeriet, 1996a).

Hele den offentlige sektor er som resten af samfundet på vej ind i netværksalderen. Det informationssamfund, der er snakket om de sidste 20 år, har fået strøm på. Det stiller nye krav til måden at betjene borgerne på, og det stiller nye krav til måden, vi organiserer os på i det offentlige (Kommunernes Landsforening, 2000).

Som borgere i netværkssamfundet skal vi vænne os til en verden i forandring. Anvendelsen af computere, mobiltelefoner og internettet ændrer i stort og småt vores hverdag – uanset hvad vi arbejder med, hvor gamle vi er, og hvor vi bor (Forskningsministeriet, 2000).

Vi står midt i en forandring, der er lige så omfattende, som da Danmark gik fra landbrugs- til industrisamfundet. Nu sker ændringerne bare meget hurtigere. (...) Jeg vil gerne have et Danmark, der ganske enkelt er verdens bedste IKT-nation. Det er ikke en umulig drøm. Det betyder, at alle danskere skal have adgang til internet og mulighed for en e-mailadresse.

Den offentlige sektor skal være med helt fremme med anvendelsen af computere og informationsteknik (Rasmussen, 2001).

En konsekvent modernisering med brug af nye styringsinstrumenter og ny teknologi i den offentlige sektor vil betyde, at borgerne kan modtage de samme ydelser som hidtil for færre midler (Finansministeriet, 2002).

Begreber som forandringsvillighed og omstillingsparathed er blevet nøgleord i den offentlige sektor. Traditionelt er staten og den offentlige sektor elementer i hverdagen, som skal skabe orden, tryghed og stabilitet (jf. Christensen & Christiansen, 1992: 5ff.). Den offentlige sektors nye rolle er måske både at være en klippe i stormen, der beskytter og står fast i tider med omskiftelige vinde, og et fint barometer, som reagerer hurtigt på mange forskellige impulser, bl.a. fra borgerne, erhvervslivet, internationale strømninger osv.

Samtidig med at den offentlige sektor skuer indad gennem decentralisering og kommunalisering (Andersen, 2000: 18ff.; Blom-Hansen et al., 1998: 15; Bogason, 1997: 85ff.), så skal den også i langt højere grad tilpasse sig udviklingen i verden omkring sig for at opretholde det velordnede og stabile samfund. Anvendelse af IKT i kommunerne anses, som citaterne ovenfor antyder, for en af de faktorer, som har størst betydning for, at der kan skræves over disse to modsatrettede tendenser, uden at bukserne revner.

CASES OG METODE - OVERVEJELSER

I fem udvalgte casekommuner har jeg lavet interview med politikere og medarbejdere for bl.a. at finde ud af, hvem der har indflydelse på IKT-politikken og IKT-anvendelsen i de pågældende kommuner. Endvidere har jeg forsøgt at finde ud af, hvilke tanker de kommunale aktører gør sig om den betydning, IKT vil få for fremtidens kommunale selvstyre og demokrati. Kommunerne er Thisted, Suså, Odense, Slangerup og Juelsminde.

De er udvalgt på baggrund af forskelle med hensyn til størrelse, geografisk placering, politisk sammensætning, men frem for alt teknologisk udgangspunkt og anvendelsesniveau. Grunden til, at fokus i udvælgelsen er lagt på deres forskellighed, er et ønske om at rendyrke det, de har til fælles.

De har et dominerende institutionelt fællestræk: De er kommuner, som er underlagt den samme styrelseslov og har samme status som myndighed i staten. De overordnede administrative og demokratiske rammer er således ens.

Det bliver muligt at identificere den institutionelle kontekst og arv helt ned i den enkelte aktørs konkrete udtalelser i og med, at alle andre forklaringsfaktorer er så forskellige som muligt. Mit ønske om at undersøge, hvorvidt der sker forandringer i de demokratiske strukturer i kommunerne som følge af IKT-anvendelse, kan således opfyldes gennem en analyse af aktørernes egne opfattelser af, hvem der har mest indflydelse på udviklingen, og af hvordan fremtidens kommunale selvstyre udvikler sig i relation til anvendelsen af IKT. Gennem en sådan analyse kan man komme et spadestik dybere, end hvis man udelukkende fokuserer på de formelle organisationelle og institutionelle magtstrukturer.

Det handler om, at sproget former den måde, hvorpå vi skaber mening og sammenhæng i tingene, og at denne meningsdannelse har indflydelse på, hvordan en given politik formuleres, og på, hvordan de rammer, som de politiske processer udspiller sig indenfor, skabes. Det er sådanne processer, der danner rammen for, hvad det er muligt at anvende IKT til i den offentlige sektor.

I K T I K O M M U N E R N E

Kommunerne oplever i øjeblikket for alvor informationsteknologiens indmarch. Både institutionerne, de ansatte, politikerne og kommunernes borgere er efterhånden koblet på internettet. Der er en stigende brug af elektronisk post, og alle kommuner anvender World Wide Web (www) som kontaktflade til borgerne.

I Juelsminde kommune er man fx gået sammen med Tørring-Uldum og Hedensted i et samarbejde, de kalder „De digitale kommuner“. Her bindes de tre kommuners forvaltninger sammen i et fælles administrativt net, og nogle af kommunernes funktioner samles i en enkelt kommune. Fx ligger de tre kommuners fælles IKT-kontor i Hedensted. Som de første kommuner i landet udstedte de rigtige digitale signaturer til borgere og medarbejdere, så borgerne fx kan betjene sig selv elektronisk via kommunernes hjemmesider. Erfaringerne fra Juelsminde er indtil videre, at det er en kæmpe omstillingsproces. Ikke nok med at de daglige rutiner forandres, men man støder også dagligt ind i problemer med lovgivningen, som ikke er tilpasset sådanne tværkommunale samarbejder (en sagsbehandler i Hedensted må fx ikke behandle sager vedrørende en borger i Juelsminde), og det sværeste af det hele er nok den mentale omstillingsproces, man skal igennem både som borger, medarbejder og politiker i de tre kommuner. Medarbejderen

får nye kolleger og skal betjene nye borgere. Politikerne har fået et nyt politik-område at holde styr på. Det kan jo diskuteres, om dette er det første skridt i retning af en egentlig kommunesammenlægning, eller om det i virkeligheden er et smart træk for ikke at blive lagt ind under de store kommuner i området. Mærker borgerne noget til denne proces? De kan jo sådan set være ligeglade med, hvor folk sidder, hvis de får den service, de har krav på og behov for. Der har imidlertid ikke været de helt store reaktioner. 33 borgere i Juelsminde havde på interview-tidspunktet (marts 2001) bedt om at få en digital signatur, så man kan da ikke just påstå, at interessen blandt borgerne for projektet har været overvældende.

Det er i disse år, at regler, normer og rutiner fastlægges for den offentlige sektors brug af informationsteknologi til kommunikationen internt og med borgerne. Danskerne er vidne til opbygningen af et nyt offentligt rum, hvor rammerne for styring, politik og demokrati endnu ikke er på plads.² Anvendelsen af IKT påvirker i stigende grad den enkelte borgers dagligdag, og i kommunerne har man også mærket, hvilken vej vinden blæser. Der sker forandringer i kommunerne både med hensyn til den praktiske anvendelse af IKT, men også i forhold til nye måder at bruge teknologien på i samspil med organisationsændringer, sådan som eksemplet med de digitale kommuner vidner om. Informationen til borgerne (dens omfang og kvalitet) forandres også, når IKT indgår i både „produktion“ og formidling af kommunale serviceydelser mv.

Der er stor forskel på, hvordan kommunerne bruger informationsteknologien. Nogle præsenterer blot byvåbnet samt et kontakt-telefonnummer på deres hjemmesider, mens andre scanner al indkommende post og lægger det frit tilgængeligt på nettet (se kapitel 12 for en nærmere beskrivelse af variationen i kommunernes hjemmesider). Der er også eksempler på kommuner, der lægger kommunalhåndbogen, lokalplaner, turistinformation, erhvervsinformation osv. ud. Nogle har bare en e-mailadresse til kommunen, mens andre har givet alle ansatte og politikere e-mailadresser og har skabt mulighed for, at borgerne kan diskutere med hinanden i offentligt tilgængelige elektroniske debat-fora.

I Slangerup kommune er de kommet så langt med digitaliseringen af sags-gange og dokumenter, opkobling af politikere og brug af inter- og intranet, at det bliver et problem, hvis fx et byrådsmedlem vil have dagsordner, referater og baggrundsmateriale på papir. Så skal der sættes ekstra mandskab af til at betjene denne ene politiker særskilt, hvilket vil æde en stor del af de ressourcebesparelser, man har opnået ved at indføre digital forvaltning.

Her melder spørgsmålet sig så: „Er det et krav, at man fra og med kommunalvalget i år 2001 skal kunne anvende computere og internettet for at kunne stille op som politiker til byrådet?“ En sådan diskussion har ikke været på dagsordenen i mange kommuner, men hvis visionerne om informations- og netværkssamfundet skal realiseres inden for en overskuelig årrække, er det en diskussion, man bliver nødt til at tage.

I nogle kommuner har man grundigt overvejet både effektiviserings-, service- og demokratispekterne af de informationsteknologiske tiltag, og man har besluttet at satse på denne platform som den primære kontaktflade med borgerne i fremtiden. I andre kommuner handler man kun for at efterligne de kommuner, der indkøber store mængder ny informationsteknologi og ansætter web-ansvarlige IKT-eksperter. Det kan også handle om at følge trop, fordi staten anbefaler, at man gør det. Der er også nogle kommuner, hvor man bevidst vælger ikke at tage del i denne udvikling. Her argumenterer man for, at det er en forsvindende lille del af kommunens borgere, der rent faktisk anvender det offentlige hjemmesider, og at det vil være spild af penge at satse på, for der er flere brugere. Devisen synes at være: „Hvorfor gå foran og bruge en masse penge på noget, som vi ikke ved, om der er nogen, der vil bruge. Lad de andre kommuner indhøste de dårlige erfaringer for os, så vi, hvis vi engang indfører det, kun skal bruge ressourcer på ting, vi ved, der er brug for, og som vi ved virker“?³ Andre argumenterer med, at de ikke kan forsvare over for borgerne at skulle prioritere informationsteknologi frem for fx flere penge til børnepasning eller ældrepleje.

KOMMUNALE STRUKTURER UNDER FORANDRING I SAMSPILLET MED IKT

I Danmark har kommunernes funktion og organisation siden kommunalreformen i 1970 undergået en række strukturelle forandringer⁴ (Ejersbo, 1996). Antallet af kommuner og den overordnede politiske struktur har ligget forholdsvis fast, men inden for disse rammer har der været forskellige omstillingsbølger. Siden kommunalreformen er der for det første sket en decentralisering af opgavevaretagelsen (Sørensen, Hansen & Greve, 1996). Det handlede primært om, at en række opgaver blev lagt over fra statsligt regi til kommunalt – og amtskommunalt regi. For det andet har kommunerne i højere grad selv fået lov til at bestemme, hvordan opgaverne skal løses, og sidste skud på stammen er, at opgaverne skal „decentraliseres helt

ud til de berørte brugere og borgere“ (Sørensen, Hansen & Greve, 1996; Bang & Hoff, 2002), så det ender med, at borgerne selv bliver deres egne sagsbehandlere.

IKT har hele tiden været en vigtig brik i disse forandringer. Først fik man de såkaldte „dumme“ terminaler til at køre beregningsopgaver over kommunernes fælles centrale edb-anlæg (Kommunedata); så integrerede man pc'erne, men bibeholdt en stor del af de dumme terminaler; samtidig begyndte man at tage mindre beregningsopgaver hjem til den enkelte kommune. Derefter fik man pc-netværksløsninger internt i kommunen, hvor opgaver som økonomi og løn kan køres uafhængigt af Kommunedata.

Disse løsninger kan sættes i forbindelse med ønsket om decentralisering, hvor fx de enkelte daginstitutioner er blevet gjort ansvarlige for deres egen økonomi. Nu er man så kommet til det punkt, hvor kommunernes afhængighed af Kommunedata er begrænset, men stadig en væsentlig faktor i valget af IKT-løsninger.⁵ Mange kommuner har fået lagt lyslederkabler eller bruger radio-kæde imellem de forskellige institutioner. Der er kommet nemme grafiske brugerflader, som det ikke kræver den helt store uddannelse at arbejde med; den interne elektroniske post spiller en større og større rolle, kalenderfunktioner og mødeplanlægning kører via netværket, opslagsværker lægges ud på netværket, den indkomne post scannes ind og bliver på den måde gjort tilgængelig via netværket, kommunalpolitikere og ledende medarbejdere får installeret pc'er hjemme med direkte adgang til kommunens systemer, der eksperimenteres med, at borgerne selv skal udfylde blanketter og underskrive dem med en digital signatur og søge offentlige informationer via internettet. Hos visse personer og organisationer er der en forventning om, at elektroniske afstemningssystemer med tiden vil blive mere udbredt⁶ (se fx Foreningen for direkte demokrati, 2002; Schmidt, 1993). Denne udvikling ligger helt i tråd med ovennævnte ønske om at decentralisere opgavevaretagelsen så langt ud mod borgerne som muligt.

Begreber som decentralisering, brugerindflydelse, responsivitet, selvforvaltning og omstilling, der i de seneste år har været trend-sættende for udviklingen i kommunerne, har sammen med ideerne om bedre ressourcestyring, effektivitet og omkostningsreduktioner, været det helt rigtige klima for arbejdet med at anvende IKT.

KOMMUNAL IKT-PLANLÆGNING OG - ANVENDELSE I HVERDAGEN

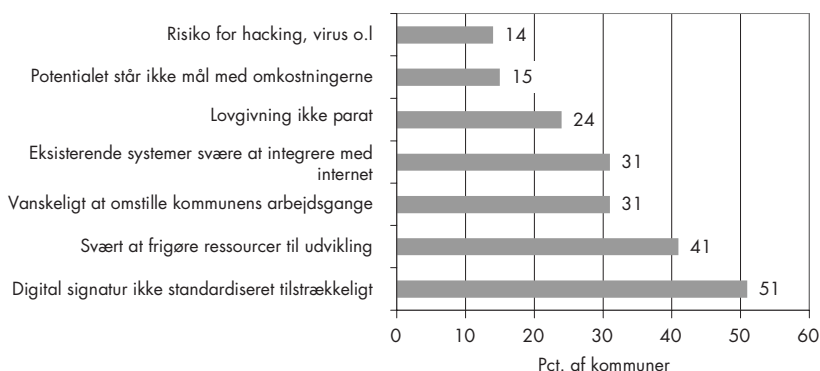
En centralt placeret kommunal aktørs udsagn, da han blev spurgt om kommunens IKT-anvendelse, er både meget betegnende for den lidt famlende situation, kommunerne befinder sig i, når det gælder brugen af IKT, samtidig med at det på en humoristisk måde fremhæver det besvær, mange aktører har med at tolke informationsteknologien ind i en kommunal hverdag, der handler om alt andet end udviklingen af utopiske fremtidsvisioner for informationsamfundet:

Den [IKT-anvendelsen] er nok gennemsnitlig, hvis vi ser på kommunerne under et. Vi er ikke i førefeltet, men vi er heller ikke nummer sjok. Selvfølgelig er vi på nogle områder længere fremme end andre, men der er ikke nogle områder, hvor jeg sådan mener, vi er specielt langt fremme, men ... og der er forhåbentlig heller ikke for mange områder, hvor vi er lidt bagefter, men ... Det er heller ikke ensbetydende med, at vi ikke på nogle områder kunne ønske os noget mere fremgang, men det er sådan ligesom med at finde noget, der også passer med økonomien (interview 1, oktober 2000).

Kommunerne oplever en række barrierer i forhold til anvendelsen af IKT, som gør, at den digitale forvaltning i kommunerne har svært ved at bevæge sig ud over informationsstadiet og ind på interaktionsstadiet, hvor systemerne og arbejdsgangene i kommunerne i højere grad er gearet til digitale henvendelser, sagsbehandlingsprocesser og digital feedback.

FIGUR 11.1.

Barrierer med stor betydning for elektronisk borgerbetjening. 2001



Kilde: Danmarks Statistik, november 2001.

En lang række af de ovenfor skitserede barrierer bliver helt sikkert oplevet som reelle problemer af de kommunale aktører, men ofte handler det også om lokal prioritering, manglende viden om emnet og manglende politisk vilje til at gennemføre de omfattende organisatoriske og strukturelle forandringer, der skal til, for at IKT for alvor bliver en integreret del af den kommunale forvaltning og i kommunikationen med borgerne. Frem for alt handler det måske om, at IKT traditionelt ikke bliver betragtet som et kommunalt kerneområde, men historisk i højere grad har været en „institutionel tilvækst uden for den kendte kommunale sektor“ (Sundbo & Lund, 1986: 25)

Interviewer: Tror du, der er en politisk vilje til det? [at prioritere IKT højere].

Kommunalpolitiker: Det tror jeg godt, man kunne forestille sig, men som sagt tidligere ... offentlige toiletter på Store Torv, de står altså højere på listen end det her – måske fordi byrådspolitikere generelt er halvgamle. Og mange af dem har ikke så meget at gøre med det her nødvendigvis (...) Men jeg har da eksempler på politikere, der siger, „jeg kommer aldrig til at bruge sådan noget“, og hvis det er grundholdningen, så er det jo svært at få dem med på en frugtbar debat i byrådet om, hvad vi skal satse på. Det er sådan meget konservativt, meget aldersbetinget, ingen tvivl om det (interview 2, oktober 2000).

Spørgsmålet om, hvilke barrierer der gør, at vi ikke allerede har en fuldt udviklet digital forvaltning med e-demokrati integreret i en netværksbaseret *governance*-model, er sådan set ikke relevant, så længe aktørerne ikke er nærmere hinanden i fortolkningen af og opmærksomheden på IKT som en politisk brik i udviklingen af det kommunale selvstyre. Det afgørende spørgsmål er stadig, hvilken fortolkning der kommer til at sejre? Vil der blot blive sat strøm til de eksisterende rutiner, eller er denne udvikling et led i en større reformering af den offentlige sektor og i særdeleshed kommunerne?

Aktørernes konkrete vurderinger af den rolle, IKT spiller, og af hvem der har indflydelse på IKT-udviklingen i kommunen, er vigtige indikatorer på hvorvidt og i givet fald hvordan IKT-anvendelsen forandrer/påvirker de demokratiske strukturer i kommunerne. Hvem har magten til, eller hvem magter at skabe forandring? På hvilken arena udspilles magtkampene? Er der i det hele taget tale om kampe, eller foregår forandringsprocesserne gennem dialog og konsensus? Og er dialog og konsensus i virkeligheden udtryk for, at magten opererer på helt andre niveauer, end det er muligt for enkelte aktører at få indflydelse på?

Hvis man spørger en aktør, hvem der har mest indflydelse på udviklingen og anvendelsen af IKT internt i en given kommune, så kan man være sikker på, at vedkommende aldrig vil nævne sig selv som den, der har mest indflydelse. Der peges på IKT-afdelingen, byrådsgruppen, ledelsesgruppen eller enkeltpersoner, der er ildsjæle på området.

IKT-afdelingen bliver ofte fremhævet, fordi det er teknikerne, som har fingeren på pulsen og kan sætte dagsordenen for, hvad det er interessant for kommunen at investere i, samt bestemme hvornår og i hvilken rækkefølge tingene skal indføres.

Økonomichef: Hvem der har mest indflydelse på det? Jamen, når det kommer til stykket, så er det jo vores ledere i edb-afdelingen, fordi vi kan have nok så mange intentioner, og vi kan have nok så mange aftaler om det ene eller andet, men når det kommer til stykket, så kan jeg jo ligge under for en teknisk forklaring. [...] Det er jo det problem, man altid kan have, når man står med fagligheden i forhold til den viden, jeg måtte have (interview 3, oktober 2000).

Byrådsgruppen nævnes, fordi det er den, der har den formelle kompetence til at godkende og bevilge penge til IKT og IKT-udviklingsprojekter:

Interviewer: Hvem tror du, der har mest indflydelse her i kommunen, på hvordan jeres IKT-udvikling foregår?

Kommunalpolitiker: Jamen altså det har byrådet jo, det er der ingen tvivl om. Tankerne formes jo her i forvaltningen, hvor jeg sidder. Vi omgiver os her med utroligt dygtige fagfolk og en meget kompetent chef-gruppe, så jeg føler mig tryk i forhold til rådgivning på det her felt. Jeg føler, at den sammensatte faglige kompetence, der er her i borgmesterforvaltningen, er i godt samspil med de udførende forvaltningsgrene, vi har her i kommunen, og jeg føler de er opdateret i forhold til, hvad er det der foregår på markedet, ... og jeg føler, at de er i stand til at generere initiativer, som nyder politisk bevågenhed i vores by (interview 4, marts 2001).

Den klassiske tanke er, at selv om ideerne til politisk handling ikke nødvendigvis genereres af politikerne, så er det stadig dem, der sidder med den endelige magt, fordi de i sidste ende skal godkende ideerne, før de kan føres ud i livet. Politikerne anser i denne situation ikke den *gatekeeper*-funktion, som forvaltningen, den administrative ledelse eller teknikerne besidder, for at være et problem, eller også er han/hun ikke bevidst om den.⁷

Ledelsesgruppen er ofte den instans i en kommune, der tager de politiske initiativer, initierer undersøgelser og formulerer de overordnede politiske strategier. Derfor er der også en række aktører, der peger på denne som det sted, hvor IKT-poliken formuleres og reelt besluttes.

Mange aktører peger på enkelte personer, enten i forvaltningsledelsen eller i de enkelte forvaltninger, som dem, der er drivkræfterne i udviklingen (de såkaldte ildsjæle) og dermed implicit dem, der har størst indflydelse på selve udformningen af fx IKT-politikken i kommunen. I nedenstående eksempel er XXX den samme person i begge interview.

Kommunaldirektør: Jo altså, vi prøver at udnytte de muligheder, som vi kan se der er på hele IKT-siden, og der er XXX jo en god primus motor, fordi han har en utrolig stor viden på området (interview 5, feb. 2001).

Interviewer: Hvem opfatter du som de væsentligste aktører i denne her proces?

Kommunalpolitiker: Jamen, det er jo så helt afgjort XXX ... og yyy. Men XXX er jo sådan den mere udadvendte, som man jo altid lytter til i forsamlinger.

Selv om der helt sikkert i kommunerne er mere opmærksomhed omkring IKT-anvendelsen blandt politikerne, så kommer den største del af inspirationen til at foretage ændringer på IKT-området primært udefra.

EKSTERN INDFLYDELSE

Allerførst kan man konstatere, at der er en række politiske organer, der gerne ser en bestemt udvikling fremmet i kommunerne. For det andet er der en lang række virksomheder, som gerne vil afsætte deres produkter til kommunerne. Dertil kommer betydningen af international, national og lokal pressedækning af IKT-området, hvor den i perioder ikke får for lidt mht. alle de positive perspektiver for informations-/videns-/netværkssamfundet. Det stik modsatte kan også være tilfældet, når skandaler omkring IKT-projekter omtales, eller når der skrives om Echelon, der ses som hovedhjørnestenen i det overvågningssamfund, vi måske allerede lever i. Derudover er der et fænomen, som nok har den største betydning, men som er uhyggeligt svært at indfange: Strømninger i tiden, tendenser og mode blandt lokalforvaltninger. Inden for den nyinstitutionelle teori kaldes sådanne processer for isomorfske processer, hvor isomorfi betyder lighed i form.

Alle de institutionelle isomorfske processer kan forventes at fortsætte på trods af manglende bevis for, at det øger den interne organisationelle effektivitet. Når den institutionelle effektivitet måske øges alligevel, skyldes det ofte, at organisationer bliver belønnet for deres lighed med andre organisationer inden for det samme område. Ligheden kan gøre det lettere for organisationer at have transaktioner med andre organisationer, at tiltrække karriere-orienteret personale, at blive anerkendt som en legitim og agtværdig organisation og at passe ind i de administrative kategorier, der definerer, om man er berettiget til offentlige eller private tilskud og kontrakter. Intet af dette sikrer dog, at konforme organisationer gør, det de gør, mere effektivt end deres mere afvigende pendanter (DiMaggio & Powell, 1991: 73, min oversættelse).

Følgende citat er et eksempel på, hvorfor organisationer forsøger at ligne hinanden inden for et bestemt område:

Interviewer: Men så kan man jo så sige, jamen hvordan kan det så være, at I er gået på nettet med hjemmeside, og alle har fået e-mailadresser og ...

Kommunaldirektør: Der er du jo oppe i et konkurrencesamfund, fordi hvis alle, eller næsten alle, er på nettet, og vi ikke er, så bliver du jo straks hængt ud som, igen, bagefter. Det andet er så, at vi er opmærksomme på, at uanset ... Jeg plejer at sige, det er København og de andre derovre, der er langt væk fra os, så kan det jo godt være, at det er de andre der siger, at det er os, der er langt væk fra dem. Så skal vi gøre os håb om fx at få personer med lidt længere uddannelser, end du kan få lige i vores eget område til også at være opmærksom på, at der er nogen jobmuligheder her, så er vi altså også nødt til at vise flaget og ligesom sige, vi har faktisk også nogen stillinger. Der kan også skaffes smør på brødet her (interview 1, oktober 2000).

Andre bud kan være, at man kopierer organisationer, man mener, er succesfulde, for selv at komme til at fremstå som succesfuld. Det kan også være, ligheden opstår, når flere organisationer har udviklet en høj grad af gensidig afhængighed og derfor lægger pres på hinanden for at opnå en organisationel adfærd, der ikke virker ødelæggende for de andre.

Kommunedata

Den udefrakommende aktør, der har mest indflydelse på kommunernes IKT-anvendelse, er Kommunedata (KMD). Selv om IKT-markedet på det

kommunale område officielt er liberaliseret for mange år siden, er KMD stadig den eneste virksomhed, der kan levere totalløsninger til kommunerne.

Kommunaldirektør 1: Men jeg mener, at KL's politik omkring Kommunedata har været forfejlet. Forstået på den måde, at da vi gik fra det fælleskommunale IS over til et A/S, så var der vist nogle politikere og nogle ledende medarbejdere i KL, der gik i den vildfarelse, at markedet skulle regulere priserne: Den lykkedes ikke rigtig. Kommunedata er stadigvæk et monopol. De er godt nok ude på markedet, men de har stadigvæk et monopol, og det gør, at jeg som kommune, betaler alt, alt for mange penge til Kommunedata (interview 7, marts 2001).

Kommunaldirektør 2: Den er helt klart meget stor [KMD's indflydelse], den er meget stor, også fordi vi jo realistisk må erkende, at sådan som markedet er, der har Kommunedata på en række felter ingen konkurrenter, ingen konkurrence, så ... ja det vil de nok selv benægte, men det tror jeg nu vi er ret enige om, at i realiteten er der ingen konkurrenter på en række felter. Der er på økonomisystemer, fordi der kan man i stort omfang bruge den private sektors systemer, men tager vi pensionssystemer og boligsikring og en stor række af de der sociale systemer, så er det kun kommunerne der har den opgave, og derfor er der principielt altså kun 275 kunder til sådan et system (interview 1, oktober 2000).

KMD's store indflydelse er da også erkendt af en af de andre store aktører inden for udviklingen af kommunal IKT-anvendelse, Kommunernes Landsforening (KL). KL bebudede derfor, at man som enejer af KMD ville begynde at sælge ud af aktierne:

„Ejerkredsen vil blive udvidet i det kommende år“, siger administrerende direktør Peter Gorm Hansen, KL. Han begrundet et salg med, at KL har et problem med både at være enejer af KMD og varetage kommunernes interesse. „KMD har de facto monopol og vil som en hvilken som helst leverandør gøre, hvad selskabet kan for at holde konkurrenter ude. Mens KL som interesseorganisation gerne ser flere leverandører med kommunale løsninger. Det kan eksempelvis være, hvordan man bedst skruer et smart pensionssystem sammen, bedst og billigst“, siger Peter Gorm Hansen (Svith, 2001).

Udmeldingen blev dog sensationelt dementeret i en pressemeddelelse samme dag (Jensen, 2001).

To år efter denne udmelding er en udvidelse af ejerkredsen endnu ikke sket. KL er stadig i klemme imellem rollen som interesseorganisation for

kommunerne og enejer af en monopolvirksomhed, der går strygende Der rases dog stadig med sablerne omkring det eventuelle salg:

„På sigt kan en øget fokus på indgåelse af partnerskaber og alliancer endda ende med en udvidelse af KMD's ejerkreds, der i dag alene består af eneaktionæren Kommunernes Landsforening“, vurderer Lars Monrad-Gylling [administrerende direktør i KMD]. „... men man kan jo diskutere, om en stor IKT-koncern i længden ikke burde stå på egne ben, og jeg ser i hvert fald klart mulighed for, at partnerskaber kan munde ud i, at partnere bliver medejere af KMD,“ siger han. „Medejerskaber vil blandt andet kunne være med til at bane vejen ind på det private marked, hvor KMD i høj grad ønsker at ekspandere inden for blandt andet løn-systemer.“ (...) Trods muligheden for at udvide selskabets ejerkreds kan Lars Monrad-Gylling dog ikke forestille sig, at KMD nogensinde bliver sluppet helt fri af kommunerne i et totalt frasalg (Jensen, 2002).

Leverandører (ud over KMD)

De øvrige leverandører af IKT-løsninger til kommunerne består af en broget flok, som leverer henholdsvis hardware, software og rådgivning. Direktør i KMD, Lars Monrad-Gylling vurderer, at KMD *kun* sidder på 40 pct. af markedet for IKT i kommunerne og han afviser, at KMD sidder på et IKT-monopol, også selv om firmaet har overtaget sin største konkurrents kommunale IKT-aktiviteter (Krabbe, 2002).⁸ De øvrige leverandører kan dog ikke siges at have samme muligheder for at påvirke kommunernes valg af løsninger, eller anvendelse, som KMD har. Dels, fordi de ikke har opereret på markedet så længe som KMD,⁹ og derfor hverken er lige så kendte eller så indgroet i de kommunale aktørers rutiner, og dels, fordi de ikke kan skræddersy systemerne til kommunernes behov i samme omfang som KMD. De øvrige leverandører leverer primært standardprodukter såsom office-pakker, lønsystemer o.l. til kommunerne. I pressen diskuteres det, om kommunerne er blevet mere modne med hensyn til valg og anvendelse af IKT, således at man kan spore en tendens til, at kommunerne ser sig bedre for, inden de vælger, og at andre leverandører ad den vej i højere grad får adgang til markedet. Denne diskussion er dog ikke på nogen måde underbygget af videnskabelige data og refereres udelukkende her for at tilføje en ekstra vinkel på, hvordan indflydelse på en given udvikling ikke kun handler om enkeltgrupper, der søger at varetage egne interesser, men i høj grad er et dynamisk samspil imellem en lang række aktører.

Kommunernes Landsforening

Ovennævnte klemme, som KL angiveligt befinder sig i som henholdsvis enejer af KMD og interesseorganisation for kommunerne, er måske ikke det helt store problem, hvis man ser på positionen i et større magtperspektiv: Denne kommunale interesseorganisation, der samtidig yder alle mulige former for service og konsulenttjenester over for kommunerne, samt ejer en virksomhed, der på IKT-området er altdominerende og i øvrigt fungerer som arbejdsgiver for de kommunalt ansatte, bliver over for staten ikke blot en snæver interesseorganisation, der forsøger at påvirke et lille område af statens drift og en lille bid af samfundsudviklingen. Organisationen bliver en væsentlig aktør (måske en af de væsentligste i forhold til staten) i den generelle samfundsudvikling; en organisation, som det er umuligt at komme uden om.¹⁰

Interviewer: Hvilken rolle mener du, at KL skal spille i fremtidens udvikling?¹¹

KL's tidligere formand, Anker Boye: Ja, men vi skal være meget offensive (...) Altså KL er jo en meget nyttig organisation. Det er en meget dynamisk organisation, som jo sidder lige der imellem interessevaretagelsen for kommunerne (...) Vi sidder jo også med en kolossal information, og vi sidder lige i spændingsfeltet imellem lovgiverne og de praktiske udførende myndigheder. Det er et meget flot felt at sidde i, og derfor sidder organisationen egentlig både med mulighed for, men også med et ansvar for at generere den viden, der skal til, om hvad er det vi skal gøre nu, når vi skal kigge lidt fremad i krystalkuglen. Der er vi en god sparingspartner til det centrale system, til Slotsholmens ministerkontorer, og til en regering og til Folketinget. (...) Det er en balance imellem det at varetage snævre kommunale interesser, og så drive samfundsudviklingen fremad (interview 4, marts 2001).

Som noget nyt er KL i de senere år gået mere direkte ind i at lave aftaler med regeringen om udviklingen af den digitale forvaltning.

KL har sammen med regeringen aftalt nogle fælles mål for elektronisk borgerbetjening. Der er indgået tre aftaler med regeringen, der berører kommunernes borgerbetjening.

1. I aftalen med regeringen om sammenhængende, offentlig information fra efteråret 1998 blev det aftalt, at kommunerne skal fungere som borgernes indgang til den offentlige sektor.

2. I den økonomiske aftale for 2000–2002 blev det aftalt, at alle væsentlige blanketter inden udgangen af 2002 skal kunne hentes og sendes elektronisk fra den enkelte myndigheds hjemmeside.
3. I den økonomiske aftale for 2002 er det beskrevet, hvordan der skal etableres en fælles offentlig bestyrelse, der skal følge op på den fælles rapport om digital forvaltning. Initiativerne heri berører blandt andet en „grundlov for dataadgang“, fælles offentlige informationsstandarder og fælles offentlig digital signatur (Kommunernes Landsforening, 2002).

Denne indflydelse på kommunernes brug af IKT kobles i øvrigt med generelle udmeldinger til kommunerne om KL's politik på IKT-området, samt den påvirkning, der evt. måtte komme fra de konsulenter, der initierer digitale forsøgsprojekter i kommunerne og inddrager IKT-anvendelsen i deres forslag til mulige fremtidige organisatoriske forandringer i kommunerne.

Forskningsministeriet (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling)

Det ministerium, der i 1990'erne og frem til starten af de nye årtusinde har været mest involveret i arbejdet med IKT-anvendelse i kommunerne, har nok været Forskningsministeriet, der nu er døbt om til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. I starten af det 21. århundrede blev en del af arbejdet med den digitale forvaltning lagt over i regi af Den Digitale Taskforce, som er en organisation, der med forankring i Finansministeriet består af repræsentanter fra flere forskellige ministerier samt KL og Amtsrådsforeningen. Denne organisation er i skrivende stund endnu i en tidlig fase i forsøget på at påvirke udviklingen af IKT-anvendelsen i kommunerne, hvorfor der her vil blive fokuseret på det tidligere Forskningsministeriums rolle.¹¹ Den kan i høj grad karakteriseres som indirekte og kampagneorienteret:

Forskningsministeriets indflydelse har nok været mere indirekte. Første gang hvor jeg sådan syntes vi ser dem virkelig tydeligt, det er deres spydspidsprojekter, hvor de har de her, var det ikke ti spydspidser, der var i alt, og hvor der så er forskellige kommuner, der får forskellige opgaver. Altså Næstved med nettet og Skive med e-handel ... der er der da ingen tvivl om, at de har påvirket en række steder. Og så er de jo også ret så kraftigt på banen i øjeblikket med generelt at prøve at få kommunerne til at trække, som en del af den offentlige sektor, på at få gennemført e-handel generelt. Det lykkedes nok også på et eller andet tidspunkt, men

vi kan vel godt sige, uden at fornærme nogen, at indtil videre, der er vi i gang med tilløbet (grin) (interview 1, oktober 2000).

I midten af 1990'erne lå den største indflydelse nok i de rapporter og handlingsplaner, ministeriet fik produceret (jf. kapitel 6). Deres signalværdi betød, at en lang række kommuner begyndte at tænke i nye baner vedrørende IKT-anvendelsen som andet end blot et redskab til at lave regnskaber, skrive referater og styre lønnen. Det er imidlertid ikke på den baggrund muligt at bedømme, hvilken indflydelse denne påvirkning har haft på den konkrete udmøntning af IKT-anvendelsen i kommunerne.

Folketinget

Folketinget har ved første øjekast heller ikke direkte indflydelse på kommunernes brug af IKT. Der er dog et væsentligt område, hvor den indirekte indflydelse har kolossal betydning:

Forvaltningschef: Mange af de nye love er jo direkte baseret på, at vi har en pc og har forbindelse med Kommunedata osv. og kan gå online (interview 9, oktober 2000).

Derudover er der i Folketinget konsensus om de store linjer omkring dansk IKT-politik. Man er generelt positivt stemt over for udviklingen og mener, at en øget anvendelse vil kunne fremme demokrati og effektivitet i den offentlige sektor ved at understøtte og forbedre eksisterende strukturer og processer (jf. kapitel 6 og 8). Der kan være radikale afvigelser såsom Dansk Folkeparti, der ønsker flere folkeafstemninger; gerne gennem øget brug af de digitale muligheder. Denne ide ser dog ikke ud til at vinde genklang blandt de øvrige medlemmer på tinge.

Pressen

Medierne spiller den samme rolle i denne sag, som de gør i så mange andre sager. De tager emner op og bringer ting i fokus, enten på egen eller på andre aktørers foranledning. Derefter kommer der en umiddelbar reaktion fra læserne, som medierne, hvis den er sensationel nok, reagerer på. I forhold til det offentlige anvendelse af IKT har de trofast refereret de centrale myndigheders udspil i mange år og bragt små solstrålehistorier om, hvordan borgerne nu kan det ene eller det andet smarte via det offentliges

hjemmesider eller KMD's netborgerportal. Det er sjældent, at medierne har stillet spørgsmålstejn ved, om ydelserne er noget, borgerne rent faktisk efterspørger, eller om det er en udvikling, der er ønskelig.

Kommunal projektleder på IKT-projekt: Presset udefra, det har vi nok mest følt i form af pressen ... altså pressen har skrevet om det, at nu ... og ligesådan KL, og nu skal der altså bare arbejdes med de her områder (interview 11, februar 2001).

De to eneste tilfælde, hvor medierne har været på banen i kritisk forstand i løbet af de sidste ti år, har dels været i forbindelse med diskussionen om indførelse af borgerkortet, og dels i forbindelse med forskellige „skandalesager“ i det offentlige. I forbindelse med borgerkortet kørte *Ekstra Bladet* en hetzkampagne fra februar 1995 til april samme år. Den fokuserede på borgerkortet som noget, System-Danmark masede ind ad bagdøren for at opnå fuld kontrol med borgerne. Selv om resultatet ikke kun kan tilskrives *Ekstra Bladet*, har vi den dag i dag stadig ikke en digital signatur, der har vundet så meget fodfæste, at borgerne i stort tal bruger den til at interagere med det offentlige.

I slutningen af halvfemserne og frem til 2001 kom der desuden fokus på statens mange forfejlede edb-satsninger. Arbejdsministeriets Amanda-projekt, Undervisningsministeriets VUE-projekt, Told og Skats Erhvervssystem og flere andre blev af medierne udråbt til at være skandaler, fordi de blev meget dyrere end planlagt; fordi de ikke overholdt tidsplanen, og fordi medarbejderne og borgerne ikke kunne bruge systemerne. Kritikken mandede ud i den såkaldte Bonnerup-rapport fra Teknologirådet (Teknologirådet, 2001), der bl.a. kom med 32 gode råd til, hvad man skal huske, når man går i gang med et større offentligt IKT-projekt. Endvidere oprettede Forskningsministeriet i slutningen af år 2000 bl.a. Statens IKT-råd, hvor Statens IKT-forum etableredes som et underudvalg.¹² I disse to fora skal ledende embedsmænd samle gode og dårlige erfaringer fra offentlige IKT-projekter.

Borgerne

Der har ikke været et eneste interview, hvor borgerne er blevet nævnt som de aktører, der presser på for at drive udviklingen i en bestemt retning. Kun i få interview omtales borgernes indflydelse:

Interviewer: Der har ikke været noget lokalt? ... altså, har der ikke været noget pres fra borgerne her i kommunen?

Kommunal projektleder på IKT-projekt: Nej, tværtom ... fordi vi har faktisk forsøgt os med at lave noget by-net, hvor vi flere gange har haft fat i vores lokale erhvervsråd. De synes, at det er ... de kan ikke se nogen gevinst ved det. De synes, at de skal kaste for mange ressourcer i det, og bruge for meget tid på det, til at de får den økonomiske gevinst ud af det (interview 11, feb. 2001).

Borgmester: I byrådet har vi været meget glade for det [IKT-projektet], men borgernes medvirken, den har måske været så som så endnu. Sådan er det (interview 6, februar 2001).

Disse udsagn korresponderer ikke helt med undersøgelser og redegørelser foretaget i Forskningsministeriets regi, hvor det igen og igen fremhæves, at borgerne stiller krav om og har positive forventninger til øget digitalisering af den offentlige sektor (fx KPMG, 1999; Ministeriet for Videnskab, 2002; PLS Rambøll Management, 2000; 2001; 2002).

I den forbindelse er det værd at bemærke, at det er meget svært at vurdere og registrere danskernes brug af og behov for digital offentlig service. PLS Rambøll Management skriver fx i deres rapport om den digitale forbruger 2000, at „Danskerne benytter offentlig e-service i stor stil“, mens de det følgende år i rapporten om den digitale borger 2001 skriver: „Danskerne kender ikke de offentlige e-services“. Rapporterne er begge blevet citeret flittigt i henholdsvis Finansministeriets og Videnskabsministeriets udgivelser om digital forvaltning, netværkssamfund osv. og spiller derfor en rolle i forbindelse med politikdannelsen på området. De blandede signaler, der hermed fremkommer med hensyn til danskernes brug af IKT i interaktionen med det offentlige, gør det let at manipulere med budskabet, således at det kommer til at afspejle en i forvejen fastsat politisk kurs. Dermed ikke sagt, at der ligger manipulatoriske motiver bag PLS Rambølls rapporter, men eksemplet er bragt for at vise, at „borgerne“ let bliver gidsler i den politiske diskussion om fordelingen af millioner af kroner til diverse offentlige IKT-projekter.

OPSUMMERING : BETYDNINGEN FOR DET KOMMUNALE SELVSTYRE

Der er ingen tvivl om, at der findes markante aktører både internt og eksternt, der har større indflydelse end andre på, hvordan kommunerne indkøber og anvender IKT. Men ovenstående har forhåbentlig også vist,

at der er mange forskellige indflydelseskanaler og -muligheder. Den eneste af de nævnte grupper, der ikke har haft direkte indflydelse, er borgerne. Dermed ikke sagt, at aktive enkeltindivider i visse kommuner ikke har haft en stor betydning for enkelte kommuners IKT-anvendelse. Mange steder kan man registrere borgere, der skriver mails til kommunen med forslag til forbedringer af hjemmesider osv., men nogen systematiske forsøg på at inddrage denne gruppe mere i planlægningen af fx kommunernes IKT-strategier ser man ikke. I nogle kommuner foretages der bruger-/borgerundersøgelser, som forsøger at afdække borgernes behov, men først i de senere år er sådanne undersøgelser ved at vinde indpas i forbindelse med kommunernes IKT-anvendelse.

Mulighederne for indflydelse er mange, og de faktorer, der afgør, hvem der får indflydelse på hvilke områder og hvor meget, er stadig dunkle. Det handler selvfølgelig meget om aktørernes position i hierarkiet og de ressourcer, de har til rådighed, men som interviewet nedenfor indikerer, så har medarbejderne på gulvet og muligvis også borgerne i almindelighed muligheder for at påvirke beslutningsprocesserne gennem deres viden og engagement, således at der opstår et miks både med hensyn til, hvem der har indflydelse, og hvordan denne indflydelse kanaliseres videre i konkrete initiativer.

Interviewer: Hvis man kunne lave en prioriteret rækkefølge, hvem mener du så der har den største indflydelse på brugen af IKT i kommunen?

Kommunaldirektør: Jeg vil hellere vende det om og sige sådan, at det burde jo være ledelsen, men jeg tror, at det er en kombination af den administrative og den politiske ledelse kombineret med de input, som vi får fra medarbejderkredse. Altså det er jo helt oplagt, sådan er det jo næsten alle steder, det folk de brænder for, det er det de kæmper for, og det er det, de giver signaler videre om. Og vi skulle da næsten være både blinde og døve, hvis ikke vi blev påvirket af det, vores medarbejdere kommer og siger: at nu kan man sådan og sådan, og nu er der sket den udvikling osv. Så jeg vil da tro, at det er sådan en flersidet påvirkning der gør, og det er også klart den kommunale verden er på den facon meget gennemsigtig, altså der er jo trods alt kun 275 kommuner, så det er jo nogenlunde overkommeligt at følge med i, hvad sker der rundt i kollegakredse. Så der ser vi jo en del, og så har vi jo da også et selskab som Kommunedata, og vi har KL osv. osv., som jo i stort omfang formidler informationer om, hvad der sker i den ene eller den anden. Så jeg vil tro, at når du siger, hvem har mest indflydelse på det; jamen, det er et miks (interview 1, oktober 2000).

Der har i årenes løb været spekuleret meget over konsekvenserne af digitaliseringen i den offentlige sektor. De fleste har spået, at der ville ske en effektivisering og en demokratisering, at sektor-, faggrænser og hierarkiske strukturer ville blive brudt ned, og at det vil blive muligt at gennemføre en højere grad af decentralisering, end det allerede er tilfældet. Disse tendenser kan også i noget omfang spores i kommunerne på forskellige stadier. Der er dog også andre faktorer vedrørende brugen af IKT i kommunerne, som ikke så ofte bliver fremhævet, men som har stor indflydelse på udviklingen af det kommunale selvstyre i fremtiden:

For det første er det sjældent (indtil videre), at indførelse af IKT i kommunerne har ført til rationaliseringer og reduktion af medarbejderstaben. Som oftest medfører investeringerne, at der kan løses flere opgaver for den samme mængde penge, eller at der sker forbedringer i den eksisterende service.

For det andet er man i gang med at centralisere en række områder (hvor IKT er en nødvendig forudsætning for gennemførelsen). Det handler fx om skattesamarbejdet og planer om kommunesammenlægninger. Boligsikring, børnetilskud og alle andre opgaver, som ikke i deres afgørelser indeholder et lokalt skøn, kan centraliseres gennem udnyttelse af IKT.

For det tredje sker der ændringer i de opgaver, kommunerne skal løse, og i måderne, de kan blive løst på. Der vil være en række opgaver, som borgeren selv kan løse, uden at kommunerne er mellemed (fx udfyldelse af blanketter via nettet). Der behøver heller ikke at være fx et lønkontor i hver kommune.

Ud over de mere kendte og generelle påståede konsekvenser af udviklingen finder man altså også nogle ikke så kendte påstande. Hvordan vælger man så hvilke påståede tendenser, man vil anerkende som de rigtige? Ligesom vi så i forhold til spørgsmålet om, hvilke aktører der har mest indflydelse på udviklingen, er der tale om store forskelle på tværs af de 275 kommuner. Selv om de er meget homogene på en lang række områder, er mange også på forskellige stadier i deres IKT-anvendelse, i deres udvikling af opgavevaretagelsen og i organisering af kontakten til borgerne. Den avancerede brug af IKT i opgavevaretagelsen og i kontakten med borgerne er stadig kun i planlægningsfasen i de fleste kommuner. Det er således meget få kommuner, der har fuldt integrerede sags- og dokumenthåndteringsystemer, som fx giver adgang til borgere og medarbejdere fra både inter- og intranet, og som muliggør automatisk opdatering af hjemmesiderne.¹³ Og det er de færreste kommuner, der i skrivende stund er begyndt at gå nye veje i forhold

til fælleskommunale samarbejder, direkte kommunesammenlægninger eller for den sags skyld udskilning af kommunale virksomheder. Velvidende, at der er en større kommunalreform lige om hjørnet, kan det undre, at der ikke er flere kommuner som i årene inden denne reform har eksperimenteret med alternative måder at gøre tingene på – inden for rammerne af de eksisterende strukturer. Hvis betydningen for det kommunale selvstyre er lettest at spore på de kommunale hjemmesider, så ser det ikke så lovende ud (jf. fx Torpe & Nielsen (2002)). Det kunne tyde på, at disse blot er et ekstra administrativt led, der er lagt oven på det eksisterende system, hvor hjemmesiderne primært bruges som opslagstavle til formidling af information fra kommunen. Der er dog den trøst at hente, at det ser lige sådan eller værre ud i flere andre af de lande, vi normalt sammenligner os med.

UDVIKLINGENS DEMOKRATISKE KONSEKVENSER

Indtil videre er der ikke noget, der tyder på, at de demokratiske strukturer forandrer sig væsentligt i forbindelse med anvendelsen af IKT i kommunerne. Der går ubekræftede rygter om, at borgerne er mere velforbredte, når de henvender sig til kommunen med en sag.¹⁴ Det er øjensynligt, fordi de har været på nettet for at orientere sig om fx præcedens på området, rettigheder, særregler, aktuel lovgivning osv., men indtil videre er det et af de få områder, hvor nettet kan tilskrives en rolle. Det er ikke blevet lettere at kontrollere, hvad der foregår i kommunerne, og det er ikke blevet lettere at få adgang til beslutningsprocesserne.¹⁵ Og frem for alt er kommunerne ikke i særlig høj grad begyndt at organisere opgaveformuleringen og -varetagelsen væsentligt anderledes, end de plejer.

Når de højt besungne stærkt forøgede demokratiske muligheder, der tilsyneladende frembringes gennem øget IKT-anvendelse, ikke ukritisk betragtes som den skinbarlige virkelighed i dette kapitel, men måske i højere grad ses som en myte, så skyldes det en mistanke om, at det ikke helt forholder sig, som de fleste IKT-profeter prædiker. Fx har det såkaldte Solow-paradoks i en lang årrække været dominerende, hvor produktivitetsstigninger, på trods af den voldsomme udbredelse i anvendelsen af IKT, ikke synes at kunne tilskrives anvendelsen af IKT (Sørensen & Jensen, 2001).¹⁶ Endvidere viser studier af anvendelsen af IKT til demokratiske og politiske formål, at IKT spiller en meget lille rolle i fx de politiske partiers beslutningsprocesser og for opnåelsen af politiske resultater (se fx Löfgren, 2001; Messmer, Carreiro & Metivier-Carreiro, 2000). Desuden viser andre studier (bl.a. Torpe &

Nielsen, 2002), at det er så som så med de muligheder for at følge med i den politiske proces, som borgerne tilbydes på de kommunale hjemmesider. Det kan godt være, at dagsordner og referater er tilgængelige på langt hovedparten af kommunernes hjemmesider, men kun et fåtal stiller bilagsmateriale, åbne postlister eller fx web-tv fra byrådsmøder til rådighed. Endvidere er det kun lidt under halvdelen af kommunerne, som giver mulighed for, at man kan hente oplysninger om budgetter, kommunalplaner, klageadgang og links til politiske partier. En svensk undersøgelse (Åström, 2001), som efter min vurdering kan paralleliseres til danske forhold,¹⁷ viser, at selv om lokalpolitikere har en positiv holdning over for de muligheder, der kan tilbydes via internettet, så udnyttes disse sjældent. Undersøgelsen angiver, at selv om 85 pct. af politikere er positive over for at udgive dokumenter på nettet forud for møder, og at 75 pct. siger, de er positive over for at skulle bruge debatfora, så bliver disse muligheder kun tilbudt i henholdsvis fire pct. og 14 pct. af de svenske kommuner.

IKT anvendes primært til informationssøgning og sjældent til interaktion og dialog omkring politiske spørgsmål. I 2001 havde 74 pct. af danskerne adgang til internettet fra enten hjem, arbejde eller uddannelsesinstitution (Danmarks Statistik, 2002b). Af en undersøgelse lavet af Vilstrup Interactive for IKT- og Forskningsministeriet i oktober 2001, fremgår det, at seks pct. af alle danskere med internet-adgang i måleperioden (uge 41, 2001) en eller flere gange besøgte en offentlig website. 24 pct. af alle danskere med internetadgang mener, at services på internettet til organisering af offline livet er den type services, der har den højeste værdi. Herunder scorer online telefonbøger og homebanking højest. Offentlig information kommer på fjerdepladsen. Her mener 40 pct. af brugerne, at information fra kommunerne er den mest værdifulde service, efterfulgt af 25 pct. af brugerne, der mener, at information fra Told og Skat er den mest værdifulde service. Hvis man så betragter et område, hvor der foregår interaktion og dialog omkring politiske emner, nemlig i online *communities*, der i undersøgelsen beskrives som „mødesteder på nettet, hvor en gruppe mennesker jævnligt deltager i forskellige online aktiviteter (chat, diskussion m.m.)“, så fremgår det, at 75 pct. af alle danske internetbrugere ikke har erfaring med brug af online *communities*, to pct. svarer ved ikke. Ud af de resterende 23 pct., som har erfaring med online *communities*, er de 13 pct. ikke aktive i øjeblikket, imens de sidste ti pct. fordeler sig på fem pct., som deltager i en online *community*, fire pct. som deltager i to til fire *communities* og en pct. som deltager i mere end fire *communities*. Disse *communities* handler vel

at mærke ikke kun om politik, men spreder sig over hele spektret lige fra fritidsinteresser til politik, sex og arbejde.

For lige at slå det helt fast viser en undersøgelse fra PLS Rambøll Management (2001), at 94 pct. af internetbrugerne i Danmark aldrig har benyttet sig af muligheden for at diskutere med politikere via e-mail, og at 80 pct. af internet-brugerne aldrig har læst dagsordner eller referater fra kommunalbestyrelsesmøder, amtsrådsmøder eller Folketinget.

Hvis man tager begge den Nudanske Ordbogs definitioner af en myte som værende enten et digterværk/sagn, der forsøger at belyse forhold i naturens eller menneskehedens historie, eller en udbredt, men falsk historie/forestilling, så passer begrebet myte på den almindeligt udbredte forestilling om, at anvendelsen af IKT – bl.a. i kommunerne – generelt fører til øget produktivitet, bedre service, større åbenhed, øget politisk deltagelse og mere demokrati. Myten om informationssamfundet har helt sikkert været nødvendig i kommunerne for at legitimere de administrative forandringer, der har fundet sted i løbet af 1990'erne, og begrunde det forhold, at det meste af arbejdet i kommunerne skal foregå bag en skærm. Der, hvor myten bliver en falsk, men meget udbredt forestilling i kommunerne, er fx i forhold til anvendelsen af IKT til kommunikation imellem kommunen og borgerne. Forandringer i mængden eller substansen af kommunikation imellem borgere og kommune kan ikke i nogen nævneværdig grad tilskrives anvendelsen af IKT. Det er stadig nemmere at ringe til kommunen for at få specifikke oplysninger, og skriftlige henvendelser behandles på samme måde og med samme hast, hvad enten de foregår elektronisk eller på papir.

At de traditionelle demokratiske aspekter omkring den kommunale IKT-anvendelse ikke har borgernes, politikernes, medarbejdernes eller ledelsernes højeste prioritet, vidner både ovennævnte taleksempler og interview-udsagn om. Man kan også registrere det i en skrivelse udsendt af KL, hvor det bl.a. fremgår, at e-demokrati i øjeblikket ikke har førsteprioritet. Det har derimod digital forvaltning.

Derfor mener vi fra KL's side, at e-demokrati på nuværende tidspunkt ikke har første prioritet i forhold til den digitale forvaltning. Andre områder af elektronisk borgerservice er lige nu mere efterspurgt og det er her, kommunerne i første omgang bør fokusere deres indsats, når der skal prioriteres. Dermed ikke sagt, at e-demokratiske projekter er uinteressante, og at vi ikke ønsker flere forsøg på området, men det er bare ikke her, der lige nu er førsteprioritet (Kommunernes Landsforening, 2001).

Spørgsmålet er, om det lokale e-demokrati har en fremtid. Som det ser ud i øjeblikket, er der ikke meget, der tyder på det. I hvert fald ikke, hvis man mener, at e-demokrati har noget at gøre med adgang til relevant lokal information via nettet og meningsudveksling med lokale politikere og borgere i lokalområdet via nettet. Hvis man derimod kan se demokratiske elementer i elektronisk borgerservice, hvor der sættes strøm til eksisterende blanketter, så ser det ud til, at e-demokratiet har en fremtid.

Modellen, der beskriver denne udvikling, kaldes af mange for „consumer democracy“ (Hoff, Horrocks & Tops, 2000) af andre for Servicedemokrati (Andersen, Berg & Jensen, 1997). Via registrering af kundernes adfærd på nettet kan politikerne få kendskab til deres præferencer, og borgerne kan på nettet shoppe rundt efter netop de offentlige ydelser, de efterspørger (fx hurtige behandlingstider eller korte ventelister). Det demokratiske element består i, at borgerne frit giver deres mening til kende gennem til- og fravalg af services.

Et andet element, man ikke hører om så tit, er, at den højere grad af effektivisering og rationalisering, som det ideelt skulle være muligt at opnå gennem avanceret brug af elektronisk borgerservice og digital forvaltning, kan føre til, at der frigøres ressourcer, både blandt borgerne og hos det administrative personale. Herigennem bliver det muligt at skabe højere kvalitet i interaktionen, når denne i sjældne tilfælde er nødvendig, i stedet for at skulle bruge kræfter på at sende papirer frem og tilbage. De frigjorte – og måske endda øgede – ressourcer hos borgerne, kunne jo så passende bruges til et øget engagement i lokalsamfundet, når de mødes derude ansigt til ansigt, i stedet for at folk sidder hver for sig foran deres skærme og læser referater af byrådsmøderne. Eller med andre ord er det sådan, at den ene demokratiske model nødvendigvis afskærer mulighederne for, at andre mere partecipatoriske og deliberative modeller fint kan trives ved siden af på det analoge plan?

IKT spiller en væsentlig rolle i de kommunale strukturer, men er helt tydeligt ikke determinerende for udviklingen af de demokratiske strukturer. De danske kommuner er – i sammenligning med andre lande – meget åbne, gennemsigtige og interesserede i at inddrage borgerne i de demokratiske processer. Men spørgsmålet er, om det potentiale, IKT vitterligt besidder på dette felt, udnyttes på den rigtige måde. Foreløbig lader det ikke til, at dette potentiale i særlig stor udstrækning indgår i den demokratiske tænkning hos hverken borgere, embedsfolk eller politikere.

NOTER

1. Dette kapitel er en sammenskrivning af en række kapitler i min ph.d.-afhandling, som i skrivende stund stadig er under udarbejdelse.
2. Et offentligt rum definerer jeg som et sted (gerne distribueret i et elektronisk netværk), der ikke er omfattet af den private ejendomsret, og hvor individer frit kan udveksle viden, holdninger og erfaring gennem social interaktion.
3. Citatet er et tænkt udsagn, som er baseret på en lang række udtalelser som fx: „At man godt lige vil se, om det er noget der fænger“ (interview 8, 1999).
4. Som rigtig tog fart fra omkring 1988.
5. Det er ikke alle kommuner, der er kommet til dette punkt, og udviklingen foregår i mange forskellige tempi (se fx Forskningsministeriet, 1996b), men der er en tendens til, at udviklingen går i denne retning.
6. I en betænkning fra Indenrigsministeriets valgopgørelsesudvalg er anbefalingen, at „tiden ikke er moden til at træffe beslutning om, at det hævdundne, håndgribelige bevis på vælgerens stemmeafgivning, stemmesedlen, skal afløses af usynlige og ureproducerbare registreringer i et edb-system“ (Indenrigsministeriet, 1993)
7. En *gatekeeper* er en, der har kontrol med den viden og de ressourcer, der tilflyder beslutningsprocessen.
8. Columbus IKT Partner, der ifølge Nyhedsmagasinet *Ingeniøren* (9.5.2003), blev købt til overpris med det ene formål at skaffe en konkurrent af vejen. KMD, der benægter denne teori, har sagt, at de opfylder Columbus' nuværende kontrakter, men også, at de ikke videreudvikler nogen af Columbus' systemer.
9. Bortset fra IBM, der dog ikke har kommunale systemer som kerneydelse, men i højere grad igennem tiderne har leveret hardware til kommunerne.
10. Jf. fx diskussionen om dette i bogen *Den fjerde statsmagt?* (Blom-Hansen, 2002).
11. Jf. kapitlet om dansk IKT-politisk historie.
12. Statens IKT-forum oprettedes første gang i 1992/93 som opfølgning på den daværende regerings første nationale IKT-strategi.
13. Fx nævner fire ud af ti kommuner mangel på integration mellem applikationer som den væsentligste barriere for generel brug af IKT, og kun 63 pct. af kommunerne har et intranet, hvoraf kun hver anden kommunalbestyrelse har adgang til dette. (Danmarks Statistik, 2002a)
14. Denne observation præsenteres først her i perspektivering, da den udelukkende er baseret på andenhåndsinformationer og således ikke kan karakteriseres som et egentligt forskningsresultat. Ikke desto mindre er det et vigtigt perspektiv at være opmærksom på i en efterfølgende forskningsindsats.
15. Hermed menes ikke, at det er svært at kontrollere eller at få adgang til beslutningsprocesserne, kun at det ikke er blevet lettere som følge af IKT-anvendelsen
16. Anders Sørensen og Svend E. Hougaard Jensen skriver, at fænomenet efterhånden er forsvundet i USA, således at „mindst 80 pct. af vækststigningen i arbejdsproduktivet fra første til anden halvdel af 1990'erne i amerikansk økonomi kan henføres til IKT“ (Sørensen & Jensen, 2001). De skriver dog også, at de ikke har tilstrækkeligt datagrundlag til at vurdere betydningen af IKT for vækst og produktivitet i dansk økonomi.

17. Især når den sammenlignes med Torpe og Niensens undersøgelse (2002), der viser, at kun ca. fem pct. af kommunerne lægger bilagsmateriale på nettet, og kun 15 pct. stiller debatfora med fri debat til rådighed.

L I T T E R A T U R

- Andersen, Helle S. (2000). *Kommunal ledelse – en svær gangart?* Roskilde: Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi.
- Andersen, Vibeke Normann, Rikke Berg & Roger Buch Jensen (1997). „Omstillingsbølger i det kommunale demokrati“. *Kommunalpolitiske Studier*, 16.
- Bang, Henrik & Jens Hoff (2002). *Kvarterløft: Udviklingspolitik som kulturstyring og nærdeltagelse*. COS-Rapport 1/2002. København: COS.
- Bijker, W. E. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change*. Cambridge: The MIT Press.
- Blom-Hansen, Jens (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, Jens et al. (1998). *Offentligt og effektivt? Institutionelle valg i den offentlige sektor*. København: Gyldendal.
- Bogason, Peter (1997). *Forvaltning og stat. Offentlig forvaltning i Danmark*. Herning: Systime.
- Christensen, Jørgen Grønnegård & Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*. Herning: Forlaget Herning.
- Danmarks Statistik (2002a). *Danske kommuners brug af IKT 2001, Serviceerhverv 2002:1*. København: Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik (2002b) (25. januar). „Familiernes brug af internet 4. kvartal 2001“. *Nyt fra Danmarks Statistik*, 26. www.dst.dk/pukora/view/pdf.asp?id=3248 (hentet 10.7.2002).
- DiMaggio, Paul J. & Walter D. Powell (eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ejersbo, Niels (1996). *Den kommunale forvaltning under omstilling. En organisationsteoretisk analyse af effekterne af forvaltningsændringer ud fra et ledelsesperspektiv*. Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Odense Universitet.
- Finansministeriet (2002). *Pressemeddelelse fra finansministeriet vedr. indslag i TV2-nyhederne*. www.fm.dk/visNyhed.asp?artikelID=4703 (hentet 20.8.2002).
- Foreningen for direkte demokrati (2002) (29. april). www.folkestyre.dk/ (hentet 4.7.2002).
- Forskningsministeriet (1996a). *Info-samfundet for alle – den danske model. IKT-politisk redegørelse og handlingsplan*. København: Statens Information.
- Forskningsministeriet (1996b). *IKT i tal 1996 – 23 billeder af info-samfundet. Bilag til IKT-politisk redegørelse og handlingsplan*. København: Forskningsministeriet.

- Forskningsministeriet (2000). *Et net af muligheder*. Netværksredegørelse 2000. København: Forskningsministeriet.
- Hoff, Jens, Ivan Horrocks & Pieter Tops (eds.) (2000). *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe (Vol. 16)*. London: Routledge.
- Indenrigsministeriet (1993). *Valg og EDB: Betænkning fra Indenrigsministeriets valgopgørelsesudvalg*. Betænkning nr. 1248. København: Statens Information.
- Jensen, D. (2001) (23. maj). „KL afviser at planlægge salg af KMD“. *Computerworld*. www.computerworld.dk/default.asp?Mode=2&ArticleID=10844 (hentet 10.7.2002).
- Jensen, D. (2002) (23. april). „KMD ønsker flere ejere“. *Computerworld*. www.computerworld.dk/default.asp?Mode=2&ArticleID=14422 (hentet 10.7.2002).
- Koch, Hal (1945). *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal.
- Kommunernes Landsforening (2001) (19. oktober). *E-demokrati skrivelse. Skrivelse om e-demokrati projekter i Danmark og KL's vurdering af disse*. www.kl.dk/244164 (hentet 11.7.2002).
- Kommunernes Landsforening (2002). *Aftaler med regeringen vedrørende elektronisk borgerbetjening*. www.kl.dk/207797/ (hentet 10.7.2002).
- KPMG (1999). *Kortlægning af borgernes efterspørgsel efter offentlige elektroniske tjenester – slutrapport*. Frederiksberg.
- Krabbe, Klaus (2002) (7. juni). „KMD afviser at sidde på et IKT-monopol“. *Computerworld*. www.computerworld.dk/default.asp?Mode=2&ArticleID=14860 (hentet 10.7.2002).
- Löfgren, Karl (2001). *Political Parties and Democracy in the Information Age. The Cases of Denmark and Sweden*. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Maire, Emil le & Niels Preisler (2000). *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer. Normalforretningsorden med kommentarer (3. udg.)*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Messmer, John P., David Carreiro & Karen A. Metivier-Carreiro (2000). „Cyber-Communication: Congressional Use of Information Technologies“, in G. David Garson (ed.). *Handbook of Public Information Systems (Vol. 77)*. New York: Marcel Dekker.
- Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (2002). *Bilag til IKT for alle – Danmarks fremtid. IKT- og telepolitisk redegørelse og handlingsplan 2002*. København: Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.
- PLS Rambøll Management (2000). *Den digitale forbruger 2000. En undersøgelse af danskernes digitale livsstil, med fokus på internettet. (2)*. Århus: PLS Rambøll Management.
- PLS Rambøll Management (2001). *Den digitale borger 2001. En undersøgelse af danskernes webprofil og brug af offentlige e-services (3)*. Århus: PLS Rambøll Management.
- PLS Rambøll Management (2002). *Den digitale borger 2002. En undersøgelse af danskernes webprofil og brug af offentlige e-services (4)*. Århus: PLS Rambøll Management.
- Rasmussen, Poul Nyrup (2001). *Statsministerens Nytårstale 2001*. Statsministeriet. <http://www.statsministeriet.dk/Index/dokumenter.asp> (hentet 10.7.2002).
- Schmidt, Marcus (1993). *Direkte demokrati i Danmark – om indførelsen af et elektronisk andetkammer*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Sundbo, Jon & Torben M. Lund (1986). *Kommunernes anvendelse af informatik*. Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning.
- Svith, F. (2001). „KL vil sælge ud af Kommunedata.“ *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 23. maj.

- Sørensen, Anders & Svend E. Jensen (2001). „Ny økonomi – IKT og økonomisk vækst“. *Samfundsøkonomen*, 4:10-16.
- Sørensen, Eva, Allan Dreyer Hansen & Carsten Greve (1996). *Demokrati i forandring: Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid*. København.
- Teknologirådet (2001). *Erfaringer fra statslige IKT-projekter – hvordan gør man det bedre? Rapport og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet*. København: Teknologirådet.
- Torpe, Lars & Jeppe Nielsen (2002). *Åbenhed og dialog. En vurdering af kommunernes hjemmesider 2002*. Forskningsprojektet Digitalt nærdemokrati ved Institut for økonomi, politik og forvaltning, Aalborg Universitet. www.socsci.auc.dk/digdem/kommuner.pdf (hentet 10.7.2002).
- Åström, Joachim (2001). „Digital Democracy: Ideas, Intentions and Initiatives in Swedish Local Governments.“ Paper presented at the ECPR joint sessions of workshops, Grenoble, 6-11 april.

DEMOKRATI PÅ NETTET

STATUS OG PERSPEKTIVER I DANSKE KOMMUNER

LARS TORPE

INDLEDNING

Digital forvaltning har i flere år været en hovedsøjle i den offentlige IKT-indsats. Der er en udbredt tro på, at øget anvendelse af IKT i forbindelse med information og sagsbehandling kan spare ressourcer og forbedre servicen over for borgerne. I modsætning hertil er digitalt demokrati ikke rigtigt kommet på den politiske dagsorden endnu. Det fylder ikke meget hverken i regeringens handlingsplaner om IKT, i de forsøg med IKT, der er sat i værk, eller på de konferencer, der løbende afholdes om IKT. Kommunernes Landsforening (KL) har da også signaleret, at det er digital forvaltning og ikke digitalt demokrati, der nu og her har første prioritet (Kommunernes Landsforening, 2001).

Er det nu en klog udmelding af KL? IKT kunne måske blive en del af løsningen på nogle af de demokratiske udfordringer, kommunerne står overfor. Hvor disse nærmere består, vil jeg starte med kort at belyse. I forlængelse heraf skitseres, hvad det er for nogle digitale redskaber, kommunerne vil kunne tage i anvendelse for at fremme demokratisk meningsdannelse og debat.

Hvor står kommunerne i dag, når det drejer sig om anvendelsen af IKT i den demokratiske proces? Et indblik heri kan vi få ved at undersøge, hvilke applikationer af relevans for den demokratiske proces der findes på kommunernes hjemmesider. En sådan undersøgelse blev foretaget i foråret 2002 baseret på en screening af samtlige 275 kommuners hjemmesider. Med udgangspunkt i resultaterne fra denne undersøgelse og ved at inddrage de erfaringer, der er gjort fra nogle af de hidtidige lokale forsøg med digitalt demokrati, herunder om den politiske deltagelse lever op til forventningerne, vil jeg i det sidste afsnit give en foreløbig vurdering af, hvilke potentialer IKT har i relation til det lokale demokrati.

HVORFOR SKAL LOKALDEMOKRATIET GØRES DIGITALT?

Digital lokal forvaltning har som nævnt langt større bevågenhed end digitalt lokalt demokrati. Baggrunden for at prioritere digital forvaltning højt skal ses i sammenhæng med den kritiske opmærksomhed, som kommunerne i en årrække har været genstand for. Opmærksomheden er udgået fra regeringen, primært finansministeriet, men også fra en række såkaldte uafhængige eksperter i offentligheden. Der er stillet spørgsmålstejn ved, om kommunerne løser opgaverne så effektivt, som de kunne og burde, og om den kommunale organisation er tilstrækkelig dynamisk og fleksibel.

Ønsket om en større anvendelse af IKT i den offentlige sektor ligger i forlængelse heraf. I Dybkjær-rapporten (Forskningsministeriet, 1996) fremhæves IKT som et redskab for bedre service til borgere og virksomheder og for en mere effektiv forvaltning. Også flere af de efterfølgende handlingsplaner og publikationer fra Forskningsministeriet slår stærkt på digital forvaltning (Forskningsministeriet, 1997/1998). Der argumenteres for, at IKT vil gøre det lettere at komme i kontakt med, få information fra og sende meddelelser til den offentlige forvaltning, og at der kan spares tid og penge ved at digitalisere de interne administrative rutiner.

Men hvad med demokratiet? Her står det ikke på samme måde klart, at IKT er fremtidens redskab. I førnævnte Dybkjær-rapport hedder det ganske vist, at „IKT skal understøtte demokratiet og den enkeltes adgang til medindflydelse“. Men der siges ikke noget om hvordan. Og emnet er fraværende i den efterfølgende handlingsplan fra regeringen (Forskningsministeriet, 1997/1998). I *Det Digitale Danmark – omstilling til netværksamfundet* (Forskningsministeriet, 1999) bringes IKT og demokrati atter på bane, dog som et underpunkt til digital forvaltning. Det siges, at IKT kan anvendes til at „skabe nye adgangsveje og kommunikationsformer mellem borgere og politikere“, men der lægges afstand til online-afstemninger og meningsmålinger på nettet med den begrundelse, at „sådanne løsninger bryder med en række fundamentale træk i dansk demokrati“ (Forskningsministeriet, 1999: 78-79).

Det kan måske forekomme svært at skelne skarpt mellem digital forvaltning og digitalt demokrati, og der er da også klare overlap. Større åbenhed og gennemsigtighed, som er vigtige led i et samlet program for en digitaliseret forvaltning, vil jo også kunne forbedre vilkårene for befolkningen

demokratiske deltagelse. På andre punkter er forbindelsen knap så tydelig. Der er næppe de store demokratiske perspektiver i indførelsen af elektroniske blanketter, men de kan selvfølgelig være nyttige af andre grunde.

Hensynet til effektivitet og service vejer tungt, når der skal prioriteres i dag, og mens der tilsyneladende findes oplagte grunde til at satse på digital forvaltning, står det mere uklart, om kommunerne også skal satse på digitalt demokrati. Her er jo ingen penge at spare, og når vi ser bort fra muligheden for at give de politisk interesserede borgere mere let tilgængelig information, står det ret uklart, hvad der ellers kan hentes. Uklarheden beror dels på en usikkerhed om, hvorvidt det overhovedet er nødvendigt at foretage en sådan udbygning, dels på en usikkerhed om, hvordan IKT kan bruges i kommunikationen med borgerne. Det første spørgsmål belyses i det følgende. Det andet gemmes til næste afsnit.

Tvivlen er forståelig, når det drejer sig om den demokratiske udbygning. Sammenlignet med andre lande scorer Danmark højt på de traditionelle deltagelsesparametre. Ganske vist har Danmark lige som de fleste andre vesteuropæiske lande haft et fald i valgdeltagelsen i 1980'erne og 1990'erne, men faldet er ret lille og mindre end fx i Norge og Sverige. Heller ikke når det drejer sig om politiske aktiviteter forankret i civilsamfundet, kan der registreres et fald – snarere tværtimod. Fx er foreningsdeltagelsen i modsætning til Sverige steget. Kun medlemskabet af de politiske partier har været støt faldende, men det synes til gengæld at have stabiliseret sig på et permanent lavt niveau på omkring fem pct. af befolkningen. Som sådan er der måske ikke de tvingende grunde til at give sig i kast med at eksperimentere med nye deltagelsesformer. „Det går jo godt nok“, kan man sige.

Nu kan det jo altid diskuteres, hvad der er „godt nok“. Her spiller bl.a. forventninger ind, og noget tyder på, at en del borgere har højere forventninger til demokratiet, end de synes bliver indfriet (Goul Andersen, Torpe & Andersen, 2000). Det kan hænge sammen med, at de kanaler, der traditionelt har forbundet borgerne med politikerne, nemlig partierne og den trykte presse, i en årrække har været på kraftig retur. Ganske vist har der siden 1970'erne udviklet sig nye deltagelsesformer, men de erstatter ikke de traditionelle. Hverken når det gælder græsrodsdeltagelsen, brugerdeltagelsen eller de nye former for deltagelse, der udspringer af andre måder at orientere sig politisk på. Et fænomen, Giddens har betegnet som livspolitik, og som i Danmark har fundet sit selvstændige begreb i „hverdagsmageren“ (Bang & Sørensen, 1998).

Af og til har der været påstande fremme om, at de nye deltagelsesformer konkurrerer med hinanden. Det er der imidlertid ikke noget, der tyder på (Goul Andersen, Torpe & Andersen 2000). Men det er heller ikke sådan, at de „nye“ erstatter de „gamle“. De opererer på hver sit niveau. Den nedbrydning, der er sket af de „gamle“ forbindelseslinjer mellem borgerne og de politiske repræsentanter, kompenseres derfor ikke af fremkomsten af nye deltagelsesformer. Det er et problem, der bør tages alvorligt i et demokrati, der baserer sig på en repræsentativ styreform.

Svækkelsen af forbindelseslinjerne manifesterer sig altså ikke i et svækket politisk engagement. Der er heller ikke noget, der tyder på, at borgerne er blevet mindre selvbevidste i deres deltagelse – snarere tværtimod (Goul Andersen; Torpe & Andersen, 2000). Derimod er det ikke utænkeligt, at de svækkede forbindelseslinjer er forbundet med en større distance til det politiske system. En distance, som givet er større på landsplan end i kommunerne, men som også findes her.

Der ligger derfor en udfordring i at kunne forny de demokratiske forbindelseslinjer. I kommunerne er denne udfordring så meget desto vigtigere, som der i 1990'erne er blevet formuleret en ny politikerrolle, der indebærer, at kommunalpolitikere skal beskæftige sig mindre med administration og mere med den overordnede styring og målformulering. Skal lokalpolitikere kunne håndtere denne rolle i krydsfeltet mellem på den ene side engagerede og krævende borgere, der ved, hvordan de skal gå frem, og på den anden side stramme budgetter, er der behov for at udvikle nye demokratiske kanaler og samtaleformer. Her kan IKT blive et redskab. Både som en ny deltagelseskanal for borgerne – eller *opportunity structure*, om man vil – og som et nyt kommunikationsmiddel for kommunerne, både til envejs- og tovejskommunikation. Det er derfor dumt af KL at signalere til kommunerne, at det nok ikke er så vigtigt.

Når det er sagt, skal tilføjes, at det ikke er givet, at IKT er et velegnet redskab på alle områder. Den tvivl, der kan rejses herom, kan være en anden grund til, at e-demokrati står svagere i billedet end digital forvaltning. Ingen er næppe i tvivl om, at IKT er et godt redskab, når det drejer sig om at formidle information, meddelelser eller budskaber – fra kommunen til borgerne og den anden vej: fra borgerne til kommunen. Spørgsmålet er, om IKT også er et velegnet redskab, når det handler om offentlig dialog og beslutningstagen. Det afhænger bl.a. af, hvilke krav man stiller til dialogen og måden at træffe beslutninger på, og hermed også af, hvilket demokratisyn man hylder.

HVORDAN KAN IKT BRUGES I KOMMUNIKATIONEN MED BORGERNE?

Meget af litteraturen om internettet i 1990'erne bærer præg af, at man har overvurderet dets betydning (se Hoff i denne bog). Alt efter ståsted har denne overvurdering givet sig udslag i en overdreven optimisme om de demokratiske muligheder eller i en overdreven frygt for de demokratiske konsekvenser. Men nettet er ikke noget bestemt. Hvor dele af kommunikationen på nettet er stærkt præget af kommercielle hensyn og interesser, er andre dele præget af fri information og meningsudveksling. Med Robert Putnams udtryk er det måske mere interessant, hvad vi gør ved nettet, end hvad nettet gør ved os (Putnam, 2000: 180). Og der er flere forskellige ting, kommunerne kan „gøre ved nettet“, hvis de ønsker at styrke den demokratiske deltagelse og dialog.

Vi kan i den forbindelse sondre mellem fem forskellige instrumenter. De er figurligt illustreret nedenfor med samtidig angivelse af formål (figur 12.1). Disse instrumenter tjener til henholdsvis at kvalificere meningsdannelsen, at gøre det lettere for borgerne at tilkendegive synspunkter og interesser og at skabe dialog/debat. Alt sammen med henblik på at skabe en bedre politisk styring i det store lokalpolitiske fællesskab (kommunen) og/eller inden for de mange små lokalpolitiske fællesskaber (institutioner, foreninger, lokalsamfund).

Det mest simple instrument er at lægge information om kommunalpolitik ud på nettet. Der er ingen store omkostninger forbundet hermed, og det kunne eventuelt blive en standard for kommunerne, at de lagde den samme

FIGUR 12.1.

Instrumenter og formål for netbaseret politisk kommunikation i kommunerne

INSTRUMENTER	FORMÅL
Adgang til information om kommunalpolitik på kommunens hjemmeside	At styrke den politiske meningsdannelse om lokalpolitiske spørgsmål
Høring af borgerne via e-mails, offentlige "talerstole" på nettet, opinionsmålinger mv.	At indhente viden om borgernes præferencer med henblik på politisk koordinering
Etablering af debat- og chatfora på nettet om udvalgte lokal politiske emner	At styrke den politiske dialog – vertikalt og horisontalt med henblik på politisk koordinering
Folkeafstemninger på nettet om særlige spørgsmål	At styrke borgernes direkte indflydelse på politikken
Facilitere oprettelsen af decentrale netfora	At styrke kommunikation og politisk koordinering i institutioner og lokalsamfund

mængde information ud til borgerne, som medlemmerne af kommunalbestyrelsen har adgang til – personsager undtaget. Det er i dag teknisk muligt og ikke særligt kompliceret. Om informationen styrker meningsdannelsen, afhænger dog af, om borgerne søger informationerne, og om information omsættes til viden.

„Høring af borgerne“ foregår mest simpelt via e-mail. Som en videregående mulighed kan borgerne tilbydes en „talerstol“ på den kommunale webside, med andre ord et „ordet er frit“-modul, hvor alle indlæg bringes i uredigeret form. Det er endvidere muligt at pejle stemningen på forskellige områder ved hjælp af surveys på nettet. Formålet er dobbelt. På den ene side at gøre det lettere for borgerne at „komme af“ med deres præferencer. På den anden side at give politiske og administrative ledere en mere sikker viden om, hvad borgerne efterspørger. Sådanne redskaber vil understøtte den model, der i denne bog er blevet kaldt „servicedemokratiet“. Hvorvidt potentialerne realiseres vil dog afhænge af det faktiske brug.

Det tredje punkt omhandler etablering af debat- og chatfora, hvor særlige emner lægges ud til debat. Her læner formål og instrumenter sig op af den model, der er kaldt for neo-republikansk. I modsætning til „høringsfunktionen“ designes debat- og chatfora her ikke kun med henblik på at hente meninger „til torvs“, men også med henblik på en fortløbende debat eller dialog, mellem borgerne indbyrdes (horisontalt) og mellem borgere og politikere (vertikalt). I modsætning til „talerstolen“ kræver det en webredaktør til at styre debatten. Ligesom for det foregående punkt er dialogen/debatten rettet mod politisk koordinering, dvs. som regel mod konkret politisk beslutningstagen. Uden dette formål vil man næppe være i stand til at motivere ret mange borgere til at deltage. Hvorvidt de demokratiske potentialer indløses, vil ikke kun afhænge af, hvor mange der deltager i debatten eller forholder sig til den, men også af kvaliteten af den førte debat. Her kan opstilles forskellige kriterier med mere eller mindre direkte reference til deliberativ demokratisk teori (Wilhelm, 2000; Ulrich, 2002).

Når det drejer sig om „folkeafstemninger på nettet“, kan man vel næppe forestille sig, at netafstemningen bliver den eneste mulighed. Det ville i givet fald forudsætte, at alle har adgang til og er fortrolige med at bruge IKT. Men via en digital signatur vil det være muligt at bruge nettet som et alternativ til valglokalet. Det kan gøre det nemmere og billigere at afholde lokale folkeafstemninger.

Endelig hører det til arsenalet af redskaber, at kommunerne kan facilitere etableringen af forskellige netfora. Eksempler herpå findes i Hals Kommune,

hvor kommunen som led i Det Digitale Nordjylland tilbyder foreninger, institutioner og lokalsamfund hjælp til oprettelse af hjemmesider og uddannelse af web-redaktører (se www.hals.dk/light/031/index800.htm).

Hvorvidt formålene opfyldes, kan vi ikke besvare her. Det ligger fx uden for vores rækkevidde at bestemme karakteren af den netbaserede debat i kommunerne, herunder om den opfylder de krav, der bør stilles til en fornuftig dialog. Derimod har vi mulighed for at belyse, hvilke IKT-redskaber kommunerne bringer i anvendelse, når det drejer sig om information, kontakt og debat. De fremgår nemlig af kommunernes hjemmesider.

KOMMUNERNES HJEMMESIDER - SET MED DEMOKRATISKE BRILLER

To spørgsmål er centrale, når vi skal vurdere de kommunale hjemmesiders demokratiske værdi. Det første vedrører den politiske meningsdannelse og det andet den lokale borgerdeltagelse.

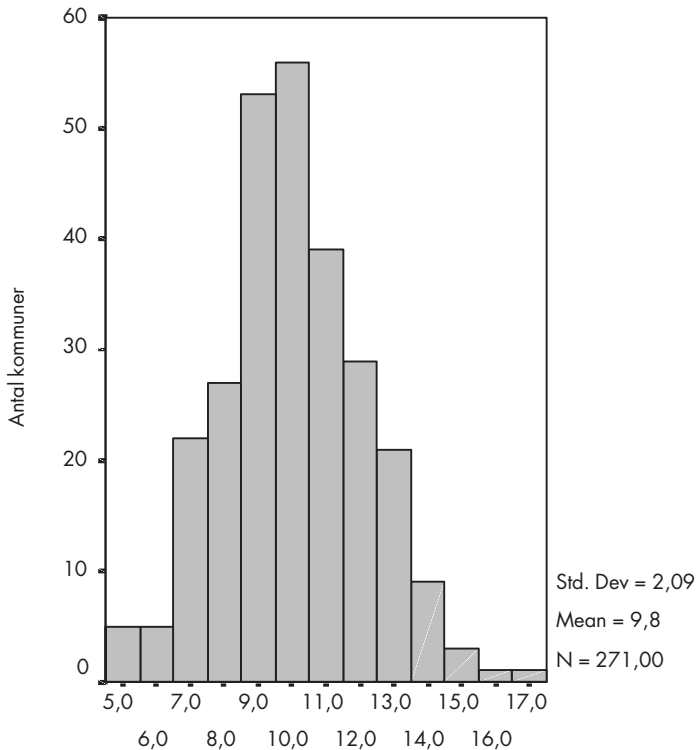
- I hvilken udstrækning bruges IKT som et redskab for information, som kan give borgerne indsigt i lokalpolitik og dermed understøtte den lokalpolitiske meningsdannelse?
- I hvilken udstrækning bruges IKT som et redskab for borgerdeltagelse, både når det drejer sig om menings- og præferencetilkendegivelse og om dialog og debat?¹

Ud fra de to dimensioner er der udvalgt 19 kriterier, som kommunernes hjemmesider er blevet vurderet på (se appendiks 1).² Den første, som vedrører information og åbenhed, omfatter baggrundsinformation om det lokalpolitiske system, fx sammensætning af bestyrelser, råd og udvalg, samt referater, bilag, postlister mv., som giver borgeren mulighed for løbende at følge med i den lokale politik. Den anden dimension, som vedrører kontakt og dialog, omfatter dels basale muligheder for at kontakte kommunen elektronisk, dels videregående muligheder for tovejskommunikation. På grundlag af de 19 kriterier er der konstrueret et indeks, hvor værdien 1 er givet, hvis punktet er opfyldt fuldt ud, værdien ½, hvis punktet delvist er opfyldt, og værdien 0, hvis punktet ikke er opfyldt.

Som det fremgår af figur 12.2, er der stor forskel mellem de kommuner, der samlet klarer sig bedst og dårligst. Man kan derfor ikke konkludere, at kommunerne generelt forsømmer at anvende de demokratiske redskaber.

FIGUR 12.2.

Fordeling af kommuner på et IKT-demokrati-indeks



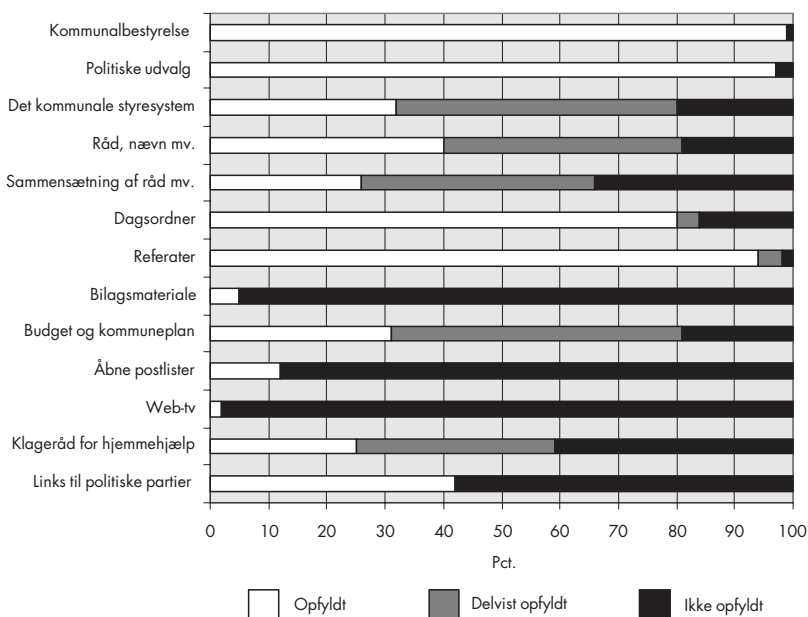
Nogle kommuner gør, men andre gør ikke. De fleste placerer sig midt i feltet, dvs. omkring middelværdien på 9,8. De fem bedst placerede kommuner i undersøgelsen er: Århus, Odense, Fredericia, Ringsted og Odder.

Det danske billede svarer nogenlunde til det, vi finder i svenske kommuner (Åström, 2002).³ Også her er der stor spredning, og foretages en sammenligning på de målepunkter, der er identiske, er der stor overensstemmelse. Fx er der både i Danmark og Sverige oplysninger om kommunalbestyrelsens sammensætning på langt de fleste kommuners hjemmesider. Dagsordener og referater lægges også ud på hjemmesiderne i de fleste kommuner. Derimod er det i begge lande kun få kommuner, hvor bilagsmateriale til kommunalbestyrelsesmøder lægges på nettet.

Undersøgelsen viser også, at de fleste danske kommuner giver information om forvaltningens opbygning. Derimod kniber det mere med gennemskueligheden, når det drejer sig om sammenhængen mellem det politiske

FIGUR 12.3.

Information og åbenhed



og administrative system. I kun godt 30 pct. af kommunerne får man et nogenlunde fyldestgørende indblik i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og forvaltningen. Denne underprioritering af information om den politisk-demokratiske struktur viser sig også ved, at kun godt 40 pct. af kommunerne har links til politiske partier og lister. Meget få kommuner – under fem pct. – har webtransmission fra kommunalbestyrelsesmøderne, og ligeledes har meget få kommuner åbne postlister.

I godt 30 pct. af kommunerne findes der oplysninger om såvel det seneste budget som den seneste kommuneplan. Også når det drejer sig om oplysninger om kommunale udvalg, råd og nævn er hjemmesiderne i mange tilfælde mangelfulde. Under 30 pct. af kommunerne har fuldstændige oplysninger om, hvem der sidder i disse organer. Der er naturligvis store variationer fra den ene kommune til den anden med hensyn til, hvor mange og hvilke råd, udvalg og nævn der findes. Af hensyn til sammenligneligheden har vi derfor udvalgt fem lovpligtige udvalg spændende fra det tekniske til det kulturelle område (jf. appendiks 1). Et af disse råd er klagerådet vedrørende hjemmehjælp. Det er desuden udvalgt som case for at belyse, i hvilket omfang kommunerne informerer borgerne om, hvordan de skal bære sig ad med

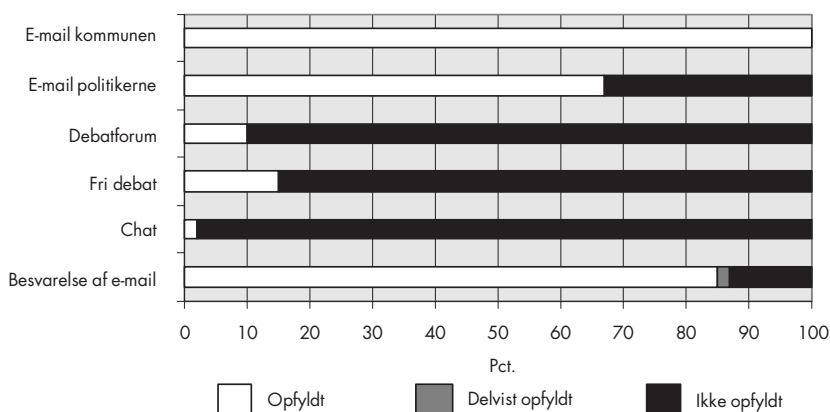
at klage. I dette tilfælde over tildelingen af hjemmehjælp. 25 pct. opfylder dette fuldt ud, og andre 35 pct. opfylder det kun delvist.

Når det drejer sig om *kontakt og dialog*, er det i dag muligt at kontakte alle danske kommuner via e-mail. En test på, hvorvidt kommunerne besvarer de e-mails, de modtager, har som resultat, at 85 pct. af kommunerne besvarer forespørgslen inden for en uge, to pct. svarer inden for 14 dage, og 13 pct. svarer slet ikke. Langt de fleste kommuner besvarer altså de e-mails, de modtager, men det var vel også at forvente.

I de fleste danske kommuner (68 pct.) er det også muligt at kontakte politikerne via e-mails. Det samme er tilfældet i de svenske kommuner, hvorimod det begge steder kun er et fåtal af kommunerne, der tilbyder muligheder for debat og chats. I Sverige er der i 17 pct. af kommunerne mulighed for debat. I Danmark har 18 pct. af kommunerne et debatmodul – enten på hjemmesiden eller i tilknytning til et bynet. I Sverige er det tilsvarende tal 17 pct. Lidt flere svenske kommuner tilbyder chats med politikere, nemlig syv pct. mod kun to pct. i Danmark.

Både i Danmark og Sverige viser det sig, at kommunestørrelse er en vigtig faktor bag de variationer, vi ser. De større kommuner klarer sig gennemgående bedst. I Danmark klarer de rige kommuner sig også lidt bedre end de fattige. En samtidig kontrol for både kommunestørrelse og beskatningsgrundlag viser dog, at kommunestørrelse forklarer den største del af variationen. Der er desuden klare regionale forskelle med de sjællandske

FIGUR 12.4.
Kontakt og dialog



amter og Århus Amt i toppen og Nordjyllands, Viborg og Ringkøbing amter i bunden.

Man kunne måske tro, at borgmesterens partifarve ville spille en rolle, især når det drejer sig om det parameter, der hedder åbenhed og information. Partiet Venstre har jo profileret sig en del på spørgsmålet om åbenhed. Undersøgelsen viser imidlertid, at der ikke findes en sådan forskel.⁴ Tværtimod klarer de socialdemokratiske ledede kommuner sig lidt bedre end venstreledede kommuner på dimensionen åbenhed og information. Forskellen forsvinder dog, når der kontrolleres for kommunistørrelse.

Der er ingen tvivl om, at kommunernes hjemmesider i de senere år har gennemgået betydelige forandringer, og der er grund til at tro, at den igangværende udvikling, hvor kommunerne lægger mere og mere information ud til borgerne, vil fortsætte i de kommende år. Dette er også sket.⁵ Spørgsmålet er så, om kommunerne også vil tage næste skridt, at bruge det digitale medie interaktivt i et offentligt samspil med borgerne. Som det fremgår, er det kun i få kommuner, at sådanne værktøjer findes i dag. Spørgsmålet er, om det er et område, kommunerne bør satse mere på i fremtiden. Det spørgsmål skal vi tage op i det sidste afsnit i lyset af nogle af de erfaringer, der hidtil er gjort med debat på nettet om kommunale spørgsmål.

KOMMUNALE ERFARINGER MED DEBATTER PÅ NETTET

I forbindelse med den diskussion, der har været om udvidelsen af den politiske kommunikation i kommunerne med en digital dimension, har nogle kommunalpolitikere udtrykt frygt for, at de ville blive overrendt af henvendelser fra borgerne. Indtil videre må man sige, at denne frygt er helt ubegrundet. Problemet er snarere det modsatte. Generelt set fylder politisk kommunikation nemlig meget lidt på nettet. I to undersøgelser fra 1998 (demokrati fra neden) og 2000 (medborgerundersøgelsen) siger henholdsvis 72 pct. og 74 pct., at de aldrig bruger internettet til at finde information om politik og samfundsforhold, og kun henholdsvis 14 pct. og fire pct. angiver, at de inden for det sidste år har brugt internettet til at diskutere politik og samfundsforhold.⁶ Tallene svarer meget godt til det, vi ved om, hvad der er „hot“, og hvad der „not“ at diskutere på nettet (Tambini, 1998; Jensen, 2001).

Undersøgelser viser også, at det i dag kun er et beskedent mindretal, som løbende gør brug af de kommunale hjemmesider. I efteråret 2001 svarede

18 pct. af internetbrugerne i Hals Kommune (svarende til ca. ti pct. af borgerne), at de henter information fra hjemmesiden mindst en gang om måneden.⁷ Selv på et område, hvor man skulle tro, at den ny teknologi ville have gode muligheder for at slå igennem, nemlig i borgernes kontakt til myndighederne, er der kun svage selvstændige effekter (Bimber, 1998).

Nu skal man være varsom med at lægge alt for meget i disse tal. Nettet er endnu et nyt og for mange uvant medium. Det var først i efteråret 2001, at den sidste kommune kom på nettet med egen hjemmeside. Og den store udbygning af hjemmesiderne er først sket inden for de sidste to-tre år, hvor vi også finder en stor vækst i andelen af borgere, der har adgang til nettet.

Mere relevant kan det derfor være at se på nogle af de forsøg, der er gjort med IKT og demokrati på lokalt plan. Som gennemgående træk fremhæves, at en forudsætning for succes er, at kommunalpolitikere selv er aktive i debatten. Borgerne vil gerne have nogle ansvarlige politikere at diskutere med. Men debativrigheden afhænger også af, hvor vigtige spørgsmålene anses at være, og i hvilken grad der er udsigt til, at borgerne vil kunne påvirke processen og resultatet. Et vellykket eksempel på en debat på nettet finder vi i Norge, hvor et spørgsmål om skolenedlæggelse i Troms Fylke førte til en livlig, konstruktiv og ganske omfattende debat på nettet, som i sidste ende resulterede i et andet udfald, end der fra starten var lagt op til (Jensen, 2001).

Det synes også at være en generel erfaring, at der ikke kommer meget ud af blot at placere et „ordet er frit-modul“ på den kommunale hjemmeside. Men også i de tilfælde, hvor kommunerne aktivt har søgt at skabe en debat, har deltagelsen været skuffende lav. Det viser erfaringerne med forsøgene fra den forrige kommunale valgkamp i 1998 (Hoff, Löfgren & Johansson, 1999), og det viser erfaringerne fra nogle af de temadebatter, forskellige kommuner har afholdt de senere år. I Søllerød Kommune fortæller borgmester Erik Fabrin, at der i forbindelse med sidste kommunalvalg blev lagt op til debat på nettet om revision af kommunalplanen. Selv om det var i forbindelse med en valgkamp, og selv om debatten var direkte målrettet mod kommunens indretning i fremtiden, kom der i alt kun ca. 50 indlæg inklusive kommunens egne (*Ugebrevet Mandag Morgen*, 17.6.2002). Også andre steder, hvor man har forsøgt sig med temadebatter, bl.a. i Hals Kommune, har det indtil videre været småt med borgerengagementet. I tre temadebatter i Hals kommune i maj/juni 2002 om cykelstier, ældre kvalitetsliv og kultur blev der produceret i alt otte indlæg. Syv forskellige debattører stod bag. Seks af disse var skrevet af politikere, hvoraf de fem sidder i byrådet. Kun

to „almindelige borgere“ deltog. I samme kommune gik det til gengæld væsentligt bedre, da budgettet for 2003 blev lagt ud til debat. I perioden fra den 22.8.2002 til den 12.10.2002 blev der produceret 78 indlæg fordelt på syv politikere og 12 „almindelige“ borgere. Det fremmede uden tvivl debatlysten, at der var uenighed mellem Socialdemokratiet og den borgerlige blok i byrådet om det kommende års budget.

Nordjyllands Amts valgprojekt over nettet, Nordpol, fremhæves ofte som et af de mere vellykkede eksempler på netdebat (Anderson & Nielsen, 2001; Jensen, 2002). I perioden fra 10.9.2001 og frem til amtsrådsvalget den 21.11.2001 havde websiden mere end 23.000 besøgende og omkring 450 debatindlæg. Heraf tegnede politikerne sig for to tredjedele af indlæggene. Den øvrige tredjedel var fordelt på 74 personer.

Både i Hals Kommune og i forbindelse med Nordpol er der – som det fremgår – mange gengangere i debatten. Ofte er debattørerne de i forvejen mest politisk aktive og trænede. De hidtidige danske erfaringer på lokalt plan ser således ud til at bekræfte den form for *democratic divide*, som Pippa Norris (2001) har fundet på internationalt plan: At det er de i forvejen politisk aktive, der med nettet har fået en supplerende kanal at boltre sig i. Holder dette billede, vil det være begrænset, hvor meget nyt nettet tilfører den demokratiske deltagelse og debat. Desuden vil det naturligvis være et problem set i relation til det ideelle krav om alles lige adgang til deltagelse, hvis kommunikationen på nettet forstærker den sociale ulighed, der allerede i dag findes i den politiske deltagelse.

Det er dog for tidligt at fælde den dom, at nettet ikke tilfører den demokratiske deltagelse og debat noget nyt. For det første havde det næppe været muligt at gennemføre tilsvarende debatter i samme omfang i den skrevne presse som dem, vi har set på Nordpol og i Hals. Mulighederne for svar og gensvar er klart bedre – også fordi formen er kortere og mindre prætentios på nettet end på avisernes debatsider. For debattørerne rummer nettet det klare incitament, at de ikke behøver at frygte, at deres indlæg bortredigeres, fordi redaktøren mener, at der nu har været sagt nok om den sag, eller fordi indlægget ikke lever op til de standarder, redaktøren sætter. I den forbindelse skal det også noteres på plussiden, at der i debatterne om lokale emner har været en god debatkultur (Anderson & Nielsen, 2002; Jensen, 2002). Tonen er saglig og præget af åbenhed og respekt. I modsætning til, hvad man måske kunne frygte, er det ikke de værste sider af den politiske debat, der reproduceres, men snarere de bedste.

Som sådan kan debatten på nettet vise sig at være et nyttigt supplement, især i de områder af landet, hvor lokalpolitikken kun dækkes svagt af de øvrige medier. Om nettet også kan udvikle sig til et egentligt alternativ til de øvrige medier, er et andet og vanskeligere spørgsmål. Som nyhedsmedium kræver det i hvert fald en både formel og reel uafhængighed af kommunen.

Indtil videre er den politiske kommunikation på nettet, hvad angår debat, stærkt afhængig af de øvrige medier. Erfaringerne fra både Nordpol og Hals Kommune viser vigtigheden af et samspil med de øvrige medier – især hvad angår lanceringen af de temaer, der sættes til debat. Men afhængigheden af de eksisterende medier gælder også de former for politisk kommunikation, der bevæger sig på tværs af de territorielt fastsatte grænser. Der er ingen tvivl om, at nettet gør det lettere for politiske grupper at organisere sig nationalt eller transnationalt. Nettet giver kontante gevinster ved at reducere transaktionsomkostningerne i forbindelse med politisk organisering. Men som offentlighed kan nettet ikke stå alene. Ønsker man at påvirke offentlighed og myndigheder, og det er jo det primære formål med politisk organisering, er man fortsat afhængig af samspillet med de „gamle“ medier – aviser, radio og tv.

I denne drøftelse af nettets muligheder på det lokale plan har vi indtil videre koncentreret os om kommunikationen mellem kommunen og borgerne, dvs. om de fire første instrumenter, der blev opstillet i figur 12.1 uden dog at gå væsentligt ind på det fjerde instrument om folkeafstemninger, idet det endnu kun spiller en marginal rolle. Men der er et femte instrument, som kommunerne givet kan gøre mere ud af, og det er at understøtte den horisontale elektroniske kommunikation inden for og mellem virksomheder, foreninger, institutioner og borgere i lokalsamfundet. Disse grupper vil kunne bruge nettet til at koordinere forskellige aktiviteter både indadtil og udadtil. En hjemmeside kan både fungere som opslagstavle og som et forum for debat om nye planer. Nogle frygter måske, at den digitale kommunikation vil undergrave eksisterende fællesskaber og kommunikation *face to face*. Men Robert Putnam (2000), der selv hylder *face to face*-kommunikation som grundlag for dannelsen af social kapital, har formentlig ret, når han siger, at digital teknologi faktisk er bedre til at vedligeholde eksisterende fællesskaber end til at skabe nye fællesskaber (Putnam, 2000: 180).

K O N K L U S I O N

Der er ingen tvivl om, at der i de kommende år vil blive sat mere fokus på at digitalisere forvaltningen i kommunerne. Det kan på sigt give en højere effektivitet og måske spare penge, hvilket vil være et tungtvejende argument i kommunerne. I nogle tilfælde kan det også rumme en demokratisk gevinst, men ønsker man at bruge det nye medium til også at udvikle det lokale demokrati, kræver det en mere målrettet indsats.

Set i lyset af de krav, der stilles til en ny kommunalpolitikerrolle, og de udfordringer, kommunalpolitikere fremover vil møde i krydsfeltet mellem engagerede og krævende borgere/brugere og stramme budgetter, kan der være grund nok til at prøve at udvikle nye demokratiske forbindelseslinjer og samtaleformer. Men vil kommunalpolitikere det? I første omgang vil det handle om at gøre kommunen så åben som muligt ved at bruge nettet til at give borgerne nem adgang til information om kommunen og til de spørgsmål, byrådet behandler. I anden omgang vil det handle om at udnytte de potentialer, nettet rummer for interaktiv kommunikation.

Der er i dag stor forskel mellem „top“ og „bund“, når det drejer sig om kommunernes udnyttelse af informationsteknologien. De store kommuner gør det gennemgående bedre end de små, og regionalt er det kommunerne i Vest- og Nordjylland, der halter bagefter. De rige kommuner klarer sig også lidt bedre end de fattige. Borgmesterens partifarve spiller ingen rolle.

Så længe det drejer sig om basale oplysninger som fx kommunalbestyrelsens sammensætning og nemme ting som at lægge referater fra kommunalbestyrelsesmøder og udvalgmøder på nettet, er langt de fleste kommuner med. Men endnu er det kun få kommuner, hvor man også kan rekvirere bilag direkte fra hjemmesiden. Også på andre områder mangler der information. Eftersom det teknisk er muligt og heller ikke ovenud ressourcekrævende at forsyne borgerne med den information, der er nødvendig, for at de løbende kan følge med i og tage stilling til de spørgsmål, kommunalbestyrelsens behandler, er der i og for sig ingen undskyldning for ikke at give borgerne den information.

Lidt anderledes stiller det sig med det andet punkt, „interaktiv kommunikation“. Her er der behov for at eksperimentere noget mere for at kunne vurdere, hvilke potentialer nettet rummer. Kun hver femte kommune tilbyder i dag noget, der ligner et åbent debat-/dialogforum, og de foreløbige erfaringer viser, at kun få borgere anvender disse fora, og at der blandt dem er mange gengangere. Men de foreløbige erfaringer viser også,

at nettet kan blive et nyttigt supplement til de øvrige medier. Nettet giver nogle muligheder for debat, som de „gamle“ medier ikke favner.

Under alle omstændigheder må vi dog konstatere, at det indtil videre kun er ret få, der bruger nettet til at forholde sig til lokalpolitik. Hvad det kan skyldes – om mediet endnu er for nyt, om oplæggene til debatterne har været for ringe, om borgerne ikke tror, det nytter, eller om interessen bare ikke er til stede, ved vi for lidt om.

Det er også muligt, at kommunen i mange tilfælde er for stort et fællesskab til at kunne fastholde en løbende debat – at det kun er ved særlige lejligheder, hvor der skal prioriteres større ting, at debatmodulet på hjemmesiden kommer til sin ret. Det kan være, at potentialerne i virkeligheden er større, når det drejer sig om det civile samfunds mange mindre fællesskaber, hvor den nye teknologi vil kunne udnyttes til at koordinere sociale og kulturelle aktiviteter og til at diskutere nye tiltag. Kommunen kunne da påtage sig den opgave at være behjælpelig med at udvikle og implementere teknologien for de forskellige lokale brugergrupper.

APPENDIKS I. MÅLEKRITERIER

POLITISK INFORMATION OG ÅBENHED

I alt 13 kriterier. De første fem kriterier omhandler nogle *basale oplysninger* om den politiske opbygning. Der er tale om nødvendige baggrundsplysninger for at kunne tage del i den politiske proces omhandlende kommunalbestyrelsens sammensætning, de politiske udvalg og deres sammensætning, opbygningen af det kommunale styresystem samt oplysninger om kommissioner, råd og nævn og deres sammensætning. Eftersom antallet af kommissioner, råd og nævn varierer fra kommune til kommune, har vi udvalgt fem, som er lovpligtige og derfor findes i alle kommuner. Vi har desuden tilstræbt en vis bredde. Udvalgene spænder fra det tekniske område (Beredskabskommissionen) over kulturområdet (Folkeoplysningsudvalget) og skatteområdet (Skatteankenævnet) til det sociale område (Ældrerådet og Klagerådet vedrørende hjemmehjælp). De otte næste kriterier omhandler en række *videregående oplysninger* om det kommunale styresystem, som er vigtige, for at borgerne kan følge med i den politiske proces. Det drejer sig om mulighed for at læse dagsordener før mødeafholdelse, om referater

fra møder i kommunalbestyrelse og udvalg, om bilagsmateriale til kommunalbestyrelsesmøder samt om åbne postlister. En oversigt over det seneste budget for kommunen og kommuneplanen hører også hjemme her. Vi har desuden spurgt, om der er mulighed for live transmission fra kommunalbestyrelsesmøder. Som et særligt punkt under politisk information og åbenhed har vi spurgt, om der findes særlige oplysninger på kommunens hjemmeside, som kan hjælpe den enkelte borger, hvis vedkommende får behov for at klage over behandlingen af en sag. Med andre ord, findes der information, som fortæller borgeren, hvordan han/hun skal bære sig ad for at klage i bestemte situationer? Som case er udvalgt Klagerådet vedrørende hjemmehjælp. Det sidste kriterium under politisk information og åbenhed omhandler links til politiske partier og borgerlister. Det er fra partierne og listerne, at kommunens politiske ledelse hentes. Det er derfor relevant, at hjemmesiden henviser borgerne hertil.

KONTAKT OG DIALOG

I alt fem kriterier. De to første omhandler *basale muligheder* for at komme i kontakt og dialog med kommunen. Har kommunen en officiel e-mail-adresse? Er det muligt at kontakte politikerne i kommunalbestyrelsen via en direkte e-mailadresse? De tre næste omhandler *videregående muligheder* for kontakt og dialog.⁸ Her undersøges det, om kommunen dels tilbyder online-debat i form af debat ud fra fastlagte debatemner (herunder elektroniske borgerhøringer om fx kommuneplanen), dels en fri debat („ordet er frit“-modellen) og endelig, om der er applikationer, der muliggør chat mellem politikere og borgere. Det sidste kriterium er ikke en del af selve screeningen af hjemmesiderne. Hvor de hidtidige kriterier alene sigter på, om informationerne og kontaktmulighederne findes, og ikke på, hvordan de bruges og besvares, indfører vi med det sidste kriterium et kvalitativt element i undersøgelsen. Vi har nemlig søgt at finde ud af, om de nye kontaktmuligheder, borgerne har fået stillet til rådighed via hjemmesiden, også fungerer i praksis. Alle kommuner har derfor fået sendt en e-mail med ordlyden: „*Vil I være venlige at oplyse om, hvad en børnehaveplads i kommunen koster*“.

UNDERSØGELSENS TILRETTELÆGGELSE

Screeningen blev foretaget i perioden fra 18.2.2002 til 21.3.2002 og udtrykker således et øjebliksbillede af indholdet på de kommunale hjemmesider. Undersøgelsesfeltet er i stadig forandring, idet kommunerne løbende opdaterer og reviderer deres websider eller laver helt nye. I fire kommuner var hjemmesiden under konstruktion eller ude af drift i undersøgelsesperioden, hvorfor kun 271 kommuner er med i opgørelsen.

Selv om undersøgelsen primært er baseret på kvantitative og målbare kriterier – og få kvalitative vurderinger – vil der altid kunne begås fejl. På et så stort antal hjemmesider, hvor to ikke er ens, er der stor risiko for at overse informationer. For at minimere sådanne fejl i opgørelsen fik alle kommuner lejlighed til at kommentere resultatet og rette de fejl, der måtte være.

NOTER

1. De to dimensioner kan ses i forlængelse af de krav, som Robert A. Dahl (1989) har stillet til den politiske proces om for det første „oplyst forståelse“ og for det andet „effektiv deltagelse“. Dahl ser dog i disse kriterier bort fra dialogens side. Den er medtaget her.
2. Undersøgelsen er foretaget af Lars Torpe i samarbejde med Jeppe Nielsen (Torpe & Nielsen, 2002). www.socsci.auc.dk/digdem/.
3. I både 2001 og 2002 blev der gennemført indholdsanalyser af svenske kommuners hjemmesider. Målepunkterne er ikke identiske med dem i den danske undersøgelse, men der er store overlap.
4. Udgangspunktet har været borgmesterens partifarve i perioden 1997–2001, idet det er i denne periode, at hjemmesiderne opbygges.
5. Det dokumenteres i en followup-undersøgelse, som offentliggøres i en publikation fra følgeforskningen under Det Digitale Nordjylland på Aalborg Universitetsforlag.
6. „Demokrati fra Neden“-undersøgelsen er offentliggjort i Goul Andersen, Torpe og Andersen (2000). Medborgerundersøgelsen, som Jørgen Goul Andersen står for, offentliggøres i løbet af 2003 som led i den danske magtudredning.
7. Borgerne og lokalsamfundet i Hals. Se: www.socsci.auc.dk/digdem.
8. I forbindelse med vurderingen af de videregående muligheder for kontakt og dialog skal nævnes, at i de tilfælde, hvor der som supplement til kommunens hjemmeside eksisterer et bynet (byportal), gives point ud fra både de applikationer, der findes på bynet, og den kommunal hjemmeside. Det hænger sammen med, at der findes flere eksempler på,

at kommuner placerer debatmodulet på bynettet (fx Hals og Odder). En forudsætning for, at bynettet tages i betragtning, er, at der findes et synligt link fra den kommunale hjemmeside til bynettet.

LIT T E R A T U R

- Anderson, Michael & Jeppe Nielsen (2001). *Politik og demokrati i en digital tidsalder – Internet-tet som demokratiets løftestang*. Specialeafhandling ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg Universitet.
- Bang, Henrik & Eva Sørensen (1998). *Fra græsrodde til hverdagsmagere*. København. Demokratiprojektet. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Bimber, Bruce (1999). „The Internet and Citizen Communication With Government: Does the Medium Matter“. *Political Communication*, 16:409-428.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*. Princeton. Princeton University Press.
- Forskningsministeriet (1996). *Rapport fra udvalget om „Informationssamfundet år 2000“ („Dyb-kjær-rapporten“)*. København.
- Forskningsministeriet (1997/98). *Handling giver forvandling – IKT politisk handlingsplan*. København.
- Forskningsministeriet (1999). *Det digitale Danmark – omstilling til netværkssamfundet*. København.
- 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.
- Jensen, Thor Øivind (2001). „Deliberativt Elektronisk Demokrati?“, pp. 135-168 i Erik Oddvar Eriksen & Marit Skivenes (red). *Deliberasjon og demokrati*. Rapport RO 112. LOS senteret. Bergen.
- Jensen, Jacob Linaa (2002). „Demokrati på nordjysk“. Paper til den XIII Nordiske Statskundskabskongres. Aalborg Universitet. 15-17. august.
- Kommunernes Landsforening (2001). *Digital forvaltning – mål og strategi. E-demokrati skrivelse 19.10.2001*. www.kl.dk
- Norris, Pippa (2001). *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

- Tambini, Damian (1998). „Civic Networking and Universal Rights to Connectivity: Bologna“, pp. 84-109 i Roza Tsagarousianou, Damian Tambineï & Cathy Bryan (eds). *Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic Networks*. London/New York: Routledge.
- Torpe, Lars & Jeppe Nielsen (2002). „Åbenhed og Dialog. En vurdering af kommunernes hjemmesider 2002“. Arbejdsrapport. www.socsci.auc.dk/digdem.
- Ugebrevet Mandag Morgen* 17.6. 2002.
- Ulrich, Jens (2002). „Den demokratiske dialog's kvalitet – kvalitative målekriterier for den internetbaserede dialog“. Paper til den XIII Nordiske Statskundskabskongres. Aalborg Universitet. 15-17. august.
- Wilhelm, Anthony (2000). *Democracy in the Digital Age*. New York: Routledge.
- Åström, Joachim (2002). „Den digitale kommunen. Utvecklingsdrag och förändringsimpulser“. Paper til den XIII nordisk statskundskabskongres, Aalborg Universitet, august.

BRUGERINDDRAGELSE VIA INTERNETTET

KIM VIBORG ANDERSEN

INDLEDNING

Kommunerne bliver i stigende omfang digitaliseret. Et bud på kommunernes samlede IKT-udgifter er godt 1.200 kr. pr. indbygger pr. år.¹ Kommunerne anvender således i alt godt og vel seks mia. kr. på IKT pr. år på overvejende interne IKT-løsninger samt en række webservices. I modsætning til det idylliske, generelle billede, der kan tegnes af de logistiske processer og kommunikationen mellem offentlige kontorer (Danmarks Statistik, 2001), tegner dette kapitel et mindre flatterende billede af de digitale demokratiske indflydelseskanaler.

Via eksempler på de kommunale institutioners digitalisering i en mindre, mellemstor og stor kommune tegner vi et billede, der ikke tyder på en udbredt digitalisering af de demokratiske indflydelseskanaler. Vi starter kapitlet med en kort gennemgang af prioriteringsovervejelserne mellem digitale og traditionelle (analoge) indflydelseskanaler, inden vi giver et historisk rids af kommunernes digitalisering. Kommunerne har gennem godt 30 år valgt at digitalisere primært de interne operationer og har været succesfulde i denne opgave. Anvendelse af IKT direkte i forhold til brugerne er derimod et nyt område, som en række faktorer peger i retning af vil få øget betydning. I kapitlet gennemgår vi eksempler fra tre kommuner – Skørping, Hillerød og Aalborg – og analyserer byråd og udvalg, skoleområdet, ældreområdet samt daginstitutionfeltet. Samtlige institutioner i de tre kommuner på de fire områder er undersøgt.

DIGITALISERING AF DEMOKRATIET

Vores tidligere undersøgelser viser, at der i høj grad mangler strategier for digitaliseringen af den offentlige sektor, for så vidt angår internetmediet. Kun en tredjedel af kommunerne havde i år 2000 en strategi for anvendelsen af internettet, og tallet synes ikke at være vokset voldsomt siden.

Vores tolkning er, at den digitale udbygning sker ad hoc og med betydelig grad af diskretion i implementeringsleddet. Den kommunale sektor øger således sin tilstedeværelse på internettet, men ikke på nogen sammenhængende måde eller langtidsholdbar form. En indikator på dette er den manglende adgang til fælles databaser fra de kommunale institutioner. Over 80 pct. af kommunerne har ikke fælles databaser til at indtaste, lagre og hente data (Andersen & Juul, 2002).

Der synes samtidig at være en tendens i retning af at tilvejebringe *enten* fælles løsninger i stil med webhoteller og et ønske om at sammenligne sig med andre kommuner i form af *best practice* på nettet *eller* rangordning af, hvem der har flest/bedst services via internettet. IT- og Telestyrelsens „Bedst på Nettet“ kårer således den bedste offentlige hjemmeside ud fra en række kriterier, hvoraf ingen sætter fokus på demokratiske variable.

En mulig evolutionær forklaring på de manglende internet-strategier, den manglende integration af data i kommunen og benchmark-behovet kan søges i, at de digitale opbevarings- og transportkanaler ikke startede med internettet.

Digitaliseringen startede i Danmark heller ikke med pc'en. Faktisk startede computerteknologien i Danmark med Marshall-hjælpen, der rakte en (venlig) hånd med at donere den første computer til Danmark (se kapitel 6). Den unikke indsats, der skete med Kommunedata og Datacentralen med samlicitering af de kommunale og statslige interne IKT-driftsopgaver, har givet den offentlige sektor en i international sammenhæng *unik* digitalisering. Digitaliseringen er ikke unik nødvendigvis i betydningen, at den danske forvaltning er længst fremme, men at det er sket ensartet og samtidigt i det *brede administrative spor*. Det er de tunge administrative opgaver, hvor digitaliseringen har bidt sig fast, men det er altså også her, vi konstaterer, at digitaliseringen er sket segmenteret og mere mellem fælles datacentre og kommunen end mellem og i de kommunale institutioner.

Det er vigtigt at have den historiske udvikling in mente, både for at forklare, hvor en række digitaliseringsstrategier synes at lykkes bedst, når det er interne, administrative rutiner, der digitaliseres, og hvorfor det digitale demokratispor er relativt uopdyrket og sker med ad hoc-strategier. Der er godt 40 års erfaringer med at digitalisere arbejdsprocesser med andre midler end internettet. Påstanden her er altså, at internet-transportmediets udvikling er det mindst interessante i et historisk perspektiv, men at det vil øges i betydning bl.a. som murbrækker for en af de fire demokratimodeller beskrevet i kapitel 2.

Det er endvidere vigtigt at holde det historiske rids for øje, da den massive samlicitering og udlicitering af IKT-udviklingen, implementering og driften har betydet, at der kun i begrænset omfang er sket en kompetenceopbygning i kommunerne på det digitale felt. IKT har været set som et hjælperedskab og sjældent som en kerneopgave. Det lå derfor lige for at udlicitere denne del (Willcocks, Feeny & Islei, 1997). Det aktuelle skift i IKT-anvendelsen er, at IKT i stigende omfang bliver en del af kernerdriften, men uden at der er indhøstet langsigtede eller lokalt forankrede erfaringer.

Det er vores vurdering, at kommunerne kun i ringe omfang er klædt på til at løfte denne opgave. Risikoen for ikke-succesfulde projekter er således mangefold større i det omfang, kommunen selv begiver sig af med dem (Teknologirådet, 2001).

Kombinationen af årelang erfaring med eksternt initieret digitalisering af de administrative processer, manglende lokal opbygning af IKT-kompetence og opfattelsen af IKT som et administrativt hjælperedskab snarere end som led i kerneprocesser eller demokratiske kanaler, kan betyde, at omkostningshensyn spiller ganske meget ind, når digitale kanaler vejes over for traditionelle, ikke-digitale (analoge) kanaler.

DIGITALISERING ELLER FYSISK KOMMUNIKATION?

Det ligger implicit i vores model, at demokrati koster. I hver af de fire demokratimodeller kan disse omkostninger udmøntes yderst konkret. Den totale arbejdsindsats kan fordeles mellem kerneopgaver og administrative opgaver.

Indføres der digitale elementer af neo-republikanisme, skal den medgåede tid til udarbejdelse af beslutningsoplæg til brugerbestyrelsesmøder, digitale brugerhenvendelser, institutionsledernes deltagelse i diskussionsfora på nettet etc. tages fra noget andet.

En hypotese er, at institutioners medgåede tid til brugerinddragelse via internettet ikke reducerer anden administration på de enkelte institutioner, men primært virker som en generel forøgelse af de administrative omkostninger. Denne omkostningsforøgelse kan i den ene variant tages fra kernerdriften. I den anden variant fører det til generelt forøgede omkostninger for institutionsdriften.

Omkostninger forbundet med at få yderligere én aktør involveret i de demokratiske beslutningsprocesser benævnes her de *marginale demokratiske*

omkostninger. De initiale demokratiske omkostninger er markante, men grænsende til nul over tid. Tilsvarende antages det her, at de marginale omkostninger ved at starte digital produktion af kommunale ydelser er højere end for traditionel (analog) produktion, men at de til gengæld falder hurtigere. Produktion kan her være udførelse af en offentlig service eller kommunikation med borgere.

Det antages endvidere, at man med et relativt lille antal aktører kan opretholde analog og digital produktion samt en demokratisk forankring. Det er dog samtidig antagelsen, at der er betydelige ekstraomkostninger forbundet med at indfri de demokratiske ønsker, hvilket kan betyde, at billedet trækker enten mod mindre eller større enheder. For de store kommunale driftsområder er det her den generelle påstand, at de digitale kanaler er de analoge overlegne (altså færre marginale omkostninger) og samtidig skærer demokratiomkostningskurven på et lavere punkt. Der er imidlertid en række forhold, der kan påvirke soliditeten af disse antagelser:

- Processor og transportteknologier/-medier
- Udbygningen af den tekniske infrastruktur
- Standarder & integration
- Samlicitering, udlicitering/indlicitering
- Nye (sam)arbejdsformer
- Effekt/proces mål
- Analoge/digitale kanaler

De digitale transportteknologier og -medier udvikles til stadighed og øger mulighederne for digitalisering af demokratiet, mens der kun sker mindre landvinding for de analoge løsninger. Gabet mellem de to kurver bliver altså stadig større. For den digitale transports vedkommende blev det i 1960'erne hævdet, at processorernes hastighed fordobles hvert år (Moore, 1965). I figur 13.1 nedenfor har vi illustreret dette med processorers udvikling. Dette har haft vital betydning for regnekraft, billedbehandling og teknologier som talegengivelse.

Det taler også til digitaliseringen af kommunernes demokratiske kanaler på institutionsniveau, at den digitale infrastruktur udbygges eksemplificeret ved antallet af mobilabonnenter relativt til fastnetabonnenter, stadig udbygning af højhastighedsforbindelserne (DSL, FWA, kabelmodem) og en markant forøgelse af anvendelsesområder for PDA'er² såsom sundhedsområdet.

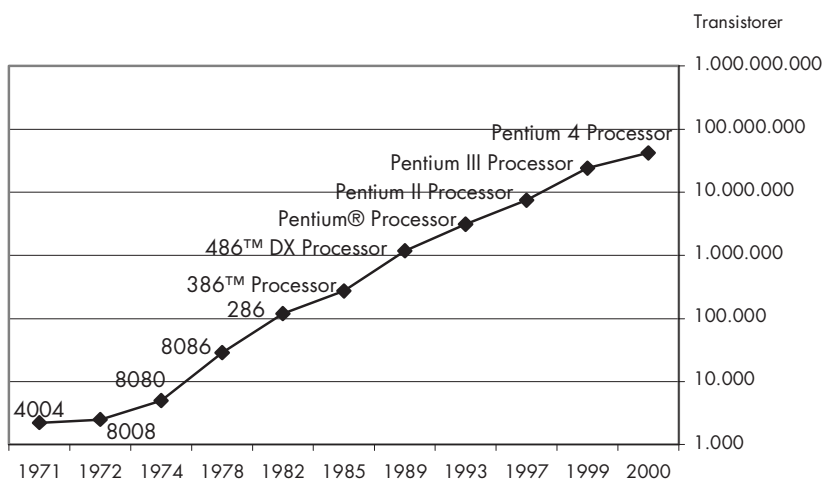
Vores undersøgelser peger på, at danskere i unikt omfang tager de nye

teknologier til sig (Andersen & Bjørn-Andersen, 2001). Det er dog også klart, at der er betydelige spredningseffekter i disse teknologier. Det er bemærkelsesværdigt, at der er et meget bredspektret digitalt adgangsarsenal i Danmark. Der er eksempelvis større dækning med kabel-tv i Danmark end i USA. Kabel-tv-selskaber som Telia Stofa A/S har udnyttet dette med StofaNet, hvor mere end 250.000 husstande har mulighed for at modtage højhastighedsforbindelse til nettet. Også TDC Kabel-TV's WebSpeed giver sådanne muligheder. Det er dog klart, at der er betydelige regionale forskelle i udbygningen (TDC Kabel-TV, 2001). FWA og DSL tilbydes langt bredere af selskaber som Sonofon (FWA) samt Cybercity, TDC, Tiscali og Orange (ADSL).

Det trækker endvidere i den digitale kurves favør, at den stadige udvikling af standarder og dataintegrationsmuligheder drives fremad med stormskridt. Det gælder på økonomistyringsområdet med integrationsmoduler til programmer som Navision og SAP. Også dataoverførselsmulighed mellem forskellige udbydere såsom Told & Skat og online-banker giver nye fordele til den digitale kurve. I modsat retning trækker konkurrerende standarder og forskellige myndigheders initiativer.

I den digitale linjes favør tæller endvidere samlicitering og udliciteringsbølger, hvor sammenlignelighed af de digitale ydelser kan blive en stadig

FIGUR 13.1.
Processorudviklingen 1970-2000



Kilde: www.intel.com/research/silicon/mooreslaw.htm.

TABEL 13.1.

Den tekniske infrastruktur (pr. 1000 indbyggere)

	DANMARK	SKANDINAVIEN	EU	USA
Pc	415	422	248	517
Internetbrugere	282	391	159	272
Internethosts	64	74	23	195
Kabel-tv	251	130	111	251
Mobiltelefonbrugere	495	584	400	316

Kilde: ITU (2001).

større drivkraft. Det vil alt andet lige trække i retning af, at de digitale medier udnyttes til at måle og veje på alle punkter i arbejdsprocesserne.

Jagten på nye (sam-)arbejdsformer og fornyelse af disse sker både i de digitale spor og de mere traditionelle, fysiske arbejdsformer. Det er dog hypotesen her, at der er ringe eller helt manglende a) koordinering mellem de forskellige fornyelsesspor, b) succeskriterier for de nye digitale samarbejdsformers demokratiinput og c) motivation for traditionelt stærke, lokale demokratispillere til at søge digital fornyelse.

New Public Management kan påvirke de digitale muligheders implementering. Jo større pres der er for effekt- og procesanalyser, jo gunstigere vil digitalisering af alle spor i den offentlige sektor være. Det kan ske ved øget opmærksomhed på de enkelte institutioners produktivitet og *best practice*. For eksempel kan ønsket om at kunne sammenligne eksamensgennemsnit for folkeskolernes afgangsklasser fremme de digitale mediers anvendelse for at skabe indsigt i institutioners drift. Det skal også fremhæves, at der er betydelige omkostninger forbundet med digital repræsentation og dokumentation af behandlingsforløb, undervisning, børnepasning etc. En mere aktiv brug af de digitale brugerinddragelsesformer kan føre en række andre omkostninger med sig, hvis det antages, at al information kun eksisterer i digitalt format.

Sammenholdningen af de digitale kanaler over for de analoge kanaler vanskeliggøres da mange processer transporteres via både analoge og digitale kanaler, snarere end ved et enten-eller-princip. Endelig har selve ydelsen ofte både digitalt og fysisk indhold.

DATAINDSAMLING OG ANALYSEVARIABLE

Ved at gennemgå samtlige institutioner på nettet i tre kommuner (Skørping, Hillerød og Aalborg) i samme periode (5.-14. december 2001) har vi undersøgt følgende variable for skoleområdet, daginstitutionsområdet samt ældreområdet:

- Egen hjemmeside
- Hjemmeside på kommunens generelle websted
- Kontaktinformation til lederen
- Antal brugere
- Bestyrelsessammensætning
- Valgform til bestyrelsen
- Valgtidspunkt for nye bestyrelsesmedlemmer
- Opstillingsprocedure for valg til bestyrelsen
- Dagsorden for kommende møder
- Referater af tidligere afholdte møder
- Klagevejledning
- Information om tidligere klager
- Antal personer på venteliste
- Antal brugere der søger forflyttelse

Herudover har vi for byrådets vedkommende undersøgt følgende variable:

- Liste med byrådsmedlemmer
- Udvalgenes sammensætning
- Politiske partier repræsenteret
- Bagudgående dagsordener
- Fremadrettet dagsorden
- Byrådsmødereferater
- Udvalgsmødereferater
- Træffetider for udvalgsformænd, kontaktinformation
- Oversigt over udvalg, kommissorier, råd og nævn
- Information om byrådets arbejde, udvalg
- Regler for spørgetid

De valgte variable sætter primært fokus på kommunikationskanaler og informationsstrømme og har dermed kun fokus på enkelte af de variable, der anvendtes i kapitel 2 til at differentiere de fire demokratiformer. Infor-

mationen er kategoriseret efter, om den er tilgængelig eller ej. Vi har ikke fulgt nogen demokratiske processer eller spurgt brugerne om oplevelsen af de digitale kanaler. Det er således et statisk og formelt billede, vores analyse bringer.

DET DEMOKRATISKE BRUGERINTERFACE

Pr. 1. december 2001 var der 9.837 indbyggere i Skørping Kommune. I forhold til andre kommuner har Skørping Kommune flere børn og unge under 16 år og flere ældre over 67 år. Hillerød Kommunes samlede befolkning er pr. 1. januar 2001 opgjort til 36.936 personer. Aalborg kommune har 161.161 indbyggere. De tre kommuner er altså en mindre, en mellemstor og en stor kommune. I tabel 13.2 nedenfor har vi vist nøgletal for antal indbyggere, socialt indeks, nettodriftsudgifter (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2001) samt stemmeprocent ved sidste kommunalvalg (KMD, 2001).

Det *socialt indeks* er udregnet til brug for den mellemkommunale udligning af udgiftsbehov. I det sociale indeks indgår variable som „... antal børn af enlige forsørgere, ældre utidssvarende boliger samt nyere udlejningsboliger, belastede boligområder i øvrigt, antallet af ledige og udlændinge fra 3. lande.“ *Nettodriftsudgifter* er kommunens bruttodriftsudgifter fratrukket indtægter og statsrefusion for byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger, forsyningsvirksomheder mv., vejvæsen, undervisning og kultur, sygehusvæsen og sygesikring, social- og sundhedsvæsen samt administration.

De store kommunale udgiftsområder: social- og sundhedsområdet, ældreplejen, skoleområdet og kontantområdet er overraskende ikke repræsenteret markant på nettet på institutionsniveauet i nogen af kommunerne.

TABEL 13.2.

Demografiske nøgledata

	SKØRPING	HILLERØD	AALBORG
Antal indbyggere pr. 1.1.02	9.837	36.936	161.161
Socialindeks ultimo 2001 ^a	0,6	0,9	1,3
Nettodriftsudgifter pr. indbygger 2001 ^a	25.805	28.558	28.433
Stemmepct. ved sidste kommunalvalg (nov. 2001) ^b	88,26	87,71	83,0

Kilder: a) www.im.dk; b) www.kmdvalg.dk.

SKOLEOMRÅDET

For alle tre kommuner gælder, at internettet nok anvendes til at informere om skolernes generelle forhold, men ikke i detaljer og i endog meget ringe grad vedrørende brugerbestyrelserne. Et af de demokratiske islæt er skolebestyrelserne, som på det generelle plan ikke har haft den tilsigtede tiltrækning eller interesse. Efter en gennemgang af samtlige skoler, forskoler, SFO'er og specialskoler i de tre kommuner er det overordnede resultat, at der synes at være en sammenhæng mellem kommunestørrelse og information om brugerbestyrelser, men ingen sammenhæng mellem skolestørrelse (målt på antal elever) og digital information om brugerbestyrelser. I Aalborg er der således for alle skolernes vedkommende information om medlemmer af skolebestyrelsen og valg i fem af skolernes vedkommende. I Hillerød kommune er der kun for en enkelt skoles vedkommende information, mens der i ingen af skolerne i Skørping kommune er sådan information.

Det er således bemærkelsesværdigt, at de mere end 3.000 elevers forældre i Hillerød og de 1.500 børn i Skørping Kommune ikke har mulighed for at være digitalt aktive i brugerbestyrelsernes arbejde. For alle kommunernes vedkommende gælder, at budgetansvaret og drift af hjemmesiden er decentraliseret til de enkelte skoler. Det betyder også stor variation både i indhold og i opdateringsfrekvens af hjemmesiderne.

TABEL 13.3.
Skoleområdet

	SKØRPING	HILLERØD	AALBORG
Antal elever	1.615	2.652	11.984
Antal skoler på internettet	2 af 6	8 af 10	37 af 37
Information om bestyrelsen:			
- Sammensætning	1 af 6	5 af 10	14 af 37
- Kompetencer	0 af 6	3 af 10	10 af 37
- Valgmåde	0 af 6	2 af 10	15 af 37
- Målsætning	1 af 6	5 af 10	25 af 37
- Referater og dagsordener	1 af 6	1 af 10	5 af 37
Digital kontakt til skole	3 af 6	7 af 10	19 af 37
Digital kontakt til bestyrelse	0 af 6	2 af 10	3 af 37
Skoleplan og handlingsplaner	1 af 6	6 af 10	33 af 37

DAGINSTITUTIONSOMRÅDET

Daginstitutionsområdet er det felt, hvor det står ringest til med digital brugerinddragelse. Der er ingen gennemsigtighed i beslutningsprocesser. Der er ingen budgetter for de enkelte institutioner, ingen information om flytninger, ventelister etc. Det står generelt så ringe til med de digitale informations- og indflydelseskanaler, at konklusionen på daginstitutionsområdet er, at *der er ingen eller meget ringe indikatorer på digitalisering*. Der er ganske enkelte institutioner på nettet, men ud over manglende brugerindflydelse er der heller ingen information om ventelister, prioriteringskriterier, budget eller antal brugere, der fravælger institutionen.

TABEL 13.4.

Daginstitutionsområdet	SKØRPING	HILLERØD	AALBORG
Antal brugere/pladser	850	4.501	7.063
Antal institutioner med egen hjemmeside	0 af 12	8 af 69	2 af 161
Præsentation på kommunens site	12 af 12	0 af 69	2 af 161
Information om bestyrelsen:			
- Sammensætning	0 af 12	4 af 69	2 af 161
- Valgmåde	0 af 12	1 af 69	0 af 161
- Målsætning for institutionen	0 af 12	7 af 69	13 af 161
- Referater og dagsordener	0 af 12	0 af 69	0 af 161
Digital kontakt til institution	0 af 12	6 af 69	0 af 161
Digital kontakt til bestyrelse	1 af 12	0 af 69	0 af 161

ÆLDREOMRÅDET

Topscoreren for digitale informationskanaler er ældreområdet i Aalborg Kommune med fyldige informationer om

- Brugerindflydelse for yngre med handicap og ældre
- Forebyggende hjemmebesøg
- Handicaprådet
- Klagerådet
- Klagevejledning

Til gengæld er der ingen information om klageråd for de øvrige kommuner, hvis man benytter den digitale indgang. I Hillerød kommune er der 6.726 borgere over 60 år, heraf 4.270 folkepensionister. Herudover er der 1.516 førtidspensionister samt et antal borgere yngre end 60 år, der som midlertidig foranstaltning har brug for hjemmepleje/plejebolig eller brug for anvisning af handicapegnet bolig, et hjælpemiddel eller andet, der sætter borgeren i stand til at fortsætte en selvstændig tilværelse uden aktiv støtte fra afdelingen. Der er altså over 8.300 personer, der er digitalt umyndiggjort i Hillerød Kommune.

TABEL 13.5.

Internetadgang fordelt på aldersgrupper, 1997-2001

ALDERSGRUPPE	1997	1998	1999	2000	2001
16-29	8	20	32	49	86 ¹
30-39	9	19	43	56	84 ²
40-49	9	17	47	57	77 ³
50-59	8	13	31	43	
60+	2	4	12	18	31
I alt	7	15	33	45	55

Noter: 1: 16-19 år, 2: 20-39 år, 3: 40-59 år. Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsler.

TABEL 13.6.

Ældreinformation på nettet

	SKØRPING	HILLERØD	AALBORG
Antal ældrecentre <i>med</i> egen hjemmeside	0 af 4	0 af 9	0
Præsentation via kommunens site	4 af 4	9 af 9	Alle
Digital kontakt til institutionen	0 af 4	1 af 9	Nej ingen
Brugerindflydelse beskrevet	2 af 4	1 af 9 (7 af 9)	Ja generelle regler for alle
Information om ældrerådet	Ja	Ja	Ja
Information om handicaprådet	Nej ingen	Ja	Ja
Klagevejledning	Ja	Ja	Ja
Digital kontakt til hjemmehjælp	Nej	(Ja)	Nej
Digital kontakt til hjemmesygeplejerske	Nej	(Ja)	Nej

Note: Parentes angiver, at der planlægges eller er gennemført undersøgelser på centeret.

TABEL 13.7.
Ældreråd på nettet

KOMMUNE/ÆLDRE-RÅD	FORMÅL	SAMMEN- SÆTNING	REFERAT OG DAGSORDEN	OPSTILLING	VALG	ELEKTRONISK KONTAKT TIL BESTYRELSEN	KLAGE- VEJLEDNING
SKØRPING							
Ældrerådgivning	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	E-mail	Ja
HILLERØD							
Det rådgivende handicapudvalg	Ja	Ja/ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Klagerådet	Ja	Ja/nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Ældrerådet	Ja	Ja/ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Ældre- og handicapudvalget	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
AALBORG							
Ældreråd i hvert af de 13 lokalområder	Ja	Ja/ja	Nej	Ja	Ja	(Ja)	Ja
Ældre- og handicapforum	Ja	Ja/ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja
Handicaprådet	Ja	Ja/ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja
Klageråd	Ja	Ja/ja	Nej	(Nej)	(Nej)	Nej	Ja
Pensionisternes samråd	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Centerråd	Ja	Ja	Nej	(Ja)	Ja	Nej	Nej

Det kan fremføres, at der hos en stor del af denne gruppe ikke er digital adgang fra hjemmet. Internetadgangen fra hjemmet for aldersgruppen over 60 år er under 20 pct. (se tabel 13.5). Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at der for gruppen af *18-29-årige i 1998 også var 20 pct., der havde internetadgang, og at denne gruppes adgang på godt to år voksede til 50 pct.* Det andet bemærkelsesværdige er den *markante stigningstakt i internetadgangen* hos gruppen af ældre over 60 år siden 1997. Det tredje bemærkelsesværdige er en markant udvikling på *teknologisiden med bl.a. talegivning*, der kan have potentialet til at hjælpe gruppen af bl.a. svagtsende. Vi har dog ikke fundet eksempler på talegivning hverken inden for ældreområdet eller på hjemmesiderne for de tre kommuner i øvrigt.

Det skal endvidere fremhæves, at pårørende til ældre kan assistere med søgning på nettet. Med ændrede bosætningsmønstre synes behovet for digital information øget, da personligt kendskab til institutioners drift, personer, der arbejder der, og øvrige beboere er for nedadgående. Det er formentligt dog stadig reglen snarere end undtagelsen, at de nære, lokale netværk for en række ældreinstitutioners vedkommende er de bærende kræfter – også med hensyn til brugerindflydelse.

BYRÅDET OG UDVALG

Byråd og byrådsudvalg er genstand for den primære digitale indsats i de tre kommuner. Der er dog overvejende tale om envejsinformation. I ingen af de tre kommuner er der faciliteter, der muliggør tovejs-, realtidskommunikation. Chat, newsgrupper og mailservices er ikke implementeret. Der er endvidere ikke implementeret talegivning, øvrige teknologier til svagtsende eller interface til mobile enheder og PDA.

I tabel 13.8 og 13.9 nedenfor har vi opgjort, hvorvidt der forefindes en liste over byrådsmedlemmer, udvalg, politiske partier repræsenteret i byrådet, dagsorden og referater af byrådsmøder, regler for spørgetid, liste over udvalg samt kontaktinformation til disse. Alle kommuner ligger højt, for så vidt angår information om byrådsmøders afholdelse, referater, dagsorden og udvalgslistes. Også regler for spørgetid og kontaktinformation til byrådsmedlemmerne, herunder e-mailadresser, er tilgængelige. To af kommunerne understøtter ikke mailservice med nye dagsordener eller referater. Borgerne skal altså selv downloade informationen fra en hjemmeside hver gang. Træffetider for udvalgsformænd er ikke anført, ligesom en enkelt kommune ikke har kontaktinformation for disse.

TABEL 13.8.

Byråd og udvalg via nettet

INFORMATIONER ÅBNE FOR OFFENTLIGHEDEN?	SKØRPING	HILLERØD	AALBORG
Byråd – lister	Medlemmer Partier	Ja Ja	Ja Ja
Dagsordener	Byråd	Ja	Ja
Mødereferater	Byråd	Ja	Ja
Udvalgslistes	Ja	Ja	Ja
Udvalg hvor borgerne har adgang til referater og dagsordener via kommunens hjemmeside	Økonomiudvalget Social- og Sundhedsudvalget Udvalget for Teknik & Miljø Udvalget for Børn Skole& Kultur Ældre-/handicaprådet Koordinationsudvalget Klagerådet	Økonomiudvalget Børne- og familieudvalget Familie- og arb.markedsudvalget Ældre- og handicapudvalget Jobudvalget Skoleudvalget Folkeoplysningsudvalget Fritids- og kulturudvalget Arbejdsmarkedsudvalget Teknisk udvalg	Socialudvalget Ældre- og handicapudvalget Skole- og kulturudvalget Skole- og kulturforvaltningen Folkeoplysningsudvalget Teknisk udvalg Forsyningsudvalget Koordinationsudvalget for forebyggende arbejdsmarkedsindsats (Magistraten)

TABEL 13.9.

Mødeplan, nyheder og træffetider

		SKØRPING	HILLERØD	AALBORG
Mulighed for tilmeldelse til nyhedsmails med nye dagsordener/referater		Nej	Nej	Ja
Mødeplan fremadrettet		Ja	Ja	Nej
Kontaktinformationer til byrådsmedlemmer:	E-mail	Ja	Ja	Ja
	Telefonnummer	Ja	Ja	Ja
	Adresse	Ja	Ja	Ja
Træffetider for udvalgsformænd - samt kontaktinformation		Nej	Nej	Nej
	E-mail	Ja	Nej	Ja
	Telefonnummer	Ja	Nej	Ja
Udvalgsmedlemmer – kontaktinformation	Adresse	Ja	Nej	Ja
	E-mail	Ja	Nej	Ja
	Telefonnummer	Ja	Nej	Ja
Oversigt over udvalg, kommissioner, råd og nævn	Adresse	Ja	Nej	Ja
	Generelt	Ja	Ja	Ja
	Information om byrådets og udvalgenes:			
Arbejdsbeskrivelse	Aktivitetsbeskrivelser	Ja	Ja	Ja
	Arbejdsbeskrivelse	Ja	Ja	Nej
Regler for spørgetid		Ja	Ja	Ja

DISKUSSION AF ANALYSERESULTATER

Den offentlige sektors anvendelse af internettet til at understøtte kerneprocesserne er hjørnестenen i de tiltag, der aktuelt gøres for fortsat at fastholde/udbygge den offentlige sektors services. Det er imidlertid en forenkling at diskutere de demokratiske udfordringer isoleret fra teknologien og omkostningerne ved at udføre den offentlige service.

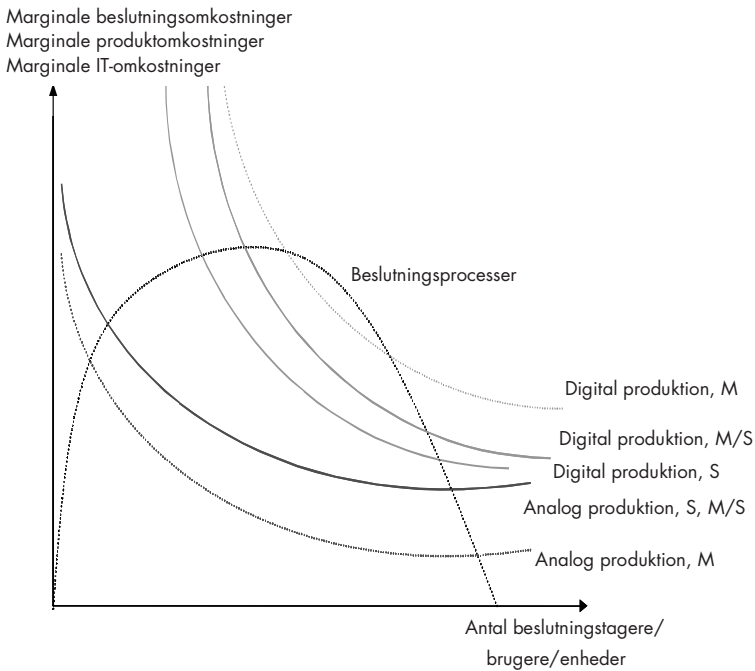
I én forestillingsramme er omkostninger forbundet med at inddrage brugerne af de offentlige services omvendt proportional med antallet af aktører. Det betyder, at hvor der netop er én aktør, er omkostningerne ved at inddrage brugerne lavere end ved eksistensen af to aktører og så fremdeles. Vores hypotese er, at omkostningerne ved at inddrage brugerne igen falder med et stort antal aktører N , idet de demokratiske forestillinger ændres. Det udfordrende spørgsmål er, om dette argument ændres, når digitale teknologier tages i anvendelse.

På baggrund af eksemplerne i dette kapitel har vi i figur 13.2 opstillet tre forløb for beslutningsprocesser, digital og fysisk produktion af ydelser i den kommunale sektor. Kurverne er afbildet i et todimensionalt felt med antal beslutningstagere, brugere henholdsvis enheder afsat ud af den horisontale akse. Den vertikale akse viser de marginale ændringer i omkostninger målt på beslutninger, analog produktion og digital produktion. Kurverne er aftegnet for mindre kommuner (M), mellemstore kommuner (M/S) og store kommuner (S).

Kurven for *beslutningsprocesser* i figur 13.2 illustrerer hypotesen om, at de marginale omkostninger ved at inddrage stadigt flere beslutningstagere i beslutningsprocesser øges til et vist punkt, hvorefter stordriftsfordele og andre organiseringsformer af beslutningsprocesserne kan betyde faldende marginale omkostninger.

FIGUR 13.2.

Store, mellemstore og mindre kommuners afvejning af demokrati, IT og ydelser



Note: M = mindre kommuner, M/S = mellemstore kommuner og S = store kommuner.

De to kurver for *analog (fysisk) produktion* af offentlige produkter og serviceydelser i henholdsvis mindre og mellemstore og store kommuner viser faldende omkostninger ved at have en ekstra bruger af eksempelvis en skole. De store skoler med mange elever og lærere antages altså at have relativt lavere marginale omkostninger ved at udvide med en ekstra elev end en tilsvarende udvidelse på en mindre skole.

Endelig har vi vist tre kurver for den *digitale produktion* for den mindre, mellemstore og store kommune. Det bemærkes, at vi i figuren har placeret alle tre kurver på et højere omkostningsniveau end den fysiske produktion. Det er oplagt, at over tid kan kurverne bytte plads, således at de digitale kurver vil afspejle et betydeligt lavere marginalt omkostningsniveau. Det bemærkes også, at vi har placeret de mindre kommuner med de højeste marginale omkostninger for digital produktion.

Med opgavesammenlægning i forskellige varianter som i de digitale kommuner rejser spørgsmålet sig selvsagt om, hvorvidt dette er vejen ud af omkostningsdilemmaet for de mindre kommuner og vil muliggøre færre demokratiomkostninger på institutionsniveauet. De digitale teknologier anvendes altså til at understøtte „lokale“ brugerbestyrelser og til at realisere stordriftsfordele eksempelvis i forbindelse med planlægning og driftsudførelse.

Sammenlignes skæringspunkterne mellem kurverne for beslutningsprocesser og analog produktion henholdsvis digital produktion, er pointen, at de marginale omkostninger for digital produktion og brugerinddragelse vil være betydelige og overstige de marginale omkostninger ved „konventionel“ brugerinddragelse.

K O N K L U S I O N

Analysedesignet i denne undersøgelse fokuserer på det digitale medium på institutionsniveau. Der er udvalgt en stor, en mellemstor og en lille kommune. Der er ikke undersøgt effekter eller hensigtsmæssigheden i at øge digitaliseringen.

Det ene punkt, der trænger sig på, er, om borgerne udvikler eller allerede har andre demokratiske kanaler, der fungerer hensigtsmæssigt, og derfor ikke har behov for yderligere digitale adgangsveje. Det nybrud, der synes at ske i kommunerne, peger i retning af selvforvaltning. Flere undersøgelser af bl.a. bydelsrådene i København, kvarterløftprojekter i Københavns Kommune, undersøgelser i Nyborg og Skanderborg kommuner konkluderer,

at brugerinddragelse er et funktionelt imperativ for både lokal og central forvaltning (se fx Bang, Hansen & Hoff, 2000). Det kunne betyde et øget pres for at finde stadigt flere kanaler til at understøtte det lokale demokrati og et øget pres på især den digitale kanal.

Det andet punkt, der kalder på yderligere undersøgelser, er af kausal karakter. Vi har ikke i dette kapitel belyst, om det er skalafordele, kompetencer, manglen på andre demokratiske medier/traditioner eller institutionelle forklaringer, der godtgør, at de større kommuner i større grad end mindre kommuner synes at anvende de digitale veje. Det er under alle omstændigheder en forhastet konklusion, at større kommuner er bedre rustet til at understøtte demokratiske beslutningskanaler i informationsmæssigt end små kommuner.

Det tredje punkt vedrører omkostningsfunktionen. Synsvinklen i dette kapitel er, at demokrati koster ved at lægge beslag på især administrative medarbejdere og kernefunktionsmedarbejdere, der skal hjælpe de demokratiske kanaler med at forløbe gnidningsfrit. Vi har taget denne synsvinkel for at klargøre, at på institutionsniveau kan det være et reelt problem at understøtte de nye digitale demokratiske indflydelseskanaler af den simple grund, at de lægger beslag på en betydelig mængde ressourcer. Det er ikke et argument for at undlade at sætte strøm til demokratiske informations-, diskussions- og beslutningskanaler. Men det understreger behovet for en ressourceprioriteringsdiskussion.

I hovedparten af kommunerne tages IKT-ressourcer fra institutionens eget driftsbudget. Med øget decentralisering af budgetkompetencen inden for stadigt flere områder af institutionernes opgavevaretagelse er institutionernes digitalisering blevet flyttet fra central styring til at være et institutionsanliggende.

Den forholdsvis snævre fokusering i dette kapitel har således rejst en række nye udfordringer for den fremtidige forskning. Bevægelsen fra central styring til institutionsstyring kunne give mere brugerinddragelse og selvforvaltning, men vores undersøgelse viser, at der ikke for alvor synes at være åbnet for de digitale sluser til at underbygge dette skift. Det kan skyldes, at IKT bliver sorteper i den lokale prioritering mellem ressourcer til IKT-baseret brugerinddragelse versus andre områder såsom flere ansatte, tillæg til ansatte og indkøb af varer. Det kan også skyldes, at de lokale institutioner bevidst vælger allerede etablerede kanaler til brugerinddragelse, fordi disse vurderes at være bedre end de IKT-baserede.

NOTER

1. KMD's årsomsætning var i 2001 på godt to mia. kr. Det svarer til, at alene via KMD allokeres der kr. 400 pr. indbygger.
2. PDA er Personal Digital Assistant og omfatter eksempelvis iPAQ og Palm One (Palm Pilot, Tungsten, Zire). Det er håndholdte computere, der endog kan kombineres med en scanner til aflæsning af strekkoder e.l.

LITTERATUR

- Andersen, Kim Viborg & Niels Bjørn-Andersen (2001). *Globalization and E-commerce: Growth and Impacts in Denmark*. 2001. København: Center for Research on Information Technology and Organizations.
- Andersen, Kim Viborg & Niels Christian Juul (2002). *Integration af data i de danske kommuner*. København: Institut for Informatik ved Handelshøjskolen i København.
- Bang, Henrik P., Anders P. Hansen & Jens Hoff (2000). *Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Danmarks Statistik (2001). *Danske kommuners brug af IT 2001*. København: Danmarks Statistik.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2001). *Kommunale Nøgletal*. København.
- ITU (2001). *Yearbook of Statistics 1991-2000*. Geneve.
- KMD (2001). *Valgresultater*.
- Moore, Gordon E. (1965). „Cramming more components onto integrated circuits“. *Electronics*, 38, 8.
- TDC Kabel-TV (2001). *Kabel-TV udbygningsplan*. TDC Kabel TV.
- Teknologirådet (2001). *Erfaringer fra statslige IT-projekter – hvordan gør man det bedre?* København: Teknologirådet.
- Willcocks, Leslie, David Feeny & Gerd Islei (1997). *Managing IT as a Strategic Resource*. London: McGraw-Hill.

DET GRÅ GULD SØGER POLITISK INDFLYDELSE

BIRGIT JÆGER

INTRODUKTION

Allerede i forbindelse med regeringens første udspil om den danske IT-politik i 1994 (Forskningsministeriet, 1994) blev der udtrykt bekymring for, at befolkningen skulle splittes op i et informationsteknologisk A- og B-hold. Regeringen ønskede, at udviklingen af informationsområdet skulle tage udgangspunkt i vores „specielle danske værdier“, og derfor ønskede man at modvirke en polarisering af befolkningen (se også kapitel 6).

Med udgangspunkt i den danske IT-politik ønskede regeringen i slutningen af 1990'erne at finde ud af, om der eksisterede en aldersbetinget digital opsplitning. I 1996 blev der derfor nedsat en arbejdsgruppe med Forskningsministeriet, Ældremobilisering og Ældre Sagen som deltagere. Arbejdsgruppen bad Danmarks Institut for Ældreoplysning (DANIÆ) om at kortlægge, hvor meget ældre bruger informationsteknologien. Rapporten fra denne undersøgelse (Nielsen & Holst, 1998) viser, at ældre generelt ikke er bange for ny teknologi. 19 pct. af de ældre over 60 år havde mobiltelefon ved undersøgelsens gennemførelse i 1997, 13 pct. brugte computere i hjemmet, men kun fire pct. af de ældre over 60 år havde prøvet at bruge internet. På dette punkt var der altså klart tale om aldersbetinget skævhed.

På baggrund af disse tal anbefalede arbejdsgruppen, at der skulle en særlig indsats til, hvis de ældre for alvor skulle integreres i informationsområdet. Den særlige indsats blev udmøntet i forsknings- og udviklingsprogrammet: Ældres brug af Informationsteknologi, som der blev afsat 33 mio. kr. til på finansloven for 1998.¹ Programmet blev realiseret i 1999, hvor 11 forskellige projekter startede. Seks af disse var lokale udviklingsprojekter, som eksperimenterede med forskellige måder at anvende teknologien på i forhold til ældregruppen.² Programmet løber indtil udgangen af 2003, derfor er det kun foreløbige resultater, der præsenteres her.

Da ældre som gruppe stadig kan betragtes som en svag gruppe i samfundet, er programmet med til at sætte fokus på spørgsmålet, om det er muligt for

svage grupper at opnå større politisk indflydelse ved at bruge informationsteknologien. Det er et tema, som allerede har været diskuteret vidt og bredt. Særlig blandt internettets pionerer i USA har der været en gruppe optimister, der har argumenteret for, at brugen af internettet vil skabe et mere direkte demokrati og dermed bane vejen for, at samfundets svage grupper vil kunne komme til orde og få mulighed for at ytre sig direkte i det offentlige, elektroniske rum på nettet og på den måde opnå større politisk indflydelse. Indtil videre er det mest blevet ved snakken og visionerne, idet der kun har været meget få konkrete eksempler på, at det faktisk er muligt at bruge teknologien på den måde. Situationen er imidlertid ved at ændre sig, idet et af udviklingsprojekterne under programmet kan bruges som et eksempel i denne sammenhæng. I projektet: „IT-netværk for Ældreråd“ er tolv ældreråd i det sydfynske og sønderjyske således gået sammen for ved hjælp af IT og internet at forsøge at opnå større politisk indflydelse.

I dette kapitel vil jeg bruge projektet som en case til at undersøge, hvordan en gruppe ældre forsøger at opnå større politisk indflydelse ved at bruge IT. Først vil jeg kridte banen op ved i korte træk at beskrive den udvikling, der har været i ældrediskursen inden for de seneste år. Dernæst vil jeg ved hjælp af politologisk teori beskrive, hvordan ældreråd generelt indgår i den kommunale forvaltning. Derefter vil jeg, på baggrund af det konkrete casestudie, beskrive, hvordan projektet har udviklet sig indtil videre. Med udgangspunkt i konstruktivistisk teknologiteori vil jeg derefter analysere de foreløbige resultater i projektet, og til sidst vil jeg konkludere på, om det faktisk er lykkedes for de involverede ældreråd indtil videre at opnå større politisk indflydelse.

UDVIKLING AF DEN ÆLDREPOLITISKE DISKURS

Det er en grundlæggende opfattelse i den danske velfærdsstat, at det er samfundets opgave at hjælpe ældre mennesker. Denne opfattelse er dybt forankret, hvilket bl.a. kan ses af det forhold, at folkepensionen ofte bliver karakteriseret som en hjørnesten i den danske velfærdsstat. Når velfærdsstatens udvikling er til diskussion i dag, er det da også en dybt forankret holdning, at samfundet har et ansvar over for de ældre, og at samfundet har en forpligtelse til at stille en række services til rådighed for den ældre del af befolkningen.

Opfattelsen af, at samfundet har pligt til at hjælpe de ældre, har ledt til udviklingen af en ældrepolitisk diskurs, hvor der er blevet fokuseret på de æl-

dres behov for hjælp. De er derfor i vid udstrækning blevet betragtet som stakkels, svage, ofte syge og nedslidte mennesker, og deres rolle bestod for en stor dels vedkommende i at være passive modtagere af samfundets hjælp.

Dette syn på ældre har imidlertid ændret sig dramatisk inden for de seneste årtier, hvor fokus har flyttet sig fra de ældres behov for hjælp til deres ressourcer. Fra at være stakkels mennesker, der trænger til hjælp, bliver ældre i dag også set som en ressourcestærk gruppe, der lever sit eget liv. I dag hører det også med til ældrerollen at tage ud at rejse i lange perioder, at engagere sig i kulturelle og politiske aktiviteter og i det hele taget realisere nogle af de drømme, der ikke var tid til i den erhvervsaktive alder. Dette nye billede bliver forstærket af, at pensionsalderen i dag i praksis ligger mellem 61 og 62 år, og det er almindelig anerkendt, at man forventer at gå på pension, mens man stadig er frisk og rask og dermed kan nå at nyde sit otium. Den generation, der går på pension i disse år, er også den generation, der har oplevet den største velstandsstigning nogensinde. Det er således almindeligt, at ældre i dagens samfund besidder ikke uanseelige økonomiske ressourcer, og det gør det svært at sammenligne dem med tidligere tiders fattige gamle.

Denne ændring i ældrediskursen har mange årsager. Uden at gå i detaljen vil jeg her blot nævne årsager som den ovenfor nævnte økonomiske udvikling samt udviklingen i den generelle ældrepolitik, hvor ældrekommisionen i midten af 1980'erne introducerede et nyt syn på ældre. Desuden er ændringen sket ikke mindst takket være de store ældreorganisationer, som er vokset frem inden for de seneste årtier. Der findes i dag en lang række forskellige ældreorganisationer. De største og mest kendte er Ældre Sagen og Ældremobiliseringen. Ældremobiliseringen er i sig selv en paraplyorganisation bestående af Pensionisternes Samvirke, LO Faglige Seniorer, Omsorgsorganisationernes Samråd, Sammenslutningen af Pensionistforeninger i Danmark og Den fynsk-jyske Sammenslutning af Pensionistforeninger i Danmark. Ældre Sagen har 440.000 individuelle medlemmer, som er organiseret i 215 lokalkomiteer (se www.aeldresagen.dk). Ældremobiliseringen repræsenterer 1040 foreninger med flere end 430.000 både individuelle og kollektive medlemmer (se www.aeldremobiliseringen.dk). Både Ældre Sagen og Ældremobiliseringen modtager hvert år et større grundbeløb over finansloven. Begge organisationer har som overordnet mål at støtte ældre og styrke ældrepolitiske interesser, men hvor Ældremobiliseringen i kraft af den store dominans af LO Faglige Seniorer ofte står for socialdemokratiske holdninger, bliver Ældre Sagen ofte karakteriseret som en organisation, der står for borgerlige holdninger. Begge organisationer deltager aktivt i den

offentlige debat og fremtræder som stærke interesseorganisationer. På den måde er de med til at præge forandringen i den overordnede ældrepolitiske diskurs.

Men selv om den ældrepolitiske diskurs har ændret sig, er det dog stadig vigtigt at huske, at det langt fra er alle ældre, der kan leve op til det nye ideal om en aktiv senior. Der er stadig rigtig mange ældre, der sidder isoleret i deres hjem og har svært ved at klare de daglige gøremål.

Ændringen af den ældrepolitiske diskurs og det faktum, at der bliver flere og flere ældre i samfundet, medfører endvidere, at de politiske partier fokuserer mere på ældrepolitikken i dag – der er simpelthen mange stemmer at hente. Det var fx tydeligt, at ældrepolitikken fyldte væsentligt mere i den politiske debat op til folketingsvalget i 2001, end det ellers har været praksis.

ÆLDRE RÅD SOM EN DEL AF DEN OFFENTLIGE FORVALTNING

Ældrerådene blev lovpligtige fra 1. januar 1997. I årene op til da havde mange kommuner allerede oprettet ældreråd, men da var det sket på frivillighedens basis. Lovbestemmelsen om ældreråd er indeholdt i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, hvor §§ 30-33 beskriver ældrerådernes formål, oprettelse og funktion. Ifølge loven skal kommunalbestyrelsen nedsætte et ældreråd, der har til formål at rådgive kommunalbestyrelsen i alle spørgsmål, der vedrører ældre.

Kommunalbestyrelsen har således en forpligtelse til at høre ældrerådet, inden den træffer beslutninger, der kan have betydning for ældre borgeres hverdag. I bemærkningerne til loven bliver det præciseret, at det ikke kun er i sociale spørgsmål, hvor det drejer sig om de svageste ældre, at ældrerådet skal høres, men også i mere generelle spørgsmål, fx om trafik- og boligforhold, sundhed, miljø og kultur, ligesom de også skal høres i forbindelse med de årlige budgetter og udbygningsplaner. Med lovpligten kan ældrerådene imidlertid også ses i et statsligt styringsperspektiv, idet staten hermed tvinger kommunerne til at inddrage et ældrepolitisk perspektiv i sit beslutningsgrundlag (Bogason, 2001: 83).

Medlemmerne til ældrerådene skal vælges ved direkte valg. Hermed adskiller ældrerådene sig fra mange af de andre kommunale råd og nævn. I de fleste andre råd bliver medlemmerne udpeget, ofte som repræsentanter

for bestemte organisationer, andre gange i kraft af deres personlige ekspertise. Loven forpligter ældrerådene til at repræsentere samtlige ældre i den pågældende kommune. I bemærkningerne til loven bliver det således beskrevet, hvor vigtigt det er, at ældrerådene har en god kontakt til „baglandet“ fx ved gennem lokalavis/-radio/-tv at informere om ældrerådets aktiviteter, ideer, forslag mv. (Bemærkningernes punkt 17).

Den sidste betingelse for ældrerådernes virke, jeg vil nævne her, er, at loven fastslår, at det er kommunalbestyrelsen, der afholder udgifterne til ældrerådets virksomhed. Kommunalbestyrelsen skal således stille lokaler og sekretariatsbistand til rådighed, hvis ældrerådet ønsker det.

Endelig skal det nævnes, at der i 1999 blev oprettet en Sammenslutning af Ældreråd, hvor 211 af landets ældreråd er medlemmer. Organisationen har fået en treårig bevilling fra Socialministeriet, men arbejder for at komme på finansloven lige som de to ovenfor nævnte ældreorganisationer.

Et ældreråd er med andre ord et rådgivende organ, hvis valgte medlemmer skal være uafhængige af partipolitiske og ældreorganisatoriske præferencer, og som har til opgave at repræsentere samtlige borgere i en kommune, der ellers i øvrigt kun har det til fælles, at de er over 60 år. Rådene skal tilføre kommunalbestyrelsen viden inden for rådets område. Ideen er, at det skal tilføre beslutningsprocessen en ekspertise, som ellers ikke ville være blevet inddraget. Omvendt forventer rådene, at der bliver lyttet til deres råd. Hvis det ikke sker, kan rådet muligvis forvandles til et klageorgan, og dermed kan der skabes et grundlag for en delegitimering af det lokale politiske system på længere sigt (Bogason, 2001: 86).

Med de nuværende betingelser for ældreråd og den igangværende udvikling inden for den offentlige forvaltning i retning af en mere netværksorienteret forvaltning (Sørensen, 2002) ligger der en voksende mulighed for ældreråd for at få politisk indflydelse. Muligheden ligger primært på det lokale niveau, hvor ældrerådene kan få indflydelse på de kommunale beslutningsprocesser, men som dagsordensættere på et generelt niveau er der også mulighed for at få politisk indflydelse på et mere overordnet samfundsmæssigt niveau.

Disse generelle muligheder, som udelukkende er uddraget på et teoretisk plan, gælder for alle ældreråd i Danmark. I det følgende afsnit vil jeg sætte fokus på projektet: „IT-netværk for Ældreråd“ for at se, om disse ældreråd har flere muligheder for at opnå politisk indflydelse i kraft af deres fælles projekt.

PROJEKT: „IT-NETVÆRK FOR ÆLDRE RÅD“

Det er en vigtig forudsætning at huske på, at projektet endnu ikke er afsluttet. De data som ligger til grund for beskrivelsen er indsamlet fra starten af projektperioden frem til halvt inde i forløbet.³ Det vil sige, at de her fremlagte resultater af projektet ikke er endelige, men kan nå at ændre sig i den sidste del af projektets forløb. Projektets fælles hjemmeside blev offentlig tilgængelig samtidig med afslutningen af dataindsamlingen, og de lokale hjemmesider var end ikke designede på det tidspunkt. Denne mangel har naturligvis betydning for analysen af projektet og dets resultater, idet analysen nu mere er baseret på intentionerne for brugen af hjemmesiderne end det faktiske indhold og den faktiske brug af dem.

En af initiativtagerne til projektet havde en vision om, at ældrerådene på Sydfyn skulle samarbejde, og et par år tidligere havde han taget initiativ til at arrangere en årlig konference, hvor ældrerådene kunne mødes og udveksle erfaringer. Ideen med projektet var således, at det etablerede samarbejde skulle forstærkes ved at opbygge et elektronisk netværk mellem ældrerådene. Det overordnede mål var, at ældrerådene skulle opnå større politisk indflydelse ved at bruge IT og internet, og for at nå det havde projektet formuleret en række mere konkrete formål:

- der skulle udarbejdes et specielt IT-netværk for ældreråd opbygget omkring en fælles hjemmeside og de deltagende ældreråds lokale hjemmesider
- ældrerådernes medlemmer skulle lære at bruge IT til informationsøgning og kommunikation, således at de kan bruge teknologien i deres ældrerådsarbejde
- de skulle også lære at vedligeholde deres egen lokale hjemmeside
- der skulle opbygges en vidensbase med informationer med relevans for ældrerådene
- der skulle uddannes et IT-hold, der kunne overtage undervisningen af andre ældreråd i brugen af teknologien
- på længere sigt er det planen, at netværket skal udbredes til samtlige ældreråd i landet
- de ældre i lokalområderne skal informeres om, hvad ældrerådet laver, lige som de skal have mulighed for at melde tilbage til ældrerådet, hvis der er et problem, de gerne vil have rådet til at tage op.

Halvvejs gennem projektperioden havde projektet nået nogle af målene. Alle 12 ældreråd havde fået et lokale stillet til rådighed af kommunen, som de havde installeret projektets IT-udstyr i. Næsten samtlige medlemmer i ældrerådene havde gennemgået et introduktionskursus, så de kunne bruge udstyret. Den fælles hjemmeside var designet og netop gjort tilgængelig for de involverede ældreråd, ligesom hvert enkelt ældreråd var i gang med at beskrive, hvilke ønsker de havde til deres lokale hjemmeside.

Alligevel var projektlederen ikke helt tilfreds. Hun havde forventet, at udviklingen af de lokale hjemmesider ville være nået længere, og hun syntes i det hele taget, at tingene gik meget langsomt. Det var projektlederens indtryk, at tempoet for deltagernes indlæring godt kunne være lidt hurtigere, hvis de var mere flittige til at øve sig. Projektlederen var heller ikke tilfreds med, at deltagerne ikke brugte teknologien noget mere i deres daglige virke i ældrerådene. I sommeren 2001 var der kun få af deltagerne, som brugte den fælles hjemmeside dagligt, ligesom der kun havde været en enkelt diskussion i det fælles diskussionsforum på den centrale hjemmeside. Alt i alt var det i hvert fald ikke muligt at konkludere, at deltagerne brugte det elektroniske netværk i deres daglige arbejde i ældrerådet, som ellers var et af de højt prioriterede mål.

Blandt de tre interviewede ældreråd fandt vi en anden vurdering af de foreløbige resultater. De synes også, tempoet var langsomt, men det havde de også forventet, at det ville være. Som en formand for et af ældrerådene siger:

For det er jo klart, at for os der ikke tidligere har haft noget med computerverdenen at gøre, der er det svært, og det var vi forberedte på – og vi har jo en tålmodig lærer (Ældrerådsmedlem, juni 2001: 1).

I de tre ældreråd har de en langt mere positiv vurdering af de foreløbige resultater. Det går igen i vores interview, at deltagerne synes, de bliver bedre informeret og bliver „en smule klogere“ af at deltage i projektet. Det kan bedst illustreres gennem følgende citat:

Vi er måske kommet op på et lidt højere plan, hvis du forstår, hvad jeg mener. Netop fordi vi kan hente oplysninger ned, så er vi blevet dygtigere til både at stille spørgsmålene og svare for os, og så er det dejligt at have det printet ud på et stykke papir, for så er der ikke meget at raffe om (Ældrerådsmedlem, juni 2001: 6).

Selv om medlemmerne af ældrerådene er enige med projektledelsen i, at de ikke bruger den fælles hjemmeside ret meget, så vurderer de det ikke

som noget negativt. De er overbeviste om, at det kun er et spørgsmål om tid, før de har vænnet sig til at bruge teknologien. To af deltagerne fortæller således om, at de netop har skrevet en mail til de andre ældreråd med ideer til, hvordan den næste fælles temadag for de sydfynske ældreråd skal arrangeres. Dette eksempel viser, at selv om det måske stadig er i det små, så kan vi i vores materiale finde tendenser til, at det elektroniske netværk allerede nu er med til at støtte op om det etablerede netværk.

Som allerede beskrevet er ældrerådernes vigtigste samarbejdspartner den kommunale forvaltning, derfor har vi også spurgt de embedsmænd i de tre udvalgte kommuner, der varetager samarbejdet med ældrerådet, hvordan de vurderer de foreløbige resultater af projektet. Alle tre embedsmænd (m/k) er enige om, at projektet ikke har haft nogen betydning for deres samarbejde med ældrerådene. Samarbejdet foregår, som det hele tiden har gjort. Der er således ingen af kommunerne, der kommunikerer elektronisk med ældrerådene. Dagsordener til møder, bilagsmateriale og referater sendes fortsat ud på papir med postbudet. De kommunale embedsmænd opfatter ældrerådene som meget velorienterede om fx nye lovforslag eller andre initiativer på ældreområdet, men det forbinder de ikke med projektet. De ser det snarere som et resultat af det informationsarbejde, som ældreorganisationerne laver.

I en af de udvalgte kommuner er der kommet nogle helt konkrete resultater ud af projektet: dels er der blevet oprettet en IT-café med adgang for alle kommunens ældre, og dels betaler kommunen ældrerådet for at lave et lille blad en gang i kvartalet. Bladet bliver lavet på projektets udstyr og indeholder informationer om ældrerådet, hvilke aktiviteter der er planlagt i det lokale dagcenter og på plejehjemmet. Der er også informationer fra Ældre Sagen og pensionistforeningen.

Sammenfattende kan siges, at de foreløbige resultater af projekter bliver vurderet forskelligt af de forskellige involverede grupper. Projektlederen er en smule skuffet, fordi hun havde forventet en hurtigere udvikling af projektet. Medlemmerne af ældrerådene har en mere positiv vurdering af projektet. Selv om målet med, at de skal bruge teknologien i deres daglige arbejde, endnu ikke er opnået, vurderer de, at de er blevet bedre til at indgå i forhandlinger med kommunen, fordi de er bedre oplyst om forskellige politiske initiativer. De kommunale embedsmænd kan ikke se nogle forandringer. De opfatter ældrerådene som velinformerede, men betragter det ikke som et resultat af projektet.

ANALYSE AF SAMMENHÆNG MELLEML BRUGEN AF TEKNOLOGI OG POLITISK INDFLYDELSE

Som nævnt i indledningen er analysen baseret på konstruktivistisk teknologiteori. Her er ikke plads til en længere gennemgang af dette teoretiske perspektiv, derfor vil jeg nøjes med at fastslå, at dette udgangspunkt indebærer:

- at jeg forstår teknologi som udviklet af nogle konkrete sociale aktører og dermed i tæt samspil med samfundet
- at udviklingen af teknologi er et mix af både fysiske komponenter og sociale relationer
- at udviklingen af teknologi ikke udelukkende foregår på laboratorier og i udviklingsafdelinger. Teknologien bliver også formet af de mennesker, der skal bruge den i deres daglige virke.⁴

Vores undersøgelse har vist, at der stadig hersker stor usikkerhed om, hvornår ældrerådet skal inddrages i beslutningsprocessen. Projekt: „IT-netværk for ældreråd“ har synliggjort, at der er endog meget stor forskel på, hvordan samarbejdet fungerer fra kommune til kommune. De tre udvalgte kommuner i denne undersøgelse har således tre meget forskellige holdninger til, hvordan samarbejdet skal foregå.

I den ene kommune er samarbejdet nærmest eksemplarisk. Der er faste møder en gang om måneden, og ældrerådet har sit eget budget, som det frit kan disponere over. På spørgsmålet, om ældrerådet altid bliver hørt, før der bliver truffet beslutninger i socialudvalget eller kommunalbestyrelsen, svarer socialchefen:

Jamen, hvad skulle jeg ellers bruge dem til. De er jo talerør for de ældre. Som sådan er det jo rimeligt, at man kører det på den måde, for der står jo også i regelsættet, at ældrerådet har ret til en udtalelse, inden det bliver besluttet i kommunalbestyrelsen og socialudvalget (Kommunal embedsmand, juni 2001: 5).

Ældrerådet i denne kommune beskriver også samarbejdet som godt. De har fået stillet et lokale til rådighed i sammenhæng med et aktivitetscenter, som er et tidligere, nu nedlagt, plejehjem. Her indgår projektets computer sammen med tre andre computere i en egentlig IT-café med adgang for alle kommunens ældre. Ældrerådet fortæller om, hvordan socialchefen gav

dem et tip om at søge staten om de såkaldte § 115 midler til oprettelsen af IT-caféen.

I den anden af vores udvalgte kommuner fungerer samarbejdet fint i det daglige, men det er slet ikke så udviklet som i den førstnævnte kommune. Også her har ældrerådet deres eget lokale samt deres egne midler, som de selv skal administrere. Der bliver afholdt faste månedlige møder, men den kommunale embedsmand, der står for kontakten til ældrerådet, beskriver samarbejdet på den måde, at det mest har karakter af en orientering fra kommunen til ældrerådet. Embedsmanden mener, at der er en tendens til, at politikerne glemmer at inddrage ældrerådet i den politiske proces. Ældrerådet bliver som regel først informeret, når beslutningerne er truffet. Omvendt mener embedsmanden, at medlemmerne af ældrerådet har svært ved at agere politisk. De har ikke det samme overblik, som politikerne og forvaltningen har. Medlemmerne af ældrerådet vil gerne forsvare de ældre i kommunen, så hvis de hører om et ældre menneske, der er kommet i klemme på en eller anden måde, tager de sagen op. Det betyder, at samarbejdet bliver meget præget af personsager, hvor der er en tendens til at glemme de store perspektiver. Ældrerådet i denne kommune er glade for, at de har deres egne midler, så de ikke skal spørge kommunen om lov, hver gang de skal købe en pakke kaffe. På den anden side beskriver de også samarbejdet som noget trægt.

I den tredje kommune ligger samarbejdet nærmest i den anden ende af skalaen. Her er der til tider tale om et konfliktfyldt samarbejde. Denne kommune afholder møder med ældrerådet ca. en gang hver halvanden måned. Ældrerådet har ikke sit eget budget at råde over, og det var først i forbindelse med starten af projektet, at de fik stillet et lokale til rådighed – et meget lille lokale, der i øvrigt bliver sammenlignet med et kosteskab. Lokalet er så lille, at ældrerådet ikke kan holde sine møder der, hvorfor de bliver afholdt på kommunekontoret. Den kommunale embedsmand, der har ansvaret for kontakten til ældrerådet, beskriver samarbejdet på følgende måde:

Vi bruger selvfølgelig ældrerådet i det omfang, vi husker det. Det må vi indrømme, at det sker nok generelt, at vi glemmer dem i forhold til sådan hørings ting og sager, men det er ikke ond vilje, men altså min dagligdag, den droner bare der ud af. Jeg syntes også, det lidt er problemstillingen: Hvornår skal ældrerådet informeres? Hvornår skal de have udtaleret? Skal de kende til sagerne før det politiske system? Eller skal politikerne ikke – og det skal de efter min mening – have mulighed for at sætte sig

ind i sagen først, før man begynder at debattere med ældrerådet plus alle mulige andre, og det kan engang i mellem forsinke nogen ting.

Interviewer: Men er der ikke nogle fuldstændigt klare regler omkring det?

Interviewperson: Det er der ikke ... (Kommunal embedsmand, juni 2001: 1).

Formanden for ældrerådet i denne kommune beskriver også samarbejdet som problemfyldt. I forbindelse med visioner for det fremtidige arbejde, fortæller hun, at der er flere ældre i kommunen, der har spurgt hende, om ældrerådet kunne hjælpe med at skaffe dem adgang til computere. Derfor vil hun gerne udvikle projektet til en egentlig datastue for alle kommunens ældre. Hun håber således på, at kommunen kan stille et større lokale til rådighed samt give dem nogle af de computere, der alligevel skal skiftes ud i forvaltningen. Hun har dog endnu ikke spurgt socialchefen, om det kan lade sig gøre, men hun forventer, at svaret vil blive negativt, da hun vurderer, at både han og formanden for det sociale udvalg generelt har en negativ holdning til projektet.

Nu skal der jo som bekendt to til en tango, så når vi diskuterer kommunikationen mellem ældrerådene og kommunerne er det ikke nok at se på barriererne for ældrerådet; der eksisterer også barrierer for kommunerne. Selv om ældrerådet har fået en e-mail adresse, er kommunen ikke nødvendigvis klædt på til at kommunikere med dem elektronisk. Det ville kræve, at kommunen kan videresende alt materialet i elektronisk form, og det kan den ikke i dag. Det mest almindelige billede er, at dagsordener og referater foreligger i elektronisk form (ofte lagt ud på den kommunale hjemmeside), men det ofte meget omfattende bilagsmateriale foreligger kun i papirform. Desuden fremgik det i alle tre kommuner, at de kommunale hjemmesider ikke fungerede tilfredsstillende. Her er altså tale om, at projektets målsætning om, at ældrerådene skal kunne kommunikere elektronisk med kommunerne, ikke kan lade sig gøre, fordi kommunerne ikke kan leve op til disse krav.

Arbejdet med at udvikle ikke bare den fælles hjemmeside, men især de lokale hjemmesider, har også sat fokus på usikkerheden omkring ældrerådernes funktion. Når projektledelsen rejser rundt til ældrerådene og spørger dem om, hvordan de vil have deres hjemmeside designet, tvinger det ældrerådene til at forholde sig til, hvad de egentlig går rundt og laver, og hvad deres rolle i det hele taget er. Afklaringen af ældrerådets rolle kan føre til forskellige reaktioner, som beskrevet i følgende interview med projektledelsen:

Der er blandt de 12 ældreråd nogle, der er meget klare på, hvad deres rolle er, og så er der nogle, der ikke er det. Det, der også er sket, når vi har været ude og tale med ældrerådene, det er, at godt nok er de usikre på IT, men de bliver netop usikre på deres ældreråds arbejde, for nu begynder vi jo at være konkrete. Når det skal omsættes til en skærm, så skal du jo vide, hvad det er, der skal være. Dvs. man kan ikke længere være så diffus og sige: vi sidder i ældrerådet, og vi snakker om det. Så det tvinger dem til at blive konkrete og gøre sig deres rolle klar. Så teknologien er på den måde også meget opdragende, og det sætter nogle refleksionsprocesser i gang om, hvad er det egentlig, vi har ladet os vælge til. For nogle af dem betyder det, at de ikke genopstiller, for de kan se, at det her er en større eller anderledes mundfuld, end de har lyst til. For andre betyder det, at det bliver spændende. Og det er, om end ikke alene et resultat af projektet, men i hvert fald nogle affødte diskussioner, vi har haft med dem (Projektledelsen, juni 2001: 8).

Projektet har også resulteret i en større gennemskuelighed på tværs af ældrerådene og kommunerne. I forbindelse med oprettelsen af den fælles hjemmeside har projektledelsen fx samlet oplysninger om forholdene i de deltagende ældreråds kommuner. Ved at kunne sammenligne egne forhold med de andre ældreråds forhold opstår der en ny viden blandt ældrerådene. Projektledelsen beskriver det på følgende måde:

Alle sådan nogle konkrete ting det går op for dem stille og roligt. Og det er jo egentlig ikke særlig kompliceret at sætte sig ind i – de har bare ikke tænkt så konkret i de baner før (Projektledelsen, juni 2001: 8).

Sammenfattende kan vi altså sige, at selve det, at projektet finder sted, har sat fokus på ældrerådernes krav om lokaler og et økonomisk råderum. I den kommune, hvor der i forvejen var et godt samarbejde mellem ældreråd og den kommunale forvaltning, har projektet resulteret i, at samarbejdet er blevet yderligere udbygget. I den kommune, hvor samarbejdet i forvejen var konfliktfyldt og ikke særlig afklaret, har projektet sat fokus på nødvendigheden af at afklare rammerne og betingelserne for det videre samarbejde. Analysen viste også, at det ikke kun er ældrerådene, der oplever barrierer; også kommunerne har svært ved at leve op til kravene om elektronisk kommunikation. Brugen af teknologien har tvunget medlemmerne af ældrerådene til at forholde sig til deres rolle og tage stilling til, om de vil acceptere at indgå som en del af den offentlige forvaltning på de givne betingelser, eller om de vil udfordre den offentlige forvaltning og forsøge at skabe nogle bedre betingelser for ældrerådets arbejde.

K O N K L U S I O N

Først vil jeg konkludere på det overordnede spørgsmål, om hvorvidt brugen af IT har givet de deltagende ældreråd en øget politisk indflydelse. Selv om projektet endnu ikke er afsluttet, er det indtil videre muligt at konkludere, at ældrerådernes indflydelse er blevet øget alene i kraft af, at projektet finder sted. Projektet har således sat fokus på ældrerådernes rolle i den politiske proces samt på deres krav til lokaler og økonomisk råderum.

Usikkerheden omkring ældrerådernes rolle i den politiske proces skyldes, at loven stadig er relativ ny, så usikkerheden ville sikkert forsvinde under alle omstændigheder efter nogle år, men projektet har været med til at fremskynde denne afklaring. Afklaringen har været vigtig, fordi det er blevet synligt for ældrerådene, at de ikke bare skal orienteres om kommunalbestyrelsens beslutninger, men skal tages med på råd, inden beslutningerne tages. På denne måde er ældrerådene blevet mere synlige som en del af den politiske proces. Afklaring er således med til at gøre det mere tydeligt, hvilke muligheder ældrerådene har for at agere politisk.

Udviklingen af den fælles hjemmeside har medført en større gennemskuelighed på tværs af de deltagende ældreråd. En gennemskuelighed, som har givet de enkelte ældreråd en mulighed for at sammenligne sig selv med de andre ældreråd. Dermed har de fået en større viden om, hvordan forholdene i deres egen kommune evt. adskiller sig fra forholdene i andre kommuner. Denne viden kan bruges som en ressource i ældrerådernes forhandlinger med kommunerne og har på den måde givet ældrerådene en større politisk indflydelse og dermed større magt.

Med udgangspunkt i den større viden vil ældrerådene have mulighed for i det lange løb at formulere nogle specifikke ældrepolitiske problemstillinger. På den måde vil ældrerådene have mulighed for at blive dem, der sætter dagsordenen for den ældrepolitiske diskussion i deres kommune. At være den der sætter dagsordenen, i stedet for hele tiden at forholde sig til andres udspil, er mange gange en stærkere forhandlingsposition. Ikke mindst i relation til den netværksbaserede forvaltning vil det fremover være en styrke at kunne formulere de politiske emner og få dem sat på netværkets dagsorden.

Ifølge loven er ældrerådene forpligtede til at informere de ældre borgere i deres kommune om ældrerådets arbejde. Hvis projektet udvikler sig til at omfatte en elektronisk dialog mellem ældrerådene og deres bagland, vil det yderligere forstærke deres mulighed for at blive dagsordensættere. I øjeblikket er det ikke en del af projektet, idet netværket udelukkende

er designet til at dække ældrerådernes behov, men det kan være en ide til projektets videre udvikling.

Den nye viden, som projektet allerede har opbygget, vil ikke alene kunne bruges som grundlag for en øget lokalpolitisk indflydelse, den vil også kunne bruges til en opbygning af viden på landsplan. Der er allerede oprettet en sammenslutning af ældreråd i Danmark, og hvis projektet i den sidste del af forsøgsperioden bliver i stand til at nå sit mål og faktisk bliver udbredt til alle de ældreråd, der er med i denne sammenslutning, vil det kunne medvirke til en øget gennemskuelighed på tværs af samtlige ældreråd i Danmark. Som vi så i projektet, vil en sådan gennemskuelighed også kunne bruges til at opbygge en ny viden på landsplan, der på længere sigt vil kunne bruges til at skabe øget landspolitisk indflydelse. Øget gennemskuelighed på tværs af ældrerådene, der fører til en større viden om vilkårene for ældre i forskellige kommuner, vil altså på længere sigt kunne vise sig at være en magtfaktor, som ældrerådene kan drage nytte af i deres søgen efter større politisk indflydelse.

Det samlede svar på spørgsmålet om sammenhæng mellem brugen af IT i projektet og ældrerådernes politiske indflydelse er derfor, at i kraft af projektet er ældrerådene blevet mere bevidste om deres egen rolle i det lokalpolitiske styringsnetværk. De har ydermere fået opbygget en viden på tværs af ældrerådene, der giver dem gode kort på hånden, når de skal forhandle med kommunen om deres vilkår. Disse resultater har allerede på nuværende tidspunkt styrket ældrerådene og dermed givet dem øget politisk indflydelse, men hvis projektet udvikler sig efter hensigten, er der udsigt til yderligere politisk indflydelse. På længere sigt vil IT-netværket for ældreråd kunne bredes ud og skabe mulighed for en opbygning af viden (og dermed stærkere forhandlingsposition) for samtlige ældreråd i Danmark. Hvis netværket ydermere bliver udvidet til en dialog med ældrerådernes bagland, vil det være muligt på længere sigt at skabe en højere grad af fælles identitet som ældre i dagens Danmark.

Her på falderebet vil jeg brede perspektivet lidt ud og filosofere over, om andre svage grupper i samfundet også vil kunne profitere af at bruge IT til at få større politisk indflydelse. På baggrund af de foreløbige resultater fra projekt „IT-netværk for ældreråd“ vil det være min påstand, at andre svage samfundsgrupper, der har nogenlunde de samme vilkår som gruppen af ældre, også vil kunne opnå større politisk indflydelse ved at bruge IT.

Det sker imidlertid bare ikke af sig selv. Det er ikke den enkelte ældre, ar-

bejdsløse, bistanndsklient, narkoman, voldsramte kvinde eller enkeltpersoner fra andre svage grupper, der har overskud til at gå i gang med den udviklingsproces, det er at designe teknologien til brug for netop deres marginaliserede gruppe. Der skal en eller anden form for organisering ind, som har ressourcerne (de menneskelige såvel som de økonomiske) til at lave et stykke udviklingsarbejde. Det er den rolle, ældrerådene har påtaget sig i dette projekt. Det behøver ikke være et lovpligtigt kommunalt organ som ældrerådene, der påtager sig opgaven. Det kan også være en interesseorganisation, en græsrodsbevægelse eller en anden form for organisering. Det vigtige er bare, at der er nogle til at sætte tingene i værk og komme med ideerne.

Lige så vigtigt er det, at der bliver tilført nogle ekstra ressourcer til udviklingsprocessen. Forløberer for projekt „IT-netværk for ældreråd“ havde fået økonomisk støtte fra Socialministeriet. Hvis ikke programmet „Ældres brug af IT“ var blevet lanceret på daværende tidspunkt, er det nok yderst tvivlsomt, om projektet nogensinde var blevet realiseret. Socialministeriet ville sikkert ikke have været villigt til at yde mere støtte, og kommunerne havde formodentlig heller ikke stået og viftet med en pose penge. Dermed viser programmet sin berettigelse. Det kan godt være, vi går med små skridt, og det kan godt være, det går langsomt, men hvis vi ikke havde disse ekstra ressourcer i spil, er det meget svært at forestille sig, hvordan samfundets svage grupper skulle få overskud til at udvikle teknologien til en platform for deres egen politiske indflydelse.

NOTER

1. En yderligere beskrivelse af programmet kan findes på www.aktive-seniorer.dk. En uddybning af programmets baggrund og visioner fremgår af programkomiteens formand Bente Maegaards oplæg på midtvejskonferencen i februar 2001. Se Rapport fra Midtvejskonferencen på www.aeldreIT.dk.
2. Resten af projekterne er forskningsprojekter. Et af disse følger de seks lokale udviklingsprojekter, og det er de foreløbige resultater fra dette projekt, der bliver præsenteret i dette kapitel.

3. Undersøgelsen er tilrettelagt som et casestudie, hvor casen er projekt: „IT-netværk for Ældreråd“. Projektet består af 12 ældreråd, der samarbejder gennem en fælles projektledelse. En fuldstændig kortlægning af projektets aktiviteter og resultater ville derfor kræve en undersøgelse af alle 12 involverede ældreråd. Af tidsmæssige årsager var det imidlertid ikke muligt at foretage en grundig dataindsamling i alle 12 deltagende ældreråd, hvorfor tre af dem blev udvalgt. Valget af netop disse tre ældreråd var begrundet i en viden om, at de alle tre have været i tæt dialog med den kommunale forvaltning. Vi har således i hvert af de udvalgte ældreråd interviewet både ældrerådet og den kommunale embedsmand, som har kontakten til ældrerådet. Der er andre af de deltagende ældreråd, der har været i gang med udviklingen af IT for ældreråd allerede før projektet blev realiseret. Hvis vi havde valgt dem, ville vi muligvis have fundet nogle resultater, der var baseret på længere tids erfaring med teknologien.
4. En nærmere beskrivelse af konstruktivistisk teknologiteori kan fx findes i Bijker et al. (1987), Bijker (1995), Jæger (1995; 2003) og Latour (1987; 1999). Se også kapitel 2.

L I T T E R A T U R

- Bijker, Wiebe E., Thomas P. Hughes & Trevor Pinch (eds.) (1987). *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bijker, Wiebe E. (1995). *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Towards a Theory of sociotechnical Change*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bogason, Peter (2001). *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyre*. Århus: Systime.
- Forskningsministeriet (1994). *Info-samfundet år 2000. Rapport fra udvalget om Informationssamfundet år 2000*. København: Forskningsministeriet.
- Jæger, Birgit (1995). *Videotex i støbeskeen*. Lyngby: Danmarks Tekniske Universitet.
- Jæger, Birgit (2003). „Tingenes politik. Studiet af den materielle verden i et konstruktivistisk perspektiv“, i Allan Dreyer Hansen & Karina Sehested (red). *Konstruktive bidrag – om teori og metode i konstruktivistisk videnskab*. København: Samfundslitteratur.
- Latour, Bruno (1987). *Science in Action. How to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latour, Bruno (1999). *Pandora's Hope. Essays on the Reality of Science Studies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nielsen, Eva Bonde & Claus Holst (1998). *Ældre & IT. Del 1*. København: Danix. Dansk Institut for Ældrepedagogik.
- Sørensen, Eva (2002). *Politikere og netværksdemokratiet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

MATERIALE INDSAMLET FRA PROJEKTET

Ansøgning om midler til projektet, dateret d. 28. november 1999
Midtvejsrapport fra projektet af 7. januar 2001
Midtvejsevaluering af det danske forsknings- og udviklingsprogram om Ældres brug af Informationsteknologi. Forskningsstyrelsen. Februar, marts 2001
Rapport fra Midtvejskonferencen Ældre og IT. D. 27. februar 2001 i Eigtved Pakhus
Nyhedsbreve fra projektet i juli 2000, dec. 2000, juli 2001 og dec. 2001
Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt bemærkninger til loven, hentet på projektets hjemmeside d. 8. februar 2002
Pjecer fra henholdsvis Ældre Sagen og Ældremobiliseringen
Besøgsrapport, april 2000
Referat af interview med projektledelsen, juni 2001
Referat af interview med ældreråd I, d. 8. juni 2001
Referat af interview med ældreråd II, d. 8. juni 2001
Referat af interview med ældreråd III, d. 8. juni 2001
Referat af interview med kommunal embedsmand II, d. 6. juni 2001
Referat af interview med kommunal embedsmand I, d. 7. juni 2001
Referat af interview med kommunal embedsmand II, d. 7. juni 2001

ELEKTRONISKE KILDER

www.aeldreraad.dk
www.aeldreIT.dk
www.aktive-seniorer.dk
www.aeldresagen.dk
www.aeldremobiliseringen.dk

KONKLUSION: INFORMATIONSSAMFUNDETS TVETYDIGHED

JENS HOFF

I indledningen til denne bog skrev vi, at den handler om brugen af IKT i politiske og demokratiske processer i Danmark, og hvilke betingelser denne brug finder sted under. Vi skrev videre, at formålet hermed var at se på, hvilke konsekvenser denne brug har for politik, magt og demokrati.

På baggrund af de analyser, der er foretaget ovenfor, og som har omhandlet dels rammebetingelserne for brugen af IKT i politiske og demokratiske processer i Danmark, dels eksempler på brugen af IKT i sådanne processer på nationalt niveau og lokalt niveau, er det muligt at drage en række konklusioner. Givet at der her er tale om et meget komplekst problemfelt, hvilket mange af bidragene ovenfor til overflod har vist, og givet at vi igennem en casebaseret metode kun har kunnet belyse et beskeden og i sagens natur selektivt udsnit af virkeligheden, må det være klart, at disse konklusioner er af tentativ karakter. Der vil således være behov for en betydelig mængde yderligere forskning for at kunne underbygge og præcisere konklusionerne.

INFORMATIONSSAMFUNDET: IKT SOM TEKNOLOGI

Som en indgang til at diskutere samspillet mellem IKT og politik, magt og demokrati valgte vi at benytte termen „informationssamfundet“, således som det er defineret af Castells i hans „klassiske“ trilogi om informationssamfundet (Castells 1996; 1997; 2000). Centralt hos Castells er påstanden om, at skabelsen, bearbejdningen og transmissionen af viden er blevet den væsentligste kilde til produktivitet og magt i dag, og at vi derfor kan betegne vores samfund i dag som informationsamfund karakteriseret ved at „det informations-teknologiske paradigme“ gennemtrænger alle samfundsmæssige sfærer.

For præcis at forstå hvori „det nye“ ved informations- og kommuni-

kationsteknologien består, og hvad dens samfundsmæssige potentialer er, fandt vi, at der var behov for en bedre og mere præcis beskrivelse af, hvad hard- og software er og kan, og hvorledes informationsbehandling og -distribution foregår, end den Castells leverer. Det centrale i den informationsbehandling, der foregår i computere, er således software (programmer), som er en særlig type sprog, der giver instruktioner om, hvordan man opbevarer, overfører og ændrer abstrakt information (data). For at en computer og dens informationsomdannelse kan gøres anvendelig, må der etableres fortolkningsfunktioner, der forbinder abstrakt information med fysiske ændringer i computerens omgivelser (fx skærm, mus, netforbindelse osv.). Det „nye“ ved computeren er med andre ord, at abstrakt informationsomdannelse bruges til at frembringe fysiske ændringer. Omvendt kan fysiske ændringer (fx målinger) gennem computeren producere viden, givet at den rette software til datarepræsentation er til stede. I forbindelse med viden er det epokegørende altså, at computere „tænker“ (de udfører processer, der ville have krævet menneskelig tænkning) og anvender viden, lagrer og organiserer viden og producerer viden. I den forstand er informationssamfundet et ikke-informationssamfund, idet det i et vist omfang fritager menneskene for at vide og tænke. Givet at computere i dag er placeret i netværk, bliver konsekvensen, at tænkning, anvendelse af viden og omdannelse af viden sker i netværk. Viden kan spredes og organiseres i netværk, og den tænkning og vidensproduktion, computere ét sted har foretaget, kan indgå i andre computeres tænkning, vidensomdannelse og vidensproduktion. Det, der muliggør disse processer, er programmering; dvs. information om (omdannelse af) information. Der er således faktisk i højere grad tale om et *metainformationssamfund* end et informationssamfund. I metainformationssamfundet er vi i stadig højere grad nødt til at koncentrere os om metainformation, fordi den informationsmængde, der frembringes, organiseres og lagres er overvældende stor og kompleks.

At IKT så at sige kan „tænke“ for os, har vidtrækkende konsekvenser. Det, at softwaren bestemmer computerens funktionalitet, bevirker, at tingslig (og dermed kommunikativ og praktisk) funktionalitet kan kopieres, overføres og lagres med en fysisk lethed, som aldrig er set før. Dette giver en ekstrem konstruktivistisk mulighed, idet ikke alene fysiske praksiser, men også diskursive fortolkninger af praksiser kan omdannes til teknisk funktionalitet. I lyset af hastigheden og mangfoldiggørelsen af tænkningen *får IKT hermed et så radikalt potentiale for sociale forandringer, at de sociale systemer har vanskeligt ved at følge med.* Formuleret på en anden måde kan man sige, at

spørgsmålet om, hvorledes forandringspotentialet manifesterer sig, afgøres af det gensidige betingelsesforhold mellem hard- og softwareudviklingen og sociale og politiske praksiser og diskurser (se figur 2.2). IKT skaber således, qua sin informationsbehandlingskapacitet, særdeles gode muligheder for en automatisering af magtudøvelsen, men skaber også, især gennem udviklingen af internettet, muligheder for at etablere nye offentligheder og global socialisation, som er uden fortilfælde i historien. Informationssamfundet rummer altså muligheder både for nye, voldsomme magtkoncentrationer, til støtte for eksisterende eller nye politiske autoriteter, og muligheden for en decentralisering af magt gennem udfordringen eller opløsningen af eksisterende politiske autoriteter.

M A G T

Magt defineres i denne bog (kapitel 2) som et spørgsmål om adgang og anerkendelse i forhold til informationssamfundets politiske autoriteter, og der gives i kapitel 3, 4 og 5 eksempler på, hvorledes nye politiske autoriteter er under konstruktion i netværkssamfundet. Det drejer sig om fx private, multinationale firmaer som Microsoft, nonprofitorganisationer som ICANN, der koordinerer tildelingen af internet-domænenavne mv., transnationale, governmentale eller semi-governmentale institutioner som EPO, det europæiske patentkontor, og CEN, som er den europæiske standardiseringskomite, eller globale, governmentale aktører som WTO. Disse aktører sætter dagsordener, træffer beslutninger og implementerer politikker, som har, eller kan have, meget store konsekvenser for, hvem der har adgang til og er anerkendt i forhold til det globale kommunikationssamfund.

Det bedste eksempel på et forsøg på at etablere sig som en ny politisk autoritet er formodentlig Microsoft. Bjerke beskriver således i kapitel 5, hvorledes Microsoft gennem sit patent på DRM-systemet Palladium (den næste generation af Windows) i USA og forsøget på at opnå det samme patent i resten af verden vil blive den instans, som skal godkende de mest brugte programmer på hovedparten af verdens computere. Palladium er designet til at regulere borgernes informationsadgang, så den er kontrolleret af informationsudbyderne og en godkendende tredjepart; fx Microsoft. Kombinationen af dominans af Microsofts programmer på borgernes computere og udbredelsen af beskyttede Microsoft-standarde kan på den måde få afgørende indflydelse på, hvilke programmer der vil kunne bruges til at læse hovedparten af internettets information. I værste fald vil også søge-

maskiner skulle godkendes af Microsoft, før borgerne kan få nytte af dem. Microsoft og deres samarbejdspartnere vil hermed kunne få en afgørende indflydelse på, hvad der skal kunne distribueres over internettet. Desuden kan Microsoft få mulighed for at tappe borgernes computere for information, hvilket gælder både privatpersoner, virksomheder og myndigheder (også fx efterretningstjenester). Palladium vil på denne måde give Microsoft lovgivende (kontrollen over programmer og adgang til information), dømmende (dømmer om overtrædelser af adgangsrettigheder) og udøvende (kan forhindre adgang til information) magt; en magtudøvelse, som oven i købet i høj grad vil være automatiseret. Hvis Palladium, i kombination med Microsofts kontorpakke og Internet Explorer, bliver standard (Internet Explorer er det allerede på ca. 90 pct. af verdens internetopkoblede pc'er), vil Microsoft få en afgørende udøvende, dømmende og straffende magt i informationssamfundet; i en verden hvor computere og internettet i stadig stigende grad bliver borgernes adgang til nyheder, underholdning, information, varer, job, privat kommunikation, kæreste mv., og hvor også flere og flere af dagligdagens aktiviteter udøves ved hjælp af computere.

Hvad vi ser her, er omridset af et globalt informationsteknologisk (regulerings-) regime; et regime, der på nuværende tidspunkt er dominerende, men også konstant udfordret af fx open source-forkæmpere, der nu synes at finde en vis støtte for deres synspunkter i EU, i retssale i USA og i neutrale rådgivningsinstanser som fx Teknologirådet.

P O L I T I K

Etableringen af en ny eller alternativ politisk autoritetsstruktur i informationssamfundet betyder også, at politikken i informationssamfundet får nye fikspunkter. Nationalstaten kan ikke længere betragtes som det selvfølgelig centrum for politik i en situation, hvor en mængde nye politiske autoriteter er dannet eller er under dannelse, globalt, lokalt eller på kryds og tværs af niveauer og traditionelle sektorer. Politikken er, som det er blevet udtrykt, „eksploderet“, og overgangen til informationssamfundet gør det klarere end nogensinde før, at politik må betragtes som en bestemt praksis eller funktion, som handler om, hvordan man, sammen med andre, involverer sig i fælles anliggender og forsøger at påvirke fordelingen af værdier (i den bredeste betydning af ordet) i bestemte fællesskaber.

Politikkens eksplosion er også ensbetydende med, at traditionelle sondringer som offentlig/privat og stat/civilt samfund mister deres mening som

orienteringspunkter for, hvad der kan eller bør gøres til genstand for politik. I kapitel 3 og 4 beskrives det således, hvordan der på den ene side sker en liberalisering: en øget internationalisering og markedsmæssiggørelse af fx telekommunikationsområdet, et område som tidligere har været nationalt og temmelig tæt reguleret. Forskellige (vestlige) landes regeringer har hermed i stor udstrækning afskrevet sig muligheden for at regulere dette område nationalt. På den anden side sker der også det, at standarder, der tidligere har været betragtet som et rent privat og teknisk anliggende, gøres til genstand for politik, men af en ny netværkspræget karakter. Endelig er den udvikling, som er beskrevet ovenfor, hvor Microsoft forsøger at etablere sig selv som en politisk autoritet, et meget tydeligt eksempel på, at distinktionen offentlig/privat ikke slår til, hvis man vil forsøge at definere grænser for det politiske.

Også sondringen mellem stat og civilt samfund mister sin betydning som ramme for forståelse af, hvor politikken i informationssamfundet befinder sig. I kapitel 10 vises det således, hvordan et ministerium i et forsøg på at demokratisere (og effektivisere) sin politikproces bevidst forsøger at inddrage både private og andre offentlige aktører i en tidlig fase af politikfastsættelsen og at skabe så meget offentlighed omkring denne fase som muligt. Sådanne forsøg på politisk styring er af Bang og Hoff (2004) blevet kaldt „kulturstyring“.

Set nedefra – fra det enkelte individs position – rummer denne „politik uden stat“ både voldsomme udfordringer og helt nye muligheder. Fokus bliver i høj grad på individet og dets muligheder for engagement og selvrefleksion. Denne nye livspolitik eller mikropolitik, som vi kaldte det, kommer i høj grad til at handle om at gøre noget nu og her, som vi så i fx kapitel 14, der beskrev tre ældreråds kamp for øget politisk indflydelse ved hjælp af IT og at gøre det lokalt i betydningen et nært fællesskab (som sagtens kan være sammen med folk fra andre dele af verden og godt kan handle om globale anliggender som fx miljø eller verdenshandel) med udgangspunkt i egne erfaringer, og når man har lyst. Denne type politik kaldte vi også jf. Phillips (1995) *politics of presence* eller „nærværspolitik“ (Bang & Hoff, 2004). I denne politik er den konstante selvrefleksion imidlertid også et væsentligt element – viljen og engagementet til at arbejde med sig selv som en del af et fællesskab. Dette bringer identitetsdannelsen i centrum for politikken, eller hvad vi med et lån fra Conolly (1999) kaldte *politics of becoming*.

De nye politikformer i informationssamfundet synes altså at tage form af en *politics of becoming* og en *politics of presence*, og omdrejningspunkterne i

denne mikropolitik eller politik fra neden synes at blive: 1) spørgsmålet om adgang og position i forhold til traditionelle, men også en lang række nye, politiske autoriteter, og tilhørsforholdet til fællesskaber, der har rettigheder og pligter i forhold til disse autoriteter, og hvis interesser og præferencer artikuleres og tages alvorligt i forhold hertil, af politiske repræsentanter/eliter, 2) anerkendelse og identitetsdannelse i forhold til disse politiske autoriteter, fællesskaber og selvet; alle dimensioner, som, jf. analysen ovenfor, er omkalfatret med den tendentielle overgang til informationsamfundet.

DEMOKRATI

Også for demokratiet skaber etableringen af en ny politisk autoritetsstruktur store udfordringer. Udviklingen rejser således på den ene side spørgsmålet om mulighederne for en demokratisering af de nye politiske autoriteter eller skabelsen af globale demokratiske institutioner, jf. hele globaliseringsdebatten, og aktualiserer spørgsmålet om demokrati som en etisk udfordring for det enkelte individ. På den anden side rejser den spørgsmålet om, hvad de traditionelle repræsentative politiske institutioner stiller op i lyset af denne udvikling.

Givet at disse institutioner stadig spiller en stor rolle for fordelingen af værdier i et samfund som det danske og for udbredelsen og fastholdelsen af en politisk, demokratisk kultur, er det interessant at se, hvorledes de tackler denne situation. I denne bog har fokus været på, hvilken rolle IKT har spillet i denne sammenhæng. Her kan man konstatere, at hvad den demokratiske udfordring angår, synes der ikke at være nogen klar linje i, hvad disse institutioner foretager sig. Dette kan skyldes fraværet af en klar offentlig politik på området (jf. kapitel 6), men skyldes formodentlig også (jf. kapitel 2), at der faktisk er forskellige ideer herom, og at forskellige aktører hylder forskellige demokratiidealer.

Nogle aktører, som fx de politiske partier, synes først og fremmest at have anvendt IKT til at understøtte eksisterende processer og institutionelle rammer, mens andre aktører, som fx Folketinget og folketingspolitikkerne (kapitel 8 og 9), enkelte ministerier (kapitel 10) og en del kommuner (kapitel 11-13) mere eller mindre helljertet har forsøgt/forsøger at anvende den nye informations- og kommunikationsteknologi til at „revitalisere“ demokratiet og skabe nye former for informering og kommunikation mellem borgere og politikere eller forvaltere. Effekterne heraf er endnu beskedne, og der synes at være en ganske betydelig træghed i den måde, hvorpå

det politisk/administrative system anvender IKT, når det drejer sig om at demokratisere politiske institutioner og den offentlige forvaltning. Dette står i stærk modsætning til de mange kræfter, der pt. bruges og er blevet brugt på at rationalisere og effektivisere den offentlige forvaltning ved hjælp af IKT. Der er dog eksempler på, at en bevidst anvendelse af IKT kan styrke også ressourcetsvage grupper, både når det drejer sig om politisk viden og om politisk indflydelse (kapitel 14). I lyset af de massive udfordringer, som demokratiet, som vi kender det, står over for, synes disse positive tegn dog ret få og små. *Skal indsætterne på dette område matche udfordringerne, synes der at være behov for en betydelig mere klar og offensiv politisk indsats på området.*

Sammenfattende kan man sige, at både når det gælder informations-samfundets konsekvenser for magt, for politik og for demokrati er udviklingen præget af stor tvetydighed og mange paradokser. Med hensyn til magten synes man således både at kunne tale om en spredning af denne i form af etableringen af en række nye politiske autoriteter/beslutningsarenaer, der underminerer og/eller udfordrer de „traditionelle“ autoriteter, men også i form af nye magtkoncentrationer, hvor nye politiske autoriteter forsøger at regulere adgang og anerkendelse i forhold til det område af det globale informations-samfund, som de forsøger at kontrollere. Med hensyn til politikken er paradokset, at denne på én gang bliver mere global og mere individuel. Politikken er således nødt til at være global for at kunne være effektiv i forhold til mange af de nye politiske autoriteter og problemområder. Samtidig synes politikken imidlertid i stigende grad at finde sin begrundelse i en etik udviklet gennem selvrefleksion og dermed at have karakter af en livspolitik eller mikropolitik. Problemet er, om de to ender kan mødes. Kan livspolitikken eller nærværspolitikken være effektiv i forhold til globale problemer og aktører i betydningen påvirke eller bestemme beslutninger og udfald? Hvis ikke, hvem eller hvad kan så? De „gamle“ repræsentative politiske institutioner (nationalstaterne)? De nye eller nyere transnationale/globale politiske institutioner (FN, EU, WTO)? Eller de helt nye såkaldte globale partnerskaber som fx GKP (Global Knowledge Partnership¹), der rummer både regeringsaktører, private virksomheder og NGO'er?

Hvad demokratiet angår, synes udviklingen også præget af tvetydighed. På den ene side er det således et stort problem, at mange af de nye politiske autoriteter ikke er demokratiske, og selv om der skabes offentlighed omkring dem, er der ingen mekanismer til at sikre en demokratisering af dem. På den anden side rummer netop IKT hidtil usete muligheder for at skabe nye offentligheder og nye fællesskaber, der i flere tilfælde har vist sig at kunne på-

virke og ændre beslutninger hos disse autoriteter (fx WTO's beslutning vedrørende Multilateral Agreement on Investment; se Deibert, 2000). Samtidig synes IKT, under de rette omstændigheder, at kunne medvirke til at styrke eksempelvis ressourcetsvage gruppers politiske kompetence og indflydelse.

Konstateringen af, at IKT og brugen af IKT i politiske og demokratiske processer har tvetydige konsekvenser med hensyn til magt, politik og demokrati, er der for så vidt ikke noget nyt i. Det var således også konklusionen i en bog om disse sammenhænge fra 1995, hvad dens titel: *Orwell in Athens* da også antyder (van de Donk et al., 1995). Til gengæld er vi med denne bog nået et skridt videre i forsøget på at identificere de processer, aktører og forståelsesrammer, som driver udviklingen i henholdsvis den ene eller den anden retning. Dette må være en første betingelse for politisk handling i forhold hertil.

NOTE

1. GKP er et globalt netværk, hvis formål er at sætte en dagsorden for og medvirke til overførsel af informationsteknologi fra ilande til ulande (se Hansen & Iversen, 2003).

LITTERATUR

- Bang, Henrik & Jens Hoff (2004). *Kulturstyring og nærverspolitik*. Systime: Århus (under udgivelse).
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell
- Castells, Manuel (2000). *End of Millennium*. Oxford: Blackwell.

- Conolly, William E. (1999). *Why I am not a Secularist*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Deibert, Ronald J. (2000). „International Plug'n Play? Citizen Activism, the Internet, and Global Public Policy“. *International Studies Perspectives*, 1:255-272.
- Hansen, Hans Krause & Dorte Salskov-Iversen (2003). „Remodelling the Transnational Political Realm: Partnerships, Benchmarking Schemes and the Digitalization of Governance“. Paper presented at European Group of Public Administration Annual Conference, Oiras, Portugal, 3-6 September.
- Phillips, Anne (1993). *Democracy and Difference*. Cambridge: Polity Press.
- Van de Donk, Wim et al. (eds.) (1995). *Orwell in Athens. A Perspective on Informatization and Democracy*. Amsterdam: IOS Press.

OM FORFATTERNE

Kim Viborg Andersen er cand.scient.pol., ph.d. og professor ved Institut for Informatik, Handelshøjskolen i København.

Flemming Bjerke er cand.polit. og sekretariatsleder ved Politologisk Forskerskole, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Morten Falch er cand.polit. et art., ph.d. og lektor ved Center for Tele-Information, Danmarks Tekniske Universitet.

Sandra Fogel er stud.scient.pol. og forskningsmedarbejder ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Christian Frankel er cand.scient.adm., ph.d. og adjunkt ved Institut for Organisation og Arbejdssociologi (IOA), Handelshøjskolen i København.

Jens Hoff er cand.phil., ph.d. og lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Sune Johansson er cand.scient.soc. og adjunkt ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.

Birgit Jæger er cand.tek.sam., ph.d. og lektor ved Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitetscenter.

Karl Löfgren er cand.scient.adm., ph.d. og lektor ved Fagområdet Teknik och samhälle, Malmö Högskola.

Lars Torpe er cand.scient.pol. og lektor ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. I. APRIL 2004

BØGER

- Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Lise Togeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørnslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacob Torfing (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten. En diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Anette Warring (2004). *Historie, magt og identitet. Grundlovsfejring gennem 150 år*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jens Hoff (red.) (2004). *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flytninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiassen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djeficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.

- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evaluering og magt*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen & Jørgen Grønnegård Christensen (2004). *Den europæiske forbindelse*. Århus: Magtudredningen.