

E-governance i kommunerne – et essay om forskning i emnet

af

Leif Olsen
Olaf Rieper

akf forlaget
juni 2005

Forord

Et essay defineres i ordbogen som en »kortere almenfattelig og bevidst subjektivt præget, uforpligtende prosastykke, der i fri og kunstnerisk form og uden forsøg på fuldstændighed belyser og reflekterer over et emne ... ofte med intimt præg...«.

Det kan dette essay ikke helt leve op til, men det har ufuldstændighedens præg, er kortfattet (sådan da) og forhåbentlig almenfatteligt.

Emnet i sig selv (samfundsforskning i digitalisering og ikke mindst brug af internettet i kommunerne) er ikke specielt egnet til en fri og kunstnerisk form, så her er vi ret traditionelle, men vi håber, at det er læseligt for dem, der har særlig interesse for emnet.

En tidligere version har været drøftet ved et ekspertseminar med følgende deltagere: Charlotte Steinmark, projektleder i KL, Claus Buur Rasmussen, Webmaster i Odder Kommune, Helle Zinner Henriksen, adjunkt på HHK, institut for informatik, Ida Leisner, projektleder i Teknologirådet, Jens Hoff, professor ved KU, Institut for Statskundskab, Jytte Møller Christensen, kontorchef i KL, Kaare Pedersen, konsulent i KL, Mette Dyrby Klock, informationschef i Søllerød Kommune, Steffen Stripp, medlem af en arbejdsgruppe i teknologirådet og Stig Møller Carlsen, it-rådgiver ved Dansk Center for Tilgængelighed.

Tak til alle deltagerne for jeres kommentarer.

Leif Olsen og Olaf Rieper
Juni 2005

Indhold

Sammenfatning	7
1 Baggrund, formål og afgrænsning.....	10
1.1 Baggrund.....	10
1.2 Formål og afgrænsning.....	12
2 Dansk samfundsforskning på området i hovedtræk	14
2.1 Større forskningsprogrammer om e-governance	14
2.2 Forskningsmiljøer inden for e-governance.....	16
2.3 Opsummering	20
3 Borger-selvbetjening via nettet	21
3.1 Motivering af emnets relevans for kommunerne og borgerne.....	21
3.2 Den aktuelle problematik i kommunerne	22
3.3 Den foreliggende forskning på området	23
3.4 Forslag til fokuspunkter for akf's forskning på delområdet: e-selvbetjening	25
4 Videndeling via ikt	28
4.1 Motivering af emnets relevans for kommunerne og borgerne.....	28
4.2 Den aktuelle problematik for videndeling i kommunerne.....	30
4.3 Den foreliggende forskning og udvikling inden for videndeling	31
4.4 Forslag til fokuspunkter for akf's forskning på delområdet	33

5 Inddragelse i egne sager via ikt	36
5.1 Motivering af emnets relevans for kommunerne og borgerne.....	36
5.2 Den aktuelle problematik for borgernes inddragelse i egne sager i kommunerne	37
5.3 Den foreliggende forskning og udvikling i borgernes inddragelse i egne sager via ikt	40
5.4 Forslag til fokuspunkter for akf's forskning i borgernes inddragelse i egne sager	40
 6 Lokalt demokrati via ikt	42
6.1 Delområdets relevans for kommunerne og borgerne.....	42
6.2 Den foreliggende forskning på delområdet	43
6.3 Forslag til fokuspunkter for akf's forskning på delområdet	45
 7 Forslag til empiriske områder for forskningen	48
7.1 Udsatte børn og unge	48
7.2 Skoleområdet	50
7.3 Sundhedsområdet	50
7.4 Ældreområdet	51
 Bilag	
1 Oversigt over gennemgået nyere forskning om e-demokrati	53
 Litteratur	57
 English Summary	65
 Noter	68

Sammenfatning

Dette essay handler om samfundsvidenskabelig forskning i kommunernes informations- og kommunikationsteknologi (ikt). Udgangspunktet er, at der anvendes meget store ressourcer på at udbygge ikt i danske kommuner, men at der er meget lidt forskning på feltet. Feltet er dynamisk, og der satses meget på at gøre ikt-driften optimal ikke mindst i lyset af kommunalreformens gennemførelse, men det er indtrykket, at der satses mindre på forskning og udvikling i den indholdsmæssige side af systemerne og deres konsekvenser for borgerne.

Essayet bidrager til en diskussion om styrkelse af forskningen på området: »e-governance i kommunerne« og peger på nogle praktisk relevante delområder for forskningen. Målgruppen er nøglepersoner i stat, kommuner, forskningsinstitutioner og private virksomheder, som har interesse i samfundsforskning på området.

E-governance er et bredt felt, og vi har valgt at afgrænse os til de borgervendte delområder, som omfatter selvbetjening af serviceydelser, borgernes inddragelse i egne sager og e-demokrati, samt videndeling.

Vi giver en selektiv gennemgang af den nyere danske samfundsforskning om e-governance og nævner relevante forskningsmiljøer. Gennemgangen viser, at samfundsforskningen på området er af beskedent omfang både i forhold til, hvilke ressourcer kommunerne investerer i området, og i forhold til det omfang, digitaliseringen, herunder den internetbaserede kommunikation, må forventes at få i årene fremover.

Det springer i øjnene, at forskningen de seneste år især har været fokuseret på de demokratiske muligheder, som antages potentielt at ligge i kommunernes anvendelse af ikt til information og til kommunikation med

og mellem borgerne. Derimod er det store anvendelsesområde, der ligger i elektronisk selvbetjening, kun lidt belyst i forskningen. For både e-service og e-demokrati gælder endvidere, at fokus overvejende har været på forvaltningen og politikerne på rådhuset, og i mindre grad på institutionsniveau (skoler, børnehaver, ældrecentre mv.), hvor borgerne ellers har mest kontakt med kommunen.

Med hensyn til forskning i elektronisk *selvbetjening* peges på fokuspunkter vedr. borgernes anvendelse af e-selvbetjening i mere komplicerede sager. Er anvendelsen fx med til at højne niveauet i sagsbehandlingen, fordi borgeren er bedre forberedt, har mere forhåndsviden etc.? Eller er der tale om, at brugerens krav bliver urealistiske set fra kommunens side, således at samarbejde om en acceptabel løsning for begge erstattes af for begge parter belastende forhandlinger?

Vi ved, at der især opnås ressourcebesparelser ved e-selvbetjening, når der foretages ændringer i arbejdsgange og kompetencefordeling i forbindelse med digitaliseringsprojekter. Men hvilke organisatoriske ændringer er der tale om, og hvordan er sammenhængen med læring og kompetenceudvikling? Sammenhængende services fra flere institutioner og leverandører er i flere tilfælde vigtig – Hvordan påvirkes sammenhængen i serviceydelser ved anvendelse af it?

ikt har store potentialer, når det gælder *videndeling*. Det er derfor relevant at spørge, om de muligheder, it giver som repræsentations-, lagrings- og indsamlingsmedie i forhold til sagsbehandling, rådgivning, serviceydelser og faglige udvikling, får konsekvenser for ydelsernes kvalitet hos borgerne?

Videndeling mellem serviceleverandør og borger er et specialtilfælde af videndeling og indeholder lovgivningens krav og befolkningens forventninger om at blive *inddraget i egne sager*. Hovedspørgsmålet er, om der sker ændringer (og i givet fald, hvilke?) i medarbejdernes produktion og deling af informationer og viden, når borgerne kan medvirke som henholdsvis (co)producenter og brugere af informationer og viden via it?

Med hensyn til *e-demokrati* er det relevant at afdække spørgsmålet, om it udgør et supplement til eksisterende indflydelsesformer, eller om e-demokratiske deltagelsesformer erstatter tidligere former for indflydelse? Vil nyheder fra kommunen, høringsrunder, onlinedebatter mv. betyde, at

de lokale medier bringer mindre lokalpolitisk stof, at de fysiske borgermøder svinder ind etc.? En anden problemstilling er, om e-demokratiske muligheder inviterer nye borgergrupper til at forsøge at gøre deres indflydelse gældende, fx fordi deltagertærsklen er lavere end i det almindelige offentlige rum. Eller om det er de i forvejen velformulerede og politisk aktive, der nu får yderligere medier til deres tjeneste, og om der skabes digitale kløfter?

Endelig er der det mediepolitiske spørgsmål om fordele og ulemper ved, at kommunen stiller nogle offentlige rum til rådighed på kommunens netsted. Men det er vel og mærke et offentligt rum, som kommunen kontrollerer. Er afhængigheden et problem, når/hvis debatten i de traditionelle, organisatorisk uafhængige medier reduceres til fordel for politisk kommunikation og virtuelle offentlige rum, som kommunen kontrollerer?

Afslutningsvis foreslår vi nogle konkrete områder for forskning i e-governance: udsatte børn og unge, skoleområdet og sundhedsområdet.

1 Baggrund, formål og afgrænsning

1.1 Baggrund

Baggrunden for at udarbejde et oplæg om forskning i »electronic governance« i kommunerne er knyttet til tre forhold.

For det første er udviklingen i informations- og kommunikationsteknologien (ikt), som er foregået meget hurtigt især det seneste årti, nået til et trin, hvor ikt og herunder især internettet begynder at blive udnyttet som kommunikationskanal og -medie i forhold til borgerne med muligheder for at indhøste fordele både for kommunerne (ressourcebesparelser, bedre kvalitet) og borgerne (større tilgængelighed, lettere betjening). Internettet er et nyt medie for privat kommunikation, men også et medie, der udvider offentligheden, og kan give borgerne nye muligheder for mere differentieret kommunikation og for at knytte an til samfundets mange ekspertsystemer (Finnemann 2005).

For det andet er betingelserne for at udnytte ikt i kommunerne i kommunikation med borgerne ved at være til stede. For 10 år siden var anvendelse af internettet lige startet, og sidst i 1990'erne var såvel befolkningens som kommunernes opkobling til internettet forbeholdt et mindretal. I 2004 havde over 80% af befolkningen adgang til nettet (DS 2004), og næsten alle medarbejdere i kommunale forvaltninger og institutioner havde adgang. På den tekniske side har den igangværende indførelse af elektronisk sags- og dokumenthåndtering og digital signatur muliggjort overførsel af oplysninger og informationer på elektronisk form.

For det tredje er kommunerne midt i en udvikling, som må forventes at fortsætte (se omtalen af strategien for digital forvaltning nedenfor), og

som vil medfører betydelige investeringer i it i kommunerne i flere år frem. Den samfundsvidenskabelige forskning på området, it og e-governance, er imidlertid beskednen i forhold til væksten på området og it's stigende betydning for såvel myndigheder som borgere.

Det er derfor sigtet med dette essay at komme med nogle bud på, hvad forskningen bør fokusere på.

Interessen for it i den offentlige sektor er knyttet til både teknik, organisation og indhold. De tekniske og organisatoriske aspekter er søgt fremmet med etablering af den Digitale Taskforce i 2001, som har til formål at fremme omstillingen til digital forvaltning på tværs af den offentlige sektor. Den Digitale Taskforce bringer myndigheder sammen og optræder som katalysator for løsning af tværgående koordinationsproblemer i digitaliseringsprocessen.

Den Digitale Taskforce har udarbejdet en strategi for digital forvaltning for den offentlige sektor i 2004-06 for »at skabe en effektiv og sammenhængende offentlig sektor med høj servicekvalitet, hvor borgere og virksomheder er i centrum«, som det hedder (Regeringen et al. 2004). Det betones, at den nye strategi er udtryk for et skift i fokus. Tidligere har det været anvendelsen af nye teknologiske muligheder, der var i højsædet for arbejdet, men nu er det i højere grad de organisatoriske og ledelsesmæssige aspekter ved digital forvaltning, der satses på. Strategien markerer, at digitalisering skal kunne betale sig i form af synlige og målbare forbedringer af servicekvalitet og en mere effektiv administration. Strategien indeholder en række konkrete mål, som stat, amter og kommuner skal nå senest 2006. Som eksempler kan nævnes (Strategi for digital forvaltning 2004-06):

- Mindst 60% af alle offentlige myndigheder modtager mindst en fjerdedel af alle dokumenter fra borgere og virksomheder digitalt (2003: borgere 15%, virksomheder: 21%).
- Mindst 75% af alle digitaliseringsprojekter frigør ressourcer, og at mindst 25% i høj grad gør det (2003: 46% hhv. 3%)
- Mindst 60% af alle offentlige myndigheder kan kommunikere sikkert digitalt med øvrige myndigheder, borgere og virksomheder (2003: 26%)
- Mindst 60% af alle offentlige myndigheder har elektronisk sagsstyring (2003: 42%)

- Mindst 75% af alle digitaliseringsprojekter fører til en forenkling af arbejds gange, og mindst 25% gør det i høj grad (2003: 70% hhv. 15%)

Strategien fokuserer på effektivisering af service og administration, men er tavs om det kommunale demokrati.

En undersøgelse af forandringer i offentlige organisationer (både statslige og kommunale), foretaget i 1998, peger på, at ikt er den forandringsimpuls, der nævnes hyppigst af ledere i offentlige organisationer. Forandringerne vedrørte såvel forholdet til brugerne (fx har eleverne i gymnasiet lettere end mange lærere ved at navigere på nettet), organisationens faglighed (fx har Kort- og Matrikelstyrelsen standset den etatslignende uddannelse af ansatte og rekrutterer i stedet akademikere og eksternt uddannede mellemteknikere) som personaleforhold og arbejdsformer, fx forsvinder dele af HK'ernes rutineopgaver (Antonsen og Beck Jørgensen 2000, s 60).

I 2004 forventede over halvdelen af danske kommuner en stigning i ikt-udgifter fra 2003 til 2004 (DS 2004, s. 87), og der er grund til at forvente fortsat stigning i årene fremover.

1.2 Formål og afgrænsning

På denne baggrund er sigtet med dette essay at bidrage til en diskussion om styrkelse af forskningen på området: E-governance i kommunerne og pege på nogle relevante delområder for forskningen. Essayet er rettet mod nøglepersoner i stat, kommuner, forskningsinstitutioner og private virksomheder, som har interesse i samfundsforskning på området. Når det kaldes et essay, er det for at markere, at det ikke er en projektbeskrivelse. Essayet omhandler forskning, som er interessant for praksis, og som kan virke inspirerende for andre forskningsmiljøer. Ambitionen er at igangsætte forskning på et eller flere af de delområder, som vi afgrænser essayet til.

E-governance har en betydelig bredde, og vi har valgt at afgrænse til hovedsageligt *de borgervendte delområder, som omfatter selvbetjening af serviceydelser, borgernes inddragelse i egne sager og e-demokrati, men også medtage videndeling mellem forvaltninger og institutioner, i samme*

kommune og mellem kommunerne indbyrdes og andre offentlige (regioner og statslige myndigheder) og private organisationer. Udeladt er således den øvrige interne digitale forvaltning, fx administration og indkomstoverførsler.

Begrundelsen for denne afgrænsning er, at vi ønsker at fokusere på indholdet og betydningen af anvendelse af ikt i forhold til borgerne. Videndelingen anser vi som en vigtig forudsætning for kvalitet i sagsbehandlingen, og derfor af betydning for borgerne.

Lidt begrebspræcisering: Begrebet ikt omfatter computerne og internettet. Med begrebet serviceydelser mener vi både personlige servicer (fx undervisning, omsorg, rådgivning) og myndighedsregulering (fx byggetilladelser og ansøgning om tilskud). Pengestrømme mellem borgere og kommuner er ikke omfattet. Begrebet »borgere« omfatter også virksomheder, hvor det er relevant.

Vi vil altså fokusere på følgende fire delområder, som alle er omfattet af begrebet: »e-governance«:

1. *E-selvbetjening af service*: Etablering af borger-selvbetjening via ikt
2. *E-videndeling*: ikt som middel til videndeling blandt medarbejdere og borgere
3. *E-Inddragelse i egne sager*: ikt som middel til borgerinddragelse i egne sager
4. *E-Demokrati*: ikt som middel til at styrke det kommunale demokrati på såvel institutionsniveau (brugerdemokrati) som for kommunen som helhed

Disse delområder uddybes i efterfølgende kapitel i dette essay efter en kort omtale af dansk forskning på området. Hvert kapitel om et delområde afsluttes med et afsnit om forslag til fokuspunkter for forskningen på delområdet.

Det afsluttende kapitel indeholder vores forslag til relevante empiriske områder på tværs af de fire delområder.

2 Dansk samfundsforskning på området i hovedtræk

Samfundsforskning om e-governance på det kommunale felt har hidtil været af beskedent omfang i Danmark. I dette afsnit omtales kort de forskningsprogrammer og forskningsmiljøer, der har bidraget, og der refereres selektivt nogle nyere resultater, der vurderes relevante i forhold til de temaer, som dette essay behandler.

»Governance« som sådan er et stort forskningsfelt inden for politologi og sociologi. Hele dette forskningsfelt vil naturligvis ikke blive behandlet i denne sammenhæng, hvor der alene fokuseres på elektronisk e-governance med hovedvægt på danske kommuner.

2.1 Større forskningsprogrammer om e-governance

I dansk forskningshistorie er en del af området (som ikke dengang kaldtes e-governance) belyst som et element i »*forsøg med informationsteknologi i lokalsamfund*« fra midt i 1980'erne, bl.a. støttet af midler fra Teknologi og Samfund Initiativet under SSF. Forsøgene blev igangsat, fordi regeringen gerne så, at yderområderne i Danmark også fik del i it-udviklingen, og at der var en fare for, at yderområderne ikke ville få bredbånd, som drøftet i den daværende mediekommission. Forsøgsprogrammet fik følgeforskning tilknyttet og var egentlig mest fokuseret på regionaludvikling, men indeholdt også forsøg (og forskning) i relation til den offentlige sektor, idet man oprettede telehuse, der skulle udgøre informationssamfundets forsamlingshuse og muliggøre fremskudt kommunal (selv)betjening

af borgerne i landområderne. I disse forsøg var flere forskningsmiljøer involveret, bl.a. akf, SBI, Odense Universitet, Aalborg Universitet og DTU (Blais et al. 1988, Cronberg et al. 1991).

Hovedresultatet vedr. telehusene var, at som sociale eksperimenter var læreprocesserne det interessante, og ikke resultaterne. De forskellige interessenter i lokalområderne blev opmærksom på de muligheder, der lå i den nye teknologi, men det viste sig, at både tekniske problemer og konflikter omkring organiseringen af telehusene var hindringer for at udnytte teknologien i større udstrækning. Man blev også klar over det svælg, der var mellem visionerne om det kommende informationssamfund og den praktiske dagligdag, hvor teknologien skulle fungere og nyttiggøres.

Der blev gennemført enkeltstående forskningsprojekter på området i 1990'erne (bl.a. Jæger 1995 og Bach og Johansson 1997), men først i starten af 2000 blev der igangsat et større forskningsprogram, *Modinet (Medier og demokrati i netværkssamfundet)*, som er et tværfagligt forskningsprojekt om Medier og Demokrati igangsat i 2002 og afsluttes 2006. Forskningsprogrammet undersøger globaliseringens og den nye digitale mediekulturs betydning for politik og demokrati, de etablerede kultur- og medieinstitutioner og fremtidens hverdagsliv. Programmet omfatter cirka 50 forskere fra samfundsvidenskab og humaniora og er finansieret af Forskningsrådene. Programmet er opdelt i fem hovedtemaer (Internet og demokrati – Public service – Medierne i hverdagen – Journalistik – Nye offentligheder), hvor især temaet internet og demokrati er relevant for e-governance. En række forskningsmiljøer forsker i dette tema, bl.a. Handelshøjskolen i København, Statskundskab ved KU, Aalborg Universitet, SBI og akf. En del af forskningen under programmet vedrører e-demokrati i kommunerne.

Nogle af hovedresultaterne fra denne forskning (hvorfra sammenfattende rapportering vil foreligge ultimo 2005) er, at borgerne mest bruger kommunernes netsteder til informationsindhentning og selvbetjening vedr. serviceydelser og institutioner. Derimod er brugen af politisk information og -kommunikation, herunder deltagelse i onlinedebatter langt mere beskeden. Der registreres imidlertid en stigende forståelse fra politikernes og forvaltningens side for nettes betydning for den politiske kommunikation med borgerne.

2.2 **Forskningsmiljøer inden for e-governance**

I dette afsnit vil kun den nye forskning på området (efter 1999) blive omtalt og kun i hovedtræk. Der er ikke tale om en fuldt dækkende kortlægning, men om sporadiske fremhævelser, der skal tjene som eksempler på, hvad der foregår i forskningsmiljøerne af relevans for e-governance.

akf

akf deltager i det ovennævnte Modinet forskningsprogram med et delprojekt om e-demokrati i kommunerne (Olsen et al. 2002, Rieper et al. 2004, Olsen et al. in press). Et af hovedresultaterne er, at man bør skelne mellem, hvilke typer interaktion som kommunerne muliggør via deres hjemmesider:

- informationer gøres tilgængelige,
- der foretages e-høringer, som fx elektroniske brugerevalueringer og borgerpaneler via internettet,
- der er mulighed for dialog mellem borgerne og kommunen, fx e-mail til politikerne, chat med politikere eller onlinedebatfora,
- kommunen fungerer som facilitator eller vært for, at borgerne indbyrdes kan debattere elektronisk, fx gennem at understøtte en byportal med debatmuligheder.

Fra et casestudie af en nordsjællandsk kommune er et hovedresultat, at det repræsentative lokale demokrati må antages at blive styrket af den politiske informations større tilgængelighed, idet borgerne får lettere adgang til mere information. Borgernes interesse er dog primært i serviceinformation og i at få information om egne sager. E-mail-kommunikation mellem borgere og politikere giver såvel den enkelte borger som interessegrupper (fx brugerbestyrelser, foreningsbestyrelser) lettere adgang til politikerne, og nogle politikere udnytter mediet aktivt til kommunikation med grupper af borgere. Det tyder på, at nettet giver mulighed for, at borgerne inddrages i og kan påvirke beslutninger om egne forhold. E-debatten synes kun i beskeden grad at repræsentere et nyt offentligt rum, idet borgernes aktivitet i debatterne er beskeden, men det gælder også for borgernes aktivitet i de traditionelle lokale medier.

AAU

AAU's samfundsforskning på området har været koncentreret om e-demokrati i amter og kommuner og har de seneste år fundet sted inden for rammerne af Det digitale Nordjylland (Torpe og Ulrich 2004) og Modinet (Torpe et al. 2004).

Fra et casestudie af en kommune er konklusionen, at nettet rummer en klar demokratisk gevinst i form af bedre information og mere informeret stillingtagen til lokale spørgsmål. Der er lettere adgang for borgerne til at rejse sager på den politiske dagsorden, og nettet har en lavere tærskel for informationshentning. Derimod er det usikkert, om nettets potentialer for tovejskommunikation vil blive udnyttet. Det afhænger bl.a. af, om politikerne og administrationen tager mediet alvorligt og bruger ressourcer herpå. Debat kommer ikke af sig selv – heller ikke online (Torpe et al. 2004, s. 16-17).

Handelshøjskolen i København

Her er det især på *Center for Research on IT in Policy Settings (CIPS)*, man forsker i statens og kommunernes digitalisering. Centret har i et studie fra 2004 peget på, at statsinstitutioners elektroniske selvbetjening ikke giver besparelser, som dækker omkostningerne ved at etablere dem. Statslige institutioner er for meget fokuseret på deres egne behov og mindre på brugernes (CIPS 2004).

Centret forsker også i kommunernes brugerinddragelse via internettet og viser, hvordan tre kommuner og nogle af deres institutioner anvender internettet til at informere og inddrage borgerne (Andersen 2004). Centret har endvidere gennemført undersøgelser, der viser, at kommunerne er længere fremme med e-selvbetjening for borgerne end statslige organisationer (Andersen 2004). Centret redigerer et temanummer af *Scandinavian Journal of Information Systems* om e-government, der udkommer i 2005.

Der er desuden udarbejdet en rapport over digital erhvervsforvaltning (Pedersen et al. 2004).

RUC

Forskning om e-governance finder fortrinsvis sted på Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi og har især fokuseret på ældreråde-

nes brug af it (Jæger 2004) og på netværk i en kommune (Jæger 2003). Med hensyn til ældrerådene peges på, at det er muligt for svage grupper at opnå større politisk indflydelse gennem brug af it. Ældrerådene er blevet mere bevidste om deres rolle i lokalpolitiske netværk, og ikt har medvirket til at give dem større politisk indflydelse. Hvis andre ressourcesvage grupper skal ind i en lignende udvikling, peges der på, at de bør have en organisering at støtte sig til, og at der tilføres ressourcer til processen (Hoff 2004, s. 18).

Fra forskning i en kommune er hovedresultatet, at der ikke bare er tale om et samspil mellem udviklingen af en netværksstyret offentlig sektor og digital forvaltning. Samspillet er derimod så tæt, at udviklingen må analyseres som et sammenhængende informationsnetværk, hvor aktører og ikt spille tæt sammen. Opbygningen af netværket har betydning for administratorers og politikeres roller (Jæger 2003, s. 204).

I slutningerne af 1990'erne blev der foretaget et studie af Københavns Kommunes database (som den blev kaldt), jf. Jæger (1999). Studiet byggede på en evaluering foretaget af DTI i 1997. Resultaterne herfra har i dag mest historisk interesse. Mere interessant er, at der blev lavet en kort historisk oversigt over digitale byer (the wired cities), som startede som koncept i USA i 1960erne (Jæger 1999, s. 91).

En kommune er blevet beskrevet nærmere med fokus på udviklingen af såvel ikt som organisation i perioden fra 1980 til midt 1990 (Bogason og Hegnsvad 2002). Konklusionen er, at kommunens traditionelle bureaukratiske organisationsform er blevet ændret til et omfattende system af delvist selvstyrende organisatoriske enheder, som bindes sammen af ikt. Ikt reducerer transaktionsomkostninger (Bogason og Hegnsvad 2002, s. 196).

SBI

På SBI har man de seneste år især forsket i, hvordan ikt kan anvendes til borgerinddragelse i forbindelse med byfornyelse. Det er foregået i samarbejde med Kunstakademiets arkitektskole og i regi af forskningsprogrammet Modinet. Der er udviklet og anvendt 3D-programmer til at visualisere forskellige måder at inddrage borgerne i kvarterløft og byfornyelse på i et bestemt kvarter i København. Projektet er koncentreret om de demokratiske perspektiver i beboerinddragelsen. Det antages, at de nye me-

dier kan udvikles, så de støtter samarbejdsprocesser, og at der herigennem kan opbygges demokratiske fordele, og at løsningerne reelt kan blive bedre for området, fordi de lokale aktører så at sige er brugereksperter på deres egne felter. Udviklingen af 3D-redskabet og andre visualiseringsformer er en vigtig del af projektet. De foreløbige resultater peger på, at både mødeform og arten af det faglige materiale gør, at de beboere, der er aktive, bliver mere og mere professionelle, mens nytilkomne har svært ved at komme til. Og at børn, indvandrere og iværksættere ikke tiltrækkes – selv om it lægger op til mere fleksible og eksperimenterende arbejdsformer.

Statskundskab, KU

Her har man gennem en årrække oparbejdet en forskning i it og offentlig politik især med fokus på kommunalvalg og e-demokrati i kommunerne. Ved kommunalvalget i 1997 blev internettet anvendt for første gang herhjemme i forbindelse med en valgkamp. KL var initiativtager, og KMD stod for det tekniske. En forskergruppe ledet fra Institut for Statskundskab, KU, fulgte projektet. Hovedresultatet var, at deltagelsen var lav i forhold til læserbreve og vælgermøder, men ikke insignifikant, som der skrives (Hoff et al. 1999, s. 187). Borgere og politikere var glade for de åbne modererede debatfora, som imidlertid kun engagerede få nøglepolitikere endsige satte dagsorden for massemedierne. Det mest kritiske element synes at have været kløften mellem de kommercielle og demokratiske interesser i projektet. Der var ifølge forskerne tale om, at demokratiet skulle fungere på den ny elektroniske markedsplads' præmisser (Hoff et al. 1999, s. 188).

Som nævnt ovenfor indgik e-demokrati i kommunerne i flere delprojekter i Modinet-programmet. På Statskundskab gennemførtes under Modinet en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse af borgernes mediebrug herunder deres brug af kommunale netsteder. En kommune blev udtaget som case og studeret intensivt (Hoff og Jauert under udgivelse).

2.3 Opsummering

Sammenfattende kan den danske forskning på området sammenstilles i tabel 2.1, som alene angiver nogle nyere temaer, og som ikke foregiver at dække al forskning på området.

Tabel 2.1 Temaer inden for forskning i e-governance i danske kommuner (1999-2004)

	Borger-rådhus	Borger-institution	Borger-politikere	Borger-borger	Hovedemner
Akf	X	(x)	X		Lokaldemokrati.
AAU	X	(x)	X	X	Lokaldemokrati. Regionale forsøg
HHK	X	(x)			Brugerinddragelse.
RUC	X	(x)	X		Ældreråd. Kommunal service og demokrati.
SBI	X	(x)		X	Byfornyelse. Borgerinddragelse.
Statskundskab	X		X	X	Kommunalvalg. lokaldemokrati

X: Centralt tema.

(x): Underordnet tema.

Som det er fremgået af den korte beskrivelse af samfundsforskning på området: e-governance i danske kommuner, er den af beskedent omfang både i forhold til, hvilke ressourcer kommunerne investerer på området (Andersen 2004 (s. 300) nævner, at kommunerne anvender godt og vel 6 milliarder kr. pr. år på overvejende interne ikt-løsninger og en række webservices), og ikke mindst i forhold til det omfang, digitaliseringen må forventes at få i årene fremover (jf. mål for projekt under den digitale taskforce nævnt ovenfor).

Det springer i øjnene, at forskningen de seneste år især har været fokuseret på de lokale, demokratiske muligheder, som antages potentielt at ligge i kommunernes anvendelse af ikt til information og til kommunikation med og mellem borgerne. Derimod er det store anvendelsesområde, der ligger i elektronisk selvbetjening, kun lidt belyst i forskningen. For både e-service og e-demokrati gælder endvidere, at fokus overvejende har været på forvaltningen og politikerne på rådhuset, og i mindre grad på institutionsniveau (skoler, børnehaver, ældrecentre mv.), hvor borgerne har den meste kontakt med kommunen.

3 **Borger-selvbetjening via nettet**

3.1 **Motivering af emnets relevans for kommunerne og borgerne**

Kommunerne leverer mange offentlige serviceydelser. Selvbetjening forventes af mange at ville kunne spare ressourcer på borgerbetjening i kommunerne og gøre det lettere for borgerne (24 timers adgang, ingen fysisk håndtering af blanketter, ingen ventetid ved telefonen, hurtig respons fra kommunen osv.). Et opslag på en dansk kommunes hjemmeside i dag (januar 2005) vil i næsten alle tilfælde afsløre flere services for selvbetjening inden for alle sektorområder. E-services kan fx være tilskud, meld flytning, skift læge, beregn boligstøtte, aflæs vandmåler, følg dit barns plads på ventelisten til en daginstitution mv. E-selvbetjening kan vedrøre informationer, forespørgsler, ansøgninger mv. via elektroniske blanketter, samt overførsel af penge.

I en udmelding fra den digitale taskforce fra februar 2004 fremgår det, at inden udgangen af 2006 er målet, at mindst 60% af alle offentlige myndigheder modtager mindst en fjerdedel af alle dokumenter fra borgere og virksomheder digitalt, jf. den digitale taskforce 2004.

KL foreslår, at der etableres en digital borgerportal, der er fælles for hele den offentlige sektor (KL's brev til FM 04.02.2005).

De potentielle fordele for kommunerne ved e-selvbetjening er, at der kan opnås ressourcebesparelse i form af mindsket personlig betjening af borgerne, og at papirhåndteringen kan reduceres eller helt falder bort til fordel for digital håndtering.

For borgerne er de potentielle fordele, at der er 24 timers adgang, at der kan spares tid ved, at besøg på eller telefonisk kontakt med kommunen undgås, og at der kommer en hurtigere respons. Er kommunen internt bundet sammen af it og med andre, eksterne leverandører og samarbejdspartnere, er det endvidere en fordel, at borgerne kan forvente mere sammenhængende serviceydelser.

Ulemper ved e-selvbetjening for borgerne er primært, at borgere, der ikke anvender computere eller ikke er koblet på nettet, er afskåret fra at benytte e-selvbetjening, samt at adgangen til personlig betjening må forventes at blive mindsket, i takt med at e-selvbetjening breder sig.

Endvidere kan det være en ulempe, at borgerne skal følge fastlagte procedurer og standarder. Ud fra en retssikkerhedsbetragtning er det et problem, at visse administrative processer bliver usynlige ved digitalisering, idet tidligere dokumenter i en sag ikke kan genkendes. Det har givet anledning til sager for Ombudsmanden (oplyst af Jytte Møller Christensen, KL).

3.2 **Den aktuelle problematik i kommunerne**

Effektivitetsfordelen ved e-selvbetjening af serviceydelser skulle være klar for kommunerne. Det er derimod mindre klart, hvordan effektivitetsfordelene faktisk indløses. Er det sådan, at de arbejdsressourcer, der er mindre behov for, bliver sparet væk, eller anvendes til andre opgaver – altså effektivisering? Og hvis de anvendes til andre opgaver, er det så opgaver, der forbedrer kvaliteten af ydelser, eller omfanget? Det interessante er altså, om e-selvbetjeningen omsættes til øget kvalitet, til større omfang (mere af den samme ydelse), eller om den samme service ydes med færre ressourcer?

Om fordelene ved e-selvbetjening kan indhøstes, afhænger af, hvorvidt fremskreden kommunernes interne e-systemer hænger sammen i et integreret forløb. (Beynon-Davies and Martin 2004 redegør for erfaringer fra UK). Samt, ikke mindst, om kommunerne har foretaget ændringer i organisation og arbejdsgange i forbindelse med e-systemerne.

Borgernes kontakt med kommunen er langt hyppigere med institutionerne end med forvaltningen på rådhuset. Det er derfor vigtigt, at der på in-

stitutionsniveau etableres e-selvbetjening for brugerne. Institutionsniveauet er imidlertid, hvad angår den borgervendte kommunikation, mindre udviklet elektronisk set end forvaltningerne. Selvbetjening på institutionsniveau er fx onlinedebat for en skoleklasses forældre, til-/framelding til udflugter, beskeder til institutionen om sygdom, beskeder fra institutionen om særlige forhold den pågældende dag eller uge, indkaldelse til forældremøder, referater osv. Dog har institutioner som fx biblioteker og ældreplejen været tidligt ude med elektroniske løsninger på de administrative områder.

3.3 Den foreliggende forskning på området

Der er kun fundet lidt forskning om e-selvbetjening af kommunale serviceydelser. De undersøgelser, der foreligger, er overvejende beskrivende undersøgelser om udbredelse af digitale serviceydelser og omfanget af borgernes brug heraf. Den nyeste af slagsen er DS 2004, som på grundlag af en landsdækkende survey fra 2003 til såvel borgere som kommuner beskriver udbredelsen og brugen af selvbetjeningssystemer.

Heraf fremgår bl.a., at fuld e-selvbetjeningsløsning eksisterer for over 33% af kommunerne med hensyn til anmeldelse af flytning, digitale biblioteksydelser og måleraflæsning mv.

En undersøgelse fra DI viser, at der stadig er et stort uudnyttet potentiale for digitalisering af kontakten mellem den offentlige sektor og virksomhederne. Hvor godt 80% af virksomhederne anvender selvbetjeningsløsninger ved private udbydere af netsteder (primært brug af internetbank), er det tilsvarende tal for brug af offentlige udbydere 28%.

Forskellen på kommunernes niveau for digitalisering afspejler sig også i kommunernes it-strategier. Det viser sig her, at der er meget markant forskel på henholdsvis små og store kommuner. Ni ud af ti store kommuner med over 45.000 indbyggere har en ajourført it-strategi, mens dette kun gør sig gældende for halvdelen af kommunerne med under 25.000 indbyggere. Undersøgelsen viser endvidere, at større kommuner i langt højere grad fokuserer på at udvikle strategier for borger- og virksomhedsservice samt elektronisk indkøb, mens de mindste kommuner med under 15.000 indbyggere i højere grad fokuserer it-strategien på retningslinjer for borgerhenvendelse og telefoni.

Disse resultater peger på, at med de større kommuner som følge af strukturreformen må man forvente, at satsningen på at etablere e-selvbetjening vil blive forstærket. Andre har imidlertid peget på, at der kan være en risiko for, at de nye storkommuner i sammenlægningsfasen vil have nok at gøre med at sikre driften på de allerede etablerede systemer med den konsekvens, at udvikling på området udskydes (Andersen 2005).

Fra et casestudie af en omegnskommune nord for København fremgik det, at 24% af de borgere, der havde adgang til internettet, brugte e-selvbetjening på kommunens hjemmeside månedligt eller tiere. Undersøgelsen fandt sted marts-april 2003 (Olsen et al. 2004, s. 79).

I en nyere survey fra en østjysk kommune fandtes lignende resultater, men på et lidt højere niveau (Hoff og Marckmann 2004, s. 64). Undersøgelsen blev gennemført november-december 2003.

Ifølge en undersøgelse foretaget fra Institut for Informatik ved Handelshøjskolen er de kommunale netsteder gennemgående længere fremme end de statslige styrelser, nævn og råd (Andersen 2004). De er bedre til at informere og tilbyder langt flere selvbetjeningsmuligheder. Dog kritiseres kommunerne for at lade digitaliseringen gå uden om de kommunale institutioner. I den forstand kan der siges at være belæg for den rettede kritik, men i samme åndedrag bør man stille spørgsmålet om, hvilket behov der er for digital kontakt mellem borgere og kommunale institutioner. Der synes endvidere at være en umiddelbar logik i digitaliseringsprocessen i kommunerne, for hvis ikke rådhuset fungerede digitalt og kunne håndtere sager elektronisk, ville det være svært at drage fordel af digital borgerbetjening i institutionerne. Måske skal digitaliseringen af kommunernes institutioner ses som et led i en lokal udviklingsdynamik, der først er ved at tage fat nu, hvor kommunerne i høj grad er blevet digitale og ikke som en forbigåelse af det institutionelle niveau (Christensen in press).

Som led i et casestudie af Søllerød Kommune blev institutionsniveauet belyst. Undersøgelsen, som fandt sted i 2003, viste bl.a., at kommunens hjemmeside har nået et højt modenhedsniveau, og stort set al sagsbehandling foregår digitalt. Der arbejdes målrettet med at koble institutionerne på både intra- og internettet. Denne udvikling har betydning i form af bedre informationsudveksling internt i kommunen og mellem kommunen og institutionerne. Kommunikationen er blevet tættere og mere direkte, både

imellem og på tværs af det politiske, centraladministrative og institutionelle niveau. Det har medført et generelt højnet informationsniveau blandt kommunens ansatte på alle niveauer. For borgerne betyder den digitale udvikling en udvidelse af den kommunale service, idet de nu kan kontakte kommunen digitalt, uanset hvor og hvornår de oplever behov for det. Analyser viste, at der er en spillovereffekt i forhold til brugen af institutionsnetstederne og kommunens hjemmeside søllerød.dk. De borgere, der har prøvet at anvende en institutionshjemmeside, anvender i højere grad kommunens hjemmeside og de informationer og servicetilbud, der er tilgængelige her. Det viser sig, at fire ud af fem borgere, der har anvendt en institutionshjemmeside, også besøger kommunens hjemmeside. Dette er et interessant resultat i den forstand, at en institutions netsted synes at udgøre et forum, der appellerer til borgere, der ellers ikke har oplevet behov for at henvende sig digitalt til kommunen (Christensen in press).

3.4 **Forslag til fokuspunkter for akf's forskning på delområdet: e-selvbetjening**

Forekomsten af forskellige typer af digitale serviceydelser og deres udbredelse i kommunerne er belyst i DS 2004, s. 73ff. Her kortlægges udbredelsen af digitale blanketter, materialebestillinger og fuld selvbetjeningsløsning med elektronisk afgørelse. Her belyses også befolkningens brug af internettet i det hele taget, herunder brug af offentlige netsider, men denne brug er kun nødtørftigt belyst (DS 2004, s. 34 ff).

Der er brug for en nærmere begrebsafklaring af »e-selvbetjening«. Umiddelbart opfattes det, som at borgeren kan bestille eller ansøge elektronisk, men man kan også e-betjene sig selv med information, der kan have stor værdi for borgeren, fx let og hurtig adgang til relevant lovgivning.

De kendte succesområder knytter sig til den relativt enkle (fra borgernes side) selvbetjening, som fx at bestille materialer på bibliotekerne. Derimod er der mindre viden om e-selvbetjening på mere sammensatte emneområder.

Et fokuspunkt for forskningen kunne derfor være, hvordan borgerne benytter e-selvbetjening i mere komplicerede sager, fx til rådgivning på sundheds- og socialområdet. Hvilken brug af e-services tegner de aktive brugere sig for? Hvordan kombinerer borgerne/brugerne anvendelsen af e-services med personlig kontakt med kommunen? Bliver borgerne »empowered«? Hvilken viden indhenter brugerne via nettet, som fx anvendes i relation til kommunens institutioner og sagsbehandlere? Er der tale om, at borgernes anvendelse af nettet i komplicerede sager er med til at ændre relationen mellem kommune og borger/bruger? Og hvilken nytte har brugerne af deres anvendelse af e-services i sådanne tilfælde? Der er således ikke tale om, at e-selvbetjening fordrer, at hele sagsbehandlingsprocessen digitaliseres.

En problematik er her, om borgernes fysiske og telefoniske henvendelsesmønstre ændrer sig med de elektroniske muligheder – erstatter de elektroniske henvendelser de traditionelle, eller sker der en supplerings?

Et andet fokuspunkt retter sig mod konsekvenserne indadtil i kommunen af en øget borgeranvendelse af e-services i komplicerede sager. Er anvendelsen med til at højne niveauet i sagsbehandlingen, fordi borgeren er bedre forberedt, har mere forhåndsviden etc.? Eller er der tale om, at brugerens krav bliver urealistiske set fra kommunens side, således at samarbejde om en acceptabel løsning for begge erstattes af for begge parter belastende forhandlinger? Påvirkes forholdet mellem forskellige professioner og afdelinger i den kommunale forvaltning og dens institutioner? Vil der ske det, at den tidligere tavse viden bliver formuleret skriftligt? eller er der tale om, at medarbejderne bliver tilbageholdne med at udtrykke sig på skrift, når der er mulighed for, at dokumenterne bliver tilgængelige for mange persongrupper? Er der dermed risiko for, at mange informationer går tabt, og at videndeling vanskeliggøres?

Et tredje fokuspunkt retter sig mod den almindelige anvendelse af e-services. Her viser undersøgelser (fx DS 2004, s. 89), at kommunen især opnår ressourcebesparelser ved e-selvbetjening, når der foretages ændringer i arbejdsgange og kompetencefordeling i forbindelse med digitaliseringsprojekter. Det kunne være interessant at belyse, hvilke typer af ændringer og ændringsprocesser der især muliggør, at kommunerne kan indhøste besparelser ved e-selvbetjening.

Fx kunne man belyse, om frigørelsen af ressourcer er betinget af, at kommunen i forvejen har digitaliseret sine arbejdsgange og således er i stand til at høste fordelene? Om frigørelsen af ressourcer er betinget af, at personalet ikke føler sig truet af fyring, men har fået tilbudt alternative opgaver? Men det er antageligt langt mere indviklet. Digitalisering af arbejdsgange fører ikke nødvendigvis til, at der indhøstes rationaliseringsfordele. Der er ingen lineær sammenhæng. Der skal et betydeligt ledelsesinitiativ til at høste fordelene, ligesom digitaliseringen kan avle nye jobfunktioner, der sluger de i første omgang indsparede ressourcer.

Et fjerde fokuspunkt for forskningen kunne være at analysere sammenhængen i serviceydelser, som evt. kan komme fra flere afdelinger i én kommune og fra flere forskellige organisationer – private og frivillige – hvordan er sammenhængen mellem flere serviceleverandører blevet ændret via ikt? Hvordan påvirker ikt selve designet og koordineringen af flere leverandører?

4 Videndeling via ikt

4.1 Motivering af emnets relevans for kommunerne og borgerne

Videndeling er blevet sat højt på dagsordenen såvel i den private som den offentlige sektor i de seneste år. Baggrunden er, at udnyttelsen af viden og informationer¹ er en afgørende faktor, når det gælder både effektivitet og kvalitet i produktionen af produkter og serviceydelser. Udnyttelsen af eksisterende viden og informationer kan medvirke til, at opgaver bliver løst hurtigere og rigtigere, hvilket er afgørende for, at virksomheder kan klare sig i den globale konkurrence, og opgaverne i den offentlige sektor kan løses bedst muligt inden for de politiske og økonomiske rammer, der udstikkes. Men hvad er så videndeling?

Videndeling handler om »at identificere allerede eksisterende og tilgængelig viden, for derefter at overføre, anvende – og eventuelt lagre – denne viden til at løse konkrete aktiviteter hurtigere, bedre og mere sikkert end de ellers ville være blevet løst« ifølge Peter Holdt Christensen (2004 s. 26). Definitionen kan selvfølgelig diskuteres og bør udvides til også at pointere det samarbejdende aspekt og indeholde skabelse af ny viden gennem nye kombinationer af informationer og viden, samt videnkultur (Christiansen og Andersen 2002). I denne sammenhæng peger definitionen dog klart på grundlæggende processer i videndeling, hvor ikt kan spille en afgørende rolle for kommunernes administration og produktion af sagsbehandling og serviceydelser til borgerne.

Deling af viden reguleres på mange måder gennem lovgivning og praktiseres gennem opbygning af rutiner og institutioner, fx er der opbyg-

get samfundsmæssige institutioner med det primære formål at skabe mer-viden (fx universiteter) og andre med det primære formål at omsætte viden til praktisk nytte (fx Teknologisk Institut, videncentre, formidlingscentre m.fl.). Videndeling er således til dels institutionaliseret og organiseret ud fra ideale målsætninger om at udvikle, dernæst formidle og i sidste ende at anvende den samfundsmæssige viden i praksis.

Traditionelt har videndeling været tænkt som en kæde af formidlingsled mellem producenter af viden og brugere af viden. Denne tanke har fået konkurrence af tanken om, at videndeling finder sted i netværk mellem mange aktører, hvor rollerne som henholdsvis producent, formidler og praktisk bruger af viden ikke ligger fast, men veksler fra situation til situation. Dette skifte er sket i sammenhæng med, at opfattelsen af viden er udvidet til at inkludere mange forskellige former for viden (fx teoretisk, praktisk og tavs viden) og en bred vifte af videnshavere fra forskere til praktikere.

Når vi ser på de mange former for videndeling, der finder sted i kommunerne, er der tale om, at videndeling knytter sig til såvel de interne relationer mellem fagfolk som eksterne relationer mellem fagfolk og videninstitutioner. Pointen er, at man udnytter eksisterende viden (Christensen 2004), hvilket dog også kan udvikle sig til nye indsigter, gennem kombinationer af eksisterende viden. Hvad enten der er tale om intern videndeling i kommunerne, eller om der er tale om, at kommunale medarbejdere skal hente eller udvikle viden fra eksterne kilder, så er ikt et særdeles relevant værktøj til videndeling. Udviklingen af ikt har givet grundlag for nye effektive måder at lagre, genfinde, udveksle og kombinere informationer og viden mellem mennesker på, i og uden for organisationer. Udviklingen af ikt og internettet, eller bare nettet, er meget kompleks og karakteriseres på følgende måde af »internetforskeren« Niels Ole Finnemann:

»Nettet tilføjer – med sammenknytningen af mange computere i et åbent netværk – først og fremmest en række kommunikative dimensioner. Det kan bruges til privat og offentlig kommunikation, en-til-en, nogle-til-nogle, en-til-mange, mange-til-en, men derigennem åbnes samtidig den enkeltes adgang til et uhyre omfattende vidensreservoir, der savner historisk sidestykke. Internettet er således et globalt distribueret, elektronisk

integreret kommunikationsmedie og videnarkiv» (Finnemann 2004 s. 124).

At deling af informationer og viden er teknologisk muligt, er dog kun en af mange forudsætninger, der skal opfyldes, førend det sker i praksis og får betydning inden for forskellige dele af samfundet. Der er fx en lang række hensyn til beskyttelse af personer, organisationer og virksomheder, der fordrer regulering af, hvilke typer af informationer og viden der må lagres digitalt, og hvem der må få adgang hertil. Disse hensyn udgør en del af mange væsentlige udfordringer i kommunernes arbejde med deres generelle videndeling, samt ikke mindst når det gælder videndeling om kommunens borgere, brugere og virksomheder via ikt².

4.2 **Den aktuelle problematik for videndeling i kommunerne**

ikt har store potentialer, når det gælder kommunernes opgaver med at skabe, gemme, finde og bruge informationer og viden i deres arbejde, der kan være knyttet til rollerne som henholdsvis myndighed, rådgiver eller producent af service.

Kommunerne har mange forskellige informationer og en del viden om borgerne, der fx knytter sig til skatteforhold, sociale forhold, institutioner, folkeregistre mv. Herudover udvikles der informationer og viden, når borgere eller virksomheder møder kommunerne i forbindelse med konkrete sager, der skal løses. Skabelsen af kontakter og udveksling af informationer og viden kan finde sted på utallige måder såsom personlige møder, telefonsamtaler, brevveksling mv., som tilsammen danner grundlag for kommunernes opsamling af informationer og viden i konkrete sager. Det er kommunernes medarbejdere, der fastholder information og viden i de enkelte sager, og der vil i stigende grad blive tale om, at medarbejderne skal repræsentere informationer og viden gennem deres brug af ikt.

Umiddelbart skulle forskellene ved at bruge ikt i dette arbejde være overskuelige, idet det jo blot handler om at bruge en ny skriveteknik, men forandringerne er faktisk større og mere vidtrækkende end som så. Hvis det

forventes, at informationer og oplysninger skal være tilgængelige via ikt for andre end den enkelte medarbejder, der arbejder med sagen, så får skabelsen af information og viden et andet perspektiv, end det er tilfældet, hvis det alene er en selv eller egne fagfæller, man som medarbejder skriver til. Repræsentationen af informationer og viden skal således foretages i en form, så andre kommunale medarbejdere kan søge relevante informationer og viden, såvel inden for egen kommune som i visse tilfælde mellem forskellige kommuner. Det betyder samtidig, at medarbejderne, der udarbejder den primære repræsentation af informationer og viden, skal gøre det i bevidstheden om, at kolleger, ledelse og måske endda borgere og virksomheder kan søge indsigt heri. ikt kan således principielt gøre det lettere for borgere og virksomheder at få adgang til at følge med i egne sager, hvilket vi sætter fokus på i afsnittet »Inddragelse i egne sager via ikt«.

ikt kan bidrage til at give kommunale medarbejdere lettere adgang til informationer og viden, som de selv eller andre har skabt og gemt i en søgbar form, hvilket kan have nogle praktiske fordele og potentielt give grundlag for bedre sagsbehandling og service. Ved at kunne genbruge og kombinere allerede eksisterende informationer og viden kan der spares tid og ressourcer hos den enkelte medarbejder og hos borgere og virksomheder, der ikke skal reproducere de samme svar, hver gang de henvender sig til kommunen. Der er således potentiale til, at kvaliteten af den kommunale sagsbehandling kan forbedres, idet vurderinger og analyser i de enkelte sager kan gennemføres på et mere informeret grundlag og dermed påvirke de tre dimensioner af kvalitet: 1) Den organisatoriske, 2) den faglige og 3) den erfarede (Rieper 2004). En mulig fare er, at eksisterende oplysninger tillægges for stor betydning i forhold til at indhente nye opdaterede informationer og viden i konkrete sager.

4.3 **Den foreliggende forskning og udvikling inden for videndeling**

Der foreligger ikke meget dansk forskning på området, når det specifikt gælder videndeling via ikt i den offentlige sektor. Til gengæld har der gennem de seneste år været stor aktivitet, når det gælder udvikling og im-

plementering af it i de kommunale forvaltninger, hvor hovedmålet har været at indløse rationaliseringsgevinster i såvel det interne forvaltningsarbejde som i relationerne til borgere og brugere af kommunale ydelser.

Et spring i indførelsen af it i kommunerne er indførelsen af ESDH (Elektronisk Sags- og Dokument Håndtering), der tjener som arkivskab for administrative data og procedurer. Informationer og viden kan gøres tilgængelige på tværs af de kommunale forvaltninger, hvilket danner det tekniske grundlag for videndeling. Men ESDH er ikke produktionsunderstøttende, dvs. det er ikke et sagsbehandlingssystem. I forhold til indførelsen af ESDH har KL's kontor for Administration og it påtaget sig rollen som »virtuel bibliotekar« over for kommunerne, når det gælder ESDH. Kontoret har oprettet en samling af links, der vedrører dette emne, og kommenteret deres indhold, så viden og erfaringer deles mellem kommunerne (KL 2004). Hvor ESDH i udgangspunktet er tænkt og udviklet ud fra behovene i de enkelte kommuner, så fokusere FESD-projektet (Fællesoffentligt Elektronisk Sags- og Dokumenthåndtering) på at sikre fælles tekniske standarder for sådanne ESDH-systemerne, som på den ene side sikrer, at det er de bedste og billigste ESDH-løsninger, der vælges, og på den anden side sikrer muligheder for at udveksle data på tværs af systemerne og dermed på tværs af institutioner, forvaltninger og myndigheder i den offentlige sektor. FESD-projektet under Projekt Digital Forvaltning er blevet positivt evalueret af PA Consulting Group (2005).

Den tekniske side af forudsætningerne for at udvikle videndeling er således under udvikling, og sideløbende hermed udvikles forskellige former for processuelle styringsværktøjer, som angiver såvel generelle som specifikke forskrifter for »god sagsbehandling« (www.social.dk) fx »Metodevejen – et læringshæfte. Refleksioner og forslag fra Projekt Socialforvaltning 2000« (Socialministeriet 2000a) og »Vejledning om metode til god sagsbehandling på førtidspensionsområdet« (Socialministeriet 2000b). Elementerne i »god sagsbehandling« kan i et vist omfang spille sammen med anvendelsen af it, idet fastholdelse i fastlagte procedurer og inddragelse af relevante informationer og viden kan understøttes af it, hvilket der aktuelt arbejdes med på bl.a. handicapområdet, ældreområdet og børneområdet.

På de enkelte fag- og sagsområder er det nødvendigt at udvikle og implementere fagmoduler til ESDH og specifikke forskrifter for god sagsbehandling på det pågældende område. Et af de første områder, hvor der blev udviklet en forløber for et fagmodul, var på ældreområdet, hvor projektet »Fælles sprog« dannede ramme for udviklingen af en fælles terminologi og fremgangsmåde for tildelingen af ydelser til ældre og mennesker med handicap (<http://www.kl.dk/28/>).

»Fælles sprog« eller en vis grad af fælles begrebsdannelse og strukturering af informationer og viden er en af forudsætningerne for struktureret videndeling i kommunerne, via ikt. Ikt giver dog også muligheder for andre typer af informationssøgning og genfinding, der ikke forudsætter, at informationer og viden struktureres stramt, idet ikt også giver muligheder for at søge i ustruktureret information og viden via ord, tal og sætninger m.m. Fordelene ved at arbejde med en laverer grad af forstrukturering af informationerne knytter sig til, at formulering og det faglige valg af relevante informationer bliver knyttet tættere til den enkelte sag, fagperson og bruger, hvilket kan være meget fagligt motiverende og give større ejerskab til skabelsen af informationer og viden. Ulempen er, at det bliver mere kompliceret at få struktureret viden og informationer, men netop ikt har potentialer, når det gælder om at søge i komplekse informationer, hvorfor det bør overvejes at sættes aktiviteter (udvikling og forskning) i gang på dette felt.

Udviklingen og integrationen af ikt til struktureret funktions- og vidensstyring finder sted på en række områder fx i form af arbejdsevneметoden (Arbejdsmarkedsstyrelsen), funktionsevneметoden (Hjælpemiddel-instituttet) og it-værktøjer til sagsbehandlingen af udsatte børn og unge (Projekt Digital Forvaltning).

4.4 **Forslag til fokuspunkter for akf's forskning på delområdet**

Kommuner har både relationer til borgere og virksomheder som myndighed, rådgiver og producent af service. For at leve bedst muligt op til opgaverne, der knytter sig til disse forskellige roller, har kommunerne brug

for at udnytte deres vidensressourcer bedst muligt, såvel ud fra et økonomisk som et kvalitetsmæssigt perspektiv. Digitalisering kan være en af vejene hertil, under hensyn til at kommunernes handlerum og muligheder for digital videndeling bl.a. defineres gennem kommunernes juridiske, teknologiske, økonomiske, organisatoriske og kulturelle rammer. Hertil skal lægges, at de store faglige udfordringer, som kommunerne står overfor, når informationer og viden skal lagres på nye måder og med videndeling for øje. De faglige udfordringer består i at håndtere både hardware (den teknologiske side), software (den programmæssige side), »orgware« (den organisatoriske side) og »knowware« den vidensmæssige side, hvor det faglige indhold skal integreres i brugen af it. I denne sammenhæng sætter vi særligt fokus på de faglige aspekter af kommunernes interne videndeling ved brug af it, idet vi i særlig grad vurderer, at disse aspekter har brug for at blive analyseret og udviklet i de kommende år.

Det nye er, at it kan nedbryde barrierer for hurtig søgning og udveksling af digitalt lagrede informationer og viden. Det er derfor et interessant spørgsmål, om den digitale repræsentation af informationer og viden kombineret med den øgede tilgængelighed hertil (for kolleger, borgere, virksomheder og ledere) vil påvirke kvaliteten af informationer (relevans, gyldighed, pålidelighed, forståelighed mv.) og viden, som skabes i kommunernes sagsbehandling, rådgivning og serviceproduktion. Ved at informationer og viden præsenteres med henblik på at være åben og tilgængelig for alle relevante parter i konkrete sager, vil der antagelig ske en eksplicitering af »tavs viden«, som er meget afgørende for kvaliteten i mange sager og ligger til grund for fx handleplaner og vigtige beslutninger (Christiansen 2002). En hypotese er således, at kvaliteten stiger, idet medarbejderne bliver nødt til at skrive mere forståeligt og relevant, når de arbejder med bevidstheden om, at der er andre, der også skal bruge de pågældende oplysninger. En anden, modsatrettet, hypotese er, at medarbejderne i højere grad producerer informationer og viden som legitimerende handlinger, der skal sikre, at de har »ryggen fri«, hvis de skulle blive kontrolleret. En tredje plausibel hypotese er, at it vil bidrage til og styrke anvendelsen af viden fra eksterne kilder, som tidligere ikke blev inddraget i det faglige arbejde, idet barriererne for at indhente viden fra videns- og forskningscentre af enhver slags bliver færre med den udvidede brug af it. Der kan rejses det

spørgsmål, om videndeling via ikt bidrager til at »autorisere« eller gyldiggøre bestemte former for viden og undertrykke andre former. Endelig er det relevant at opstille en fjerde hypotese om, at ledelsesinformationen styrkes i den forstand, at »informations- og videnstrømmen«, der skabes gennem brugen af ikt, kan give et mere realistisk og reelt grundlag for ledelse, herunder økonomistyring.

Vi foreslår derfor at sætte fokus på:

- Medarbejdernes produktion og brug af information og viden via ikt.
Hovedspørgsmålet er, om der sker ændringer (og i givet fald, hvilke?) i medarbejdernes produktion og deling af informationer og viden, når ikt i stigende grad indføres som repræsentations-, lagrings- og indsamlingsmedie i forhold til sagsbehandling, rådgivning, serviceydelser og faglige udvikling?
- Ledernes »nye handlerum«, der skabes af udvidet ledelsesinformation via ikt.
Hovedspørgsmålet er, om lederne i den offentlige sektor forbedrer deres ledelsesgrundlag på baggrund af information og viden, der skabes ved hjælp af ikt?
- Ledere og medarbejders brug af viden fra eksterne kilder, såsom: Leverandører, andre kommunale forvaltninger og institutioner, videns- og forskningscentre, frivillige organisationer mv.
Hovedspørgsmålet er, om ledere og medarbejdere i den offentlige sektor udvider og forbedrer deres indhentning af information og viden fra eksterne kilder og aktører, der gøres lettere tilgængelige ved hjælp af ikt?
- Med adgangen til informationer og viden via internettet for såvel medarbejdere og borgere er der opstået et nyt behov for at regulere og kontrollere gyldigheden af informationer og viden. Spørgsmålet er, hvordan ledere og medarbejdere kan håndtere kravet om at udvælge gyldig information og viden i den uoverskuelige mængde, der er tilgængelig. Et af midlerne til at regulere og autorisere strømmen af nye informationer og viden er intranet. Spørgsmålet er imidlertid, om intranettet er velegnet til at håndtere problemstillingen, eller der er tale om kommunerne »lukker af« for righoldige og relevante kilder til viden og information i omverdenen?

5 Inddragelse i egne sager via ikt

5.1 Motivering af emnets relevans for kommunerne og borgerne

Inddragelse af borgere/brugere og virksomheder har været i fokus og på den politiske dagsorden i en årrække, hvor der er skabt bred konsensus om, at indsigt, inddragelse og aktiv medvirken er et ideal for samspillet mellem offentlige myndigheder og borgere. Som et konkret resultat af den udbredte politiske konsensus omkring det værdifulde i at inddrage borgere og brugere i egne sager, er der vedtaget lovgivning, som afstikker de juridiske rammer for inddragelse af borgere og brugere. Fx indeholder retssikkerhedsloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven regler for, hvordan kommuner og amtskommuner skal behandle sociale sager og inddrage borgerne heri. Forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder for hele den offentlige forvaltning, mens retssikkerhedsloven gælder for sagsbehandling inden for det sociale område. Herudover skal der tages hensyn til god forvaltningsskik, som der fx findes eksempler på i vejledningen til retssikkerhedsloven (Socialministeriet 2000).

Retssikkerhedslovens §4 betegnes som en lovfæstelse af dialogprincippet, idet det fremhæves, at en grundlæggende forudsætning for medindflydelse er en god dialog og en åben og gennemsænkkelig beslutningsproces. Heri ligger, at borgeren skal vide, at hans/hendes synspunkter indgår i vurderingen, og herefter på en klar og forståelig måde får en forklaring på, hvorfor afgørelsen falder ud, som det nu er tilfældet. Omhyggeligt begrundede faglige vurderinger er et godt middel til at undgå uklarhed og usik-

kerhed og er med til at gøre det klart, hvad sagens kerne er, især hvis borger og sagsbehandler har en forskellig opfattelse af forholdene.

Denne udvikling modsvarer, at borgerne gennem de seneste årtier er blevet mindre autoritetstro og i stigende grad forventer at blive taget med på råd og blive behandlet ligeværdigt i deres relationer til andre, herunder offentlige myndigheder og kommunale institutioner. Borgerne vil i væsentligt omfang tages med på råd og samtidig have muligheder for at vælge mellem forskellige tilbud som brugere af kommunale ydelser (Hirschman 1970). Kommunerne møder således aktive borgere og brugere, som forventer dialog, forhandling og valgmuligheder. Kommunerne arbejder derfor med at udvikle kompetencer til at møde nutidens borgere og brugere. Kommunerne arbejder derfor bl.a. med at udvikle og gennemføre borger- og brugerundersøgelser (KL 2003, Finansministeriet 2002), der kan bidrage til at justerer kommunernes arbejde i retning mod borgernes ønsker.

Og hvad har udviklingen i forhold til borger- og brugerinddragelse så at gøre med ikt?

ikt er blevet interessant som et særdeles relevant medie for udbygningen af deliberativ kommunikation mellem på den ene side sagsbehandlere og andre kommunale medarbejdere og på den anden side borgere og brugere. ikt indeholder således en mulighedsstruktur, der gør det muligt at forbedre parternes muligheder for at dele informationer og viden med hinanden i gennemskuelige, kontinuerte og åbne processer (Hutchby 2001).

5.2 **Den aktuelle problematik for borgernes inddragelse i egne sager i kommunerne**

Der er, som nævnt ovenfor, sat en række mål for inddragelse af borgere og brugere i deres egne sager, som er udmøntet i lovgivning og »blot« mangler at blive implementeret fuldt ud i den praktiske hverdag. Hverdagen i kommunale forvaltninger, institutioner og virksomheder er kompleks, og forholdet mellem myndigheder og institutioner har meget varierende rammer og indhold. For at illustrere kompleksiteten vil vi blot nævne, at borgere fx kommer i kontakt med en eller flere sagsbehandlere i socialforvaltningen, som der skal etableres samspil med i konkrete sager.

Der kan fx være tale om, at en borger har kontakt med flere sagsbehandlere samtidig, fordi borgeren har et komplekst problem, der involverer flere sagsbehandlere. Der kan også være tale om, at borgeren møder forskellige sagsbehandlere over tid på grund af personaleskift. I begge tilfælde kan konsekvensen for borgeren være, at han eller hun må gentage fremstillingen af sin sag over for flere sagsbehandlere adskillige gange. Her kan det være en fordel med videndeling og genbrug af viden gennem anvendelse af ikt, der har potentiale til at gøre det praktisk nemt at genfinde og genbruge eksisterende informationer og viden i konkrete sager. Det er samtidig vigtigt at fastholde opmærksomheden på, at møder og samarbejdsrelationer mellem borgere og sagsbehandler i væsentlig grad bygger på de personlige relationer, hvor der kan skabes tillid og tryghed eller det modsatte mellem parterne. Når man arbejder med at indføre ikt i de kommunale forvaltninger og institutioner, er det derfor vigtigt at være opmærksom på betydningen af disse personlige individuelle forudsætninger, som risikerer at blive sat over styr gennem udvidet brug af ikt. Man skal desuden være opmærksom på, at der for mange borgere kan være tale om en række møder med forskellige sagsbehandlere, hvis borgeren/familien har flere forskellige slags sociale problemer, og hvis socialforvaltningen har en specialiseret struktur med mange forskellige afdelinger med hver sine specialer. Også her har ikt en mulighed for at tilbyde overblik og gennemskuelighed i arbejdet med processer og relationer, hvilket kan få væsentlig indflydelse på de resultater, der opnås i konkrete sager.

Et aspekt af medindflydelse drejer sig om, at sagsbehandleren skal informere om de almindelige muligheder for at få hjælp efter den sociale lovgivning, om hvordan borgeren kan få indflydelse på sagsgangen, om ret til at få skriftlige begrundelser for afgørelserne, oplysninger om klagemuligheder og om den adgang, myndighederne har til at indhente oplysninger om borgerne. Dette sker ofte gennem forskellige medier såsom samtaler, brevvekslinger mv., men også her vil ikt have et væsentligt potentiale i forhold til at understøtte borger- og brugerinddragelse.

I pensionsloven, der trådte i kraft den 1. januar 2003, er der eksempler på implementering af borgerinddragelse. Borgeren vil i fremtiden have krav på, at hans/hendes opfattelse af forvaltningens faglige redegørelse skal fremgå af sagen, ligesom borgeren, inden der træffes afgørelse om før-

tidspension, skal have tilbud om i et møde at udtale sig over for den eller de personer, der skal træffe afgørelsen. Ikt er selvsagt ikke en forudsætning for, at disse mål kan opnås, men IKT tilbyder mulige løsninger, der kan fremme opnåelsen og kvaliteten i implementeringen af disse målsætninger.

Indførelsen af IKT må dog ikke behandles som en rose uden torne, idet udvekslingen af informationer og viden via IKT også indeholder en række kritiske problemstillinger i forhold til borgernes retssikkerhed og tryghed i forhold til anvendelse og udbredelse af personlige oplysninger.

I forbindelse med Teknologirådets projekt om privatlivets fred, der omhandlede indførelse af digital forvaltning, blev det konstateret, at ambitionen om at give borgerne indsigt i egne data ikke synes at blive prioriteret højt i kommunerne. Samtidig med at Teknologirådet lægger vægt på at sikre privatlivets fred i den offentlige forvaltning og dermed søger at undgå faldgruber såsom at overskride »need to know«-princippet, så kan rådets fokus på, hvordan privatlivets fred sikres i den digitale forvaltning, være et konstruktivt bidrag til den videre udvikling på dette område, såvel i den offentlige som den private sektor. Rådet pointerer derfor, at der er behov for en mere klar afvejning af på den ene side ønsket om at nyttiggøre oplysningerne om borgerne, og på den anden side målet om, at den enkelte bevarer kontrollen over egne data. I netværksbaserede IT-systemer, hvor data skal være tilgængelige flere steder, for at systemerne fungerer, opstår der konflikter med loven, som forudsætter en langt mere »træg« manuel udveksling af data i forbindelse med »registersamkøring«, anføres det. En øget mængde af data og deres frie flow rundt i systemerne øger således mulighederne for fejl, der gør det relativt vanskeligere at overholde kravene til sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred. En sammenhængende IT-infrastruktur og standardisering af data kan føre til »function creep« – at systemer og oplysning som var tiltænkt et formål med tiden vinder indpas til nye formål, som måske er i konflikt med den oprindelige intention. Grænserne for privatlivets fred flyttes – der udvikles nye holdninger til videregivelse af oplysninger (Teknologirådet 2004).

Det er i dette »farvand« mellem muligheder og risici, at implementeringen af IKT finder sted i kommunale forvaltninger og institutioner i disse år og derfor konstituerer et yderste relevant og vigtigt forskningsfelt med stor relevans for kommuner og borgere.

5.3 **Den foreliggende forskning og udvikling i borgernes inddragelse i egne sager via ikt**

På dette område finder der udvikling, forsøg og implementering sted i kommunerne, mens forskningen stort set er fraværende, når det gælder borgernes inddragelse i egne sager via ikt. Blandt de centrale aktører, der driver udviklingen frem på området i Danmark, er ud over udviklingskommunerne: KL, Den Digitale Taskforce og Teknologirådet.

Teknologirådet har gennemført en række undersøgelser, der peger på, at danskere har et nuanceret syn på, hvilke oplysninger de finder personfølsomme. Men de ønsker kontrol over de oplysninger, andre gemmer og bruger om dem. Vi ved noget om borgernes syn på sikkerhed, privacy og kontrol med egne data fra fire projekter gennemført af Teknologirådet. Her blev borgere inddraget i at vurdere: 1) borgerkort/chipkort (1993), 2) elektronisk selvbetjening i den kommunale forvaltning (1999), 3) Elektronisk overvågning (2000), og 4) Elektroniske patientjournaler, EPJ (2002). Vurderingen af såvel borgerkortet som EPJ er, at borgeren selv bør sidde med »nøglen« til at lukke op for de personlige oplysninger, og den nøgle kan meget vel være et elektronisk kort. Endvidere siger borgerne, at sikkerhed er vigtigt, men at det ikke må prioriteres på bekostning af fordelene ved elektronisk kommunikation – det skal være nemt og bekvemt (Teknologirådet 2004).

I marts 2004 lød startskuddet for PRIME-projektet – Privacy and Identity Management – der fokuserer på slutbrugeren og beskæftiger sig med såvel tekniske som ikke-tekniske aspekter af borgernes privatliv i relation til informationer via internettet. Visionen i PRIME-projektet er, at borgerne kan handle sikkert i »det digitale rum« og bevare kontrollen med deres private sfære (PRIME).

5.4 **Forslag til fokuspunkter for akf's forskning i borgernes inddragelse i egne sager**

Det er relevant og påkrævet at sætte forskningsmæssig fokus på borgernes og brugernes nye ikt-medierede relationer til kommunale forvaltninger og

institutioner. Hvad sker der ud fra borgernes og brugernes perspektiver, når kommunerne opbygger informations- og vidensbaser ved brug af ikt?

Hovedspørgsmålet er, om udviklingen i brugen af ikt fører til bedre borgerinddragelse og -medvirken eller til mere kontrol og fremmedgørelse?

Vi foreslår derfor at sætte fokus på:

- Deliberativ kommunikation mellem borgere/brugere og kommunale medarbejdere via ikt.

Hovedspørgsmålet er, om der sker ændringer (og i givet fald, hvilke?) i medarbejdernes inddragelse af borger og brugere i deres produktion og deling af informationer og viden, når ikt i stigende grad indføres som repræsentations-, lagrings- og indsamlingsmedie?

- Borgernes (med)produktion og brug af information og viden via ikt.
Hovedspørgsmålet er, om der sker ændringer (og i givet fald, hvilke?) i medarbejdernes produktion og deling af informationer og viden, når borgerne kan medvirke som henholdsvis (co)producenter og brugere af informationer og viden via ikt som repræsentations-, lagrings- og indsamlingsmedie?

- Borgernes indflydelse på egne sager via ikt.
Hovedspørgsmålet er, om borgerne får mere eller mindre indflydelse på processer og resultater i egne sager gennem anvendelse af ikt som repræsentations-, lagrings- og indsamlingsmedie af informationer og viden?

- Borgernes interesser, lyst og kompetencer til at få indblik i egne sager via ikt.

Hovedspørgsmålet er, om alle eller kun specifikke grupper af borgere synes, at ikt er et velegnet og brugbart medie til at give indsigt i egne sager?

6 Lokalt demokrati via ikt

6.1 Delområdet relevans for kommunerne og borgerne

Den hurtige udbredelse og brug af ikt de seneste 2-3 årtier er blevet ledsaget af mange visioner om løfterige forandringer. En vision har gået på, at ikt kan være med til at genoplive et hendøende lokalt demokrati (Olsen m.fl. 2002). Forhåbningen knytter sig til, at ikt giver lokale interessegrupper og bevægelser nye muligheder for at komme til orde i den offentlige debat ved at oprette netsteder om lokale emner og udgive digitale nyhedsbreve, bringe billeder etc. om lokale forhold og oprette onlinedebatfora. På den måde tilbyder ikt muligheder for at erstatte de henvisnende partiforeninger og den reducerede lokalpresse med nye offentlige platforme og medier. Kommunerne har, efterhånden som de får digitaliseret forvaltningerne, mulighed for, via ikt, at stille politisk relevant information til rådighed for borgerne, gøre politikerne mere tilgængelige for borgerne, og oprette virtuelle rum for offentlig meningsudveksling. Kort sagt giver ikt mulighed for en hidtil uhørt transparens i politik og forvaltning og giver nye betingelser for, at borgerne kan blive hørt og medvirke.

Den igangværende strukturreform, hvor antallet af danske kommuner bliver kraftigt reduceret, indebærer, at befolkningen får længere til politikerne. Selv om det ikke indebærer, at store kommuner er mindre demokratiske end små (Kjær og Mouritzen 2003), er der grund til at hæfte sig ved, at i de helt store kommuner (med over 50.000 indbyggere) er der formentlig en svækkelse af det lokale demokrati. ikt kan blive et middel til at mod-

virke denne svækkelse og føre til, at borger- og kommunekommunikationen kan foregå på nye præmisser.

6.2 Den foreliggende forskning på delområdet

Efter 2000 er den meste forskning i Danmark i lokalt e-demokrati foregået som projekter medfinansieret af forskningsprogrammet: Medier og demokrati i netværkssamfundet (modinet). Flere af de deltagende forskningsmiljøer var imidlertid allerede forskningsaktive på området, inden modinet blev igangsat, jf. afsnittet ovenfor om dansk samfundsforskning på området.

Der blev foretaget to danske litteraturstudier om empirisk forskning i e-demokrati (Olsen et al. 2002, samt et upubliceret fra 2004). Her følger en oversigt over nogle af de vigtigste resultater fra det sidste litteraturstudie (se tillæg med en oversigt over de gennemgåede studier):

- Studierne viser, at besøg på lokalpolitiske styrers netsteder i højere og højere grad er blevet almindeligt blandt borgere verden over, hvis vi ser bort fra det skarpe skel, der eksisterer mellem vestlige lande og de fleste udviklingslande i forhold til udviklingen af demokratiet. Den primære årsag til borgernes besøg på netsteder er informationssøgning og ikke i særlig høj grad et ønske om interaktion og dialog med politikere eller embedsfolk. Dette billede harmonerer med, at spredning af information stadig er den mest udbredte kommunikationsform på de lokalpolitiske styrers netsteder. Erfaringerne med interaktive kommunikationsmodeller stammer primært fra enkeltstående innovative cases, der dog synes at blive flere og flere.
- Selv om der ikke direkte bliver formuleret politikker for udviklingen af e-demokratiet, er der tegn på, at det er i stigende udvikling. Eksempler fra Skandinavien og andre europæiske lande beretter om innovativ anvendelse af internettet i forsøget på at styrke lokalt demokrati og borgerinddragelse. Resultaterne fra casestudier peger dog på, at borgernes interesse i at deltage i onlinedialog ikke er særlig stor. Men, som flere af forfatterne bemærker, netdemokratiet er dog stadig i sit spæde stadie (i.e. Grönlund 2003; Caldow 2002). Onlinedebat og aktiv deltagelse i det lokale demokrati er også en tilvænningsproces for bor-

gerne, der i de fleste lokalstyrer har været vænnet til blot at deltage, når de politiske repræsentanter skulle vælges.

- Repræsentanter fra de europæiske TeleCities peger på, at der kan være en spill-over mellem e-demokratiets udvikling og borgernes deltagelse. I Bologna mener man, at »succes afføder succes«, og hvis byrådet i højere grad lytter til borgerne, så vil de også deltage mere aktivt i lokale spørgsmål, og den øgede grad af deltagelse vil så afføde højere valgdeltagelse. 23 byer forventer, at netdemokratiet vil styrke de eksisterende demokratiske processer mere, end de vil erstatte dem med et nyt »direkte demokrati«. Flere byer mener endvidere, at netdemokratiet komplementerer mere end substituerer den eksisterende indirekte repræsentationsstruktur i de europæiske demokratier. Man oplever e-demokratiet som en ekstra dimension, idet virtuelle fora, hvor borgere kan diskutere og debattere politiske emner og føre en tovejsdialog med beslutningstagere, kan spille en væsentlig rolle som informationsgrundlag i de politiske processer samt i forhold til at skabe en relation mellem beslutningstagere og borgere, fx via live spørgetider med de politiske ledere (Kinder 2002).
- Nogle forfattere understreger også, at teknologien i sig selv ikke er en forandringsskaber, men blot et redskab – den er ikke en løsning, men en mulighed. Integration af internetbrug i traditionelle »offline«-redskaber, som de politiske styrer anvender som led i at give borgerne adgang til politisk information og mulighed for deltagelse i de politiske beslutningsprocesser, er nødvendig for, at brug af ikt kan bære frugt. Barriererne for at øge onlineborgerdeltagelse i politiske processer er kulturelle, konstitutionelle og organisationsbetonede – ikke tekniske (Clift 2003; Riley & Riley 2003). Et væsentligt budskab er således, at online muligheder for interaktion mellem borger og politiske autoriteter kun er én komponent blandt mange andre i de demokratiske processer.
- Hovedopfattelsen er den, at internettet vil understøtte de eksisterende demokratiske institutioner, men ikke på dramatisk vis forandrer demokratiet, som vi kender det (Kinder 2002; Riley & Riley 2003).

De nyeste danske forskningsresultater stammer fra studier af tre kommuner: en lille nordjysk (Hals Kommune), en mellemstor østjysk (Odder Kommune) og en stor omegnskommune til København (Søllerød Kommune). Studierne blev foretaget i perioden 2002-2004. Hovedresultaterne fra disse studier er ved at blive sammenfattet bl.a. i en antologi (Hoff et al. in press), og punkter herfra er allerede nævnt i afsnittet ovenfor om dansk samfundsforskning på området i hovedtræk.

I en antologi fra den danske magtudredning peges i konklusionsafsnittet på, at brugen af it i politiske og demokratiske processer har tvetydige konsekvenser (Hoff 2004).

Alt i alt må man sige, at forskningen på delområdet er præget af, at udviklingen i e-demokrati har fundet sted inden for en kort årrække, og at forskningen på området endnu er i sin vorden.

6.3 **Forslag til fokuspunkter for akf's forskning på delområdet**

Sammenlægning af kommunerne de kommende år betyder, at den fysiske afstand til rådhuset øges for borgerne, og at der er flere borgere per kommunalpolitiker. it kan være en mulighed for at kompensere for de nær-demokratiske mangler, som kommunalreformen må forventes at afstedkomme, i hvert fald i de helt store kommuner med over 50.000 indbyggere (jf. Kjær og Mouritzen 2003, s. 194). Spørgsmålet er, hvordan kommunerne vil indtænke demokratisk funktionalitet i de nye integrerede it-systemer. Efter KL's mening vil kommunerne have hovedfokus på at sikre sikker drift af it-systemerne af hensyn til borgerne (Djøfbladet nr. 02 2005, s. 21-22), og spørgsmålet er, om it-udviklingen til sikring af demokrati vil blive nedprioriteret.

Kommunale netsteder vil i forskelligt omfang have indlagt e-demokratiske muligheder. Spørgsmålet er, hvordan samspillet er mellem e-servicer og e-demokratiske muligheder på grænsefladen til borgerne. Henviser de forskellige funktionaliteter til hinanden, så borgernes brug af e-servicer giver opmærksomhed på – og brug af – e-demokratiske funktionaliteter?

E-demokratiske muligheder på institutionsniveau: som tidligere nævnt udgør institutionsniveauet (skoler, daginstitutioner, ældrecentre, hjemmeplejen etc.) den hyppigste kontaktflade for borgerne med kommunen. Der er bl.a. gennem brugerbestyrelser, råd ol. sikret en vis kollektiv brugerindflydelse på institutionsniveauet. Den borgervendte ikt-anvendelse på institutionsniveau er i sin spæde begyndelse, men der er eksempler på e-demokratiske muligheder. Det vil antagelig komme mere og mere (fx onlinedebatter, chat med bestyrelsesformand, diskussions- og høringsoplæg fra institutionen og fra brugerbestyrelser etc.). De første erfaringer med disse nye former bør indhentes og analyseres. En særlig problematik knytter sig til skolelederne. Hvordan indvirker ikt på elevdemokratiet på skolerne – og på de unges medvirken i beslutningsprocesser i lokalsamfundet i det hele taget? Danmark er en frontløberation, hvad demokratispil på computer angår – hvordan overfører de unge borgere deres erfaringer fra computerspillene til den virkelige verden? (Idé fra Jytte Møller Christensen, KL).

Den generelle problemstilling, som er blevet formuleret i tidligere forskning, er, hvordan ikt forholder sig til øvrige indflydelseskanaler: udgør ikt et supplement til eksisterende indflydelsesformer, eller erstatter e-demokratiske former tidligere former? Vil nyheder fra kommunen, høringsrunder, onlinedebatter betyde, at de lokale medier bringer mindre lokalpolitisk stof, at de fysiske borgermøder svinder ind etc.

En anden generel problemstilling er, om e-demokratiske muligheder inviterer nye borgergrupper til at forsøge at gøre deres indflydelse gældende, fx fordi deltagertærsklen er lavere end i det almindelige offentlige rum. Eller om det er de i forvejen velformulerede og politisk aktive, der nu får yderligere medier til deres tjeneste. Denne problemstilling har forskere omtalt som faren for, at der udvikles en »digital kløft« (Norris 2001), der deler befolkningen i dem, der kan følge med i den omfattende udvikling og brug af ikt, og dem, der ikke kan.

Endelig er der den mediepolitiske problematik om det forhold, at kommunen stiller nogle offentlige rum til rådighed på kommunens netsted. Men det er rum, som kommunen kontrollerer. Er afhængigheden et problem, når/hvis debatten i de traditionelle, organisatorisk uafhængige medi-

er reduceres til fordel politisk kommunikation og virtuelle offentlige rum, som kommunen kontrollerer?

7 Forslag til empiriske områder for forskningen

I dette kapitel vil vi pege på nogle empiriske områder for forskningen i e-governance i kommunerne. Der er tale om »udsatte børn og unge«, arbejdsmarkedsområdet (beskæftigelsesområdet) og skoleområdet.

Nedenfor motiveres kort områdernes relevans. Omtalen af de enkelte områder fylder meget forskelligt og afspejler vores arbejdsproces, men der er ikke tale om en prioritering.

De ovennævnte fokuspunkter for forskningen går på tværs af nedenstående empiriske områder.

7.1 Udsatte børn og unge

I dette afsnit argumenterer vi for, at området »Udsatte børn og unge« kan udgøre et relevant og perspektivrigt empirisk område, der kan danne praktisk udgangspunkt for akf's forskning inden for de nævnte fokuspunkter. Der er således tale om et område med stor samfundsmæssig betyngenhed, set ud fra både et menneskeligt og et økonomisk perspektiv. Der er desuden gennemført et grundlæggende forberedende arbejde i forhold til at udnytte it i den videre udvikling af kommunernes arbejde på dette komplekse arbejdsområde. Udviklingsarbejdet, der er gennemført af KL og Den Digitale Taskforce i samarbejde med en række kommuner (Den Digitale Taskforce 2004), betyder, at der i de kommende år kan indhøstes praktiske erfaringer med videndeling, inddragelse af borgerne i egne sager og selvbetjeningsløsninger. Området er således modent til empirisk forskning og samtidig et komplekst område, hvorfra det er muligt at

udvikle viden, der kan generaliseres til andre områder, hvor kommunerne arbejder med at integrere ikt i deres løsning af opgaver.

Set fra det menneskelige perspektiv er der bred politisk enighed om at hjælpe og støtte gruppen af udsatte børn og unge. Det er imidlertid et påtrængende problem, at der mangler viden om, hvilke effekter de forskellige offentlige indsatser og foranstaltninger har for de komplekse problemer, som udsatte børn og unge lever med (Christensen, 2002).

Når denne manglende viden sammenholdes med, at udgifterne til foranstaltningerne for gruppen har været stærkt stigende i de seneste år, så er det forståeligt, at der er skabt stor politisk opmærksomhed på området. Udgifterne til forebyggelse og anbringelse af børn steg således i perioden 1995-2002 med 35% og udgjorde i 2002 8,5 mia. kr. af det offentlige budget (Den Digitale Taskforce 2004). Hertil kan lægges, at anvendelse af ikt har en lang række perspektivrige potentialer i forhold til at løse problemer på dette område. Det er da også baggrunden for, at KL og Den Digitale Taskforce har iværksat projekter, der sigter mod at høste fordele gennem indførelse af digitale løsninger på dette område (Det Kommunale Digitaliseringsråd 2004 og Den Digitale Taskforce 2004). De fordele, som søges opnået gennem digitalisering på området, er:

1. Bedre ledelsesinformation til planlægning og styring af indsatserne,
2. bedre matchning af behov og tilbud,
3. integration af økonomiske og socialfaglige overvejelser,
4. mere systematik i sagsbehandlingen,
5. en mindre administrativ byrde for sagsbehandlerne og
6. nemmere tværgående samarbejde mellem offentlige myndigheder.

Der tilstræbes således bl.a. en øget videndeling på området. Derimod er e-selvbetjening og inddragelse i egne sager ikke nævnt som mulige fordele, men kan meget vel tænkes.

Med hensyn til e-selvbetjening kan det antages, at grundig information om kommunens støtte og praksis på området, herunder informationer om de enkelte institutioner, links til evaluativ information om forskellige foranstaltninger etc. kan være attraktiv for borgerne – og for sagsbehandlerne.

Med hensyn til inddragelse i egne sager kan det tænkes, at pårørendes muligheder for at følge sagen via nettet og let at kunne linke til lovgivning, procedurer etc. kan give større muligheder for indsigt og indflydelse på egen sag.

7.2 Skoleområdet

Skolerne er et af de store serviceområder med forældre i de aldersklasser, der er hyppige brugere af nettet. Mange kommuner udvikler intranet til kommunikation (og videndeling) i skolen internt og mellem skoler og forvaltning. De fleste skoler har i dag via institutionens hjemmeside tilbud til borgerne om informationer og kommunikation, og skolebestyrelser betjener sig af nettet. Resultater af evalueringer og eksamener gøres tilgængelige på nettet, og sammenligninger bliver let tilgængelige. Samarbejdet mellem skole og hjem vil i større udstrækning end hidtil blive netbaseret.

Hvilke konsekvenser vil den større brug af nettet til kommunikation mellem skole/forvaltning og borgere få for skolerne internt? Og for borgerne (forældre og elever)?

Der arbejdes fra centralt hold og lokalt med udvikling af en evalueringskultur i folkeskolerne, som bl.a. indebærer, at det i højere grad end tidligere bliver muligt for lærere og forældre (og elever) at følge med i udviklingen af elevernes færdigheder. Formidling af bl.a. testresultater vil kunne foregå elektronisk, og nettet vil antagelig få en stadig større betydning for udviklingen af en evalueringskultur, som også må skulle inddrage forældre og forvaltning/politikere.

Endelig er udviklingen af elevdemokratiet via ikt et relevant forskningsfelt, idet demokratisk og teknologisk innovation meget vel kan komme fra de unge i det læringsmiljø, som skolerne udgør.

7.3 Sundhedsområdet

I dette afsnit argumenterer vi for, at det er relevant at iværksætte forskning i e-governance på sundhedsområdet af mindst tre grunde. For det

første er det et område, hvor kommunerne i de kommende år, efter kommunalreformen, vil få en endnu større betydning, end de allerede har i dag. Kommunerne vil således få en styrket rolle i sundhedsvæsenet, når det gælder forebyggelse-, træning- og pleje, samt al genoptræning, der ikke foregår under sygehusindlæggelse. Brugen af it har et væsentligt potentiale i forhold til styring, ledelse og dialog med borgerne om de komplekse ydelser, der er tale om, når viden, information og aktiviteter skal koordineres mellem borgere, praktiserende læger, sygehuse og kommunale tilbud. Et afgørende aspekt i denne sammenhæng er også borgerinddragelse (patientinddragelse) og dermed rettighedsproblematikker, som bl.a. knytter sig til borgernes adgang til egne data i form af lægejournaler, sygeplejejournaler mv.

Et vigtigt aspekt af udviklingen på sundhedsområdet er også borgernes adgang til og anvendelse af informationer og viden via internettet om sundhedsspørgsmål fra kommunale, regionale og statslige hjemmesider samt fra patientforeninger og patientgrupper, der har indbyrdes e-kommunikation omkring bestemte sygdomme, behandlings- og genoptræningsmuligheder. Det er vigtigt at skabe viden om, hvordan udnyttelsen af it vil påvirke borgerne, når det gælder sundhed. Det er også vigtigt at få viden om, hvordan medarbejderne i kommunerne, regionerne og staten vil reagere på disse nye former for bearbejdning og udveksling af viden i det samlede sundhedssystem.

Der synes ikke at være tvivl om, at der vil blive stillet større krav til videndeling mellem forskellige professionsgrupper internt i kommunerne, og behandlere i sygehusvæsenet og på det såkaldt alternative og private behandlingsområde. Et af de store spørgsmål i denne sammenhæng er, hvilken rolle it kommer til at spille her, og hvilke konsekvenser udviklingen i e-governance får for borgere og medarbejderne i morgendagens sundhedsvæsen.

7.4 **Ældreområdet**

Kommunernes omsorgs- og serviceydelser på ældreområdet vil i de kommende år blive udviklet med bl.a. digitale løsninger. Man kan således høste de første erfaringer med elektroniske omsorgsjournaler i en række

kommuner. Med bærbare pc'er, vil omsorgs- og plejepersonalet antagelig også få udvidet deres opgaver til også at inkludere borgerservice, når de alligevel møder borgerne i deres eget hjem. Der er således muligheder for at kombinere personlige kontakter med digital borgerbetjening. Der er også risiko for, at digitale løsninger sættes i stedet for personlige kontakter, hvilket kan give problemer for visse grupper af ældre borgere. Spørgsmålet er, om kommunerne finder den rigtige balance i brugen af it på ældreområdet, så det undgås, at svage ældre henvises til digitale løsninger, som de ikke er i stand til at drage nytte af.

Bilag

Oversigt over gennemgået nyere forskning om e-demokrati

Forfatter	Titel	Datagrundlag	Empiri, år
Bogason, P. & M. Hegnsvad	Danish Good Local Governance: the Uses of ICT in Græsted-Gilleleje	Case description	-
Bogumil, Jörg & Hans-Josef Vogel	The »Citizens' Community« Arnsberg in Germany: Empowering and enabling citizens	Qualitative interviews with stakeholders: the four leaders of the parties in the local council, the mayor, the treasurer, one leading civil servant and the head of the staff council.	2001-2002
Brueckner, Allison	Michigan's Online Local Government – Networking Communities Through the Internet	Survey (see Posner 2002), web site assessments, survey among web-masters	2002
Caldow, Janet	e-Democracy: Putting down global roots	Case descriptions	-
Caldow, Janet	The Virtual Ballot Box: A survey of Digital Democracy in Europe	4506 legislators in fourteen European countries	1999
Clift, Steven	E-Government and Democracy – Representation and Citizen engagement in the Information Age	Case descriptions	-

Forfatter	Titel	Datagrundlag	Empiri, år
Colema, Stephen & John Gøtze	Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation	Case descriptions	-
Danmarks Statistik	Danske kommuners brug af it 2001	Surveyundersøgelse blandt samtlige af Danmarks 275 kommuner, 224 kommuner deltog i undersøgelsen, hvilket svarer til en svarprocent på 81. Undersøgelsen er repræsentativ i forhold til kommunernes størrelse	September 2001
Edminston, Kelly D.	State and Local E-Government – prospects and Challenges	Other academic material/research. NB: The article only briefly sets focus on the democracy perspective to e-Government	-
Grönlund, Åke	Emerging Electronic Infrastructures – Exploring Democratic Components	Four case studies in two cities in Sweden and two boroughs in Stockholm. The cases selected because of their primary focus on the interaction between citizens and politicians and making innovative use of IT. Data: web sites, project documentation, independent evaluation reports and personal interviews with key individuals	2000-2003
Gustavson, Peter	The order of e-democracy – Internet and Democracy in Swedish Local Governments	Case study of two Swedish municipalities. The case study takes a discourse perspective to reveal those structure of power that constitute and determine the IT and democracy activity. Document analysis and interviews with five officials and three politicians	-
Henry, Susan	Can remote Internet voting increase turnout?	Four surveys among almost 15.000 voters in Swindon Borough Council, UK. One preliminary to local elections, two during elections (one for internet voters and one for polling station voters) and one follow up survey for internet voters. Participation rates in pct.: 0 (107 citizens), 40 (11.404 citizens), 53 (470) and 77 (3.310 citizens)	2002
KMD	Frederiksberg ser e-valg som fremtiden	Case description	2003
Kuhn, Frank	Electronic Participation – exposé for an empirical study of electronic participation in the context of municipal websites in Baden-Württemberg, Germany	Undersøgelsen er endnu ikke gennemført	-

Forfatter	Titel	Datagrundlag	Empiri, år
Kinder, Tony	Vote early, vote often? Tele-democracy in European cities	Semi-structured questionnaire among 'TeleCities' members. The TeleCities represent cities in the EU most interested in tele-democracy. Therefore the sample includes comparatively 'advanced' cities rather than cities throughout Europe. Responses from 31 (62%) members representing 14 EU member states	October 2000
Larsen, Elena & Lee Rainie	Digital Town Hall: How the local officials use the Internet and the civic benefits they cite from dealing with constituents online	Survey among random sample of 2000 local elected officials from cities with populations greater than 10000. Responses was received from officials in 520 cities, the response rate being slightly over 25%. The respondents fairly closely mirrored the composition of the universe of municipal officials throughout the US	January-April 2002
Linaa Jensen, Jacob	Den digitale demokratiske dialog	Tre casestudier af netdebatter: dk.politik, nordpol.dk og Minnesota E-democracy. Undersøgelsen bygger på indholdsanalyser af debatterne samt tre surveys foretaget blandt debatternes deltagere. Svarprocenterne på surveyene var på omkring 30-35%	2001-2002
Macintosh, Ann	E-Forum E-democracy Work Group 4 – initial results	Case descriptions	-
Majgaard, Poul	Flere sender e-mail til kommunen	Case description	2003
Mellor, W. & V. Parr	Government Online – an international perspective	Survey on Government Online usage among app. 29.000 adults in 31 countries. All country results have been weighted to be representative of their country population	July – September 2002
Moon, Jae	The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?	Survey, 1471 responses from municipal governments with populations over 10.000, USA. 51% response rate. NB: Stage 4 and 5 concerning 'integration' and 'political participation' was not yet included in the survey	2000

Forfatter	Titel	Datagrundlag	Empiri, år
Posner, Harriett	Information Technology in Michigan: Home and Business Use	Random telephone survey of 800 Michigan residents aged 18 or older (overall margin of error of $\pm 3,5$ pct. with 95 pct. confidence), a telephone survey of 300 additional respondents across seven of the eight Michigan regions to ensure regional variations (margin of error not greater than ± 10 pct. with 95 pct. confidence), an internet survey of online Michigan residents 1888 responses of 40000 possible, responses therefore not necessarily representative	Sept.- Oct. 2002
Riley, Thomas B. & Cathia G. Riley	E-Governance to E-Democracy	Review of academic materials	-
Socitm & I&Dea	Local e-government now: a world wide view	Case studies / case descriptions in 14 countries	-
Thomas, John Clayton & Gregory Streib	The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government	Phone survey of random sample of Georgia residents aged over 18 on internet use in general, use of governmental Web sites on the Internet, and evaluation of those sites. 827 residents participated – the cooperation rate being 57%	January 2000
Torpe, Lars	The Internet and Local Communities	Case studies / examples. Analysis of two online debate forums, Danmarksdebatten and Hals.dk	2001-2003

Litteratur

Andersen (2005): DJØF bladet.

Andersen, Kim Viborg et al. (red.): (1999): *Informationsteknologi, organisation og forandring – den offentlige sektor under forvaltning*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Andersen, Kim Viborg (2002): *Digital genopbygning af den offentlige sektor – Public Sector Rebuilding-metoden*. Kapitel 4 s. 65-85: Danmarks Forvaltningshøjskole.

Andersen, Kim Viborg (2004): *Brugerinddragelse via internettet*. I Hoff, Jens (red.) Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati. Aarhus Universitetsforlag.

Beim, A. et al. (2001): *Informations- og kommunikationsteknologi i boligen: Evaluering af et forsøgsbyggeri* (By og Byg Resultater 016). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Blais, R. m.fl. (1988): *Brug af informationsteknologi – telehuse i Norden og videotex i Frankrig*. København: akf forlaget.

Bogason, Peter & Mogens Hegnsvad (2002): *Danish Good Local Governance: the Uses of ICT in Græsted-Gilleleje*. In T. Bovaird, E. Löffler and S. Parrado-Diez. Developing Local Governance Networks in Europe. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Christensen, Else og Tine Egelund (2002): *Børnesager. En evaluering af kommunernes forebyggende arbejde*. SFI.

Christensen, Peter Holdt (2004): *Videndeling – perspektiver, problemer og praksis*. Handelshøjskolens Forlag.

Christiansen, Nina og Kim Viborg Andersen (2002): Fra personlig henvendelse og fysiske møder til videobaseret samarbejde med og i den offentlige sektor. Kapitel 4 s. 65-85 I: Andersen, Kim Viborg et al. (red.): *Informationsteknologi, organisation og forandring*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Cronberg, T. et al. (eds.) (1991): *Danish Experiments – Social Constructions of Technology*. The Danish Social Science Research Council, New Social Science Monographe, Copenhagen.

Det Kommunale Digitaliseringsråd (2004): *God sagsbehandling på børne- og ungeområdet*. Publikationen er tilgængelig via dette link: www.kl.dk/302992

Dansk Industri (2003): *Erhvervsøkonomisk barometer: Større kommuner vinder ved digitalisering*. Publikationen er tilgængelig via dette link: <http://www.di.dk/custom/page2.asp?page=doc&objno=243412>

Danmarks Statistik (2004): *Informationssamfundet Danmark. It-status 2004*. Publikationen er tilgængelig via dette link: http://www.dst.dk/upload/tabeller_til_kapitel_5_001.xls

Finansministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen (2002): *Vejledning om brugerundersøgelser*. Regeringens Moderniseringsprogram.

Finnemann, Niels Ole (2005): *Internettet i mediehistorisk perspektiv*. Forlaget Samfundslitteratur.

Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.

Hjørland, Birger (1995): *Informationsvidenskabelige grundbegreber. Bind 1 og 2*. Danmarks Biblioteksskole.

Hoff, Jens (2003): *E-democracy in Denmark. Black clouds on a blue sky?* Paper presented at a workshop on Internet, Governance and Democracy in Denmark and Asia. Images of Asia Festival. Aalborg University, Denmark, 24 September 2003. MODINET working paper, No. 5.

Hoff, Jens (red.) (2004): *Danmark som informationssamfund. Muligheder og barrierer for politik og demokrati*. Aarhus Universitetsforlag.

Hoff, Jens et al. (1999): Kommunalvalg på nettet – demokratisk værktøj eller fremtidig pengemaskine? I: Andersen et al. (red.): *Informationsteknologi, organisation og forandring – den offentlige sektor under forvaltning*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Holmgren, S., B. Rüdiger, K. Storgaard & B. Tournay (eds.) (2004): The electronic neighbourhood: A new urban space. In B. Rüdiger, B. Tournay, & H. Ørbæk (Eds.), *Architecture in the Network Society: Proceedings of the 22nd Conference on Education and Research in Europe 15-18 September 2004* (pp. 24-34). København: Kunstakademiets Arkitektskole. Publikationen kan hentes via dette link:

http://e.gov.dk/uploads/media/afrapportering_fra_projektet.pdf

Hutchby, I. (2001): *Conversation and Technology. From the Telephone to the Internet*. Cambridge, UK: Polity.

Jæger, Birgit (1999): Digitale byer i København og Europa. I: Andersen et al. (red.): *Informationsteknologi, organisation og forandring – den offentlige sektor under forvaltning*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Jæger, Birgit (2004): *Kommuner på nettet – Roller i den digitale forvaltning*. I Hoff, Jens (red.) *Danmark som informationssamfund*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1999.

Kjær, Ulrik og Poul Erik Mouritzen (red.) (2003): *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Syddansk Universitetsforlag.

KL (2003): Brugerne har ordet. *Måling af tilfredsheden på dagpasnings-, skole- og ældreområdet*. Publikationen kan hentes via dette link: www.kl.dk/data/1019273/brugerne%20har%20ordet%20pdf-format.pdf

KL (2004): *Linksamling om elektronisk sags- og dokumenthåndtering (ESDH)*. Se hjemmesiden www.kl.dk/291756.

Norris, Pippa (2001): *Digital divide? Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge University Press.

Olsen, Leif; Olaf Rieper og Stine Christensen (2002): *Netdemokrati i lokalt perspektiv – belyst gennem et litteraturstudie*. Modinet, working paper No. 2.

PA Consulting Group (2005): Afsluttende evaluering af FESD-Projektet. Publikationen kan hentes via dette link:

http://e.gov.dk/fileadmin/Filer/Dokumenter/Projekter/Store_digitalisering_sprojekter/Fesd/100305_Rapport-Final-10-00.pdf

Pedersen, Mogens Kühn, Jens Kr. Elkjær, Rigmor Madeleine Lond, Kristoffer Nilas og Jesper Sone (2004): *Digital erhvervsforvaltning*. Publikationen kan hentes via dette link: <http://asp.cbs.dk/def/nyDEF.pdf>.

Raun, Karina Riiskjær (2002): *Projekt Funktionsevnevurdering. Erfaringer blandt kommuner og borgere med metode til god sagsbehandling i sager om handicapkompenserende ydelser*. Pilotprojekt. Center for Forskning i Socialt Arbejde.

Regeringen, KL, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune (2004): *Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 - realisering af potentialet*. Publikationen kan hentes via dette link: http://www.e.gov.dk/om_digital_forvaltning/strategi.

Rieper, Olaf (2004): *Styring og kvalitet i kommunerne*. I: Leif Olsen og Nils Groes (red.) *Brudstykker eller sammenhæng? – En antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. FOKUS.

Rieper, Olaf; Leif Olsen og Stine Christensen (2004): *Brug af internettet i det kommunale demokrati – Søllerød Kommune som case*. akf forlaget.

Socialministeriet (2000a): *Metodevejen – et læringshæfte*. Refleksioner og forslag fra Projekt Socialforvaltning. Publikationen kan hentes via dette link: www.social.dk/netpublikationer/p5mvl020301/forside.htm

Socialministeriet (2000b): *Vejledning om metode til god sagsbehandling på førtidspensionsområdet*. Publikationen (VEJ nr. 137 af 21/06/2000) kan hentes via dette link: www.social.dk/netpublikationer/p5mvl020301/forside.htm

Storgaard, Kresten (2002): Urban renewal, strategic tool for urban development. ICT, new urban enterprises, culture and networking. In *Urban Affairs Association, 32nd Annual Meeting, Boston, 20-23 March 2002*. Boston, MA.

Teknologirådet (2004): *Sikkerhed og privatlivets fred i digital forvaltning – Projektbeskrivelse*. Projektbeskrivelsen er tilgængelig via rådets hjemmeside: www.tekno.dk.

Torpe Lars & Jens Ulrich (2004): Åbenhed og borgerdeltagelse via ikt. pp. 149-178. I: Lone Dirckinck-Holmfeldt et al. *Det Digitale Nordjylland – ikt og omstilling til netværkssamfundet?* Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Torpe Lars & Jeppe Nielsen (2004): Digital communication between citizens and local authorities in Denmark. *Local Government Studies* vol. 30 no. 2 pp. 230-244.

Torpe Lars, Jeppe Nielsen & Jens Ulrich (2004): Digital Nærdemokrati Hals Kommune. Sammenfatning. Arbejdsrapport. Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet. ISSN 1396-3503 2004:5.

Torpe, Lars & Jeppe Nielsen: Åbenhed og dialog. En vurdering af kommunernes hjemmesider 2002. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 3 2002, p. 191-206.

Andre kilder

Arbejdsmarkedsstyrelsen præsenterer arbejdsevnetoden på sin hjemmeside og giver adgang til informationer om metoden, kursusvirksomhed og mulige it-løsninger via dette link: www.arbejdsevnetode.dk

Bibliotekarforbundets Udviklingspulje – evaluering og bevillinger 2004. Titel: Digital Forvaltning, Videndeling og Brugerbehov – et tre-årigt ph.d.-projekt. Ansøger: Institutleder Carl Gustav Johannsen, Danmarks Biblioteksskole. www.bf.dk

Center for Digital Forvaltning er en uafhængig tænketank, der bistår beslutningstagere med research, analyse og rådgivning inden for digitaliseringen af den offentlige sektor. Deres hjemmeside findes via dette link: www.cedi.dk

Center for Research on IT in Policy Settings (CIPS) (2004): (http://www.cbs.dk/forskning_viden/fakulteter_institutter_centre/institutter/oekonomi/cips/menu/gruppe_1/forskningsresultater).

Hjælpemiddelinstitutet præsenterer funktionsevnetoden på sin hjemmeside, og giver adgang til dens værktøjer via dette link: www.hmi.dk/index.asp?id=513

KL rådgiver kommunerne om brug og udvikling af it. Via KL's hjemmeside www.kl.dk/235591 kan man finde informationer om initiativer af betydning for kommunernes udvikling af digital forvaltning og borgerbetjening.

PRIME – Privacy and Identity Management for Europe – er et EU-projekt, der præsenterer sine visioner og arbejder på denne hjemmeside: <http://www.prime-project.eu.org>

Projekt Digital Forvaltning, Den Digitale Taskforce, præsenterer udviklingen af systematik og it-værktøjer til sagsbehandlingen af Udsatte børn og unge via dette link: www.e.gov.dk/projekter/forretningsomrader/udsatte_born_og_unge/index.html

Teknologirådet satte i 2004 bl.a. fokus på emnet »Sikkerhed og privatlivets fred i digital forvaltning«. Rådets hjemmeside er: www.tekno.dk og artikel om emnet findes via dette link: www.tekno.dk/subpage.php3?article=1062&language=dk&category=7&topic=kategori7

Summary

e-Governance in Danish Local Authorities – an Essay on Research in the Area

Issued June 2005

by Leif Olsen and Olaf Rieper

This essay considers social-science research information and communications technology (ICT) as used by Danish local authorities. The point of departure for the essay is that a very large amount of resources is spent to further develop the use of ICT by Danish local authorities, but very little research has been done in the area. This is a dynamic field, and much effort is being made to ensure optimum operation of the systems, especially in the light of the implementation of the local government reform, but there appears to be less emphasis on research in and development of the material contained in the systems and the consequences of ICT for citizens.

This essay contributes to the discussion on intensifying research in the area of »e-governance in Danish local authorities«, and points to some sub-areas for research that have practical relevance. The target group is key persons in central and local government, research institutes and private-sector companies that have an interest in social-science research in the area.

e-Governance is a wide field, and we have chosen to confine ourselves to the citizen-oriented sub-areas of e-self-service, citizens' involvement in own cases, e-democracy and knowledge-sharing.

A selective review of recent Danish social-science research into e-governance is provided and relevant research centres are mentioned. The review shows that research in the area is of modest proportions, both in relation to the local authority resources invested in the area and the anticipated scope of digitalisation, including internet-based communication, in years to come.

It is striking that research in the area has, in recent years, particularly focused on the democratic potentials thought to be offered by local authority use of ICT for information and communication with and between citizens. However, very little research has been undertaken in the large application area of electronic self-service. It also applies to both e-service and e-democracy that research has mainly focused on local authorities' administrative activities and on politicians' work, and to a lesser extent on the institutional level (schools, pre-schools, centres for the elderly, etc.), which is actually where citizens have most contact with their local authority.

As regards research into *electronic self-service*, the study points to areas needing attention in relation to citizens' use of e-self-service in complicated cases. For example, does the use of e-self-service improve the level of case-processing because citizens have prepared themselves better, have acquired more knowledge in advance, etc.? Or is it the case that users' demands become unrealistic seen from the point of view of the local authority, so that cooperation on an acceptable solution for both parties is replaced by negotiations that are burdensome for everyone?

It is known that savings as a result of e-self-service are mainly achieved where work processes and competence distribution are changed in connection with digitalisation projects. But what organisational changes are these, and how are they related to learning and competence-building? It is in some cases important that services supplied by several institutions and suppliers are coordinated – and how does the use of ICT affect the coordination of such services?

ICT has great potential as regards *knowledge-sharing*. It is therefore relevant to ask whether the possibilities offered by ICT for data representation, storage and collection for the purposes of case-processing, general

and advisory services and professional development will affect the quality of services provided to citizens.

A special instance of this is knowledge-sharing between service providers and citizens, which must satisfy legislative requirements and citizens' expectations regarding *involvement in their own cases*. The main question is whether local authority employees' production and sharing of information and knowledge will be affected (and if so how) when citizens are able to take part as (co)producers or users of information and knowledge via ICT.

As regards *e-democracy*, it is relevant to consider whether ICT constitutes a supplement to existing means of influence, or whether e-democratic participation methods replace previous ways of exercising influence. Will news posted electronically by local authorities, reports of consultations, on-line debates, etc., mean that local news media will cover less local politics, that participation in public meetings will decline, and so on? Another matter for investigation is whether the possibilities offered by e-democracy will invite new social groups to attempt to make their influence felt, for example, because the participation threshold is lower than in traditional public debate, or whether it will be those who are already articulate and politically active who will now have further means of acting, thus creating »digital divides«.

Finally, there is the media-policy question of advantages and disadvantages of local authorities' making public areas available on local authority websites – public areas which are, it should be noted, controlled by the local authority. Could non-independence become an issue, when/if the debate in the traditional independent media is reduced in favour of local government communication and virtual public areas which the local authority controls?

In conclusion, we propose the following specific areas for research within e-governance: *disadvantaged children and young people and schools and health services*.

Noter

1. Vi sonderer mellem information og viden i en enkel betydning, idet begge begreber indgår i meget komplekse diskussioner om deres respektive betydningsindhold. Her er pointen, at vi vil fastholde opmærksomheden på forskellen mellem information, der er en repræsentation af faktuelle oplysninger uden at indgå som del af en menneskelig sammenhæng. Når informationer sættes ind i menneskelige sammenhænge, så er der tale om, at informationer omdannes til viden (Hjørland 1995).
2. Det er fx politisk besluttet, at det ikke er alle typer af viden, der må eller bør være frit tilgængelige for alle. Der er en lang række hensyn, der skal tages til fx det enkelte menneskes integritet og virksomheders konkurrenceevne. For at sikre at sådanne hensyn bliver varetaget, er der indført lovgivning og oprettet institutioner, der har til opgave at sikre lovenes implementering i praksis. Persondataloven sætter således rammer for deling af viden om det enkelte menneske, og datatilsynet kontrollerer, at loven overholdes. Formålet er at beskytte den enkelte borger mod misbrug af personlige data. Den samfundsmæssige udfordring er således: At sikre den rette balance mellem på den ene side den samfundsmæssige interesse i at udnytte oplysninger og viden om borgerne og på den anden side at sikre borgernes tryghed og retssikkerhed. Denne balance debatteres løbende på mange områder og aktuelt i forbindelse med udmøntningen af den nye kommunalreform, hvor senest Institut for Menneskerettigheder, Datatilsynet og De Samvirkende Invalideorganisationer vurderer, at borgernes rettigheder indskrænkes. De mener, at der sker forringelser af forvaltningslovens og persondatalovens beskyttelse af borgernes rettigheder, idet »Socialforvaltninger og andre kommunale myndigheder står både til at få lov at snage mere i borgernes privatliv og til at slippe for at lade klienterne se sig så grundigt efter i kortene som i dag«. [Information, 18.1.2005, s. 3]
Når det gælder virksomhedernes udvikling af viden, så er det bl.a. patentlovgivningen, der sætter rammer for virksomheders deling af viden om produkter og produktionsprocesser mv. På dette område er der etableret en styrelse, der har til opgave at støtte virksomhederne i arbejdet med at beskytte de kommercielle interesser i deres viden. Formålet er at beskytte virksomhedernes kommercielle udnyttelse af deres investeringer i ny viden og samtidig sikre, at den nye viden så hurtigt som muligt kan cirkulere i samfundet og bidrage til yderligere udvikling af viden. Den samfundsmæssige udfordring er således: At sikre den rette balance mellem på den ene side at sikre den samfundsmæssige interesse i at udnytte ny viden og på den anden side at sikre virksomhedernes tryghed og retssikkerhed, når det gælder mulighederne for at forrente investeringer i ny viden. Teknologirådet har igangsat projektet »Digitale rettigheder i informationssamfundet«, der sætter fokus på den politiske udfordring i at balancere mellem borgernes fri og lige adgang til information, rettighedshavernes interesser og den fri konkurrence.