

A2003:015

# IT och demokrati

Delrapport till ITPS utvärdering av den svenska IT-politiken

*Åke Grönlund, Örebro Universitet  
Agneta Ranerup, Göteborgs handelshögskola  
Peter Gustavsson, Örebro Universitet*

# IT och demokrati

Erfarenheter och framtida vägar

Åke Grönlund, Örebro universitet  
Agneta Ranerup, Göteborgs handelshögskola  
Peter Gustavsson, Örebro universitet

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 063 16 66 00  
Telefax 063 16 66 01  
e-post [info@itps.se](mailto:info@itps.se)  
[www.itps.se](http://www.itps.se)  
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Åke Grönlund, Örebro universitet  
E-post [ake.gronlund@esi.oru.se](mailto:ake.gronlund@esi.oru.se)

## Förord

Institutet för tillväxtpolitiska studier har haft i uppdrag av regeringen att genomföra en utvärdering av den svenska IT-politiken. ITPS har därför gett IT Solutions i uppdrag att analysera området IT och demokrati som ett av många underlag för analysen och slutsatserna i institutets huvudrapport.

Rapportens huvudslutsatser är att utvecklingen på demokratins område måste ses i ett strukturellt perspektiv, det vill säga tillsammans med, i första hand, utvecklingen inom områdena e-service och IT-stödda sociala nätverk. I stället för att ensidigt fokusera på formella demokratiska institutioner bör man utveckla teknik och metoder för deltagande också inom t ex serviceområdet. Teknik för ”rådslag” och medborgarassistans befinner sig ännu på ett tidigt utvecklingsstadium, varför både FoU-insatser och tillämpade försök behövs. Dessutom krävs förändring i styrsystemen för att göra demokratiska värden som deltagande lönsamma på myndighetsnivå.

Föreliggande rapport har utförts av Åke Grönlund, Agneta Ranerup och Peter Gustavsson. Dessa svarar ensamma för analyser och slutsatser i föreliggande underlagsrapport.

Ansvarig chef vid Institutet för tillväxtpolitiska studier har varit Hans-Olof Hagén medan Kurt Lundgren har varit projektledare.

Stockholm i oktober 2003

**Sture Öberg,**  
generaldirektör

## Innehåll

<b>1</b>	<b><u>Sammanfattning</u></b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b><u>Inledning och disposition</u></b> .....	<b>10</b>
<b>3</b>	<b><u>Perspektiv på IT och demokrati</u></b> .....	<b>12</b>
	3.1 <u>Aktörsperspektivet</u> .....	14
	3.2 <u>Det strukturella perspektivet</u> .....	15
	3.3 <u>Politiska initiativ</u> .....	16
	3.4 <u>Demokratimodeller</u> .....	18
	3.4.1 <u>Den liberala modellen</u> .....	18
	3.4.2 <u>Den diskursiva demokratin</u> .....	20
	3.5 <u>En definition av "e-demokrati"</u> .....	21
<b>4</b>	<b><u>Erfarenheter av IT i lokala demokratiförsök</u></b> .....	<b>22</b>
	4.1 <u>e-demokrati i perspektiv</u> .....	23
	4.1.1 <u>IT överallt</u> .....	27
	4.1.2 <u>Organisatorisk förändring</u> .....	28
	4.2 <u>e-demokratiska metoder</u> .....	34
	4.3 <u>e-demokratins påverkan på beslutsfattande</u> .....	42
<b>5</b>	<b><u>E-demokratiforskningen: trender och riktningar</u></b> .....	<b>47</b>
	5.1 <u>"Bättre information"</u> .....	47
	5.2 <u>Tillgänglighet / digitala klyftor</u> .....	48
	5.3 <u>Frivilliga organisationer</u> .....	51
	5.4 <u>Community networks, sociala nätverk</u> .....	53
	5.5 <u>Partiernas IT-användning</u> .....	55
	5.6 <u>Vidare forskning</u> .....	56
<b>6</b>	<b><u>IT:s strukturella påverkan</u></b> .....	<b>57</b>
	6.1 <u>e-servicemodellen – självservice och nätverk</u> .....	57
	6.2 <u>E-servicemodellen i ett kritiskt perspektiv</u> .....	62
	6.3 <u>Mot en servicedemokrati</u> .....	63
	6.4 <u>Teknikanvändning: Varthän? Vem styr?</u> .....	63
	6.4.1 <u>Tekniken, organisationen och användaren</u> .....	64
	6.5 <u>Vad saknas? Propositionerna och teknikutvecklingen</u> .....	69
<b>7</b>	<b><u>Möjliga strategier för framtiden</u></b> .....	<b>77</b>
	7.1 <u>Ideologistyrning – en svensk modell?</u> .....	77
	7.2 <u>Teknikstyrning – brukardemokrati</u> .....	77
	7.3 <u>Balanserande – två spår mot ett mål</u> .....	78
<b>8</b>	<b><u>Referenser</u></b> .....	<b>82</b>

## 1 Sammanfattning

Rapportens syfte är att konkretisera de influenser som IT-användning har på demokrati på både nationell och kommunal/lokal nivå och föreslå handlingsstrategier för framtiden.

Rapporten analyserar genomförda e-demokratiförsök i Sverige, med kopplingar till internationella motsvarigheter. Vilka e-demokratiska metoder har testats? Vilket inflytande har de haft på demokratiska beslutsprocesser, dels i form av förändringar i den lokala praktiken, dels i form av implikationer för demokratiska modeller?

Rapporten diskuterar också närliggande utvecklingar, främst inom elektronisk service och community networks/"virtuella" sociala nätverk, och dessas implikationer för demokratins utveckling.

### **Slutsatserna är i sammanfattning:**

E-demokratiförsök i den snäva betydelsen "deltagande i politiska rådslag" har lokalt haft starkt inflytande över lokal praktisk demokrati. Antalet försök är litet och resultaten är inte entydiga, så man kan inte se någon statistiskt mätbar trend. Vidgar man betydelsen till att omfatta fler aspekter av ett demokratiskt samhälle blir bilden en helt annan. Inom serviceområdet och det som kallas community networks finns tydliga utvecklingstendenser med implikationer för demokratin.

E-demokratiförsök är i allmänhet lokala, i Sverige liksom internationellt. Ett undantag är Storbritannien där elektroniska rådslag har fått en plats även på den nationella agendan. Med tanke på landets ledande roll på området är detta ett viktigt undantag.

Då det gäller eventuella förändringar i demokratiteoretiskt avseende kan man lokalt se viktiga förändringar av beslutsprocessernas utformning och medborgarnas inflytande, men ingen entydig utveckling. E-demokratin är formbar och aktörsberoende. Det är de starka aktörerna som formar den efter sina visioner.

I e-demokratin sådan den ser ut i Sverige idag har partierna knappast någon plats. Det är i stället "starka ledare", politiker eller tjänstemän, som står i centrum. Det betyder att den politiska delen av samhällets styrning, debatten och åsiktsbrytningarna, i huvudsak ersatts av en servicesyn – kommunens starke man (vanligen) diskuterar servicekvalitet med invånarna. Och han gör det alltmer direkt, via e-post och elektroniska rådslag, medan partierna sitter på läktaren.

Detta förstärks av utvecklingen inom serviceområdet. Denna är på många sätt ledande och stilbildande även för den fortsatta utvecklingen inom demokratiområdet. Genom utvecklingen inom detta område har en "e-servicemodell" vuxit fram, med aktiva kunder och elektroniska redskap. Inom den offentliga sektorn ser man ett liknande mönster: nya medborgarroller och -beteenden. Anpassningen till e-servicemodellen är på gång i så gott som alla organisationer. Den går olika snabbt i olika organisationer, och den lokala demokratin är sist ut. Den privata sektorn går först. En del statliga myndigheter med service på agendan, som AMV, har kommit

en god bit på väg. På demokratins område har många frivilligorganisationer kommit långt. De politiska partierna och Riksdagen har påbörjat en utveckling i den riktningen. I den kommunala demokratin syns knappast några spår.

I demokratiskt avseende har e-servicen lett till att individuella aspekter av demokratin förstärkts medan kollektiva försvagats. Fokus är på individens tillgång till tjänster och rätt till korrekt behandling i enskilda ärenden.

Eftersom propositioner med bäring på demokrati inte diskuterar utvecklingen inom serviceområdet, och vice versa, betyder det att staten i praktiken lämnar över den demokratiska utvecklingen till det offentliga e-serviceområdet, ”electronic government”. Detta område styrs för närvarande genom ekonomiska incitament på myndighetsnivå. Det betyder att demokrati i samband med kontakter myndighetsmedborgare görs beroende av demokratins lönsamhet på myndighetsnivå. Det är problematiskt.

Eftersom serviceområdet är ledande men i demokratiskt avseende har utvecklats i en riktning som skiljer sig från traditionell svensk demokratisk modell (individ snarare än kollektiv, ledare snarare än partier, service mer än debatt) är det ett viktigt område för demokratiska insatser, dels i fråga om uppföljning av den pågående utvecklingen, dels eventuella styrinsatser i det fall man vill påverka utvecklingen. Oberoende av vad staten gör är en ny de facto e-demokratisk infrastruktur under utveckling med start i e-serviceområdet. Statens handlingsutrymme ligger i att påverka utvecklingen, inte i att upprätthålla en annan logik i en parallell struktur för demokrati som inte passar i e-servicesamhällets sociala mönster.

Såväl demokratipragmatiska skäl som en utblick mot pågående forskning pekar på att ordet ”e-demokrati” borde bytas ut mot ”deltagande” och fokus borde läggas på att *utveckla (informations-) teknik och metoder för deltagande inom alla områden där detta bör förekomma*. För att kunna göra detta krävs empiriskt välgrundad kunskap, och sådan kan man bara få genom försök och experiment. Då det gäller deltagande i demokratiska processer görs dessa lämpligast i den kommunala vardagen, då det gäller deltagande i serviceprocesser och teknikutveckling görs det bäst inom det framväxande e-serviceområdet vilket i dag i första hand betyder den statliga sektorn. Här finns dock synergier med forskning och utveckling inom privat sektor.

Förutom dessa punkter drar rapporten slutsatsen att politiken på området framöver bör bygga på att kunskap från senare tids forskning tas tillvara. Detta innebär inte minst att man bör uppmärksamma och åtgärda den brist på initiativ riktade mot IT:s strukturella effekter på demokratin som ännu råder. Rapporten identifierar fyra områden där detta ännu inte skett, och där denna brist i stor utsträckning ligger bakom en del av de problem som identifierats i slutsatserna:

1. *Utveckla en tydligare syn på teknikens roll i samhällsutvecklingen*. I de propositioner som ligger till grund för IT-politiken i detta avseende framställs ”Cyberdemokrati” som skild från ”vanlig” demokrati. Den förra antas vara helt teknikstyrd medan den senare inte alls skulle vara det utan på något sätt stå över samhällets utveckling i tekniskt avseende. Detta är en felsyn, teknik och samhälle utvecklas i samverkan. Det är därför viktigt att den

fortsatta politiken vägleds av studier av teknikanvändning för att de förändringar man önskar arbeta för ska kunna utformas i samklang med den praxis som nu växer fram i ett vidare sammanhang.

2. Utforma en klar syn på demokratins roll i samhället och de offentliga institutionerna som helhet, inte bara i den politiska organisationen. I de propositioner som denna rapport analyserar finns en teoretiskt/principiellt *oklar uppdelning mellan "service" och "demokrati"*. Dessa behandlas som helt separata aktiviteter. Detta kan synas märkligt eftersom orden demokrati och dialog förekommer flitigt i texterna om elektronisk service. Men det finns ingen diskussion om hur de "servicedialoger" som beskrivs i serviceavsnitten bidrar (eller inte!) till demokratins i vidare mening utveckling. Om dessa dialoger t ex förstärker individen som aktör i det demokratiska systemet (till skillnad från kollektiv som partier och intresseorganisationer) innebär ju detta en förändring i synen på demokrati jämfört med den starkt partibaserade syn som är grunden för det politiska systemet i Sverige. *Denna rapport kopplar ihop utvecklingarna inom serviceområdet med de direkta politiska processerna. Vi visar att en viktig del av utformningen av institutionernas arbete styrs av kund-/användar-/interaktioner i serviceprocesser, och att det är dessa processer som för närvarande är mest i fokus inom utvecklingen mot den elektroniska förvaltningen, en utveckling som dessutom är internationell och föremål för reglering och styrning inom EU-området.*
3. Utveckla en *modell av framtiden* i "e-servicesamhället". Samtidigt som man förutsätter förändringar i beteende och attityder hos individer och företag förutsätter tidigare propositioner oreflekterat traditionella politiska institutioner och processer i framtiden. "Politiskt intresse och deltagande" ska stimuleras. Det är individen som ska förändras, inte organisationen. *Denna rapport presenterar "e-servicemodellen" och nya förutsättningar för medborgarrollen som en utgångspunkt för att diskutera inte bara serviceprocesser utan också medborgarens roll i demokratiska beslutsprocesser. Serviceprocesserna är föregångaren, de politiska processerna måste anpassas till människornas nya livsvillkor, i analogi med hur politiken för ett sekel sedan byggdes upp kring industrialismens arbets- och livsvillkor.*
4. Analysera teknikutvecklingen som en drivkraft för ett nytt samhälle, inte som ett hot mot ett gammalt. Ofta görs en *felaktig analys av teknikutvecklingen*.

Vår analys är att teknikspridningen i det svenska samhället är tillräckligt stor för att inte vara ett hinder för utveckling av e-demokratiska metoder. Forskning om teknikanvändning visar att tillgång till IT-mediet inte i sig självt leder till att människor deltar i demokratiska processer, däremot kan organisationen av de demokratiska processerna göra det. Det är inte heller mediet som hindrar deltagande i kollektiva former av e-demokrati, IT-tillgången är mycket mer utbredd bland befolkningen än vad deltagande i demokratiska processer är. De individuella formerna, nätverkande, lobbying etc., har redan tagit det nya mediet i anspråk. E-demokratien har hittills inte i



någon större utsträckning befordrat de kollektiva (så länge vi talar om den formella demokratin, då det gäller frivilligorganisationer av olika slag är situationen en helt annan).

Detta betyder naturligtvis inte att det inte är viktigt att fler får tillgång till Internet och bredband, bara att den största bristen finns i organisation och processer.

Förutom ovanstående åtgärder på den analytiska nivån föreslås praktiska åtgärder. Att åtgärda de brister som rapporten pekar på kräver insatser på flera områden, både forskning och utveckling, direkta demokratiförsök, och nya styrsystem.

### **Forskning och utveckling:**

1. Utveckla *teknik för rådslag*. Dels är nuvarande teknik i sina delar inte väl anpassad till användningsområdet, dels är delarna inte väl integrerade.
2. Utveckla generell *teknik för "medborgarassistans"*, d v s en offentliga sektorns motsvarighet till "kundservice", där också demokratiska aspekter ingår. E-servicemodellen medför att sådan teknik behövs inom alla organisationers verksamhet, och speciellt för den offentliga sektorn som helhet, där överblick och verktyg saknas sett ur användarens perspektiv. Inom det kommersiella området sker en utveckling mot elektroniska agenter som kan hjälpa användare att orientera sig i stora och disparata informationsmängder. Dessa agenter är starkt kontextberoende, d v s de måste ha inbyggt betydande domänkunskap. Eftersom demokrati inte i dag är ett kommersiellt intressant område, måste en del av detta arbete stödjas med statliga FoU-insatser.

Båda dessa punkter kan utvecklas inom ramen för elektroniska tjänster/24-timmarmyndigheter. De har bäring på deltagande i allmänhet, inte bara på demokratiska processer.

### **Demokratiförsök:**

1. *Utveckla rådslagsmodellen*: stöd långsiktigt (4-5 år) kommuner som vill genomföra sådana försök genom teknikstöd och expertmedverkan. Gör ordentliga utvärderingar.

### **Styrning:**

Gör demokrati *ekonomiskt lönsamt på mikronivå*. Eftersom demokratins utveckling nu ligger i händerna på enskilda myndigheter (brukardemokrati) som är utsatta för effektiviseringsstryck och ekonomiskt pressade kommuner (ideologiskt styrd demokrati), måste incitament för dessa organisationer finnas om någon utveckling ska ske. Vinster av demokrati är svåra att mäta i pengar, så man måste hitta andra mått. Inom serviceområdet finns instrument av typen "servicekvalitet", inom offentlig sektor finns PENG-modellen som innefattar faktorer av olika mätbarhet, inom den politiska demokratin finns t ex förtroendemätningar. Även om inga av dessa mått är omedelbart tillräckliga kan de i lämplig kombination användas som incitament för

att utveckla demokratin inom ramen för ”e-servicemodellen” och dess motsvarighet i den politiska sektorn.

## 2 Inledning och disposition

Denna rapport analyserar utvecklingen inom området "e-demokrati" i syfte att konkretisera de influenser som IT har på demokrati på både statlig och kommunal/lokal nivå. Utvecklingen ses mot bakgrund av tidigare regeringspropositioner på området. I centrum står regeringens proposition 1999/2000:86, Ett informations-samhälle för alla, men det finns också två andra propositioner med relevans för området, nämligen prop.1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst och prop. 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet. I proposition 2001/02:80 finns en del som berör IT-användning direkt, men också flera delar som påverkar IT-användning i olika demokratiska processer, exempelvis frivilligorganisationers roll och medborgarförslag i kommunfullmäktige. Proposition 1997/98:136 handlar om service och 24-timmarmyndigheter, men innehåller flera idéer som har bäring på demokratins utveckling genom olika former av insyn och dialog. Exempelvis står att myndigheterna ska "ge enskilda medborgare och företag tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs [av] samt medge insyn i och kontroll av myndighetens verksamhet" (s 100). Dels nämns tekniska aspekter som att "hämta information, ställa frågor och uträtta ärenden när det passar dem oberoende av tid och geografisk belägenhet" (s 100). Men man nämner också att den ökande tillgängligheten innebär "bättre möjligheter till insyn i myndigheternas verksamhet och till utkrävande av ansvar" (s 101).

Eftersom e-serviceutvecklingen har implikationer för demokratins utveckling tar rapporten också upp relevanta delar av denna utveckling, liksom utvecklingen av sociala nätverk som utnyttjar det elektroniska mediet.

Rapporten är upplagd på följande sätt:

Kapitel 1 ger en helhetsbild av förhållandet mellan IT och demokrati, inkluderande både teoretiska perspektiv och den aktuella IT-utvecklingen.

Kapitel 2 redogör för erfarenheter från e-demokratiförsök och deras effekter på demokratiska processer.

Kapitel 3 ger en kort överblick över de viktigaste forskningsriktningarna som idag finns inom området utöver de som redan tagits upp i kapitel 1 och 2.

Kapitel 4 behandlar IT:s strukturella påverkan. Det handlar om generella strukturer i samhället som påverkas av IT-utvecklingen och förändrar människors och organisationers beteenden. Kapitlet avslutas med att vi analyserar de senaste propositionerna om IT och demokrati i perspektivet av dessa strukturförändringar.

Kapitel 5, slutligen, redogör för våra förslag.



### 3 Perspektiv på IT och demokrati

Likt andra samhällsliga tekniska system i historien är användningen och förståelsen av IT präglad av makt, ideologi och politik. Sedan decennier har IT varit navet kring vilka många utopier och dystopier formulerats. IT har varit och är fortfarande en legitimerande referens för allehanda föreställningar om samtiden och framtiden. Den kanske starkaste av dessa föreställningar, som idag snarast har vuxit sig till en accepterad och omfattande samhällsteori, är att vi befinner oss i en ny historisk era där våra livsvillkor på ett revolutionerande sätt är under omdaning. I denna föreställning där vi antas lämna det moderna samhällets öden och utmaningar och är på väg in i ett postmodernt informations- nätverks- eller globaliserat samhälle har IT en central position. IT har här funktionen av någonting handfast och verkligt, något som bevisligen finns där och är mer än idéer och värderingar: helt enkelt en teknik som antas ha vissa effekter på samhället som är ofrånkomliga och så pass långtgående att det är nödvändigt att tala om en ny historisk era.<sup>1</sup> Idéhistorikern Svante Beckman har benämnt denna ideologisering och mytologiseringen av IT som "IT-ismen" där förväntningar, önskningar och begär framställs som verklighet: "I samtidsdebatten inkarnerar och återbekräftar IT den moderna västerländska kulturens centralmyt, *Framsteget*, och återskapar samtidigt intrycket av ett oemotståndligt utvecklingsimperativ, som alla ansvariga regeringar och organisationsledningar måste leva upp till. Antingen anpassar man sig snabbt och beslutsamt till denna nya världsordning och kommer då att tillhöra vinnarna. Eller så blundar och tvekar man och döms då till marginalisering och stagnation. Att motsätta sig *Utvecklingen* vore höjden av dårskap (Beckman 1995)." Beckman lyfter här med sitt begrepp IT-ismen fram något som är värt att uppmärksamma och kan beskrivas som att det finns en brist på överensstämmelse mellan vad vi vill att IT skall vara och vad IT egentligen är. Det är en brist på samspel mellan IT som symbol och verkligheten.

Denna brist på överensstämmelse återfinns även i ämnet för denna text, d.v.s. i relationen IT – demokrati. Vid sidan av ekonomisk tillväxt är just demokratin det område där IT har framkallat störst förväntningar och visioner. Den med IT uppgraderade demokratin har många benämningar, men ofta används referenser som "e-demokrati", "digital demokrati", "virtuell demokrati" och "cyberdemokrati" (Ilshammar 2002). I dessa termer ligger en övertygelse om ett positivt samband mellan IT och demokrati där den nya tekniken förväntas fördjupa demokratin på olika sätt, från större medborgerlig insyn och deltagande via utvidgning av det offentliga rummet till röstning via nätet. Visionen om en fördjupad demokrati via IT är en etablerad föreställning som återfinns såväl i politiska styrdokument och manifest som i vetenskapliga texter och i den allmänna debatten (Beckman 1995; Ilshammar 2002). Informationsteknikens positiva effekter på demokratin är dock ingen ny föreställning, även om den tilltagit i styrka och omfattning under de se-

<sup>1</sup> Exempell på denna diskurs är Carl Bildts omtalade tal "Sverige mot IT-toppen" och den vetenskapliga diskursen kanske främsta företrädare för detta nya samhälle med IT är Manuel Castells och hans analys av nätverkssamhället.

naste tio åren då IT utbyggnaden har sammanfallit med växande problem för den västliga liberala demokratin. Historikern Lars Ilshammar visar att IT och demokrati har varit föremål för visioner och förhoppningar alltsedan 1960-talet (Ilshammar 2002). Och även då fanns en klyfta mellan retoriken och det faktiska.

Ideologiseringen och mytologiseringen av IT som här översiktligt har beskrivit betyder inte att IT inte har effekter på samhället, demokratin och vårt sätt att leva. Det har den. Men det offentliga samtalet och analysen av IT har många gånger skenat iväg och blivit en legitimerande kraft för särintressen och ideologiska önsningar. Denna bild av IT har sedan blivit den allmänt vedertagna och reproducerats av för samhället centrala institutioner och aktörer, från vetenskapen via staten till organisationer och näringsliv (Beckman 1995). Problemet med denna vedertagna bild av IT kan sammanfattas i tre problem eller brister när det kommer till frågan om IT och dess effekter på demokratin:

1. Utgångspunkten för analysen eller föreställningen är ofta teoretisk och saknar empirisk grund (Agre 2002; Åström 1999). Ett exempel på detta är när informationsteknikens effekter på demokratin avgörs endast utifrån teknikens egenskaper.<sup>2</sup> IT har vissa egenskaper, hastighet i informationsöverföring, stor geografisk räckvidd, kan lagra och behandla stora mängder information, möjliggör interaktivitet och så vidare. Dessa egenskaper appliceras sedan på demokratins ideal med den ofrånkomliga slutsatsen att IT är ett demokratiskt redskap. Detta är en teoretisk konstruktion som kan användas för att tillskriva vilken teknik som helst en demokratisk potential. Bristen är som sagt frånvaron av det empiriska inslaget där det sociala, strukturella och institutionella sammanhanget avgör hur vi använder IT och vad den är i relation till demokratin. IT i sig själv är således inget demokratiskt verktyg.
2. Synen på IT har en alltför deterministisk prägel där IT uppfattas som något bestämt och avgjort, en kraft att anpassa sig till som inte är föremål för ett socialt val. IT är starkt förknippat med ideal som frihet, individualism, decentralisering, direktdemokrati och så vidare, vilka ger IT en specifik social och demokratisk innebörd och därmed begränsar alternativa användningar av IT som ett demokratiskt verktyg. Det skapas normer och konventioner hur IT skall förstås och användas.
3. Informationsteknologins effekter på demokratin avhandlas utifrån en alltför snäv definition av demokrati och demokratiaspekten kommer i skymundan för mer teknikrelaterade frågor. Den rådande demokratidefinitionen berör ofta enbart den institutionella och formella demokratiska processen, d.v.s. handlingar som är direkt politiska eller kopplade till den demokratiska processen. En mer fördjupad demokratiaspekt där demokratin har kopplingar till våra livsvillkor överhuvudtaget saknas när det kommer till relationen IT-demokrati (Bennet 2002; Veikko 2002; Barber 1999)

---

<sup>2</sup> Ett tydligt exempel på en sådan text är propositionen "Ett informationssamhälle för alla". 1999/2000:86

En analys eller utvärdering av IT-demokrati bör följaktligen inledningsvis söka formulera en utgångspunkt där den visionära, ideologiska och andra brister i den allmänna bilden av IT hålls tillbaka till förmån för en mer rationalistisk och empirisk hållning. Det finns två grundläggande perspektiv när det gäller frågor om påverkan och effekter inom samhällsvetenskapen, vilka med fördel kan användas för att bringa klarhet i den tankeord som tycks gälla när det kommer till IT och dess effekter på demokratin. Det finns flera benämningar på dessa perspektiv, här refereras de till som aktörsperspektivet och det strukturella perspektivet. Dessa skall ses som två olika nivåer där IT verkar mot demokratin och tillsammans utgör de sålunda en karta över de sätt IT har effekter på demokratin.

### 3.1 Aktörsperspektivet

Aktörsperspektivet utspelar sig på en mikronivå där aktörens, en medborgare, organisation, ett politiskt parti, ett nätverk, etc., användning av IT står i fokus. Det handlar om hur olika aktörer kan använda och använder IT för en politisk handling. IT betraktas här endast som ett demokratiskt verktyg, ett medel för att på olika sätt stärka demokratin. Informationsteknikens effekt på demokratin är följaktligen begränsad till själva användningen från en aktör och ytterligare är den begränsad av att denna användning är att betrakta som en politisk handling. För en aktör som inte använder IT som ett demokratiskt verktyg kan vi med detta perspektiv alltså inte tala om någon påverkan på demokratin från IT. Aktörsperspektivet rymmer därmed en instrumentell syn på relationen IT-demokrati. Enkelt uttryckt kan vi säga att det finns en demokrati med vissa ideal och som kräver vissa handlingar, IT är medlet för att snabbare, bättre och enklare utföra dessa handlingar. Aktörsperspektivet förutsätter en aktiv och medveten handling i relationen aktör-IT-demokrati. IT:s påverkan på demokratin är därmed beroende av närvaron av applikationer, system och en politisk process där aktörerna uttryckligen kan genomföra sin politiska handling. I förlängningen innebär detta att aktörsperspektivet kräver en planlagd och instrumentellt skapad e-demokrati. Med detta perspektiv kan stat och kommun finna stöd för en tillrättalagd och välavgränsad IT-användning med demokratiska syften genom att tillhandahålla IT-stöd för den politiska handlingen.

Aktörsperspektivet erbjuder oss sålunda möjligheten att sortera ut *en* typ av effekter på demokratin, nämligen sådana effekter som gör sig gällande där IT används och betraktas som ett tekniskt stöd, ett verktyg för att realisera en politisk handling. Den övervägande delen av e-demokratiforskningen och de praktiska e-demokratiförsöken har detta aktörsperspektiv på relationen IT-demokrati. Exempelvis är alla de e-demokratisatsningar som pågår i svenska kommuner ofta präglade av föreställningen att IT är ett verktyg att instrumentellt använda för att underlätta och därmed förhoppningsvis öka det politiska intresset och deltagandet. Det samma gäller e-demokratiforskningen som är upptagen med att empiriskt undersöka hur olika aktörer, som medborgare och organisationer, tar till sig IT och använder tekniken som ett demokratiskt verktyg. I en kartläggning beställd av IT-kommissionen över pågående forskning inom IT-demokrati fältet var just en av slutsatserna att forskningen är ensidigt inriktad på just hur olika aktörer använder och tar IT i anspråk: ”Ansatsen i flertalet pågående forskningsprojekt är att studera

– empiriskt – hur människor, organisationer eller samhälle tar i anspråk en ny framväxande teknik. De samhällseliga förutsättningarna – etablerade demokratiska strukturer/processer för beslutsfattande, medborgarnas kunskaper och livsvillkor i övrigt – tas för givna. Forskaren söker svar på frågor hur IT påverkar detta givna” (IT kommissionen 1999)

Aktörsperspektivets fördelar och de tillkortakommanden som IT-kommissionens kartläggning här pekar på framkommer om vi ställer oss frågan om IT:s effekter på det offentliga och demokratiska samtalet. Ett av de områden där IT har framställts som en verklig positiv kraft för demokratin är stärkandet av medborgarens deliberation och tillgång till det offentliga rummet. Att IT haft positiva effekter på det offentliga rummet utifrån ett strikt aktörsperspektiv är en empiriskt belagd slutsats: IT används av aktörer som ett politiskt verktyg för att avhandla politiska frågor, från lokala kommunala frågor till s.k. community networks och globala organisationers medlemmars diskussionsnätverk (Bennet 2002; Castells 2000; Dahlgren 2000) Men detta betyder inte nödvändigtvis att IT är en teknik som i hela sitt omfång är en positiv kraft för det offentliga rummet. Det offentliga rummets position och funktion i demokratin är beroende av så många fler förhållanden än närvaron av ett demokratiskt tekniskt verktyg. Det offentliga rummets existens vilar på strukturella socioekonomiska förhållanden och inbegriper allt från medborgarens sociala välfärd via medias organisering och maktutövning till marknadskrafternas inverkan på våra liv. IT har effekter på detta socioekonomiska sammanhang och därmed är IT också att betrakta som en strukturell kraft i förhållande till det offentliga rummets form och innehåll. Detta exempel ger vid handen att IT:s förhållande till demokratin har två sidor som nödvändigtvis inte behöver sammanfalla. IT kan som ett demokratiskt verktyg utveckla och fördjupa demokratin, men samtidigt vara en teknik som från ett strukturellt plan undergräver demokratin. Vilket leder oss in på en närmare beskrivning av IT som struktur i förhållande till demokratin.

### 3.2 Det strukturella perspektivet

Som det framgick i exemplet med det offentliga rummet är det strukturella perspektivet upptaget med IT:s strukturella effekter på demokratin. Det betyder att IT verkar och har konsekvenser på människor, samhället och våra livsvillkor överhuvudtaget, och därigenom också på demokratins utformning. De strukturella effekterna existerar och låter sig även analyseras utan några referenser till IT som verktyg eller till någon autonomt handlande aktör. Det är således den samlade kollektiva användningen av IT som har effekter på demokratin. Med referens till sociologen Manuel Castells har IT konsekvenser på de flesta sektorer och verksamheter i det västerländska samhället. Castells visar bland annat empiriskt att IT har effekter på arbetets innehåll och form, att IT har reformerat kapitalmarknadens funktion i ekonomin och att IT har en avgörande roll i förändringen av samhällets organisationsform generellt, från ett hierarkiskt till ett nätverkssamhälle (Castells 2000). Dessa grundläggande förändringar innebär att de rådande samhällseliga maktförhållandena förstärks, förskjuts, försvagas eller omdanas, vilket ger demokratin nya förutsättningar att utvecklas eller stagneras inom. Det strukturella perspektivet



handlar således om makt och inbegriper informationsteknologins effekter på våra livsvillkor generellt i analysen av relationen IT-demokrati.

En annan aspekt av IT som struktur i förhållande till demokratin men som inte är lika makroinriktat som referensen till de socioekonomiska villkoren, är medborgarens användning av IT utanför den sfär som vanligtvis definierar den politiska och demokratiska handlingen. Det kan handla om IT i utbildning, underhållning, arbetslivet eller användning av IT för att rationalisera den offentliga förvaltningen. Myndigheternas utveckling mot en elektronisk förvaltning och en IT-baserad medborgarservice omnämns vanligtvis som ”brukardemokrati” eller ”servicedemokrati”. Som det framgår i e-servicemodellen senare i rapporten är kärnan i denna typ av deltagande en interaktion mellan medborgare och förvaltning med ett tydligt nedifrån perspektiv där medborgaren ges tillfälle till insyn och inflytande över förvaltningens service, d.v.s. i praktiken kunna förändra denna. Denna typ av IT-anknuten verksamhet inbegriper förvisso inte någon uttrycklig politisk handling som aktörsperspektivet föreskriver, men likväl finns här en tydlig demokratisk aspekt. Medborgaren förväntas här utöva inflytande på myndighetsservicens form och innehåll, vilket även kan antas betyda ett inflytande över politikens form och innehåll.

### 3.3 Politiska initiativ

Aktörs- och det strukturella perspektivet visar med tydlighet att det krävs olika politiska initiativ för att nå målet om en fördjupad demokrati med IT. Vi kan översiktligt tala om två skilda politiska initiativ:

1. Den aktörsbaserade förståelsen av relationen IT-demokrati kräver sådana politiska initiativ som är direkt riktade mot IT som ett demokratiskt verktyg. Det är idag det helt dominerande initiativet och innebär en politik som skapar förutsättningar för medborgaren att använda IT som ett demokratiskt verktyg. I praktiken innebär detta ett initiativ mot att utveckla IT:s tre demokratiegenskaper; *IT för information*; *IT för kommunikation*; *IT för interaktion*. Det här är dock inte bara frågan om en teknisk utveckling där det handlar om initiativ till bättre tekniska e-demokrati system och applikationer, utan det kanske är främst en fråga om att anpassa den politiska processen till ett IT-baserat demokratiskt deltagande från medborgaren. Som det framgår i avsnittet om lokala e-demokratiförsök är detta aktörsinfluerade politiska initiativ ofta representerat i kommuner och organisationer med IT-baserade debatter, omröstningar, rådslag och informationsverksamheter.
2. Det strukturella perspektivet kräver dock andra politiska initiativ för att åstadkomma en ökad demokrati. Som det framgått är inte IT här främst ett demokratiskt medel för medborgaren, utan en struktur i dennes liv. Även om vi tar politiska initiativ till att bygga upp en enastående e-demokratisk infrastruktur i Sverige, kan avsaknaden av ett mer strukturellt inriktat politiskt initiativ resultera i att denna infrastruktur blir verkningslös och vi får en stagnerande demokrati istället för en ökad demokrati. Det politiska initi-

ativ vi talar om här är naturligtvis riktade mot flera och sammansatta samhälleliga fenomen, då det handlar om initiativ som skall ha effekter på medborgarens livsvillkor överhuvudtaget. Följande områden kan lyftas fram som exempel på IT-relaterade strukturella förhållanden där det krävs politiska initiativ för ett stärkande av demokratin:

- *Digitala klyftor.* IT är idag en teknik som förstärker redan etablerade ojämlika maktrelationer mellan klass, kön, etnicitet och regioner (Norris 2001). Detta är ett förhållanden som följaktligen är ett problem för en IT-relaterad demokrati och därmed kräver politiska initiativ.
- *Makt, ägande och kontroll.* Frågan om makt, ägande och kontroll över Internet är en avgörande fråga för teknikens demokratiska potential (Castells 2000; Dahlgren 2000; Bennet 2000; Barber 1999). Är det en samhällelig uppgift att reglera och styra Internets innehåll och form? Här kan vi jämföra med TV och tidningar där samhället har ett uttalat intresse att genom public service och en medielagstiftning hävda kollektiva och samhälleliga ideal, som t ex demokrati och folkbildning.
- *Tillgång och kunskap.* Medborgarens tillgång och kunskapsmässiga möjligheter att använda IT är inte idag att betrakta som en principiell rätt till goda kommunikationsmöjligheter, utan en möjlighet som är avhängigt ekonomiska och kunskapsrelaterade resurser.
- *e-service.* Användningen av IT för medborgarservice är ett stort fält som inbegriper inte bara utveckling på den tekniska sidan utan även en rekonstruerad myndighetsutövning där traditionella organisationsmönster och relationen mellan medborgare och myndigheter förändras (Grönlund 2001; Ranerup 2002).
- *Demokratiska praktiska principer.* Detta område handlar om hur offentlighetsprincipen och andra juridiska stöd för ett öppet samhälle och den suveräna medborgaren påverkas av ett utbrett IT-användande. Historikern Lars Ilshammar menar exempelvis att det idag finns en tilltagande offentlighetsfientlighet där fokus flyttats från offentlig insyn till integritetsskydd och att det där finns en konflikt mellan grundlag och datalag (Ilshammar 2002).
- *Utbildning.* Det strukturella synsättet på IT-demokrati inbegriper medborgarens alla förutsättningar att verka som medborgare. Begrepp som bildning, upplysning, medvetenhet och kunskap är avgörande för att verka som medborgare och för att överhuvudtaget utveckla en politisk vilja. Att placera IT i denna kontext innebär ett etablerande av IT som ett stöd för nationella utbildningsinsatser på olika nivåer.
- *Kultur, identitet och nation.* Den västliga liberala demokratin vilar på en struktur där det finns en medborgerlig tillhörighet och en identifiering i det nationella och det lokala, vilket är bakgrunden till den politiska viljan och det demokratiska deltagandet och engagemanget.

Många forskare och författare menar emellertid att denna tillhörighet och identifiering är på väg att brytas upp och riktas från nationen och det lokala till mer flyktiga och obestämbara sammanhang (Beck 1998; Giddens 1991; Castells 2000). Denna utveckling är relaterad till en utbredd IT-användning och ställer dagens demokratiska strukturer inför problem och påfrestningar.

### 3.4 Demokratimodeller

Det brukar hävdas att IT och demokratiområdet rymmer en rad olika demokratiperspektiv. Att rösterna är många och demokrativarianterna som framförs och praktiseras avviker i grunden från varandra. Som om det fanns en vital demokratidebatt och en praktisk demokratiutveckling kopplat till IT. En sådan situation föreligger inte. I själva verket är det mer korrekt att beskriva demokratiperspektiven inom IT-området som likriktade. De förväntningar som finns på IT:s demokratiska potential har ofta en utpräglad *liberal* och *instrumentell* syn på demokratin. Detta perspektiv är dock inte i sak oriktigt, demokratin har en sådan dimension som denna syn ger uttryck för, men den är inte tillräcklig och fångar inte in demokratinns övriga och i sammanhanget mer centrala dimensioner. Att området saknar en etablerad demokratianalys har att göra med att området fokuserar på teknikrelaterade frågor och mindre på demokratiaspekter (Barber 1999; Åström 1999). Relationen IT och demokrati framkallar dock en rad frågor och vägval som har med demokratinns art och karaktär att göra. Här skall två i demokratidebatten aktuella modeller, eller perspektiv, på demokratin presenteras, den *liberala* modellen och den *radikala* modellen.<sup>3</sup> Dessa kommer att presenteras översiktligt och framställas med syftet att visa just på dessa frågor och vägval som en IT-relaterad demokrati framkallar.

#### 3.4.1 Den liberala modellen

Den liberala modellen har flera specifika karaktärsdrag och kan sägas bygga på liberala definitioner av begrepp som är centrala för demokratin, såsom frihet, rättvisa, medborgarskap, stat och så vidare. Habermas menar att den liberala modellens kärnpunkt är hur man förstår den demokratiska processens roll och gränser (Habermas 1994). Den liberala modellen har en snäv förståelse av den demokratiska processen och den fyller egentligen endast en uppgift: att vara ett medel för att programmera staten som förvaltningsapparat med olika samhällsliga och privata intressen och viljor. Villkoren för och hur dessa intressen och viljor skapas, fördelas och uttrycks ligger utanför den demokratiska processens domäner. Det enda som reglerar villkoren och därmed möjligheten för en medborgerlighet ligger i de eviga och naturliga rättigheter som följer med varje individ. Det betyder att medborgarens status i demokratin definieras av dessa rättigheter och inte av medborgarens förutsättningar att använda sig av rättigheterna. I praktiken innebär det att rättigheterna föreskriver varje medborgares rätt att delta i den demokratiska processen

<sup>3</sup> Dessa modeller är sprungna ur den demokratidebatt som under ett decennium har pågått i USA och där Jürgen Habermas deltog och kategoriserade dess motpoler i just en liberal modell och en radikal. Se Habermas 1994.

genom att rösta, tala på torget, demonstrera, skriva artiklar och så vidare, men rättigheterna och den demokratiska processen slutar där och omfattar således inte förhållandena innan medborgaren röstar. Medborgaren blir följaktligen endast medborgare när hon deltar i den snävt avgränsade demokratiska processen, utanför denna är hon en privatperson. Man kan formulera det som att den demokratiska processen och rollen som medborgare har till uppgift att kontrollera om statsmakten utövas i enlighet med hennes intressen som privatperson.

Den liberala modellens sätt att förstå och bruka demokratin har under det senaste decenniet i västvärlden vunnit mark på bekostnad av en mer kollektiv inriktad demokrati (Beck 1998; Dahl 1989; Petersson 1999). Detta gäller även Sverige där den traditionella föreningsbaserade kollektiva demokratin har påverkats av den liberala modellens värden och ideal (Petersson 1999). Orsakerna till detta är svåra att uttala sig om, men ett område där den liberala modellen uttrycks och dess ideal verkar är inom området IT och demokrati. IT:s demokratiska potential uttrycks ofta i termer som kan härledas till den liberala modellen, likaså är de e-demokratiförsök som genomförs präglade av en liberal demokratisyn, även e-demokratiforskningen är inriktad på områden och samband som avslöjar en underliggande liberal förståelse av demokratin. Den bakomliggande förklaringen till detta är att IT-demokrati förstås utifrån den aktörshorisont som tidigare redogjordes för. I detta dominerande perspektiv är IT endast ett verktyg, ett medel, för den demokratiska och politiska handlingen. Det är således själva handlingen som står i fokus, hur IT kan underlätta för medborgaren att rösta, kommunicera, skaffa information och så vidare. Vad som här i likhet med den liberala modellen sorteras bort är den del av verkligheten som äger rum innan medborgaren begår sin politiska handling, d.v.s. alla de förutsättningar som skall till för att medborgaren överhuvudtaget skall besitta viljan, kunskapen och medvetenheten att engagera sig i demokratin. Problemet är följaktligen att den liberala modellen och den bakomliggande aktörsbaserade förståelsen av IT-demokrati utgår från att det redan existerar en rationell, bildad och upplyst medborgare som skall använda IT för sin politiska handling.

En slutsats som här infinner sig är att det demokratiska underskott som många statsvetare har framfört under de senaste tio åren är av en sådan dignitet att IT, med den rådande förståelsen av IT-demokrati, framstår som betydelselös. Detta då det demokratiska underskottet inte handlar om sådana effekter vi kan få med IT som verktyg, d.v.s. underskottet handlar inte om att medborgaren har för lite information, inte kan meddela sig till politiker i sådan utsträckning hon vill eller att hon behöver rösta om fler saker eller mer besvärslöst. Nej, det demokratiska underskottet handlar om de förhållande som äger rum innan och bortom den demokratiska handlingen och bortom den liberala avgränsningen av den demokratiska processen, d.v.s. det demokratiska underskottet handlar främst om avsaknaden av en politisk vilja, en vilja som är beroende av medborgarens livsvillkor överhuvudtaget.

Men därmed inte sagt att den liberala modellens fokus på en inskränkt demokratisk process eller att alla de e-demokratiska applikationer och projekt riktade mot den politiska handlingen i sig är irrelevanta i sammanhanget. Värdet av att medborgaren har tillgång till en utvecklad politisk infrastruktur med informations- och kommunikationsmöjligheter är nödvändigt för att denna politiska vilja skall kunna omsättas i beslut, men som sagt inte tillräckligt, vilket leder oss in på Habermas diskursiva demokrati modell.

#### 3.4.2 Den diskursiva demokratin

Habermas diskursiva demokratimodell är en kritik mot den liberala modellen (Habermas 1994). Det är dock inget avfärdande då Habermas ser vikten av att hålla fast vid objektiva medborgerliga rättigheter och åtskillnaden mellan stat och det övriga samhället. Men vad Habermas gör är att han utvidgar den politiska och demokratiska processen att inte enbart omfatta de objektiva rättigheterna och den politiska handlingen. Medborgarens övriga verksamhet utanför detta är enligt Habermas också en del av den demokratiska processen, kanske den viktigaste delen. Denna sfär av samhället, som ofta refereras till som civila samhället (dock inte av Habermas), är således inte som den liberala modellen föreskriver en interaktion fritt från medborgare, offentlighet och moral, utan den är en aktiv del av den demokratiska processen. Det som pågår i denna sfär av samhället har alltså demokratiska relevans utöver privatpersoners interaktioner på ekonomisk marknad och skapande av sär- och privatintressen. I förhållande till den liberala demokratin är den demokratiska processen är således utvidgad och individen betraktas som medborgare framför privatperson i stånd att hysa kollektiva mål utan att reducera dem till en ”deal” mellan privatintressen. Därmed är medborgaren i stånd att fatta kollektiva beslut i strid med sina privata intressen. Besluten och den direkta politiska handlingen föregås följaktligen av en process där medborgaren genom kommunikation, deliberation, förnuft och argument utvecklar gemensamma övertygelser som står fri från privatintressen. Politiken och demokratin är därmed ingen kamp om intressen och makt, utan en viljebildningsprocess och deliberation där argumentet avgör. Den diskursiva demokratin vill därmed överskrida den traditionella konflikten mellan majoritetspolitik å ena sidan och individers rättigheter å den andra. Förutsättningen för denna kommunikativt inriktade demokrati är följaktligen att medborgaren har förutsättningen i sina livsvillkor att delta i denna process, varför Habermas ser även de sociala, kulturella och ekonomiska villkor som medborgaren lever under som en förutsättning och en del av denna demokratiska process.

I relation till IT och demokrati problematiserar den diskursiva modellen IT:s inverkan på demokratin. Habermas relativiserar medborgarens förutsättningar till politisk handling till hennes omgivande villkor. Den diskursiva modellen för in det strukturella perspektivet där IT relateras till våra livsvillkor samtidigt som den bygger på kommunikation och därmed ser betydelsen av IT som ett verktyg för att utveckla plattformar för deliberation.

### 3.5 En definition av "e-demokrati"

Innan vi går vidare vill vi samla ihop ovanstående diskussion i en definition av det för rapporten centrala begreppet "e-demokrati". Begreppet har inte någon allmänt omfattad entydig definition, och därför är det inte helt självklart vilken forskning som ska tas upp eller vilka organisationer man ska rikta sig till med förslag till åtgärder. I denna rapport har vi valt en ganska vid definition: *alla processer med bäring på demokrati där IT används. Detta inkluderar områden som antingen (1) får sin mening av demokratiska principer eller (2) utförs av den offentliga sektorn som förutsätts fungera enligt sådana principer, eller (3) bådadera.*

Detta innefattar i enlighet med diskussionen om det strukturella perspektivet ovan t ex serviceområdet, vilket är mest omedelbart angeläget för den närmaste utvecklingen inom offentlig sektor. Det innefattar också mer allmänt IT-användning eftersom t ex medborgarnas förmåga och villighet att använda IT för att informera sig blivit en alltmer uppenbart viktig faktor; exempelvis har debatten om digitala klyftor har pågått i flera år.

Denna definition motiveras av att vi vill inrymma inte bara ett aktörsperspektiv utan också ett strukturellt demokratiperspektiv enligt diskussionen ovan. En sådan vid definition är också vanlig, om än ofta implicit, inom forskning som undersöker IT:s användning och roll för samhällsutvecklingen i demokratiskt avseende.

## 4 Erfarenheter av IT i lokala demokratiförsök

I detta kapitel gör vi en beskrivning och analys av praktiska erfarenheter av IT i lokala e-demokratiförsök. Vi analyserar metodernas effektivitet, deras inflytande över beslutsprocesserna, och relaterar dem till olika demokratiska modeller.

Ordet e-demokrati har använts i debatten sedan 1990-talets senare år, men försök att använda IT i någon form för att förbättra kommunikationen mellan medborgare och deras valda politiska representanter har pågått sedan 1970-talet. Tidigare användes informationsteknik som telefon, TV och radio, och under det senaste dryga halva decenniet har det handlat om Internet. Hela tiden har fokus varit på att skapa engagemang och eftertanke genom att anordna nya mötesformer. Internetboomen har lett till att teknikinhållet ökat och att man fått ett antal generella och allmänt använda verktyg att använda. Det finns en metodbakgrund i form av de metoder som utvecklats under mer än 20 år av försök, som kallats Televoting, Electronic Town Hall Meetings, Citizen Juries och annat (Becker & Slaton, 2000), men teknikanvändningen är ny.

E-demokratiförsök har genomförts i flera länder. Vi håller oss här i huvudsak till Sverige, men det finns liknande försök i andra länder, och resultaten citeras punktvis i anslutning till exemplen. Däremot lämnar vi här i stort sett serviceexemplen utanför, helt enkelt därför att det inte genomförts mycket empirisk forskning om demokratiinhållet i (förändrade) serviceprocesser. Det finns sedan åtminstone ett decennium en del forskning på området (van de Donk et al, 1995; Snellen, 1995), men eftersom först diskussionerna om 24-timmarsmyndigheten och electronic government medförde ekonomiskt intresse för dessa frågor har hittills inte mycket empirisk forskning som belyser dagens situation genomförts.

Man kan generellt se *tre typer av försök*:

1. Förbättrad *information*. Förutom att enskilda myndigheters och kommuners webbställen utvecklats i positiv riktning då det gäller både mängden information och dess tillgänglighet (sökbarhet, presentation) under de senaste åren genom att alltmer anpassas till internationell webbstandard finns exempel på försök till samordning av sökverktyg. Här kan nämnas Sverige Direkt och medborgartorget. Dessa exempel är naturligtvis indirekt viktiga i ett demokratiskt perspektiv, men eftersom de i första hand är tekniska lösningar på informationssökningsproblem lämnar vi dem i detta kapitel därhän.

2. *Rådslag* är ett samlingsnamn för målinriktade diskussioner mellan en kommun (vanligen) och medborgarna, ofta innefattande såväl information som diskussion och omröstning i någon form. Många olika varianter förekommer. Detta är det numera mest intressanta utvecklingsområdet, eftersom rådslag både påverkar lokal praxis och har implikationer för demokratisk teori. Man kan notera en hel del framgång lokalt, men rådslag förekommer i liten skala och på få ställen (Grönlund, 2002; Macintosh, 2003). Teknikutveckling behövs men denna saknar statligt stöd/intresse och har bara i begränsad omfattning attraherat privata investeringar. Satsningar är i huvudsak kommunala, och konkurrerar därmed direkt med andra angelägna aktiviteter i ofta krympande budgetar. Ett problem är att e-demokrati ses som en kostnad i driftsbudgeten snarare än en investering.
3. *Elektroniska val*: Efter att ha väckt stort intresse runt millennieskiftet har elektroniska val inte som enskild företeelse blivit en standard. Lokala försök fortsätter, men inte i Sverige. Elektroniska omröstningar som del i rådslag, däremot, är en utveckling som fortsätter också här.

I detta kapitel ska vi i första hand ägna oss åt rådslag. Vi börjar med att sätta in demokrati och IT-användning i ett helhetsperspektiv. Därefter diskuterar vi ett antal e-demokratiska metoder, och analyserar vi ett antal svenska försök med avseende på hur de påverkat beslutsprocesser och medborgerligt deltagande.

#### 4.1 e-demokrati i perspektiv

Bakom e-demokratiförsöken kan man generellt urskilja fyra bakomliggande utvecklingar:

1. Det upplevda *demokratiska underskottet*, vilket anses kräva nya arbetsformer för demokratin. I Sverige är detta problem och olika förslag till lösningar väl diskuterade av Demokratiutredningen (SOU 2000:1). Lösningssförslagen är av vitt skilda typer. Å ena sidan finns förslag styrda av ideologi och teori: man önskar en tydligare definierad demokratisk modell och menar att den representativa demokratin i sin nuvarande form nått vägs ände; en radikalt förändrad syn på medborgarnas deltagande krävs – man vill se deltagare i stället för åskådare. Demokratiutredningen är ett exempel, där ”deltagardemokrati” förespråkas. Internationellt finns flera exempel där mer direktdemokratiska former föreslås eller förutspås, beroende på vilken syn man har på teknikens roll i samhället (Becker & Slaton, 2000; Anttiroikko, 2001; 2003). Å andra sidan finns mer pragmatiska förslag styrda av viljan att reparera vad man ser som mindre defekter snarare än ett systemfel. Demokratipropositionen 2001/02:80 är ett exempel: man föreslår mindre reformer såsom ökat inflytande för folkrörelser, möjlighet till medborgarförslag och ger visst stöd för lokala folkomröstningar.



2. Myndigheternas utveckling mot *elektroniska förvaltningar*. ”Electronic government” är numera ett vedertaget begrepp inom EU:s program, liksom i andra delar av världen (inklusive utvecklingsländerna, även om det där har delvis annan innebörd). Det avser i grunden en rationalisering av myndigheternas verksamhet baserat på att medborgarna med hjälp av elektroniska redskap själva ska sköta sina kontakter med myndigheter med minsta möjlig inblandning av dyra tjänstemän. Det handlar om strategiska politiska initiativ som ”eEurope” (European Commission, 2000), där en grundtanke är att Europas offentliga sektorer ska genomgå en strukturrationalisering med hjälp av IT. Det är alltså en helt ekonomistyrd utveckling där IT är redskapet. Det handlar i första hand om service, men eftersom medborgarens relation till myndigheterna radikalt ska förändras från personliga kontakter till IT-förmedlade sådana är denna utveckling också intressant ur ett demokratiskt perspektiv, något som också uttryckligen nämns i EU:s program och uppföljningar (Grönlund, 2001). För att det hela överhuvudtaget ska fungera följer vissa aktiviteter som har bäring på demokrati av nödvändighet, av typen servicedialoger, användarmedverkan och användaranpassning, sådant som i andra sammanhang benämns brukardemokrati. Med electronic government följer också sådant som lagstiftning om yttrandefrihet på webben, lagstiftning som anpassas för att kunna tolkas av datorer i beslutsstödsystem, och reglering av kommersiella villkor för hantering av den information som myndigheter samlar in och producerar.
3. En annan strömning som ligger bakom en del av förhoppningarna på punkt 2 är *e-handelsvågen*, som har lett till utveckling av teknik för att koppla ihop verksamhetssystem med webben för att anordna självservice, opinionsundersökningar och automatisk insamling av användardata. Denna teknik finns nu relativt mogen och färdig att användas inom den elektroniska förvaltningen, frågan är *hur* den ska användas. Är den offentliga sektorn bara ett stort system för elektronisk handel där e-handelssystemen kan installeras utan särskild anpassning? Om detta råder starkt skilda uppfattningar, där generellt politiker svarar ja (som svaret uttrycks i IT-propositioner och liknande) och forskare nej (Lenk et al, 2002). Ett resultat av utvecklingen på detta område är att elektroniska mellanhänder av olika slag dyker upp. Dessa förmedlar, och förädlar information från serviceproducenter. Man kan se början på en liknande utveckling också inom och i anslutning till den elektroniska förvaltningen, även i Sverige (Josefsson & Ranerup, 2003) där t ex offentlig benchmarking av skolor och patientnätverk är bra exempel på företeelser som förändrar medborgarens möjligheter att förstå och påverka myndigheters aktiviteter.

4. De förväntningar som kommer utifrån den *Internet-användningspraktik* som utvecklas. Grundläggande drag i denna praktik kan inte kontrolleras av myndigheter, vare sig i enskilda länder eller överhuvudtaget. Även om internationell lagstiftning kommer att utvecklas för att reglera Internets användning då det t ex gäller handelsregler, etik, integritet osv, så har den viktigaste utvecklingen redan ägt rum. Vi har alla (snart) lärt oss att peka och klicka, och vi har lärt oss att alla organisationer som vill oss något – företag, myndigheter, intresseorganisationer, sociala organisationer – finns på nätet. Vi har lärt oss umgängesregler i den elektroniska världen, och även om dessa inte är färdigutvecklade så finns ingen enskild myndighet eller regering som radikalt kan förändra grunderna i dem. Till att börja med regleras den grundläggande tekniken, i vilken kommunikationssätt och säkerhetssystem finns inbyggda, av internationella organ som Internet Society och World Wide Web Consortium (W3C). Men även användningspraktiker, inte minst inom demokratiska processer, utvecklas under inflytande av många andra utvecklingar än svensk IT-politik eller demokratipolitik, som vi ska se nedan (se kap 4). Så kallade Community networks (se kapitel 3 och 4), sociala nätverk som kommunicerar med hjälp av olika Internettekniker har funnits i ett par decennier, och har utvecklat ”cyberkulturer”, verktyg och praktiker/vanor. Dessa praktiker och dessa verktyg kommer nu till användning i den formella politiska vardagen, och som vi visar nedan har de redan börjat förändrat denna på varaktiga sätt (se bl a avsnitten 3.3, 3.4 och 4.2).

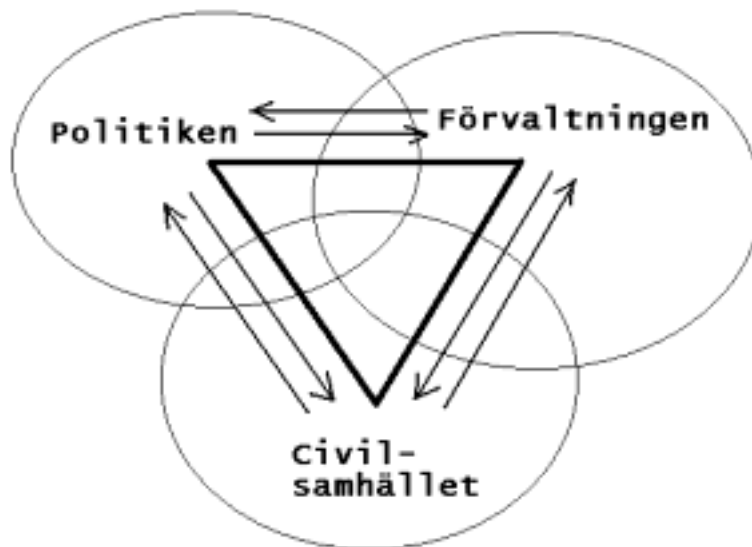
Det finns inget entydigt svar på frågan vart är e-demokratin på väg. Man kan idag inte se en entydig utveckling, eftersom de utvecklingar som beskrivs ovan drar åt olika håll. Dessutom kan frågan synas meningslös eftersom den tycks bygga på synen att det finns en särskild ”cyberdemokrati”, frikopplad från ”den vanliga” demokratin.

E-demokrati beskrivs ofta som användning av IT i demokratiska processer, där demokratiska processer avser direkta kontakter mellan politiker och medborgare (ibland kan man se termen referera bara till elektroniska val, men detta är en direkt felanvändning). Det är naturligtvis spontant en rimlig utgångspunkt givet det uppfattade problemet med ett demokratiskt underskott i dessa processer. Men som vi diskuterat ovan måste man gå lite vidare. Demokrati och dialog är också en del av utvecklingen på e-serviceområdet. Då det gäller de statliga propositionerna är faktiskt detta det område där dessa ord är mest väldefinierade till både syfte och innehåll.

Låt oss därför börja med att sätta IT-användning och demokrati i perspektiv genom att på klassiskt manér beskriva samhällets organisation i termer av tre noder, den formella politiken, förvaltningen och medborgarna, eller det civila samhället om man vill undvika att se medborgaren som en isolerad enskild enhet (figur 1).

FIGUR 1

Grundläggande element i ett demokratiskt system.



*Pilar indikerar inflytande, ringar domäner. Överlappande ringar indikerar transaktionszoner där reglerna förändras under påverkan av olika aktörer. Exempel är lobbying och media i triangelns vänstra del, mellanhänder i serviceprocesser i den högra, och informell interaktion mellan politiker och tjänstemän i den övre delen*

*Anpassad efter Molin m fl, 1975;16*

I den förenklade bilden av en demokrati som ofta presenteras är relationerna i figuren enkla: Medborgarna väljer representanter som arbetar inom ett formellt politiskt system med vissa institutioner och regler, såsom kommunfullmäktige, partier och majoritetsbeslut. Resultatet av deras arbete är instruktioner till förvaltningen, vilken sedan utför dessa instruktioner "blint", utan varje form av påverkan på de politiska besluten.

I praktiken är förstås relationerna betydligt mer komplicerade. Genom sin roll som experter har förvaltningen inflytande över politiska beslut genom att förbereda dem och genom att fylla ut detaljerna för att beslut av principiell karaktär ska kunna operationaliseras och verkställas. Genom lobbying kan medborgare, organisationer och företag kringgå de formella demokratiska procedurerna. Och så finns ju medierna, som spelar en roll i de flesta relationerna i figuren.

Rollerna i figuren är relativt väldefinierade, men förändras hela tiden i små steg. Vad som är intressant ur IT-synpunkt är i dag två drag i utvecklingen med olika ursprung men som just nu samverkar i utvecklingen mot en mer elektronisk förvaltning, Electronic Government. Det ena är att IT numera finns med i de flesta relationerna i figuren. Det andra är att offentliga verksamheter är utsatta för ett starkt tryck att bli mer effektiva.

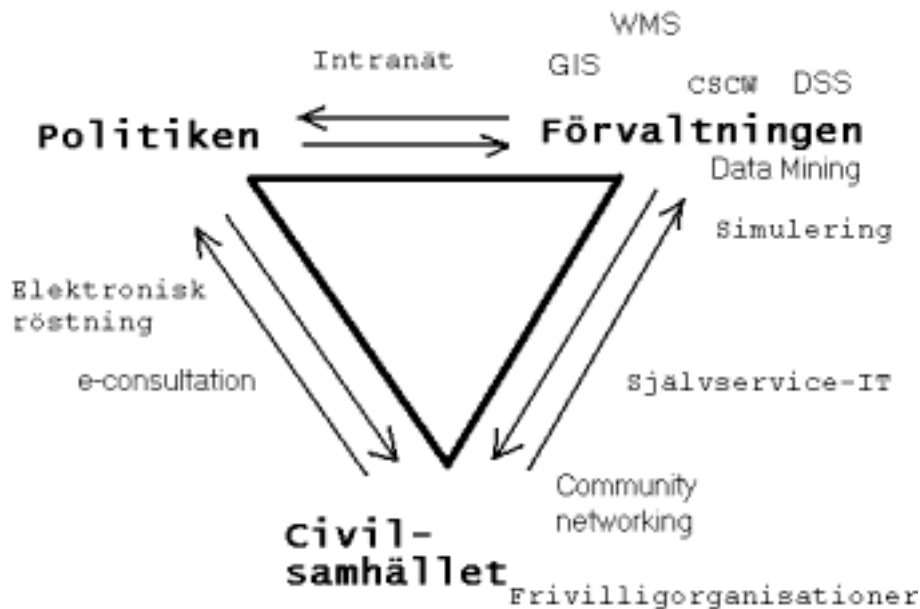
#### 4.1.1 IT överallt

IT har funnits i den offentliga sektorn under flera decennier. Under lång tid handlade det om relativt okomplicerad rutinmässig användning inom förvaltningen. I dag ser vi inte bara ökad IT-användning utan också *mer sofistikerad* användning (figur 2). Det finns ”data warehouses” – stora och välstrukturerade datalager – ur vilka man kan göra avancerade datasammanställningar med statistiska metoder, s k data mining. Det finns beslutsstödssystem, där inte bara formella regelsystem utan också vardaglig praxis finns inbyggd i de modeller datorsystemen använder för att datorn ska kunna ge råd till beslutsfattare och på så sätt snabba upp procedurerna. Sådana verktyg är i dag integrerade både med varandra och med dagliga rutiner. Detta är inte oproblemiskt, av bland andra följande skäl:

1. Användning av beslutsstödssystem påverkar möjligheterna till insyn och förståelse för hur processer går till.
2. Användning av kommunikationsverktyg kan stärka existerande sociala och ekonomiska nätverk, vilket kan göra dem mer effektiva i att påverka myndigheter, möjligen på bekostnad av de medborgare som inte ingår i sådana nätverk.
3. Simuleringsverktyg, data mining-verktyg och beslutsstödssystem innehåller beslutsmodeller och antaganden om verkligheten som inte är kända av alla. Eftersom dessa modeller inte är kompletta, och vanligen inte objektiva, finns risk att de påverkar beslutsfattandet på sätt som inte är lätt att förstå vare sig för medborgaren eller för politikern.

FIGUR 2

Exempel på IT-användning inom den offentliga sektorn och i dess relationer med medborgare



*GIS = Geografiska informationssystem; DSS = Decision support systems, beslutsstödssystem; WMS = Workflow Management Systems; CSCW = Computer Supported Cooperative Work, datorstöd för grupparbete*

En del aspekter, som integritet och teknisk säkerhet, har blivit uppmärksammade. Däremot har dessa verktygs roll i de processer som hör till demokratiskt beslutsfattande inte blivit närmare undersökt. Det betyder att satsningar som eEurope, som ju i huvudsak handlar om förvaltningens arbete och service till medborgarna, sker i enbart tekniskt och ekonomiskt perspektiv, medan sociala och demokratiska aspekter hittills negligerats (Zouridis & Therns).

Den elektroniska förvaltningen ses huvudsakligen som en relativt okomplicerad överföring av teknik och organisationsmodeller från den privata sektorn till den offentliga (Anttiroikko, 2001; 2003; Lenk et al, 2002). Det tycks som om man anser att den kan genomföras utan att de grundläggande policyidéerna – den demokratiska förvaltningen, inte bara en som står i demokratins tjänst – uppmärksammas närmare.

#### 4.1.2 Organisatorisk förändring

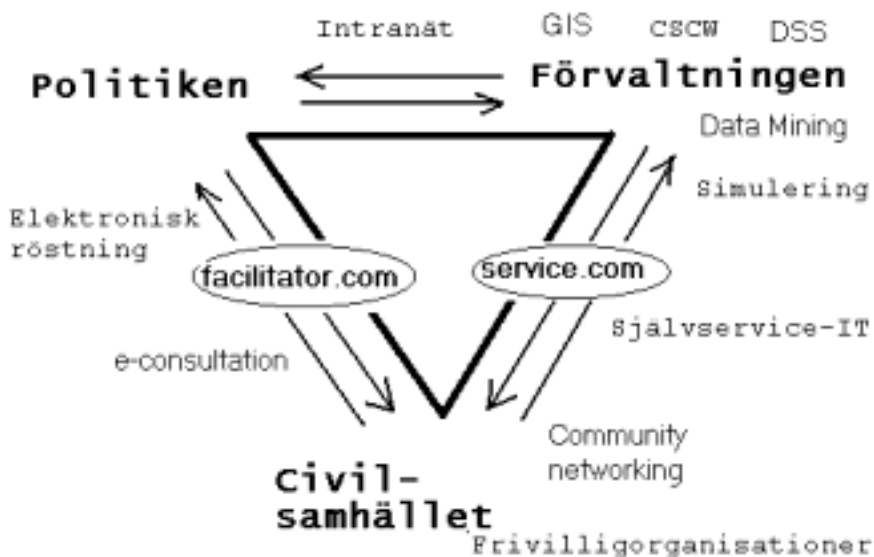
Arbetsförmedlingen är ett bra exempel på hur elektroniska tjänster kan användas för organisationsförändring i ett ekonomistyrkt perspektiv. Där har man under de senaste åren gått från ett system där tjänstemannen stod i fokus till ett kundcentrerat system. I dag är det den arbetslöse som med hjälp av ett antal IT-verktyg sköter sitt arbetssökande och sin utbildning i arbetssökning. Arbetsförmedlingen har lagt

ut jobbet till kunderna. Man har bland annat öppnat särskilda ”infotek” där denna verksamhet bedrivs.

På andra håll har utvecklingen gått ännu längre mot att minska myndighetens egna aktiviteter och låta någon annan ta över en del av hanteringen. Man kan se en utveckling mot att mellanhänder av olika slag dyker upp. På servicens område finns i USA govWorks.com, ezGov.com, National Information Consortium, NIC (nicusa.com) och ServiceArizona.com, företag som på olika sätt sköter myndighetservice, som inbetalning av olika avgifter. På demokratins område har vi i Sverige t ex Votia Empowerment som vill spela, och redan har spelat, en roll som möjliggörare i demokratiska processer. Det betyder att bilden av utvecklingen kan kompletteras (figur 3):

FIGUR 3

Mellanhänder i en elektronisk förvaltning/demokrati.



Det är ännu för tidigt att med empirisk forskning entydigt förklara dessa mellanhänders roll, däremot kan de politiskt styras och som forskare kan man peka på möjligheter och problem med olika val. Kalix rådslag hade knappast kommit till stånd utan Votia, åtminstone hade det tagit betydligt längre tid – år! – innan man kunnat genomföra det. E-demokratiforskningen har visat att alla som försökt sig på elektroniska diskussioner förr eller senare kommer till en punkt där man måste kombinera kunskaper som man tidigare inte kombinerat, eller ens haft. Listan på vad man måste tänka på vid elektroniska rådslag är lång (Becker & Slaton, 2002), och succén är inte given (Ranerup, 1999; 2001; Wilhelm, 2000; Öhrwall, 2002). Många kompetenser krävs, liksom inte obetydlig finansiering.

Det är svårt för mindre att samla de resurser som krävs för att rutinmässigt bedriva sådan verksamhet på ett professionellt sätt. Knappast ens de större kan enkelt göra det, eftersom det blir ett ganska stort projekt som kräver både finansiering och idé-mässiga drivkrafter.

Det förefaller rimligare att tro på två andra möjliga utvecklingar. *Den ena* är att olika konsultföretag kommer in – dessa kan ju driva verksamheten mer rationellt genom att man kan ha många kunder. Här finns flera intressenter. Dels företag som Votia med det politiska rådslaget som fokus. Dels generella IT-konsulter som TietoEnator som kanske snart kommer med programvara för rådslag av typen ”Föräldramöte” (i skolan) eller ”Utskrivningskonferens” (kontakt landsting-kommun inom t ex äldrevården). Sådana projekt finns redan. *Den andra* är att flera kommuner går ihop om en rådslagsverksamhet, ungefär på samma sätt som man kan dela på en telefonväxel eller en IT-chef. Eftersom den senare modellen utmanar kommunernas självständighet förefaller den förra mer näraliggande. Konsultbolagen har ju redan mycket av den kompetens som krävs, och man utökar sitt kunnande för varje ny kund, varje nytt projekt. Och eftersom vissa demokratiska funktioner, som ”dialog” ingår i e-serviceområdet finns ekonomiska incitament. Varje kommun som så att säga vill starta eget måste däremot börja från början. Det är inte så troligt att medborgarna har lust att vänta på att den egna kommunens tjänstemän ska lära sig det andra redan kan. Medborgarna har redan krav på webbställen baserade på deras erfarenheter från den kommersiella och frivilliga sektorn, samt från de redan genomförda lyckade e-demokratiexperimenten. Det är dessa bästa praktiker som sätter normen för design och interaktionsmöjligheter.

Då det gäller serviceområdet finns också en direkt koppling till demokrati. Goldkuhl och Röstlinger (2001) urskiljer två sidor av detta. Dels uppifrånperspektivet, att *politiska beslut skall omsättas till verksamhet* som riktas mot medborgarna: politik som *medveten design*. Dels nerifrånperspektivet, det som brukar kallas brukardemokrati, nämligen att *interaktion mellan brukare och förvaltning* ska leda till att medborgarna har inflytande över servicens utformning, d v s i praktiken kunna förändra denna: *evolutionär utveckling*. Det betyder att servicen kan förändras från två håll, och att inte bara politiken bestämmer utförandet, utan också att praktiken i viss utsträckning kan styra politiken.

Kommunal förvaltning använder i dag IT-system i stort sett i alla verksamheter. Det betyder att en stor del av de politiska beslut som fattas är beroende av existerande IT-system för att kunna genomföras. Systemen utgör en existerande infrastruktur som inte är lätt att snabbt förändra. IT-system formas genom krav ställda utifrån politiska beslut, men också utifrån tjänstemännens kunskaper om verksamheten och deras samspel med brukarna. Systemen är inte färdiga när de kommer från tillverkaren, de fylls ut med lokala regler och yrkeskunskaper.

Dessa två perspektiv existerar tillsammans inom förvaltningen, mest närkontakt finns inom kommunal verksamhet, och de drar delvis åt olika håll. Å ena sidan är det enklare ur administrativ synpunkt om verksamheter är mer standardiserade, och IT kan förvisso vara en stark kraft för den som önskar standardisering. Å andra sidan är det förstås ett kommunalt önskemål att kunna styra sin egen verksamhet, och anpassning av IT-system till lokala förhållanden och brukare kan vara en viktig del i detta.

Sedan lång tid bygger svensk politik i första hand på planeringsidén, men många tecken tyder idag på en förändring. Dels överlämnas många beslut till kommuner, dels interagerar kommuner och regioner horisontellt med varandra i ett EU-perspektiv. Dessutom har hela Internet utvecklats evolutionärt. Serviceutveckling och användarmedverkan inom myndigheternas e-serviceprojekt kommer att stärka brukardemokratiaspekten också hos de statliga myndigheterna, helt enkelt därför att de är framgångsfaktorer – utan dem inga användbara system.

Om man jämför de olika perspektiven i fråga om de värden de innehåller eller avspeglar finns skillnader. I perspektivet ”genomförande av politiska beslut” betonas värden som rättvisa, rättsäkerhet, regelrätt behandling och likhet samt det allmännas väl. I perspektivet ”verksamheten formar politiken” betonas istället medborgarinflytande, mångfald och olikhet, individuell anpassning. Man kan inte välja bort någon av dessa aspekter, de ingår alla i den typ av demokrati som utvecklats i Sverige. Men balansen kan förskjutas.

Poängen i detta sammanhang är förstås att det ligger ett demokratiskt värde även i utvecklingen av servicen. I detta perspektiv kan även mellanhänderna inom serviceområdet komma att spela en roll för demokratins utveckling. En trolig utveckling är att brukardemokratien förstärks på den politiskt bestämda demokratins bekostnad. Faktorer som talar för en sådan utveckling är att service i högre grad styrs av ekonomiska incitament och/eller blir ”outsourcad”, läggs ut på entreprenad. I sådana fall blir verksamheten på sikt mer formad av de direkta servicerektionerna än av politiska intentioner, åtminstone om den är utsatt för någon form av konkurrens.

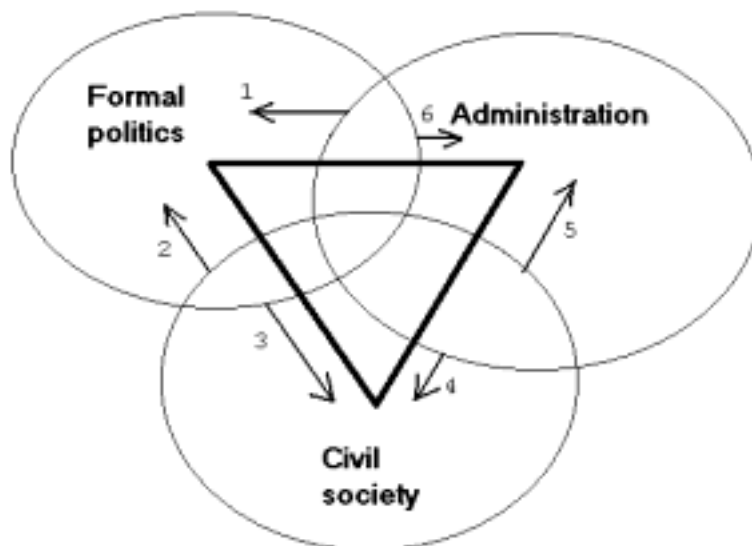
En ytterligare faktor är ökade inslag av kundval av service exempelvis på skolområdet eller rörande personlig assistans till handikappade (Norén, 2001). Här läggs beslutet rörande fördelningen mellan olika producenter av service ut på medborgaren i stället för på politiker och administratörer. Det regelverk som ger ramarna kring såväl medborgarnas val som serviceproducenternas verksamhet beslutas fortfarande av politiska församlingar.



Forskning om e-demokratiförsöken hittills pekar också på att en slags brukardemokrati uppstår också inom själva det demokratiska beslutsfattandets område, nämligen om politiska debatter i större utsträckning förs inom självutvalda grupper av medborgare i elektroniska diskussionsfora och utgången av dessa debatter i allt högre grad blir styrande för besluten i de folkvalda församlingarna. I så fall blir det ju ”brukarna” av politiska processer som förändrar politiken, inte en för hela befolkningen representativ grupp. Det är dessutom så att e-demokratiska försök inte sällan drivs av tjänstemän snarare än politiker, något som ytterligare förstärker brukaraspekten. Ovanstående resonemang betyder att vi kan rita om figuren ytterligare lite (figur 4).

FIGUR 4

Olika aktörer påverkar utvecklingen inom transaktionszonerna (Grönlund, 2002).



I denna nya bild ser vi en utveckling som formas under inflytande av ett antal krafter som drar åt delvis olika håll, delvis i konflikt med varandra:

1. Den ökande IT-användningen i administrativa processer – en alltmer omfattande och integrerad elektronisk informationsinfrastruktur – minskar handlingsmöjligheterna för den politiska sfären eftersom denna infrastruktur blir allt svårare att förändra (och att alls förstå). Detta betyder att den administrativa sfären får ett övertag (Pil nr 1). Detta är en generell utveckling, men särskilt tydlig i modellen ”managementdemokrati” (se avsnitt 2.3 om e-demokratiförsök), där e-demokratiska processer utgår ifrån den kommunala servicen och drivs av tjänstemän utan diskussion om hur de politiska processerna påverkas av denna förstärkning av brukarinflytandet.

2. Kulturer inom det civila samhällets elektroniska organisation – ”community networks”, organisationer av typen Attac, etc. – innehåller ofta starka politiska element men fungerar på andra sätt än den formella politiken. Exempelvis är ”medlem” och ”medborgare” inte samma sak. I den utsträckning elektroniska verktyg och e-interaktionsmodeller från sådana kulturer – och det är i sådana som Internets kommunikationstekniker utvecklas – kommer till användning inom den formella politiken (som vi har sett i bl a Bollnäs, Kista, Älvsjö, Norrmalm och Kalix) kommer denna att bli allt mindre formell och mer öppen för inflytande av aktiva minoriteter (Pil 2).
3. De officiella e-demokrati- och e-governmentinitiativen, liksom kommunal webbutveckling i allmänhet, handlar mest om information. När deltagande nämns betyder det ofta snarast ”alla ska ta del av”, snarare än ”del i”. Det betyder att det i första hand är en förstärkning av rådande praxis man eftersträvar genom en ökad direktkommunikation politiker-medborgare (pil 3).
4. På flera håll är e-demokratiska projekt och processer drivna av tjänstemän på grund av deras kunskap om, och kontroll över, IT-systemen. Politiker är ibland inte alls inblandade i den tidiga utvecklingen utan kommer in på ett senare stadium, t ex när de måste ställa upp och svara på frågor via mejl. Det betyder en förstärkning av den administrativa sfärens inflytande över medborgarna (pil 4) och en relativ minskning av den politiska sfärens.
5. Ökad IT-användning i det civila samhället inkluderar enskilda människors försök att påverka offentlig service genom att bearbeta beslutsfattare inom förvaltningen eller helt enkelt genom att skaffa sig en bättre uppfattning om hur förvaltningen fungerar genom att utnyttja den elektroniska informationen och de verktyg som finns för att söka i och bearbeta denna. Detta medför ökat tryck på förvaltningen som i allt mindre utsträckning kan förlita sig på ett informationsmonopol, och därigenom ökar civilsamhällets inflytande på förvaltningens bekostnad (pil 5).
6. Initiativ som eEurope och electronic government strävar efter större administrativ kontroll över, och effektivitet inom, den offentliga sektorns många aktiviteter genom att formalisera dem, helst så mycket att de kan byggas in i elektroniska system med olika former av automatisk bearbetning. Detta betyder dels att handlingsutrymmet för den civila sektorn minskar eftersom människors, organisationers och företags interaktion med myndigheter blir allt mer formaliserad (pil 4). Det betyder också att det politiska systemets kontroll över förvaltningen stärks eftersom politiska initiativ mer direkt kan byggas in i datorprogram och därför lättare kan inspekteras och utvärderas (pil 6) (Zouridis & Therns, 2002).

Som vi ser finns många påverkansfaktorer i utvecklingen, och det finns ingen entydig utveckling. Man kan anföra argument för vilka av pilarna i figuren ovan som representerar den starkaste utvecklingen, men att vissa utvecklingar just nu är starkare betyder inte att de övriga inte utövar inflytande.

## 4.2 e-demokratiska metoder

E-demokratiområdet har i första hand inriktat sig på att uppmuntra och stödja ökat medborgerligt deltagande i demokratiska processer, varmed vanligen avses formella politiska beslutsprocesser. Motivationen har varit den nedgång i medborgerligt deltagande som kan avläsas i valresultat och politiska partiers medlemsiffror.

I politiska sammanhang har den hittills allt överskuggande frågan varit om e-demokratiska metoder kan öka ”deltagandet”. Man avser då alltid mängden, inte kvaliteten i deltagandet. Man vill kunna räkna in fler (om)röstande individer. Nedan kommer vi att fokusera på kvaliteter i deltagandet, av två skäl.

För det första: Det finns inget enkelt sätt att mäta deltagande. E-demokratins praktiker hävdar t ex att 7 procent deltagande i Kalix första rådslag är mycket eftersom det ska jämföras med den handfull personer som vanligen deltar i stadsplanediskussioner. Det andra rådslagets 51 procent kan sägas vara mycket jämfört med t ex EU-val i ett europeiskt perspektiv. Och man kan peka på den stora ökningen från rådslag nr 1 och hävda att konsekvent lyhördhet för medborgarnas åsikter leder till ökat deltagande. Men det kan också sägas att 51 procent är lite jämfört med riksdagsvalens ca 80 procent. Vad som är mycket eller lite beror alltså på vad man jämför med.

För det andra: Att räkna individers deltagande i meningslösa eller dåligt genomförda demokratiska processer är just meningslöst. Vad betyder det om 89 procent skulle delta i en manipulerad (t ex genom snedvriden problempresentation eller frågeställning) folkomröstning? Vi brukar vanligen mest skratta åt redovisningarna av de tidigare Sovjetvalens 100 procent-iga deltagande. Den viktigaste frågan inför framtiden är nu *hur man kan utveckla kvalitativt bättre demokratiska processer med hjälp av IT-användning i någon form.*

Erfarenheterna visar att lokala rådslag som är väl integrerade med demokratiska beslutsprocesser har positiv inverkan på både mängden och kvaliteten i deltagandet – och det är ökad kvalitet som leder till ökad mängd – medan elektronisk röstning i sig inte ökar deltagandet. För att kunna ”skala upp” rådslagsverksamheterna, och för att öka kvalitet och effektivitet finns dock behov av utveckling av de elektroniska verktyg som används. Det krävs också tydligare modeller för hur e-demokratiska metoder ska integreras i beslutsprocesserna.

E-demokratiförsök förekommer i många länder. I en aktuell översikt över bästa praktik i ett europeiskt perspektiv (Macintosh, 2003) hittar man ett antal projekt i varierande grad av mognad genomförda i Sverige, Storbritannien, Tyskland, Danmark, Nederländerna och Österrike. Rapporten ger en bild av ett område på ett tidigt utvecklingsstadium.

Demokratiförsök runt om i världen har vanligen utgått från den ”starka” demokratimodellen (Barber, 1984; SOU 2000:1). Deliberation, engagemang och deltagande är nyckelord. De verktyg och metoder som hittills använts avspeglar detta.

De elektroniska verktygen för e-demokrati har hittills huvudsakligen varit enkla standardverktyg. Webbställen används för (vanligen statisk) information. E-post

används för kommentarer och frågor relaterade till denna information. Ibland finns "e-postlistor" för diskussioner. På ett fåtal ställen används mer avancerade tekniska system som Lotus Notes vilket ger bättre möjlighet till uppföljning genom statistik, sökningar etc. Mätningar visar att sådana finns i omkring 10-15 procent av kommunerna i Sverige och städer internationellt i västvärlden (Ranerup, 1999; Aurigi, 2000; Musso, Weare & Hale, 1999), men också att bara en liten del av dessa används systematiskt och professionellt. Elektroniska enkäter blir alltmer populära men används ofta osystematiskt, metodiskt felaktigt och med ingen eller lös koppling till beslutsprocesser.

I tidigare forskningsrapporter (Grönlund, 2001; 2002; 2002b) har vi diskuterat fördelar och nackdelar med olika metoder i ett tekniskt perspektiv: vad kan man uppnå, och vad krävs för att uppnå detta? Tabell 1 nedan sammanfattar några vanliga tekniker med avseende på vad man kan uppnå, vilka insatser som krävs, och vad som ännu inte är väl utvecklat i de e-demokratiförsök vi hittills sett i Sverige. Teknikerna är:

1. Medborgarpanel – ett representativt urval av befolkningen konsulteras på något sätt, alltifrån "passivt" med enkäter till aktivt i form av beslutsinriktade diskussioner.
2. Diskussionsforum – elektroniska diskussioner utan mål att fatta beslut, och med större eller mindre styrning.
3. Rådslag – samlingsnamn på målinriktade diskussioner med allmänheten där ett flertal tekniker kan användas för information, diskussion och omröstning.
4. Delfi-modellen – beslutsmodell som innebär flera omgångar av enkäter och diskussioner i syfte att nå konsensus.
5. "Management-demokrati" – denna utgår ifrån medborgarservice snarare än politiska diskussioner, och drivs också i första hand av tjänstemän. Den exemplifieras konkret av t ex Kistas e-demokratiprojekt. Den har demokratiska implikationer inte bara genom att service har koppling till politiska beslut utan också för att den åtföljs av en diskussion om demokratiska principer i förhållande till "dagmedborgare", människor som använder offentlig service på annan plats är där de bor (Stockholm, 2003).

TABELL 1

Jämförelse mellan olika e-demokratimetoder.

	<b>Fördelar</b>	<b>Nackdelar</b>	<b>Kräver</b>	<b>Ännu inte väl utvecklat</b>
<b>Medborgarpanel</b>	Representativitet. "Deliberativa" paneler ger tydliga- re och mer genom- tänkta åsikter än enkäter.	Om man ska ha djupa diskussioner kräver mycket arbete både av deltagarna och arrangörerna.	Aktivt arbete med frågor och uppfölj- ning. Förnyelse av panelen.	Ökad interaktion med panelen, av citizen jury-modell där inte bara åsikter mäts utan även kunskaper tillförs och diskussionerna är välstrukturerade
<b>Allmänt diskus- sionsforum</b>	Kan ge engage- mang bland med- borgare om det sköts väl. Teknisk enkelt om man bara vill ha opinionsyttringar och inte diskussio- ner som leder till beslut. Kan skötas som en ständigt pågående aktivitet, och där- igenom användas proaktivt för att sätta agenda, inte bara reaktivt.	Självurval – inte representativitet Risk för dominans av de starka, att bli en "klubb" Kräver ständigt underhåll för att inte tyna bort Kräver ordning, reda och tydliga frågor – en modera- tor Svårt att hantera komplicerade frå- gor. Svårt att nå beslut.	Deltagande av verkliga makthavare Moderator Mer avancerad teknik om man vill gå utöver allmänna diskussioner till beslutsfattande eller opinionsmätning	Moderatorsrollen i ett kommunalt perspektiv – vem har mandat att styra agendan? Diskussionsforas roll i den demokratiska processen.
<b>Rådslag</b>	Engagerande, ger uppmärksamhet. Erfarenheten visar på stort deltagande	Kan bli jippo eller engångssatsning. Starkt fokus på enskilda frågor kan göra att andra frågor kommer i skymundan. Samma problematik som gäller för folkomröstningar i allmänhet gäller också här.	Komplicerat både mediamässigt och vad gäller proces- sen. Förmodligen krävs en specialist/konsult som arrangerar det hela, om man inte gör det så ofta att man kan bygga upp egna resurser	Metodiska frågor som har med folk- omröstningar och opinionsmätningar att göra, och som måste relateras till grundläggande demokratiska mo- deller har ännu inte blivit genomlysta i detta perspektiv. Uppföljning ännu oklar

(Tabell 1 forts)

<b>Delfi-modellen</b>	Beslutsmodell - leder till sammanjämkning av åsikter Kräver att deltagarna verkligen tänker efter, deltar under längre tid, och lyssnar på andra	Tidskrävande för deltagarna	Kräver speciell modell-kompetens, i praktiken sannolikt en specialist som arrangör	Utprovad i managementsammanhang, men måste testas mer i kommunal miljö
<b>Management-demokrati</b>	Ger tillgång till många och stora resurser genom integration med det administrativa systemet. Implementation i administrativa rutiner ger uthållighet och konsistens.	Fokus på brukare/intressenter i stället för invånare är problematiskt i ett demokratiskt perspektiv. Kan implementera policy utan politisk diskussion.	Kräver och/eller leder till politisk konsensus om metoder, vilket inte är normen i traditionell svensk demokratimodell.	Relationen politiskt-administrativt system inte väl definierad.

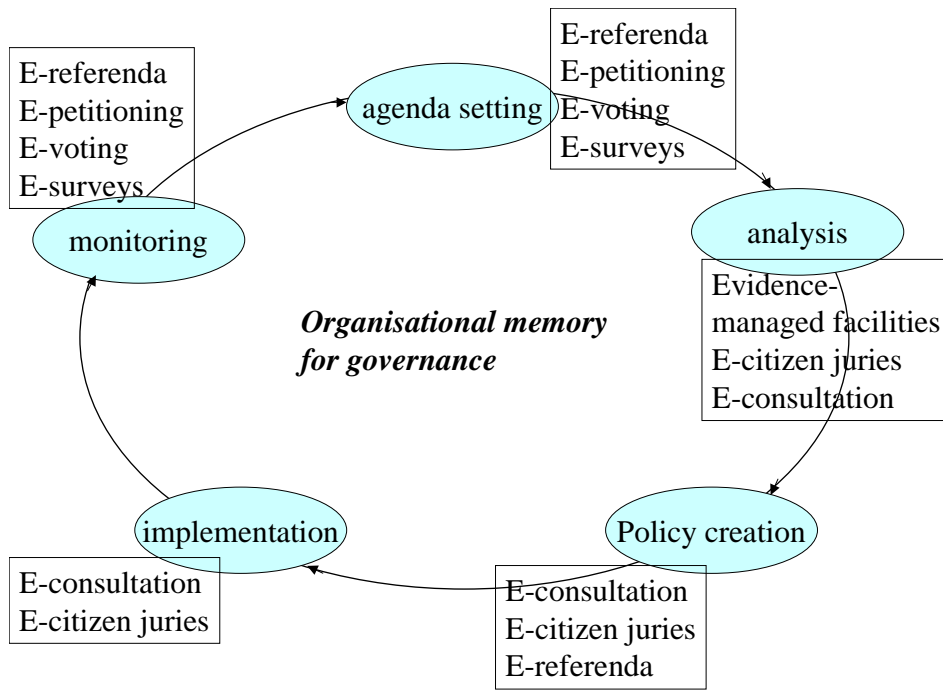
*Kombination av Grönlund 2001 och Grönlund, 2002*

Det finns en del försök som syftar till att använda mer avancerade IT-verktyg, och framför allt att använda verktygen mer systematiskt och metodiskt korrekt. Det finns en del verktyg på marknaden som kan vara lämpliga t ex för målinriktade diskussioner, men dessa har i stort sett inte alls ännu kommit till användning. Det finns också verktyg för elektroniska namnlistor (e-petitioning; Macintosh, 2003), men även där är användning experimentell (bl a i Skotska parlamentet). Teknik för elektronisk (om)röstning har provats lokalt och i olika typer av organisationer – fackföreningar, företag, intresseorganisationer – men eftersom forskning har visat att de inte ökar deltagandet (Ohlin & Hällgren, 2002) (däremot används de flitigt, på bekostnad av andra metoder) har intresset minskat.

Enligt den starka demokratimodellen bör verktyg som dessa användas för att anordna konsultationer med medborgarna, eller representativa urval av dessa, på olika stadier i beslutsprocessen (här används OECD:s modell som referens – OECD, 2003) till exempel som i figur 5 nedan.

FIGUR 5:

Exempel på var i beslutsprocessen olika elektroniska verktyg kan komma till användning



Macintosh, 2003b

Det finns exempel på framgångsrik användning av rådslag på olika stadier, alltifrån agendasättande till beslut. Men företelesen rådslag är ny, och även om en praxis har utvecklats gör både teknikens utveckling, förändringar i lagstiftning och pågående demokratiskt utvecklingsarbete att rådslagen kommer att fortsätta utvecklas. För närvarande ser modellen för ett rådslag ut i stort sett så här:

1. *Information* om en fråga presenteras på en webbplats.
2. *Diskussion* om frågan förekommer i något elektroniskt forum. Oftast är diskussionen helt öppen – ingen agenda, deltagande enligt principen självval. Ibland förekommer agenda, ibland finns en moderator för att hålla ordning på diskussionerna. Men de styrs så gott som aldrig mot ett beslut eller konsensus, det handlar vanligen om opinionsyttringar.
3. Diskussionerna kan utgå ifrån eller avslutas med någon form av *enkät*. Mera sällan förekommer kontroll i form av representativitet bland deltagarna.
4. Ibland förekommer en formell *omröstning* för att rådslaget mer direkt ska kunna fungera rådgivande för kommande beslut.

Dessa olika steg används tillsammans eller separat. Ibland läggs mycket ambition på att koordinera dem och samordna dem med den formella beslutsprocessen, ibland används de tämligen frikopplat från denna (Grönlund, 2001). I det förra fallet finns vanligen en parallell ”manuell” process för att inte utesluta människor utan tillgång till dator.

De ännu relativt få undersökningar som gjorts (Macintosh 2003; Macintosh, 2001; Wilhelm, 2000; Ranerup, 1999; 2001; Öhrvall, 2002; Grönlund, 2001) visar att även om man kan se flera goda exempel så finns begränsningar i dagens praktik:

1. Webbinformation är oftast statisk och representerar bara en syn på det problem/den fråga som ska diskuteras, alternativt måste en användare leta information på flera olika webbplatser (kampanjsajter) och ta till sig information som inte är lätt jämförbar, t ex för att olika argument lyfts fram – på den ena sajten är det miljö, på den andra ekonomi, på den tredje lokal utveckling. På så sätt får medborgaren/användaren själv lägga mycket tid på att sätta sig in i problemet och skapa sig en modell av detta – vilka faktorer ingår och hur påverkar de varandra?
2. Det är svårt att genomföra målinriktade diskussioner. Den teknik som finns för detta ändamål är lite mer komplicerad att använda än de enkla ”listor” som är det vanliga. Det är ett av skälen till att elektroniska diskussioner är svåra att strukturera, att skala upp till att omfatta ett stort antal deltagare, och att överblicka och analysera. Därför är det inte så enkelt att använda dem på ett trovärdigt sätt. Hur kan man t ex säga något om deras representativitet? Och hur summerar man en diskussion med 4 000 inlägg på ett enkelt sätt? Detta är några av anledningarna till att elektroniska diskussioner ofta befinner sig ytliga (Wilhelm, 2000; Öhrvall, 2002).
3. Elektronisk (om)röstning är enkel att hantera ur ett användningsperspektiv, men har säkerhetsproblem och har visat sig mindre attraktiv för politiker eftersom det inte ökar valdeltagandet (Ohlin & Hällgren, 2002).
4. E-demokrati medför ökade kostnader i ett kort perspektiv, och i reda pengar. Nyttan, däremot, kan inte mätas i pengar på ett enkelt sätt (CIVTF, 2000).
5. Synen på medborgerligt deltagande är inte okontroversiell i ett demokrati-teoretiskt perspektiv



Dessa problem har uppmärksammats i forskningen, och några av dem har adresserats i (ett fåtal) praktiska försök. Det finns exempelvis metoder för att arrangera målinriktade diskussioner:

1. Delfimetoden leder till konsensus över en rad (e-)diskussioner och opinionsmätningar. Har provats i Nynäshamn (Grönlund, 2001).
2. Citizen juries, där en (liten) grupp medborgare samlas och likt en jury i brottmål (mest efter amerikansk modell) analyserar ett problem med hjälp av experter inom relevanta sakområden (Becker & Slaton, 2000).
3. Elektroniska verktyg för grupparbete (CSCW) med inbyggda kontroller som till exempel talarlista, tidmätning för inlägg, moderatorsfunktioner som möjlighet att hindra deltagare från att yttra sig, och så vidare. (Ett exempel specialbyggt för användning i demokratiska processer finns på <http://www.bodieselectric.com>).

Alla dessa metoder har prövats, men de innebär alla att kostnaderna både i pengar och ansträngningar ökar snabbt för både arrangören och deltagarna. Dessutom är ju resultatet fortfarande inte representativt vilket medfört att det varit svårt att ge metoderna en tydlig roll i det formella demokratiska systemet. Vem har ansvaret om ett beslut av en medborgarjury implementeras? Man kan hävda att samma problem föreligger i folkomröstningar och i byråkratins förhållande till politikerna, d v s politikerna kan lyssna på vilka råd de vill och är sedan ansvariga för sina beslut. Men just problemet med representativitet är något som inte formellt lösts i fråga om e-demokratiska metoder, och en förutsättning för integration i beslutsprocesser är förstås en gemensam förståelse av metoderna. Problemet är att de så att säga ger den allmänna debatten något högre formell status än då denna försiggår i TV eller press, frågan är vilken formell roll de ska spela. Opinionsbildning i press och TV må spela stor roll i praktiken, men den gör det på ett informellt sätt, via personlig påverkan. De e-demokratiska metoderna har ambitionen att vara mer formellt inflytelserika. Man kan konstatera att problemet fått praktiska lösningar på de orter där rådslag integrerats med de formella beslutsprocesserna. Däremot har det fått *olika* lösningar på olika orter, och man kan därför se en utveckling mot diversifiering av inte bara demokratisk praxis utan också teori, eftersom praktiken måste motiveras med principer. Sålunda talas på olika håll bland rådslagsutövande praktiker om ”folkrörelsedemokrati” och ”medborgerligt direktinflytande”, vilket knappast är samma sak (Becker & Slaton, 2000; Grönlund, 2001).

Då det gäller bristen på användning av mer avancerad teknik som åtminstone till viss del skulle göra ovanstående problem lite mindre beror denna på att sådan teknik är lite mer komplex än den som nu används. Den kräver viss inläring, och anses därmed hindra deltagande genom att det blir en teknisk tröskel som får läggas till övriga trösklar såsom brist på tid och engagemang. En annan anledning är att rekrytering till mer avancerade metoder hämmas av att de dels kräver en hel del tid av deltagarna, dels kan medföra att oönskat ansvar för kommande beslut läggs på dessa, formellt eller moraliskt.

Problem som inte ännu adresserats inom e-demokratiområdet är:

1. Mer systematisk och formell problemmodellering – demokrati är inte bara diskussion, det är kunskap också.
2. Systematisk modellering av konsekvenser av att besluta i enlighet med den ena eller den andra uppsättningen preferenser – demokrati är ansvarstagan- de också, inte bara uttryck av önskemål.

Dessa problem har dock adresserats på annat håll. Det finns en utveckling inom förvaltningens område mot användning av beslutsstödssystem, vilka ger tekniskt stöd för dessa problem. Dessa två utvecklingar har ännu inte sammanförts, men man kan se tecken på att steg tas i denna riktning. Ett exempel är projektet TED (Towards Electronic Democracy. <http://bayes.escet.urjc.es/ted>)

I sammanfattning: vad som ännu saknas givet syftet att använda e-demokratiska metoder för att förbättra demokratiska beslutsprocesser är följande:

1. Det finns behov av förbättring av de *elektroniska verktyg* som används för deltagande i demokratiska processer. Dagens verktyg räcker inte för att ”skala upp” försöken och fokusera diskussioner, och är därför inte så enkelt tillämpliga för beslutsfattande.
2. Formell *modellering av problem* finns inte på e-demokratins agenda i den utsträckning det skulle behövas för att belysa ofta komplexa problem sakligt. Det har hittills handlat mest om ”uttryck” och ”engagemang”, men kunskap och ansvar för beslut ingår också i demokratin. ”Deliberation” har hittills setts psykologiskt och socialt, den ”tekniska” aspekten av problemen har inte tillräckligt uppmärksamats.
3. Det finns ingen helt självklar politiskt neutrala *organisatör* för e-demokratiska processer. En kommun är ju vanligen en part i målet, och erfarenheter från USA visar att politiker tenderar att föredra sina egna kampanjwebbar framför än att stödja neutrala webbar med jämförande information (Dutton et al, 2001).
4. Ekonomiska drivkrafter saknas. För vidare utveckling krävs att demokrati *ekonomiskt lönsamt på mikronivå*. Eftersom demokratins utveckling nu ligger i händerna på enskilda myndigheter utsatta för effektiviseringstryck (brukardemokrati) och ekonomiskt pressade kommuner (ideologiskt styrd demokrati), måste incitament för dessa organisationer finnas om någon utveckling ska ske. Vinster av demokrati är svåra att mäta i pengar, så man måste hitta kompletterande mått. Inom serviceområdet finns instrument av typen ”servicekvalitet”, inom offentlig sektor har utvecklats PENG-modellen som innefattar också mindre påtagligt mätbara faktorer, inom den politiska demokratin finns t ex förtroendemätningar. Även om inga av dessa mått är omedelbart tillräckliga kan de i lämplig kombination användas som incitament för att utveckla demokratin inom ramen för ”e-servicemodellen” och dess motsvarighet i den politiska sektorn.

### 4.3 e-demokratins påverkan på beslutsfattande

Har e-demokratiförsöken påverkat beslutsprocesser? Svaret är både ja och nej. Lokalt kan man se ganska betydande inflytande, men branschen är inte stor, så man kan inte ännu tala om en trend i statistiska termer.

I ett större perspektiv är det serviceutvecklingen som styr:

1. Den ideologistyrda deltagardemokrati som förespråkades av bl a Demokratitredningen har inte följts upp på ett tydligt sätt nationellt i Sverige. Internationellt kan man se att åtminstone i Storbritannien finns en nationell diskussion om deliberation och rådslag som understötts av projekt både i Westminster och i de skotska och walesiska parlamenten (Macintosh, 2003). Lokalt i Sverige finns dock idéerna kvar både i retorik och praktik, i exempelvis Bollnäs, Kalix och Norrmalm.
2. E-serviceutvecklingen fortgår snabbare än tidigare allteftersom Internetanvändning blir mer spridd och myndigheterna utvecklar sina webbtjänster. Detta är en tydlig och stark utveckling på nationell nivå (AMS, CSN, RSV....), däremot ännu svag på kommunal nivå.
3. Användningspraxis, Internet i människors vardagsliv, utvecklas också med oförminskad kraft, om än inte lika spektakulärt som för ett par år sedan (vilket i sig indikerar just att Internetanvändning idag är vardaglig).

Då det gäller utvecklingen på kommunal nivå kan man se starka influenser på många håll, men ingen nationell trend. Det senare beror dels på att detta ännu är ett litet utvecklingsområde, dels på att utvecklingen lokalt tagit delvis olika vägar. Man kan dock se vissa gemensamma drag (Grönlund, 2002, Anttiroikko, 2003):

1. Partierna spelar i stort sett ingen roll i utvecklingen. Det är enskilda politiker eller – ganska ofta – tjänstemän som tar initiativ.
2. Medborgare har reellt inflytande över politiken, men ofta på ett informellt sätt (politiker gillar förslagen) snarare än genom debatt och/eller omröstning.
3. I termer av demokratimodeller såsom de presenterats av Demokratitredningen (2000) kan man se drag av såväl den starka som den snabba. Den tunna, däremot, tycks inte fungera så bra i ett deltagande perspektiv. Snarare tar enskilda politiker ”massan” till hjälp mot det formella systemet med partier etc.

Tabell 2 nedan (Grönlund, 2002) visar hur några av de mer ambitiösa svenska projekten har utvecklats då det gäller e-demokratiförsökens koppling till beslutsfattandet. Observera att de tekniker som använts (rådslag, medborgarpanel, diskussionsforum, etc.) inte har någon inbyggd koppling till utfallet i termer av inflytande på beslutsprocesserna, det är helt lokala aktörer som avgör.

*Nature of participation* – är fokus på diskussion och deliberation eller på opinionsmätning? Den starka demokratimodellen favoriserar det förra, den tunna och den snabba det senare.

*Frequency* – hur ofta sker deltagande? Den starka modellen föredrar att det sker ofta, men det finns inget mått på hur ofta som är lagom.

*Agenda* – vem sätter agendan? Är det kommunen ("fixed") eller har medborgarna också möjlighet att göra det ("open"). Agendan kan också vara "wide" och omfatta en mängd frågor eller "narrow", bara ta upp en eller ett fåtal frågor. Den starka modellen föredrar en öppen och vid agenda. Den snabba kan definitionsmässigt inte göra det (då går det ju inte snabbt), och den tunna vill inte. Där vill man mäta opinioner i en fråga i taget och inte koppla ihop olika frågor, det är politikernas sak.

*Link to decision making* – på vilka sätt tas e-demokratis diskussioner tillvara inom det formella beslutssystemet? Det kan ske mer eller mindre formellt och mer eller mindre direkt. Den starka demokratimodellen föredrar princip direkt koppling, men inte nödvändigtvis formell. Den snabba modellen föredrar direkt formell koppling, medan den tunna föredrar indirekt och informell.

*Model implementation* – i vilken utsträckning är de e-demokratiska aktiviteterna uttryckligen delar i en ledningsplan, politisk eller administrativ? Relationen benämns stark, medium eller svag beroende på i vilken utsträckning de e-demokratiska aktiviteterna relateras till någon demokratisk teori. Ingen av demokratimodellerna stark-tunn-snabb har någon tydlig hållning på denna punkt. Snarare skulle fundamentalister från samtliga modeller gilla stark uttrycklig koppling medan praktiker av alla typer föredrar svagare och mindre uttrycklig koppling eftersom både styrka och formalisering minskar deras handlingsutrymme.

TABELL 2:

Fyra svenska e-demokratimodeller bedömda efter kriterier på demokratisk interaktion mellan medborgare och styrande

	Nature of participation	Frequency	Agenda	Link to decision making	Model implementation
Bollnäs	Deliberation	Ongoing	Open	Informal, direct: through municipal commissions	Political, medium
Kalix	Opinion collection	Annual	Fixed, narrow	Direct, not dependent on individuals	Political, strong (institutional change)
Älvsjö	Deliberation and opinion collection, partly integrated. Extensive insight into administrative routines	Ongoing	Open	Direct and formal, but only within the limited scope of the District Council	Administrative, strong (institutional change, but little political content)



(Tabell 2 forts.)

Kista (management-	Deliberation and opinion collection, integrated. Extensive insight into administrative routines	Ongoing	Open	Informal, indirect (through individual politicians who may be quite "invisible", anonymous in the discussions	Administrative, weak (potentially radical agencies with little political discussion)
--------------------	---	---------	------	---	--

*(Grönlund, 2002).*

E-demokrati framställs ibland som direktdemokrati, presenterad både som hot och möjlighet (Anttiroikko, 2003). Som tabell 2 visar finns all anledning att tona ner sådana spådomar. De e-demokratiska försöken rymmer tydligt inom den representativa demokratin. Men de töjer denna i olika riktningar. Det är därför en viktigare principfråga för e-demokratin i vilken utsträckning man vill ha brukardemokrati också inom demokratins område. Precis som inom servicens område skulle detta innebära en förskjutning från uppifrånsperspektivet, politik som medveten design, till perspektivet att interaktion mellan brukare och förvaltning ska leda till att medborgarna har inflytande över beslutsfattandet, d v s i praktiken kunna förändra detta (se diskussionen i kapitel 1).

Oberoende av denna fråga kan man se en trend mot att demokratiska processer kommer att professionaliseras. Vare sig man pratar om elektroniska omröstningar, rådslag eller vanliga webbplatser så kommer kraven på tekniken att öka. Inte bara elektroniska omröstningar, utan också vanliga webbplatser kommer att kräva säkerhetslösningar för att bara släppa in medlemmar, sidor kommer att personaliseras, o s v. Dessutom ökar kraven på organiseringen av demokratiska processer. Rådslag är ganska komplicerade arrangemang, vare sig de utförs inom den politiska demokratin eller i samband med serviceprocesser. Därför kommer sannolikt den utveckling vi redan sett början på, med konsulter av olika slag som arrangörer i båda typerna av interaktion mellan myndigheter och medborgare, att fortsätta.



## 5 E-demokratiforskningen: trender och riktningar

Detta avsnitt ger en överblick över riktningar inom forskning som kan relateras till kopplingen mellan IT-användning och demokrati. Vi utelämnar sådant vi tagit upp tidigare, exempelvis kommunala rådslag och elektronisk röstning.

I detta kapitel vill vi vidga perspektivet på demokrati i allmänhet och ”e-demokrati” i synnerhet genom att gå utanför den snäva definition i aktörsperspektivets anda (se kap 1) som ligger till grund för vad som benämns e-demokratiförsök och exemplifieras i föregående kapitel.

En påminnelse (från kapitel 1): Begreppet e-demokrati har inte någon allmänt omfattad entydig definition, och därför är det inte helt självklart vilken forskning som ska tas upp under denna rubrik. I denna rapport har vi valt en ganska vid definition: alla processer med bäring på demokrati där IT används. Det innefattar t ex serviceområdet, men också mer allmänt IT-användning eftersom t ex medborgarnas förmåga och villighet att använda IT för att informera sig blivit en alltmer uppenbart viktig faktor; debatten om digitala klyftor har pågått i flera år. Denna definition motiveras av vi velat öppna för ett strukturellt demokratiperspektiv enligt kapitel 1, liksom av att forskning som undersöker IT:s användning och roll för samhällsutvecklingen i demokratiskt avseende inkluderar dessa och andra områden som antingen (1) får sin mening av demokratiska principer eller (2) utförs av den offentliga sektorn som förutsätts fungera enligt sådana principer, eller (3) bådadera.

Med den utgångspunkten kan man hitta ett flertal områden, som vi översiktligt beskriver nedan. Vi avslutar med några förslag på vidare forskning.

### 5.1 ”Bättre information”

Statistiska undersökningar om IT-användning blir allt vanligare. SCB gör en hel del sådana, det finns också fristående institut och företag som t ex Webbarometern (webbarometern.com)

Inom den offentliga sektorn finns en del projekt som syftar till att ge medborgare bättre information och bättre möjligheter att hitta den information som faktiskt finns på webben. Detta kan ske på flera sätt:

1. Genom att utveckla ”menyer” som utgör innehållsförteckningar till den offentliga sektorn som helhet (till exempel Sverige Direkt, <http://www.sverigedirekt.se/>) eller delar av denna (Medborgartorget, <http://www.medborgartorget.nu/>)
2. Utveckling av ”intelligenta” sökverktyg, t ex elektroniska ”agenter”. Detta har hittills huvudsakligen varit ett forskningsområde, men man kan nu se försök i användningssammanhang, även e-demokratiska sådana. Vid valet 2002 hade exempelvis flera politiska partier ”webbassistenter”. I Kista har en ”elektronisk betjänt” provats (Stockholm, 2003). Båda dessa försök var mycket enkla exempel, men de är en början på en utvecklingslinje.



3. Utökning av antalet accesspunkter. Här spelar folkbiblioteken en viktig roll. Projektet Medborgarterminalen (<http://www.medborgartorget.nu/>), numera nedlagt, bör också nämnas eftersom utvärderingar visat på en positiv roll för Internettillgång i glesbygd.

De två första punkterna är ännu utvecklade tekniskt, och här borde utvecklingsmedel satsas, framför allt på punkt 2 eftersom denna har störst potential för framtiden. Beträffande punkt 3 lämnas denna allt mer över till marknaden, vilket har en del negativa konsekvenser, se nästa avsnitt.

## 5.2 Tillgänglighet / digitala klyftor

En av de farhågor som diskuterats i samband med Internetutvecklingen har varit att olika grupper av olika skäl skulle "hamna efter" i utvecklingen. Tänkbara skäl för detta som nämnts och beforskats är ålder, kön, etnicitet, utbildning, funktionshinder, ekonomiska, sociala och geografiska förhållanden, och arbetslöshet. Det finns en mängd undersökningar på området, både förhållanden inom enskilda länder som länder emellan har undersökts. Andersson (2003) sammanfattar forskningen på området med särskilt fokus på förhållandena i Sverige.

Sammanfattningsvis kan man säga att de faktorer som mest påverkar om man använder Internet eller inte är utbildning, om man har ett arbete och om man har tillgång till bredband. Grundskolan har här en avgörande roll – varken kön, föräldrarnas inkomst eller annat väger tyngre. Bland dem som börjat använda dator i skolan är användningen lika utbredd oberoende av andra faktorer.

Arbete är i detta sammanhang positivt på flera sätt. Dels leder det i sig själv till aktivitet vid datorn, vilket gör att man både lär sig tekniken och lär sig hitta på Internet. Arbete ger också sociala nätverk vilket främjar social användning. Sociala nätverk kan naturligtvis skapas även utanför arbetsplatser och det finns exempel på föreningar som genom social motivation positivt påverkat Internetanvändningen t.ex. bland de äldre.

Viktigt att poängtera i fråga om skolans och arbetets betydelse är att man inte ska se det som om man lär sig Internet en gång för alla och att man sedan alltid behärskar mediet. Verktögen för Internetanvändningen kommer att utvecklas och fortsatt förkovran kommer att behövas. I detta perspektiv är det mindre lyckat att projekt av typen ITiS (IT i Skolan) nu läggs ner.

Ålder kan vid ett ytligt betraktande se ut som en viktig faktor. Dock är skälet till att personer över 65 års ålder använder Internet mindre än yngre huvudsakligen att de inte introducerats till Internetanvändning under yrkeslivet. De var redan pensionärer då Internet kom. Åldersklyftan minskar redan i takt med att de nya pensionärerna har med sig Internetanvändning som en vana från arbetslivet, och den kommer att minska snabbare i takt med att allt fler av de nya pensionärerna är vana datoranvändare. Man slutar inte använda Internet för att man blir pensionär. Däremot kan för en del de försämrade ekonomiska villkoren som pensionär leda till att man inte uppdaterar sin utrustning och därmed på sikt får sämre möjligheter allt eftersom utrustningen blir omodern. Om pensionärsskapet innebär ett mindre socialt liv

kommer detta också att påverka användningen negativt – vem ska man e-posta till? Stöd till sociala Internet-understödda nätverk, t ex via aktiva pensionärsföreningar, kan därför ha positiv inverkan. Åldersklyftan är alltså betydande i ett kortsiktigt perspektiv, men kommer att minska. Den kan bara i mindre omfattning minskas med ekonomiska åtgärder, däremot kan sociala nätverk ha god effekt för dem som saknar sådana från tiden innan pensionärsskapet.

Kön är heller inte i sig en avgörande faktor, däremot könsroller. Kvinnor har i nuläget tillgång till, kunskap om och motivation till användning av Internet i samma utsträckning som män. Däremot har diskbänksfaktorn betydelse: medan killarna spelar spel diskar tjejerna. Könsroller leder dels till olika användning (killar spelar mer) och ojämn fördelning av tiden vid datorn. Traditionella könsroller – inte någon ”digital klyfta” – avgör. Här har knappast ekonomiska åtgärder någon effekt alls. Däremot har arbetet i grundskolan för att utjämna skillnader mellan könen i dessa avseenden haft god effekt.

Det finns en geografisk klyfta: den som bor i glesbygd använder Internet mindre, och det beror på sämre tillgång till bredband. Klyftan förstärker givetvis också andra faktorer, såsom ekonomiska – att ordna en bra uppkoppling i glesbygd blir mycket dyrt. Här finns inga positiva tecken i sikte, tvärtom avslutas nu projekt som gett positiva effekter, t.ex. Medborgarterminalen.

Funktionshinder är i detta sammanhang i sig inte en så stor belastning, men faktorer som dålig webbdesign och dålig tillgång till bredband – och därigenom till de underlättande tjänster som ofta kräver snabbare förbindelse – är stora hinder. Här kan utbildning av webbdesigners (i vid mening – även de som sysslar mest med innehållet) och lagstiftning rörande webbplatsers utformning ur användbarhetssynpunkt få positiva effekter, som även andra grupper skulle få nytta av.

Att bredband ger ett lyft till Internetanvändningen visar flera undersökningar. World Internet Institute finner att de som har haft vanliga telefonmodem har dubblat sin tidsanvändning på tre år och att en sexdubbling av tiden har skett för dem som skaffat sig bredband. Bredbandsanvändarna är också mer nöjda med Internet i stort.<sup>4</sup>

Figur 6 nedan sammanfattar sambanden mellan de undersökta faktorerna och användning av Internet.

---

<sup>4</sup> *World Internet Institute, Svenskarna och Internet 2002.*

FIGUR 6

Modell över faktorer som påverkar användning av Internet (pil betyder positiv påverkan).



Av tydlighetsskäl finns inte alla påverkansriktningar illustrerade i figuren. Exempelvis påverkar arbete privatekonomin positivt (jämfört med arbetslöshet): Arbetslöshet är alltså ingen faktor i sig.

Användning ses här, liksom i de allra flesta undersökningar om digitala klyftor, endast kvantitativt – mer tid vid datorn anses bättre. Inga kvalitetsaspekter har vägts in. Detta är något som kommande undersökningar borde förändra. Man kan t ex fråga sig i vilken utsträckning spelande är positivt (vilket är en avgörande skillnad mellan mäns och kvinnors datoranvändning).

I ett demokratiperspektiv visar denna sammanställning att utbildning och social aktivitet är viktigare än tillgång till teknik. Den som vill använda IT för att förändra demokratiska processer bör alltså inte vänta. Tillgång till tekniken är inte längre en stark uteslutande faktor för politiskt deltagande. Den stora flaskhalsen är motivation – om man gör processerna tillräckligt intressanta kommer allt fler att göra det. En bra startpunkt är skolan, vilket exempelvis partierna redan har insett (men inte kommunerna i samma utsträckning). Där har 100 procent tillgång till tekniken, och man arbetar dessutom aktivt med att motverka skevheter beroende på t ex kön och etnicitet.

### 5.3 Frivilliga organisationer

Det finns många frivilliga organisationer - Non-Government Organizations, NGOs - som bedriver verksamhet på webben. Många av dessa bedriver inte direkt politisk verksamhet, utan är kampanjorganisationer i enskilda frågor. De har dock ofta någon relation till den formella politiken, eftersom kampanjerna ju ofta syftar till att ändra något förhållande. Det finns även här en hel del forskning, om än inte lika mycket som då det gäller digitala klyftor. Forskare undersöker bland annat utbredning av nätverk, deras arbetssätt internt och externt, samt utformning av webbställen. En slutsats är att många aktivistorganisationer av typen Attac numera bygger hela sin verksamhet på elektronisk kommunikation.

En annan slutsats, som har betydelse i ett demokratiskt perspektiv, och som ansluter till diskussionen av "e-servicemodellen" ovan har att göra med synen på sin egen verksamhet. Det visar sig nämligen att frivilligorganisationer generellt redan har anammat e-servicemodellen (som alltså bygger på egenaktivitet hos medlemmarna/kunderna/medborgarna och nätverkande), till skillnad från de politiska institutionerna. Taylor & Burt har jämfört fem frivilligorganisationers webbställen med brittiska parlamentets webbplats med avseende på ett antal demokratiska värden, som engagemang, djup information och saklighet. Man fann man att parlamentet förlorar på de flesta punkter. Frivilligorganisationernas webbställen hade djupgående information och var engagerande. De var också utformade som ett centrum i ett nätverk, hade länkar till information även från neutrala källor. Parlamentets webb var motsatsen, hade ytlig information, inga länkar till djupare information, till neutrala källor eller till sådana där informationen problematiserades, och de var oengagerande (tabell 3).

TABELL 3

Demokratiska värden och innehållet i brittiska parlamentets och frivilligorganisationers webbställen.

	<b>Demokratiskt värde</b>	<b>Utmärkande drag</b>	<b>Huvudinnehåll</b>
<b>Frivilligorganisationer</b>	Informativ om organisationen och dess frågor	Djup saklig information	Kunskapsutveckling om frågorna
<b>Parlamentet</b>	Informativ om institutionen parlamentet	Ytlig saklig information	Små möjligheter till kunskapsutveckling
<b>Frivilligorganisationer</b>	Uttrycksfull	Engagerad	Energisk och vital i presentationen av informationen
<b>Parlamentet</b>	Utbildande	Oengagerad	Bra presentation av historisk information, i övrigt låg energi i presentationen
<b>Frivilligorganisationer</b>	Politisk	Rådgivande	Information om hur man kan göra sin röst hörd
<b>Parlamentet</b>	Politiskt neutral	Beskrivande	Information om parlamentets procedurer
<b>Frivilligorganisationer</b>	Ambitiösa försök till	Bildar centrum i nätverk	Länkar till oberoende

	kunskapsutveckling		webbplatser med relevans för frågorna
<b>Parlamentet</b>	Få försök till kunskapsutveckling	Inga länkar till andra webbplatser som behandlar frågorna	Länkar till andra parlament och till bibliotek
<b>Frivilligorganisationer</b>	Aktivistisk	Emancipatorisk	Utformade för aktivt medborgarskap
<b>Parlamentet</b>	Passiv	Fokuserar på parlamentet och dess roll	Utformad för representativ demokrati

*Taylor & Burt, 2001, s 61; vår översättning*

Taylor och Burt drar slutsatsen att parlamentet inte har tagit problemet med det demokratiska underskottet på allvar, i så fall borde man ha utnyttjat webben till att vara mer engagerande i förhållande till medborgarna. Man menar att parlamentet, som det framstår via dess webbplatser, är ”inlåst i en parlamentarisk demokratisk modell som förhindrar en mer uttrycksfull, politisk, kunskapsutvecklande och engagerande inställning till relationerna med medborgarna” (Taylor & Burt, 2001, s62; vår översättning liksom även följande T&B-citat)

Frivilligorganisationerna, å andra sidan, är tydliga uttryck för den starka demokratin:

*”Hos de kampanjdrivande frivilligorganisationerna har vi funnit engagemang i utvecklingen av den ’starka demokratin’ karaktärsdrag” (a a, s 62)*

De flesta människor som är negativa till hur dagens formella demokratiska institutioner förvaltar demokratin former är flitiga IT-användare. Taylor och Burt menar därför att

*”Det följer från resultaten av vår undersökning att det är mer sannolikt att dessa ’cyber-orienterade’ medborgare kommer att känna sig stimulerade av organisationerna i den frivilliga sektorn än av den ärevördiga institutionen parlamentet. Därför kommer dessa medborgare att bidra till en nedgång i demokratisk betydelse för parlamentet och en ökning av betydelse för den frivilliga sektorn” (a a, sid 62)*

Detta är ju bara en begränsad undersökning, men det finns fler som visar på liknande skillnader. Man ska också påpeka att detta är en ögonblicksbild, många politiska institutioner arbetar på att förändra sig, och förändringarna går i den riktning som Taylor och Burt förespråkar. De politiska partierna har kommit en liten bit på väg genom att använda exempelvis personliga nyhetsbrev från partiledare och enskilda parlamentariker (se avsnitt 3.5). Riksdagen tillhandahåller t ex prenumerationer på beslut och dagordningar. Liknande funktioner har börjat prövas i kommunala sammanhang, t ex i Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholm.

Anpassningen till e-servicemodellen är på gång överallt. Den går olika snabbt i olika organisationer, och den lokala demokratin är sist ut.

## 5.4 Community networks, sociala nätverk

Community networks avser frivilliga sammanslutningar i det civila samhället. Dessa är oftast av rent social karaktär, men det finns också många exempel på nätverk där politiska frågor diskuteras. Det handlar alltså om horisontell kommunikation.

Community Networking (CN) eller Community Informatics, som forskningsområdet kallas (CI) – det finns ingen bra svensk term eftersom området knappast är känt i Sverige ännu, annat än bland ett litet antal forskare - handlar om att använda IT för att skapa eller upprätthålla social gemenskap, vanligen i ett lokalsamhälle. CN har rötter i hackertiden, men omfattar nu miljoner människor över hela världen.

Den första boken som tar upp CI som ett forskningsområde kom 1999 (Gurstein, 1999), men flera böcker har skrivits i ämnet tidigare. Mest kända är kanske Howard Rheingolds personliga erfarenheter publicerade i boken ”The Virtual Community” (Rheingold, 1993), men även Doug Schulers ”New Community Networks” (Schuler, 1996) ska nämnas i sammanhanget eftersom den ger en samlad bild över området. Den första globala konferensen i CN hölls i november 2000 i Barcelona med ca 450 deltagare från 25 länder<sup>5</sup>.

CN har funnits under olika namn under ett tjugotal år – telecentres (t ex BygdeNet i Sverige), urban civic networks, freenets, etc. Man kanske inte kan tala om en folk-rörelse, åtminstone inte hittills, eftersom det i de flesta fall handlat om lokala projekt. Under Barcelonakonferensen togs emellertid steg mot en världsorganisation, och man kan notera ett visst intresse för rörelsen hos inflytelserika policygrupper som G8.

En definition av CN är följande:

*“ Community networking provides the means for communities to collaborate amongst and within themselves on a regional level for the betterment of the entire community. The impact of community networks includes social and economic benefits [...] A necessary pre-condition to the development of an effective community network is the inclusion of all citizens within the region served by the community network.” (Coghlan, 2000)*

CN:s ställning i förhållande till myndigheter är ännu oklar. Å ena sidan betonar många inom CN-rörelsen det civila samhället och därmed både sociala och politiska frågor som måste ha ett liv skilt från myndigheters inflytande. Å andra sidan är förstås kontakter mellan det civila samhället och myndigheter oerhört viktiga – myndigheter kan ju inte leva i ett vakuum. En av de största framgångsfaktorerna för de socialistiska politiska partierna i Europa var ju att de lyckades organisera den framväxande arbetarklassen. Detta gjorde man genom att vistas på arbetsplatser, lära sig förstå arbetarna och bygga organisationerna på deras intressen. Något motsvarande måste förstås hända i den elektroniska världen om myndigheter och samhälle ska hålla ihop.

<sup>5</sup> <http://www.cnglobal2000.org/>

En del definitioner av CN tar fasta på just detta:

*"Community networks are seen to provide the mechanism for effectively bringing together the interests of the 3 essential sectors of community: Government, Business and the Civil Sector (volunteer-based organizations, NGO's, etc.)." (Coghlan, 2000)*

En viktig, och hittills inte mycket diskuterad, fråga är förstås hur detta ska gå till. Historiskt sett är CN en rörelse i det civila samhället, ibland i opposition mot myndigheter (t ex då det gäller lagstiftning som hindrar enskildas aktiviteter på Internet). På samma sätt har ju EG sitt ursprung i myndigheters och regeringars problem att hantera kontakterna med sina "kunder" effektivt. Även om demokrati ofta anges som en viktig del är det oftast den formella demokratin man tänker på, inte den sociala basen för denna. I praktiken har dock områdena – och människorna inom de båda aktivitetsområdena - närmat sig varandra i många projekt på lokal nivå blir frågan om hur man skapar "community" allt viktigare (se avsnitten om Älvsjö respektive Bollnäs).

CN växte fram under tiden före World Wide Web som vi känner den idag. Det handlade om e-postkommunikation med diverse enklare tekniker. På många ställen var också just att ordna tillgång till tekniken en viktig faktor för nätverkens bildande. Idag är situationen på många håll en annan, och CN:s roll ses följaktligen också som en annan:

*"there are potential new opportunities and roles associated with providing 'trusted' current community content and applications, and growing interest in broadband services to homes and small businesses. [...] Community partnerships which focus on the development of locally-based and focused content, can play a vital role in meeting civic needs and stimulating demand for enhanced services." (Lowenberg, 2000)*

Man kan se tydliga strävanden från åtminstone en del inom CN-rörelsen att närma sig den officiella politiken. Vid den ovan nämnda Barcelonakonferensen enades man t ex om att försöka organisera ett globalt "partnerskap" mellan de många community networks som finns för att kunna skapa en plattform att agera utifrån mot beslutsfattare som t ex G8 och "dotForce" (Coghlan, 2000). Sedan dess har G8 konsulterat "Community Networks-rörelsen" genom att ställa frågor i en särskilt upprättat forum. Ett antal personer har deltagit flitigt, men man kan förstås inte tala om någon representativitet.

Community networks är sociala fora snarare än en teknik. De är ofta mycket framgångsrika i meningen att de överlever ganska länge och intressanta diskussioner förs. De kan också dö ut ganska snabbt, om intressanta frågor saknas eller om personer på listan börjar sabotera diskussionerna. Community networks är intressanta för att det är här som de tekniker och mötesformer som nu prövas i kommunal (mest) miljö har utvecklats – diskussionsfora, självurval, medlemskap snarare än medborgarskap som organisationsgrund. Det finns en del lärdomar, bland annat vet man att moderatorns roll är viktig – en god moderator är en förutsättning för ett lyckat forum. Denne ska inte bara hålla ordning på debatten utan också initiera

frågor om sådana saknas, eller bidra till att de formuleras på konstruktiva sätt så de går att diskutera. Ytterst få av de kommunala diskussionsfora som finns har tagit till sig denna lärdom (det ska nämnas att alla som nämns i denna rapport har gjort det). Att göra sin kommun till ett community network – en levande social gemenskap – är ett projekt med en del förhinder, men det finns goda exempel på ambitiösa försök, t ex Bollnäs.

## 5.5 Partiernas IT-användning

De flesta politiska partier har i dag ganska bra webbställena då det gäller den information som presenteras. Alla har utvecklat strategier för sin webbanvändning, och åtminstone delvis implementerat dessa strategier. En del har kommit längre än andra, men alla har ganska klara idéer om vad man vill göra, och man har organiserat arbetet. Det återstår dock mycket att göra då det gäller hur man ska kommunicera med medlemmar och potentiella väljare. Man kan sammanfatta dagens situation så här (Grönlund, 2001):

1. Riklig information finns.
2. I stort sett har webbställena god struktur.
3. Back office-organisationen är genomtänkt, även om olika partier har kommit olika långt i arbetet att genomföra den. Webbredaktion finns, liksom rutiner för att producera information och svara på frågor via mejl eller direkt på webben. I några fall finns också ganska avancerade tekniska system för att sköta detta.
4. Offentliga debattforum är besvärliga att hantera, och dessa har tonats ner eller helt stängts. Det aktiva deltagandet i offentliga debatter är litet. I de interna, däremot, förekommer ofta livliga debatter.
5. Alla satsar mycket på skolinformation. Alla har också ”pressrum” i någon form, d v s information riktad till journalister.
6. Information på flera språk finns på de flesta partiernas webbplatser.
7. Man provar olika metoder för att engagera människor och för att göra informationen mer lättillgänglig. En del partier har för detta ändamål personligt utformade nyhetsbrev, andra mer standardiserade där exempelvis pressreleaser skickas ut.

Inom flera partier tror man utvecklingen går mot mer personlig profilering av individuella politiker. Som en följd av detta har man under ett par års tid arbetat med att stärka både riksdagsmännens och de lokala föreningarnas representation på webben. Delvis sker detta under visst tvång; man kräver viss information av riksdagsmännen, eftersom inte alla ännu är så aktiva i sin webbanvändning. Men ofta betonar man att detta är ett led i att ge politiker möjlighet att få enkel tillgång till ett viktigt verktyg för personliga kampanjer.



## 5.6 Vidare forskning

Flera av de områden som nämnts i detta kapitel är omogna forskningsmässigt. Digitala klyftor har undersökts en hel del, främst i USA och i viss utsträckning i ett globalt perspektiv (utvecklingsländer). Eftersom de digitala klyftorna alltmer tenderar att sammanfalla med traditionellt särskiljande bakgrundsfaktorer som utbildning, socioekonomisk status etc. finns knappast motiv för särskild forskning om förekomsten av klyftor, däremot finns stort behov av lösningar på de problem man har hittat. Inte minst på punkten "bättre information" finns stort behov av utveckling av t ex sökverktyg och informationsstrukturer som gör information på webben mer tillgänglig för olika grupper i samhället. Här finns en del teknisk utveckling internationellt, men eftersom "intelligenta" sökverktyg är starkt domänberoende krävs också tillämpad forskning inom applikationsområdet.

Då det gäller demokratiska processer kan man se en utveckling mot att partier och enskilda politiker allt mer utnyttjar elektronisk kommunikation. Detta är en utveckling som ännu inte beforskats, men som borde tas upp. Särskilt yngre politiker kommunicerar allt mer via olika former av elektroniska sociala nätverk. De flesta är visserligen fortfarande inskolade i partiapparaten genom ungdomsförbunden, men de tar naturligtvis också till sig sin generations kommunikationsmönster. Hur ser politikerns i IT-samhällets nätverkande ut?

## 6 IT:s strukturella påverkan

Det strukturella perspektivet på demokrati (se kap 1) utgår från förhållandet att IT har en påverkan på våra livsmönster långt utöver den direkta användningen i t ex demokratiska processer. Det finns förhållanden som IT påverkar men som inte har någon direkt, instrumentell, relation till demokratin. Vad betyder det exempelvis för demokratin att IT rationaliserar och förändrar myndighetsutövandet, både gentemot medborgaren och inom förvaltningar? Vad betyder det att IT har en relation till våra livsvillkor, från våra arbetsvillkor till utbildning och underhållning, vilket påverkar demokratin olika dimensioner?

Vi ska ta upp ett område av alla de som ingår i detta perspektiv, nämligen elektroniska tjänster. Vi ska börja med att beskriva det vi kallar ”e-servicemodellen”, de interaktionsmönster mellan organisationer och de som utnyttjar organisationernas tjänster som utvecklas i samband med IT-användning inom handel, förvaltning, och föreningsaktivitet. För att få ett perspektiv på denna utveckling tar vi sedan upp diskussionen om teknikutveckling – hur går den till egentligen, och hur ska man strategiskt förhålla sig till detta? Därefter tar vi en titt på hur synen på teknikutvecklingen uttrycks i de här aktuella propositionerna, och avslutar med några förslag på åtgärder (avsnitt 4.5).

### 6.1 e-servicemodellen – självservice och nätverk

Det vi här kallar e-servicemodellen är något som växer fram i samband med att organisationer utvecklar elektroniska tjänster. Modellen drivs av både de tekniska möjligheter som står till buds, ekonomiska incitament och – inte minst - användarnas preferenser. Det är alltså inte en ensidigt ekonomiskt styrd modell, utan något som har rötter i flera utvecklingar.

Den elektroniska handeln gick först, men de statliga myndigheter som sysslar med massservice har följt tätt efter och är idag i många avseenden lika utvecklade. En bra illustration till denna nya modell är utvecklingen inom AMV, Arbetsmarknadsverket har kommit längst bland svenska myndigheter då det gäller implementation av e-servicemodellen (därmed inte sagt att allt är bra) (Wiberg, 2002; Liljenäs & Grönlund, 2000). Andra statliga verksamheter följer efter, t ex Försäkringskassan och CSN. Men modellen gäller inte bara svenska myndigheter, den är mer generell än så. Den bygger på aktiva användare och stor mängd elektroniskt tillgänglig information och informationshanteringsverktyg, grundstenarna i Internet-användningen i allmänhet. Det handlar inte om att ”lägga till lite IT”, det handlar om en systematisk omställning av organisationen och utvecklande av ett stort antal tekniska system som stödjer modellen, både interna och utåtriktade.

På 1980-talet förmedlades mötet mellan en arbetssökande och en möjlig ny arbetsgivare av personalen på Arbetsförmedlingen. Det fanns en (pappers-) tidning med platsannonser, vilken var den arbetssökandes huvudsakliga informationskälla. Alla

jobb registrerades obligatoriskt hos Arbetsförmedlingen, som var den aktiva länken i förmedlingen. Arbetsförmedlaren var aktivitetscentrum.

I början av 1990-talet fokuserade Arbetsförmedlingens tjänstemän på att matcha de arbetssökandes profiler mot kraven i arbetsgivarnas annonser. Förmedlarens roll var att hjälpa den arbetssökande att hitta ett ”lämpligt jobb”, och detta innebar både rådgivningssamtal och matchning med hjälp av datorsystem, något som förmedlaren skötte baserat på den information som den arbetssökande gav i samtal. Antalet jobb man fick söka var begränsat, och vad som var lämpligt var en tolkning av förmedlaren, inte en direkt avspeglning av den arbetssökandes synpunkter (Grönlund, 1994).

Idag är arbetsförmedlarens roll att peka på olika media med vilkas hjälp den arbetssökande hjälpa sig själv, att registrera de arbetssökande och kontrollera deras aktiviteter. Man har byggt upp särskilda mediecenter (”Infotek”) där man tillhandahåller en mängd IT-baserade verktyg för att utbilda och stödja den arbetssökande. Dessa Infotek är numera aktivitetscentrum, inte arbetsförmedlaren. Kundmötet är strukturerat genom ett antal datorprogram som används för olika uppgifter, som att skriva en CV, skriva en ansökan, testa sina intressen för att se vilka yrken man passar för, o s v. Det finns också kataloger online över olika utbildningar, yrkesbeskrivningar, CV-databaser där den arbetssökande kan lägga ut en CV så att arbetsgivare som letar personal kan hitta dem och, förstås, platsannonser.

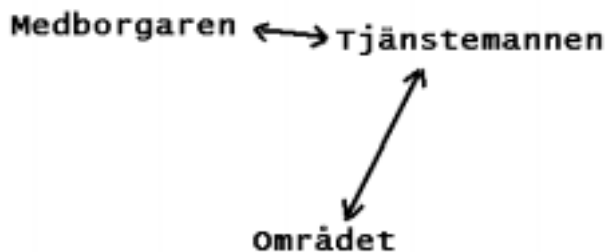
Det betyder att i stort sett alla aktiviteter som hör till arbetssökning idag utförs av den arbetssökande själv. Arbetsförmedlarna arbetar numera mot företagen.

Det finns också självserviceapplikationer för arbetsgivare, som Sökandebanken och Rekryteringsassistenten, vilka man kan använda för att hitta personal (många arbetsgivare vill inte ha ansökningar, eftersom man får så många, utan föredrar att leta själva och kontakta lämpliga individer).

Vi har här sett ett skifte från en servicemodell till en annan, under loppet av en 10-årsperiod. Det handlar om ett skifte *från tjänstemannacentrering till kundcentrering*. Den gamla modellen såg ut så här:

FIGUR 7

Tjänstemannacentrerad service, traditionell modell.



I denna modell fanns tjänstemannen i centrum. Denne var expert, rådgivare, det offentliga ansikte, och en begränsande faktor i tillgången till stora delar av den information som hörde till sakområdet. Alla IT-stöd var till tjänstemannens hjälp och endast tillgängliga för denne, vilket gjorde honom till ett nålsöga som måste passeras. Den nya servicemodellen ser ut så här:

FIGUR 8

e-servicemodellen. Kunden gör jobbet, tjänstemannen övervakar, kontrollerar och hjälper.

I denna modell är det kunden som sköter jobbet själv. Tjänstemannen övervakar, och (ibland) assisterar. Eftersom kunden i första hand arbetar själv vid datorn är det Netscape & Microsoft – mer generellt uttryckt: programvarudesignen – som är det offentliga ansikte. Utformningen av interaktionen människa-dator i samband med elektroniska tjänster kommer nämligen att bli alltmer internationellt (informellt) standardiserad (den är det redan då det gäller allmän programvara), beroende på både teknikens utveckling (samma grundläggande teknik och samma leverantörer överallt) och användningens standardisering (människors kognitiva förmåga är i stort sett lika i hela världen, och samma typ av tjänster utnyttjas överallt). Nålsögonen är numera dels den allmänna förmågan att hantera tekniken (ett med teknikspridningen övergående men alltjämt, och under ganska lång tid, närvarande problem), dels förmågan att hantera det sakområde som man vill tränga in i. Det senare är ett problem som *inte* är övergående genom teknikutvecklingen – det är ju helt upp till varje serviceleverantörs förmåga och vilja att göra området begripligt (Arbetsförmedlingen är duktig här, men det finns många dåliga exempel).

Detta är den generella e-servicemodellen, inte bara den som råder på Arbetsförmedlingen. Den är generell inte bara av ekonomiska skäl utan också för att den innebär effektiv användning av mediet (direktaccess för användaren där det är möjligt) och för att det är den modell användarna föredrar. Det är Internetmodellen ända sedan den tidiga användningen för 20 år sedan i "virtuella samhällen", via institutioner som diskussionsgrupper och sökmotorer till e-handels självservice. Både sociala och kommersiella processer i den elektroniska världen är upplagda på

detta sätt. De demokratiska processerna måste också bygga på denna modell, eftersom det är vad Internetanvändarna är vana vid och förväntar sig.

Denna generella modell talar förstås inte om precis vilken roll en viss statlig tjänsteman ska ha eller hur en viss statlig myndighet ska positionera sig i nätverket av aktörer inom politikens område. Men vad som står klart är att interaktionen mellan organisationer och individer (kunder, medborgare, brukare) måste starta med *egenaktivitet* ("självservice"), underlättas av elektroniska *mellanhänder*, och bara under vissa förhållanden leda vidare till direkta kontakter med tjänstemän. Och allt detta måste hänga ihop på ett för användaren begripligt och användbart sätt.

Om man ser till hela e-serviceområdet kan man nog säga att det i allmänhet förekommer alltför begränsad kundassistans, man har hittills satsat allt på tekniken och inte utvecklat kundservice. Detta är dock ett område som kommer att utvecklas inom hela det kommersiella området eftersom generell teknik kan utvecklas (problemen är likartade i alla branscher) och konkurrensen gör att den kommer att användas på de flesta ställen. Inom den offentliga sektorn är denna utveckling inte lika självklar eftersom ekonomiska incitament inte finns på samma sätt. *En implikation av detta är dock att man måste fundera på hur länkarna mellan självservice och tjänstemannaassisterad sådan ska se ut. Det finns aktörer inom både den fysiska och den elektroniska världen, men sammanhanget mellan de två blir inte självklart bra bara för att varje aktör gör ett bra jobb inom sitt område. "Kundassistans" är ett exempel på ett område som är särskilt viktigt om man vill ge alla medborgare lika möjligheter, och det inte är självklart enligt nuvarande rollfördelning inom offentlig sektor vem som ska tillhandahålla dessa möjligheter.* Många har redan börjat fundera inom ramen för sin egen verksamhet. Ett tidigt exempel är att vid valet 2002 använde flera partier något man kallade "webbassistenter" på sina webbplatser, vilka kunde svara på (en del) frågor skrivna med fri text av användarna, som alltså inte behövde leta i menyer och läsa dokument.

*Nätverk:* Den andra viktiga ingrediensen i den nya servicemodellen är nätverket. Typiskt för e-servicemodellen är att organisationer försöker knyta sig till (eller till sig) nätverk av andra aktörer så att de kan utnyttja deras kapacitet. En illustration av detta tänkesätt är en undersökning av Taylor & Burt (2001), som jämförde brittiska parlamentets webbställe med några frivilligorganisationers. En av deras observationer var just att parlamentets webb var ”sig själv nog”, medan frivilligorganisationerna hade placera sin webb som en nod i ett nätverk. Det betyder att de gärna länkade vidare till andra webbställe där t ex djupare eller anknytande information inom något område fanns. På detta sätt kunde användaren finna vägar allt djupare in i den information denne fann mest intressant, och detta utan att organisationen behövde lägga ut all information själva (vilket skulle varit ett omöjligt företag)

*Implikationen av detta är att tjänstemannens roll alltmer kommer att bli att designa kundens informationssökningsprocesser (snarare än att själv utföra dem), och att senare följa upp hur dessa faktiskt används för att se hur de fungerar, och förändra dem när detta bedöms nödvändigt.*

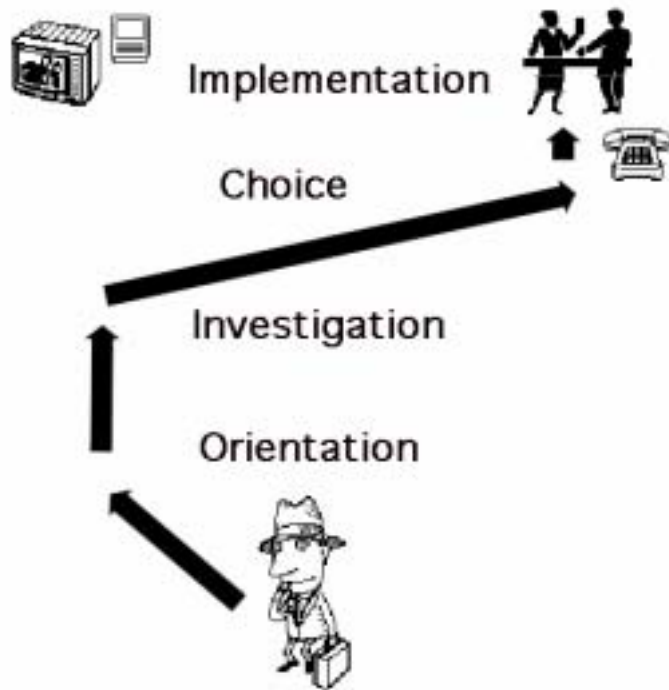
Det innebär att rollen som det offentliga ansikte måste återerövas från programvarudesigners, men *inte* genom att gå tillbaka till den gamla rollen utan genom att hitta en ny som utnyttjar den teknik som redan finns och förbättrar den genom att utnyttja sina expertkunskaper till att utforma informationssökningsprocesser som användaren upplever som naturliga och relevanta.

För att uppfylla denna nya roll måste man bland annat:

1. Lära sig *integrera olika medier* på effektivaste sätt. Som figur 9 nedan vill illustrera rör sig människor under sin informationssökningsprocess ofta mellan olika medier. Man hör t ex något på TV-nyheterna, går in på TV-kanalens webbställe för att kolla upp saken, går vidare till Försäkringskassans webb för att kolla detaljerna, och ringer till slut en handläggare på försäkringskassan. Integration kan i ett allmänhetens uppdrag innebära att komplettera andra aktörer, inte bara effektivisera eller modernisera sin egen kärnverksamhet.
2. *Följa och utvärdera elektroniska informationssökningsprocesser*, bli med hjälp av den snabbt ökande floran av elektroniska verktyg för ”CRM”, Customer Relations Management (inom parentes sagt; uttrycket ”Citizen Relations Management” har redan myntats). Organisationen måste därför kompletteras med t ex en integrerad *reception* som hanterar både de fysiska och de elektroniska kundmötena (i dag får de elektroniska i stort sett sköta sig själva) och en *kvalitetsuppföljning* som också hanterar det elektroniska mediet.

FIGUR 9

Informationssökningsprocesser rör sig ofta mellan olika medier



## 6.2 E-servicemodellen i ett kritiskt perspektiv

E-servicemodellen innebär ökade möjligheter för medborgaren att frigöra sig från begränsningar som tid och plats, men även begränsningar som kan finnas i kontakten med enskilda tjänstemän på det sätt som beskrivits ovan. Tidigare kunde en enskild tjänsteman i praktiken på ett avgörande sätt påverka den information och det stöd en enskild person kunde erhålla. Genom e-servicemodellen får medborgaren en resurs för att på ett mer självständigt sätt orientera sig och delvis frigöra sig från tjänstemannens begränsande påverkansmöjligheter. E-servicemodellen kan också ses i ett mer kritiskt perspektiv som ett exempel på decentralisering och en förändring av formerna för myndigheters maktutövning gentemot medborgare. I internationell forskning används här begreppet "governmentality" för att diskutera denna mer indirekta form av styrning och maktutövning (Marinetti, 2003). E-servicemodellen innebär i detta perspektiv att myndigheten enbart förändrar formerna för sin styrning av medborgarens möjligheter i huvudsak på två sätt. För det första läggs ett mer personligt ansvar på medborgaren när det gäller att orientera sig om möjligheter och att ta ett ökat ansvar för att han eller hon faktiskt erhåller önskad service (Geary & Leith, 2001). För det andra får en teknik en avgörande roll och styr medborgarnas möjligheter genom sin utformning. Denna möjlighet till styrning kan till och med ses som större genom gemensamt utformade gränssnitt riktade mot mycket stora medborgargrupper jämfört med den mindre grupp med-

borgare som tidigare varje tjänsteman hade kontakt med. Speciellt framträdande i ett sådant kritiskt perspektiv skulle AMV och Riksskatteverket med deras portaler vara eftersom deras användning är mycket stor, även i jämförelse med kommersiella portaler. Det blir därmed viktigt att fundera över hur denna styrning ser ut – finns önskade effekter.

### 6.3 Mot en servicedemokrati

Som vi sett ovan har utvecklingen inom e-demokrati- och e-serviceområdena hittills lett till att individuella aspekter av demokratin som god information och service, rättssäkerhet, rättigheter och skyldigheter, integritet, osv tagits relativt väl tillvara. De dialoger med medborgaren som diskuteras i samband med den elektroniska myndigheten handlar i första hand om att stödja individuella aktiviteter, i enskilda ärenden ("få rätt mot myndigheten", "hitta bästa alternativ för mig"). Här finns också i propositionerna liksom i EU:s skrivningar idéer och konkreta förslag. För de kollektiva aspekterna av demokrati ser det helt annorlunda ut. I e-service är de överhuvudtaget inte på agendan. I e-demokratiförsöken kan vi se hur partiernas roll minskar medan starka ledare ökar sin betydelse. De är inte alltid politiker, ofta står tjänstemän i centrum för både projektaktiviteter och idéverksamhet. Politisk diskussion ersätts ofta av frågor och svar i elektroniska diskussionsforum.

I termer av de perspektiv på demokrati vi presenterat ovan handlar det om brukardemokrati, i bästa fall. Service står i fokus, inte bara i rena serviceprocesser utan också i demokratiska processer. Lite tillspetsat kan man säga att demokrati är att få direkt svar av ett kommunalråd på en fråga om hans eventuella extraknäck. E-demokrati är att kunna mejla frågan.

Måste det vara så? Vem styr teknikutvecklingen? Kan man överhuvudtaget styra teknikutvecklingen? Är det alls tekniken som gjort att det blivit så här? Eller något annat? Innan vi går vidare till slutsatserna och förslagen inför framtiden, låt oss diskutera dessa frågor.

### 6.4 Teknikanvändning: Varthän? Vem styr?

Denna rapport ska utmynna i en diskussion av möjliga strategier inför kommande IT-politiska beslut om hur IT ska kunna utveckla demokratin samt en bedömning för hur dessa strategival ska bli framgångsrika. Vi har ovan presenterat och analyserat den senaste utvecklingen inom e-demokratiområdet. Vi har i avsnittet om e-demokrati pekat på hur IT-användningen inom olika delar av den offentliga sektorns verksamheter drar åt olika håll. Vi har visat att detta beror på att de olika aktörer som finns inom de olika delarna har olika styrka och olika intresse av att påverka utvecklingen.

Innan vi går vidare ska vi diskutera en av de grundläggande förutsättningarna för en strategi, nämligen teknikutvecklingen – hur går den till, och hur ska man förhålla sig till detta?



#### 6.4.1 Tekniken, organisationen och användaren

Det finns ett glapp mellan vår förståelse av teknik och vår förståelse av användare. Ofta sägs att människor och teknik är så väsensskilda att de inte kan studeras på samma dag. Det är ett ofruktbart sätt att se på teknikutveckling. Vi har i många fall vuxit ihop med vår teknik. I fallet pacemaker gäller detta rent fysiskt, men många människor skulle ha nästan lika svårt att skiljas från sin mobiltelefon eller sin e-post. Där finns kompisarna, där finns minnet – alla mejl från mamma, alla sammanträdesanteckningar, dagboken. Ta bort tekniken och vi blir åtminstone förvirrade.

Det är därför mer fruktbart att säga att det finns ett glapp mellan teknik och användare som inte enbart kan studeras med metoder från endera den humanistiska-samhällsvetenskapliga sidan eller den tekniska. Som praktiskt studieobjekt kan glappet kan stavas användning, och allt fler forskare från olika discipliner finner att just gränlandet mellan teknik och användare – användning – är det mest fruktbara att studera när man har som syfte att utveckla tekniken och inte bara i efterskott se ”hur det blev”.

Det man studerar är därför *IT* och *människor* i samverkan. Inte bara IT, inte bara människor. Nästan alltid finns också en *organisation* med i bilden, antingen en formell organisation som t ex ett företag eller en mer informell grupp människor som samarbetar på något sätt, i en arbetsgrupp eller i något mer privat sammanhang. Det beror på att det mesta människan gör innebär någon form av medveten och planerad interaktion med andra människor.

I den allmänna debatten tenderar synen på tekniken att målas upp i svart eller vitt. Antingen är man ganska okritiskt positiv, eller så är man ganska aningslöst negativ. Det beror ofta just på att man studerar *antingen* teknik eller människor. I stället för att gå igenom en mängd forskning inom detta område, låt oss med ett enkelt exempel visa hur man med olika tekniksyn ser helt olika på vad som sker idag. Här nedan benämner vi alltså våra schablonroller för ytterlighetssynsätten ”teknikskaparen” respektive ”humanisten”. Den balanserande ståndpunkten, baserad på användnings- och användarstudier, kallas ”Informatikern”<sup>6</sup>, eftersom vi faktiskt vid universitet över hela världen har ett ämne med just denna inriktning, Informatik.

*”Betalar du dina räkningar via Internet?”*

Det låter som en fråga men presenteras vanligen som en uppmaning – i IT-samhället, så som det lanseras av serviceproducenter i både privat och offentlig sektor, ska vi sköta våra affärer elektroniskt. Och vi ska ha lite dåligt samvete om vi fortfarande handskriver betalningsorder eller – ve och fasa! – går till posten för att betala våra räkningar (detta bestraffas i preventivt syfte med en avgift). Den

<sup>6</sup> *Informatikern är inte ensam. Actor Network Theory ANT, och Social Construction of Technology, SCOT, är två besläktade teorier om hur teknikutveckling går till, eller mer generellt hur människa och teknik förhåller sig till varandra. De används inom flera akademiska discipliner och representerar ett aktörsbaserat synsätt som generellt överensstämmer med vad som nedan benämns Informatikerns syn.*

elektroniska förvaltningen och den elektroniska handeln kräver detta av oss användare, av företagsekonomiska skäl.

Hur ska man se på användning av elektroniska räkningar i ett teknikutvecklingsperspektiv? Teknikskaparen vill gärna se på situationen i termer av kategorier av användare: det finns ”utforskare”, ”pionjärer”, ”den stora massan”....och så ”efter-släntrare” (Rogers, 1995). Tekniken kommer av sig själv – liksom ”automagiskt” – problemet är bara att olika människor tar till sig den i olika takt.

Humanisten, å andra sidan, vill gärna utgå ifrån något slags grundläggande mänskliga behov: ”behöver vi verkligen den här tekniken?” är standardfrågan. ”Har inte mänskligheten klarat sig rätt länge utan den?” Och ”kommer inte de allra flesta människor på jorden att få klara sig utan den under överskådlig framtid?” Sådana argument har använts emot i stort sett all teknik, tågen, bilen, TVn och mobiltelefonen, och nu är det Internet.

Informatikerns syn är att den här typen av extremständpunkter gör att teknikanvändningen utvecklas på ett ineffektivt sätt, och – vilket kanske är viktigare – på ett omedvetet sätt. I det första fallet (teknikskaparen) sker det isolerat från vardagslivet, i det andra fallet sker det politiskt eller ideologiskt snarare än vetenskapligt (d v s grundat på kunskaper om hur det går till när ny teknik tas i bruk). I båda fallen gör man sig delvis blind för vad som faktiskt händer under den långa process som är teknikutveckling.

Informatikerns syn på saken är att tekniken inte kommer färdig ut ur laboratoriet eller Microsofts utvecklingsavdelning. Det är i stället den långa och allt annat än raka vägen från första användning till det stadium där tekniken fått en generell accepterad användbar utformning som är det mest intressanta, och denna väg, denna process, missar både teknikern och humanisten. Teknikern ser den som en transportsträcka, humanisten som en krigshandling, en offensiv av fienden tekniken. Båda har fel.

I fallet med de elektroniska räkningarna skulle informatikern börja använda tekniken – först själv, sedan med några försökspersoner – för att undersöka var det eventuella värdet och de eventuella problemen med tekniken finns. Hon skulle göra upptäckter som har att göra med tre saker:

1. individens förhållande till tekniken
2. organisationers förhållande till tekniken
3. individers förhållande till organisationer.

Låt oss exemplifiera:

1. Förhållandet individ-teknik:

”Varför måste man skrapa fram en engångskod för VARJE räkning, varför kan man inte signera alla i klump?” (det är jobbigt att skrapa – onödig aktivitet)

”Var är nu den där knappen som tar mig tillbaka dit där jag var nyss?”

Rätt mycket av datortekniken lider fortfarande av den här typen av problem – den professionella termen är ”usability”-problem, användbarhetsproblem – som har att göra med ergonomiska och kognitiva förhållanden, och med praxis: att tummen sitter där den sitter, att människor bara kommer ihåg en liten del av vad de nyss sett, och att den gamla vanan är den bästa vägvisaren.

## 2. Förhållandet organisation-teknik:

När jag betalat räkningen kan jag se att pengarna dragits från mitt konto på sekunder – men när blir räkningen betald? Ingen information finns på skärmen i anslutning till räkningshanteringen, där står bara att ”om du inte skriver in något betalningsdatum sker överföringen direkt”. Saken förblir bankens hemlighet. Varför? Jo därför att bankens intresse av situationen redan uppfyllts. Man har fått in en order från en kund. Nästa steg är att processa den, och det kan man ju sköta helt internt. Man har använt Internet bara för att få in ordern på ett billigare sätt än tidigare – genom att kunden sköter jobbet själv. Banken slipper ha en tjänsteman som hanterar registreringen och kundkontakten. Det finns inget uppenbart mer att vinna för banken på mer information om vad som händer sedan, det är bara en kostnad.

Detta leder oss till det tredje och på många sätt mest komplicerade förhållandet, nämligen

## 3. Förhållandet mellan organisation och individ:

När det visar sig att räkningen blivit betald först påföljande torsdag (min instruktion utfördes fredag eftermiddag) och jag ringer kundtjänst för att fråga var pengarna varit under tiden utspinner sig följande dialog:

”var tror du pengarna finns ’under tiden’ när du betalar med betalningsorder”

”Tja, i postlådan ett tag, hos brevbäraren, på postkontoret, på nå’t skrivbord hos banken till någon handläggare tar itu med betalningsordern...”

”Just det!”

”Vadå ’just det’?”

”Jo, det är samma sak med datorn, pengarna är på väg?”

”Men det tar ju bara en sekund...”

Personen i kundtjänsten kommer aldrig fram till det verkliga förfarandet, nämligen att man drar pengarna från mitt konto direkt (det är detta som avses med upplysningen ”betalningen sker direkt” i anslutning till betalningsservicen) och lägger dem på ett transaktionskonto ett par dagar för att slippa betala ränta till mig under den tid som går från min beställning till den tidpunkt när man gör en ”körning” av transaktionerna. Antingen vet inte personen i kundtjänst detta – vilket förefaller orimligt – eller så har hon instruktioner att i stället för att berätta hur det ligger till föra en dialog där man försöker peka ut kunden som okunnig om hur datorn egentligen fungerar – och lägga problemet hos sig själv, eller möjligen hos datorn, i stället för hos banken.

Den situation informatikern ser är alltså en teknikutvecklingssituation där en part – i detta fall banken – i kraft av sin position äger teknikutvecklingsprocessen medan användaren reduceras till just en passiv användare av en teknik som är delvis oanvändbar. Inte för att tekniken *i sig* är oanvändbar, eller automatisk leder till just denna lösning, att det ser ut just som det gör beror på att en organisation – banken – utformat den på just detta sätt.

I stället för att se ny teknik som något givet ser informatikern alltså nya användningsmönster där vissa driver utvecklingen och där användarna och användningssituationerna vanligen inte är väl representerade. Om användaren fått komma till tals hade det i många fall blivit annorlunda. I arbetslivet, i privatlivet, i det samhälleliga livet.

En viktig fråga är förstås vad som är ”bra”. I exemplet ovan visade vi att olika aktörer kan ha olika syn på detta. I fallet med demokrati har vi i denna rapport visat alternativa synsätt. ”Bra” i fråga om demokratiska processer är förstås ytterst något för politiker att definiera. Men användarstudier kan hjälpa till att visa hur olika intressenter ser på saken och därmed bidra till att dels förstå problemen och alternativen, dels bedöma handlingsmöjligheterna på ett realistiskt sätt.

Användarstudier är på många sätt en väl bevarad hemlighet på universiteten (med undantag för punkt 1 ovan, den är i stort sett redan kommersialiserad och har också nått myndigheterna). En anledning hoppas vi framgått av det här lilla exemplet – nämligen att användningsstudier ger en problematiserad syn på teknikutveckling som – å ena sidan – gör saker lite mer komplicerade än de framställs av en del andra aktörer. Det är svårare att bli uppmärksammad när man inte intar någon extrem ståndpunkt (”tekniken är ond” – ”tekniken är god”), utan i stället börjar rota i vardagens små förtretligheter och fundera över hur man kan göra saker bättre. Det är otydligare med ett budskap som är både-och snarare än antingen-eller. Kompromisser och avvägningar mellan olika aktörers behov i stället för någon ”grand theory” om teknikens inneboende goda eller onda egenskaper. Och detta är den andra, positiva, sidan av ett sådant mer problematiserat synsätt – det blir möjligt att påverka teknikutvecklingen inifrån, och hela tiden. Det är aldrig för sent, teknikutvecklingen pågår ständigt.

Tekniken kommer inte till världen som ett ufo ut ur laboratoriet, den utvecklas i användning. Den första versionen av bilen skiljer sig dramatiskt från dagens bil trots att den har samma namn. Den nuvarande versionen av Microsoft Office eller Netscape Navigator är inte de sista. Frågan är vilka som ska få delta i teknikutvecklingsprocessen, och teorier som ANT och SCOT har visat sig vara bra redskap för att uppmärksamma detaljerna i användningssituationer och inte bara se tekniken som en svart låda.

På ett liknande sätt måste staten skaffa sig förhållningssätt för att inte bara tala om mer teknikanvändning, utan bättre kvalitet i, i detta fall, demokratiska processer. Staten bör då förvisso genom egen aktivitet uppmuntra till teknikanvändning, men det räcker inte. Man måste också agera medvetet för att balansera de extrema, men i debatten alltför vanliga, synsätt som ovan presenterats som teknikskaparens och humanistens. ”Balansera” gör man då inte i första hand genom politiska processer där de olika intressena vägs styrkemässigt eller ekonomiskt mot varandra, utan inifrån: genom att lära sig förstå IT-användning, se de nya förhållningssätt och användningsmönster som växer fram (här beskrivet som ”e-servicemodellen”), och utveckla samhällets demokratiska processer gradvis i samspel med dessa användningsmönster.

## 6.5 Vad saknas? Propositionerna och teknikutvecklingen

I detta avsnitt ska vi först kortfattat analysera de propositioner som ligger till grund för statens agerande i den utveckling som denna rapport granska mot bakgrund av den utveckling vi beskrivit ovan. Avsnittet avslutas sedan med några slutsatser om hur man i framtida propositioner intellektuellt bör hantera området.

I IT-propositionen 1999/2000:86 framgår tydligt uppfattningen att "teknik" i huvudsak betyder hårdvara. Ibland betyder det mjukvara, men det står ingenting om användningens roll i teknikutvecklingen. Tekniken ses som något färdigt som leder till användning, aldrig beskrivs en påverkan i den andra riktningen.

Visserligen definieras IT som "all datorbaserad hantering av information" (s 2). Det påpekas också att IT inte bara är teknik utan också ett "sociotekniskt system där ägandeform, organisation och regelverk i hög grad avgör utvecklingen [...]. Med andra ord spelar sociala, kulturella, politiska och ekonomiska faktorer en avgörande roll för informationsteknikens utveckling" (s 2). Men när man kommer till förslagen så kan man på område efter område se att dessa definitioner inte har stort genomslag i praktiken. Satsningar i högskolan fokuserar på nätbyggnad och IP-teknik (s 64). Att stödja användning betyder bara att vi alla ska bli duktiga teknik-användare: "alla som studerar inom högre utbildning bör ha möjlighet att ingående lära sig nyttja IT som ett medel för inläring och för t ex kritisk informationsökning, kommunikation och simulering" (s 63)

Här finns ingenting om alternativa användningar, t ex om vi i Sverige skulle vilja ha en delvis annorlunda utveckling. Tekniken styr, och vi måste hänga med genom att bli duktiga användare och ha duktiga tekniker som kan koppla ihop bredbandsnäten. Dessa formuleringar bygger tydligt, ofta mer eller mindre ordagrant, på EU:s agenda, uttryckt såväl i White Papers som projektområden som IST (Information Society Technologies, se Grönlund, 2002; Anttiroikko, 2001)

I regeringens proposition 1999/2000:86, Ett informationssamhälle för alla, hittar man samma prioriteringar som i EU:s "action plan" för "eEurope 2002. *An Information Society For All*" (European Commission, 2000), nämligen: "tilliten till IT, kompetensen att använda IT samt tillgänglighet till informationssamhällets tjänster" (s 1). Sverige pekas ut som en "ledande IT-nation" (s 14) baserat på både infrastruktur och hårdvara samt "attityder och beteendeförändringar hos företag och hushåll" (s 14-15). Man kan notera att myndigheter inte nämns – ska ingen attitydförändring ske där? Jo, men bara på serviceområdet, mer om detta nedan.

I avsnittet IT och demokrati nämns Internet som en kontaktyta mellan myndigheter, kommuner, landsting och människor och företag. Man talar om "mötesplatser", men dessa definieras oftast i termer av tillgång till information. Exempelvis ska "åtminstone de ledande politikerna presenteras på kommunens och landstingets webbplats" (s 18).

Dessa "nya forum för demokratisk dialog" antas kunna "innebära att informationsmängden och antalet kontakter rena allmänt kommer att öka" (s 18). Men det ska också skapas "nätverksbaserade arenor" (s 18), pågående utvecklingsarbete nämns. Man kan tydligt se en teknikdeterminism i formuleringarna: "Dialogen på dessa torg kan förändra de enskilda människornas möjlighet till inflytande men också politikerrollen och de politiska partiernas sätt att arbeta. Information kan snabbt sökas och finnas som sedan kan användas för att påverka eller agera på olika sätt" (s 18). Sambandet är alltså att IT dyker upp -> torg anordnas -> enskilda agerar. Politikerns och institutioners arbetsätt ifrågasätts inte, eller ses som resultat av påverkan från "individer", d v s utanför propositionens domän.

Då det gäller tillgänglighet sägs: "Alla skall ha kompetens nog att tillgodogöra sig [IT-utvecklingens] nytta, ha tillit att våga använda informationstekniken samt att i praktiken ha såväl fysisk som ekonomisk tillgång till nät med hög överföringskapacitet" (s 23). Man kan notera att ingenting sägs om "tillgång till myndigheter med hög receptivitet" i demokratipropositionen. Man nämner interaktiv teknik, men vad betyder det att ha en sådan om ingen svarar i andra änden? Man kan notera att i de jämförande utvärderingar av utvecklingen mot electronic government som EU gör betyder "interaktivitet" också just detta: interaktiv teknik som tillåter människor att inte bara läsa information utan också fylla i formulär. Ingenting nämns om myndigheternas aktiviteter (Cap Gemini Ernst & Young, 2002); Booz Allen Hamilton, 2002).

Att myndigheter ska vara receptiva och interaktiva är alltså ingen fråga inom detta område. Det tycks inte ha något med IT och demokrati att göra. Samtidigt försiggår på serviceområdet en utveckling mot 24-timmarmyndigheten som är starkt styrd av ekonomiska incitament på myndighetsnivå. Där pratar man om dialog, men då givetvis som ett medel att nå hög servicekvalitet. "Demokratisk interaktion" görs alltså i praktiken till en fråga för varje myndighet, och dessutom inom ramen för ett strikt ekonomiskt styrningssystem. Myndigheterna ska ju bli mer effektiva, det är syftet med den elektroniska förvaltningen. Det är därmed bara den ekonomiska nyttan som driver fram eventuell interaktivitet och respons från myndigheter. Och den har ingen sett, eftersom ingen kan mäta den.

Här finns alltså en motsättning. Eftersom man talar om att "IT-politiken är i grunden inte ett tekniskt utan ett demokratiskt projekt som handlar om att ge alla människor tillgång till den nya teknikens möjligheter" (Prop 1999/2000:86, s 23) borde rimligen önskade demokratieffekter definieras, styras med incitament och/eller reglering, och följas upp. Om man ser på de effekter som nämns i de propositioner som är föremål för utvärdering här, och ser dessa som en ideologimarkering, så ser man tydligt en servicedemokrati, eller brukardemokrati, målas upp.

Det finns inte många spår av Demokratiutredningens önskan om en mer ideologistyrd demokrati där interaktionsformerna ska vara en del i politiskt deltagande, inte bara enskild interaktion för att utnyttja sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter (se avsnittet Strategier nedan). De båda propositionerna kopplar interaktionen väldigt starkt till enskilda myndigheters serviceverksamhet. Det är problematiskt.

Demokrati i samband med kontakter myndigheter-medborgare görs därmed beroende av hur ekonomiskt lönsamt det är på myndighetsnivå.

Statskontoret har funnit att vinster på systemnivå inte görs eftersom de ekonomiska incitamenten på myndighetsnivå inte motiverar investeringar. Då har man förstås varit intresserad av att undersöka utvecklingen mot en 24-timmarmyndighet i stort, inte särskilt med koppling till demokrati.

I avsnittet ”IT-användningen i statsförvaltningen” sägs med referens till prop 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, att myndigheterna ska ”ge enskilda medborgare och företag tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs av samt medge insyn i och kontroll av myndighetens verksamhet” (s 100). Dels nämns sådant som tekniken kan underlätta, som att ”hämta information, ställa frågor och uträtta ärenden när det passar dem oberoende av tid och geografisk belägenhet” (s 100). Men man nämner också att den ökande tillgängligheten innebär ”bättre möjligheter till insyn i myndigheternas verksamhet och till utkrävande av ansvar” (s 101).

Inom området elektroniska tjänster pekar man alltså tydligt ut två aspekter av ett demokratiskt samhälle: individens (och företagens) rätt till information och rättvis behandling. Förhållandet mellan individen och staten tas om hand i god demokratisk/byråkratisk ordning. De elektroniska tjänsterna ska skötas korrekt. Hur är det då med medborgare som kollektiv, politisk verksamhet i demokratiska processer?

Avsnittet IT för demokrati pekar i stort sett bara ut att ”försök bör genomföras i olika typer av boendemiljöer för att med IT-stöd öka medborgarnas insyn och delaktighet i demokratiska processer” (s 97). Det finns ingen indikation på hur man anser delaktigheten borde vara utformad (något som man indikerar tydligt på serviceområdet). Man pekar inte ut något kvalitetsmål, bara att det bör vara ”ökat” deltagande. Fler människor ska delta, och man ska göra det på ”torg” eller andra ”nya arenor”. Men vad ska man göra där? Vad ska man delta i? En grund för denna oklarhet är att tekniken framställs som skild från samhället: ”vår praktiska kunskap om [...] Cyberdemokrati är fortfarande blygsam”. Sådana resonemang innebär åtminstone fyra mer grundläggande problem som bör diskuteras inför utformningen av en ny strategi:

1. En oklar syn på teknikens roll i samhällsutvecklingen
2. Teoretiskt/principiellt oklar uppdelning mellan ”service” och ”demokrati”.
3. Avsaknad av modell av framtiden i ”e-service samhället”
4. Felaktig analys av teknikutvecklingen

Låt oss utveckla dessa punkter (se också avsnittet om det strukturella demokrati-perspektivet i kapitel 1).

*1. Oklar syn på teknikens roll i samhällsutvecklingen.* Cyberdemokrati ses som skild från ”vanlig” demokrati. Den förra antas vara teknikstyrd medan den senare inte skulle vara det utan på något sätt stå över samhällets utveckling i tekniskt avseende. Detta är en felsyn i två avseenden.



För det första ser man tekniken som något som har ett eget liv utanför det mänskliga, sociala. ”E-demokrati” sätts emot – och helt skild ifrån – ”vanlig demokrati”. Detta är om inte annat historielöst. Andra tekniker har kommit och demokratin har utvecklats med dem. Även om TV ofta anklagas för att förvränga politiken så skulle knappast någon hävda att ”TV-demokrati” skulle vara helt skild från ”vanlig”.

För det andra glömmar man att den ”vanliga” demokratin har fungerat på väldigt olika sätt under olika tider, bland annat beroende på just ny teknik. TV:n – en informationsteknik! – har ju betytt stora förändringar i hur både politiker och väljare uppfattar demokratin funktionssätt. Det är inte samma sak att vara partiledare eller presidentkandidat 2003 som 1953, och förmågan att uppträda i TV är en av de stora skillnaderna (Minns när Nixon förlorade presidentvalet mot John Kennedy just på grund av bristande sådan förmåga). All använd teknik är en del av demokratin. All teknik förändrar demokratin, inte bara till formen utan också till innehållet. På gott och ont. Dator teknik är inte mer främmande än TV i detta avseende. Den kommer också att innebära förändringar av samma genomgripande karaktär – den har redan gjort det på många sätt, även om det inte alltid fått så stor uppmärksamhet. E-post är redan idag ett i många sammanhang viktigare verktyg än andra medier både för partiernas och politikernas egna arbete och i kontakter utåt. Partiernas webbplatser har tusentals besökare per dag – till minst 50 procent skolelever som gör grupparbeten. Det är det som är – början på – e-demokratin. Fortsättningen är upp till de aktörer som vill påverka utvecklingen. *Teknik och samhälle utvecklas tillsammans, och som vi visade i bankexemplet ovan är både individer, organisationer och teknik aktörer i denna utveckling. Vi menar att kommande strategiarbete måste grundas i denna insikt och ta till sig forskningsresultat från teknikanvändning, inte bara se till maskinvara och programvara.*

2. *Teoretiskt/principiellt oklar uppdelning mellan ”service” och ”demokrati”.* Som vi visat ovan behandlas dessa som helt separata aktiviteter. Detta kan synas märkligt eftersom orden demokrati och dialog förekommer flitigt i texterna om elektronisk service. Men det finns ingen diskussion om hur de ”servicedialoger” som beskrivs i serviceavsnittet bidrar (eller inte!) till demokratin i vidare mening utveckling. Om dessa dialoger t ex förstärker individen som aktör i det demokratiska systemet (till skillnad från kollektiv som partier och intresseorganisationer) innebär ju detta en förändring i synen på demokrati jämfört med den starkt partibaserade syn som är grunden för det politiska systemet i Sverige. *Vi har i denna rapport kopplat ihop utvecklingarna inom serviceområdet med de direkta politiska processerna. Vi har visat att en viktig del av utformningen av institutionernas arbete styrs av användarinteraktioner i serviceprocesser, och att det är dessa processer som för närvarande är mest i fokus inom utvecklingen mot den elektroniska förvaltningen, en utveckling som dessutom är internationell och föremål för reglering och styrning inom EU-området.*

3. *Avsaknad av modell av framtiden i ”e-service samhället”.* Samtidigt som man förutsätter förändringar i beteende och attityder hos individer och företag förutsätter man samma politiska institutioner och processer även i framtiden. ”Politiskt intresse och deltagande” ska stimuleras. Individen ska förändras. Då det gäller de-

mokratiska processer finns heller inte i demokratipropositionen 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet, några riktlinjer. En arbetsgrupp tillsätts för att vara ett ”forum för erfarenhetsutbyte” och följa forskning och utveckling av nya tekniker och metoder inom IT för att främja ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin” (s 60). Denna grupp har hittills inte haft märkbart inflytande.

Vi har i denna rapport presenterat "e-servicemodellen" och nya förutsättningar för medborgarrollen som en utgångspunkt för att diskutera inte bara serviceprocesser utan också medborgarens roll i demokratiska beslutsfattareprocesser. Serviceprocesserna är föregångaren, de politiska processerna måste anpassas till människornas nya livsvillkor, på ett liknande sätt som politiken för ett sekel sedan byggdes upp kring industriarbetets arbets- och livsvillkor. *Vi menar därför att man måste utveckla demokratin på två skilda men samverkande vägar. Den ena är att ställa demokratiska krav på utvecklingen inom serviceområdet. Detta måste ske genom ett övergripande statligt ansvarstagande, det kan inte som nu överlämnas till de ekonomiska incitament som gäller för varje enskild myndighet. Här finns många möjligheter i samband med t ex föräldrakonferenser inom skolans område, utskrivningskonferenser inom vårdens område, kommunala rådslag i stadsplaneringsfrågor, med mera. Den andra vägen är att utveckla e-servicemodellen inom de politiska processerna genom att utveckla rådslagsmodellen. Här krävs både praktiska försök och teknisk utveckling. Det räcker inte med projektstöd till engagerade kommuner, något forskningsstödjande organ, lämpligen Vinnova, borde engagera sig i teknikutvecklingen på detta område. Som vi visat ovan är t ex mer "intelligent" teknik som agenter domänberoende och man kan därför inte utan vidare implementera produkter utvecklade för andra sammanhang.*

4. Som en följd av punkt 1 och 3 görs en *felaktig analys av teknikutvecklingen*. Man framhäver tillgången till mediet som ett hinder, och citerar exempelvis LO-grupperns relativt mindre tillgång än SACO-grupper. Samtidigt låg IT-tillgången redan då (vid millennieskiftet) över 50 procent för samtliga grupper. 2002 hade 70 procent av svenskarna tillgång till Internet hemma (SCB 2002:336). I åldersgruppen 15 till 44 år hade år 2001 nära 90 procent tillgång till dator i hemmet. IT-tillgången kan mätas på olika sätt, med oavsett mätmetod ligger den skyhögt över det politiska deltagande i partier, intressegrupper o s v. Antalet medlemmar i politiska partier har krympt till en fjärdedel jämfört med 1970-talet. Bara 72 procent av de kommunala partiorganisationerna anger idag att de har tillräckligt med medlemmar för att fylla sina politiska uppdrag, och då är det ändå bara ca 1 procent av Sveriges befolkning som behövs för sådant (Kommundemokratikommittén, citerad från SOU 2000:01). Man kan undra vilka av dem som skulle vilja delta i samhället som inte kan det för att de inte har en dator. I det perspektivet känns det märkligt att propositionen pekar ut tekniken som en syndabock, "cyberdemokratin" görs till en fiende till (vad som implicit ses som) "den riktiga" demokratin, bland annat genom att den påstås utesluta många människor, och att det faktum att inte alla har tillgång till tekniken tas till intäkt för att demokratiska processer bör förbli vid det gamla länge än.

Det är också fel att se de tekniska kunskaperna som avgörande för utveckling av demokratiska processer på det sätt som görs i Demokratipropositionen: "Utan kunskap om hur datorer och programvara fungerar och används kan inte ens den mest sofistikerade tekniska infrastruktur motverka ett demokratiskt underskott" (s 100). Sant, men inte heller *med* sådan kunskap kan man det om inte den demokratiska infrastrukturen förändras. För övrigt håller de tekniska kunskaperna bland befolkningen på att öka. De flesta av de 90 procent som har en dator hemma kan antagligen

gen använda den. Satsningar inom grundskolan har varit starkt bidragande till detta, liksom utvecklingen inom arbetslivet, personaldatorköp o s v. (Andersson, 2003). Undersökningar visar också att svårigheterna att hitta och förstå information är större än att hantera en dator (Grönlund & Jakobsson, 1998). Även om man inte ska förringa betydelsen av ökade tekniska kunskaper ska man vara medveten om att dessa inte är den viktigaste flaskhalsen i detta sammanhang.

*Vår analys är att teknikspridningen i det svenska samhället är tillräckligt stor för att inte vara ett hinder för utveckling av demokratiska metoder. Forskning om teknikanvändning visar att människor inte deltar i demokratiska processer bara för att de har tillgång till IT-mediet. Det är alltså inte i första hand mediet som hindrar deltagande i kollektiva former av "e-demokrati", utan organisationen av de demokratiska processerna. De individuella formerna, nätverkande, lobbying etc., har redan tagit det nya mediet i anspråk.*

*Detta betyder naturligtvis inte att det inte är viktigt att fler får tillgång till Internet och bredband och att skolundervisningen inte utarmas i detta avseende. Men det betyder att den största bristen finns i organisation och processer.*



## 7 Möjliga strategier för framtiden

Efter att ha diskuterat utvecklingen inom e-demokrati och e-serviceområdena och kritiskt granskat de propositioner som behandlar dessa områden ska vi i detta avsnitt diskutera möjliga strategier inför kommande IT-politiska beslut om hur IT ska kunna utveckla demokratin samt förutsättningarna för i vilken utsträckning dessa strategival ska bli framgångsrika.

Vi har ovan talat om ett aktörsperspektiv och ett strukturellt perspektiv, vi har diskuterat ”anbefalld”, teoristyrd demokrati och brukardemokrati, och vi har funnit att utvecklingen på e-serviceområdet entydigt pekar mot en brukardemokrati, i bästa fall. I värsta fall blir det bara ”bruk”. Även inom e-demokratiområdet kan man se sådana tendenser; partiets roll minskar medan individer tar ledarroller i kraft av karisma och kompetens. Politisk debatt ersätts av frågor och svar. Demokrati blir att få svar på sina frågor, och e-demokrati att få det via e-post.

Det finns alltså två principiella vägar att gå, och vi har ovan indikerat att man bör gå båda två, men på ett samordnat sätt.

För att först sammanfatta, så här ser de olika modellerna ut.

### 7.1 Ideologistyrning – en svensk modell?

Enligt denna modell ska demokratiutveckling ske i huvudsak. Demokratiutredningen (SOU 2000:1) är ett exempel på denna syn. Man ska först välja en viss demokratimodell och sedan implementera den. Demokratiutredningen presenterade de tre demokratityperna ”stark”, ”tunn” och ”snabb” och föreslog den starka, deltagardemokratin.

Denna syn (teoristyrning, inte valet av demokratityp) är en statsvetarnas dröm, och den traditionella politikens syn: politik är att bygga system som implementerar en vision.

Denna modell bygger på aktörsperspektivet som det beskrivits ovan. Fokus är på de formella demokratiska processerna och det huvudsakliga målet är att öka medborgarnas deltagande i dessa.

### 7.2 Teknikstyrning – brukardemokrati

Brukarstyrning är en pragmatisk modell. Den bygger i e-servicesammanhang på att man använder mycket IT, av ekonomiska skäl. Man utvecklar kommunikation med användarna där det krävs för att användning ska komma igång och hålla god kvalitet, t ex servicedialoger, kanaler för feedback på service: e-post, kundtjänst, enkäter.

Såsom utvecklingen hittills varit har området elektroniska tjänster utvecklats i stort sett utan diskussion om demokratiska värden. Elektroniska tjänster har setts enbart som en teknisk fråga – hur effektivisera utförande av service? I en förlängning

skulle man i detta perspektiv kunna överlämna stora delar av demokratin till marknaden. Så har också delvis skett när olika tjänster ”outsourcas” till företag. Men servicedialoger har också ett demokratiskt värde. På 1970-talet användes begreppet brukardemokrati för just lokala dialoger om samhällets, främst kommunernas, service, ofta i ett bostadsområdesperspektiv. Då erkändes sådana servicedialogers roll i ett demokratiskt sammanhang. Dagens outsourcing av elektroniska tjänster får konsekvenser i detta sammanhang. Outsourca servicen, och också servicedialogerna blir drivna på entreprenad. Kommuner och konsulter tar över i stället för partier och politiker. I viss mån gäller det också e-demokratiska försök. Kalix rådslag är i stor utsträckning *Votias*. Det är *Votia* som efter samråd med politikerna utformar frågor i rådslaget. En syntes av allas *åsikter*, inga ideologiska vinklingar görs. Snart kommer någon IT-konsult att bygga IT-verktyg för föräldrarådslag i skolan. Demokrati blir samråd i olika situationer, arrangerat av en specialistkonsult på uppdrag av serviceproducenten som ett sätt att bättre förstå/anpassa servicen till användarna, utan organiserade politiska spelare.

Utvecklingen mot en brukar- eller servicedemokrati är stark, som vi visat ovan. I förlängningen innebär en sådan att det inte är främst politikerna som styr utvecklingen inom e-demokratiområdet, åtminstone inte i egenskap av medborgarnas representanter. Möjligen kan man säga att de styr indirekt genom att ekonomistyra utvecklingen av den elektroniska förvaltningen och därigenom mot en servicedemokrati som – kanske, om det går bra – kommer på köpet. Men det är tjänstemän och i ökande utsträckning konsulter och mellanhänder inom serviceområdet som kommer att utveckla den dagliga praktiken. Och denna byggs in ”hårt” i dyra IT-system och nya organisationsformer.

Service demokratin skapar också klyftor, främst regionala skillnader. De som bor centralt får bättre elektronisk service genom att de får tillgång till bättre och billigare elektroniska förbindelser. De kommer att snabbare lära sig utnyttja de nya informationskällorna och de elektroniska verktygen, och blir också i större grad än människor i glesare bygd deltagare i de elektroniska demokratiska processer som byggs upp. De får dessutom bättre tillgång till den minskade och geografiskt mer koncentrerade manuella service som kommer att finnas kvar. En del av detta kan vi redan se exemplifierat hos AMV, som kommit längst på området.

### 7.3 Balanserade – två spår mot ett mål

I praktiken lever båda ovan nämnda perspektiv tillsammans. Vi kan se lite av varje. Frågan är inte vilket perspektiv man ska välja utan hur man bäst balanserar dem för att dels dra nytta av utvecklingar på andra områden, som den allmänna IT-utvecklingen, dels styra demokratin former i den riktning man vill.

Eftersom teknikanvändningen inom (offentlig) service ökar snabbt, och kommer att fortsätta att öka, kommer utvecklingen mot en brukardemokrati att ha stor draghjälp av ekonomiska faktorer. För att få tjänster att överhuvudtaget fungera krävs feedbackmekanismer, och har man sådana ligger det nära till hands att följa upp dem och använda resultatet för att förbättra tjänsterna. Det blir en servicedemokrati som för det positiva med sig att man sparar pengar på köpet. Den ideologistyrda

utvecklingen har mycket svagare drivkrafter generellt sett, eftersom den snarast kostar pengar, åtminstone i ett kort perspektiv och ur varje enskild myndighets perspektiv. En pragmatisk kombination är därför att man försöker applicera demokratiska ideal på elektroniska serviceprocesser (och hit hör ju snart det mesta: Skattesystemet, åldringsvården, studiemedelssystemet...alla möjliga processer kanaliseras i ökande grad via elektroniska system). E-servicemodellen gör att medborgarna kommer att tvingas att lära sig hur samhället fungerar genom användning av dessa system. Skattesatser, skatteregler, barnens frånvaro från lektioner i skolan, deras betyg, loggboken över hur kommunens tjänstemän passat upp gamla mamma på servicehuset under veckan.... allt sådant registreras redan i dessa system och kommer att göras tillgängligt för behöriga användare. De politiska besluten och förvaltningens och myndigheternas arbete kommer att bli allt tydligare för enskilda medborgare. Och de kommer att ha synpunkter.

En balanserande strategi förutsätter därför arbete med två utvecklingslinjer:

1. En viktig utvecklingslinje är att ställa demokratiska krav på utvecklingen inom serviceområdet. Detta måste ske genom ett övergripande statligt ansvarstagande, det kan inte som nu överlämnas till de ekonomiska incitament som gäller för varje enskild myndighet. Här finns många möjligheter i samband med t ex föräldrakonferenser inom skolans område, utskrivningskonferenser inom vårdens område, kommunala rådslag i stadsplaneringsfrågor, med mera. Denna linje bygger på resonemanget om det strukturella demokratiperspektivet (se kapitel 1).

2. En annan utvecklingslinje är att utveckla e-servicemodellen inom de politiska processerna genom att utveckla rådslagsmodellen. Här krävs både praktiska försök och teknisk utveckling. Det räcker inte med projektstöd till engagerade kommuner, något forskningsstödjande organ, exempelvis Vinnova, måste också engagera sig i teknikutvecklingen på detta område. Som vi visat ovan är t ex mer "intelligent" teknik som agenter domänberoende och man kan därför inte utan vidare implementera produkter utvecklade för andra sammanhang. "Innovationssystem" innehållande kommuner, teknikföretag i e-demokratibranschen och forskning inom teknikanvändningen skulle kunna byggas upp. Inom området finns en del internationell forskning som skulle kunna ligga till grund både för utveckling av svensk spetsforskning och för demokratisk utveckling.

Det är viktigt att satsa på båda dessa utvecklingslinjer. En ensidig satsning på "linje 2" kommer sannolikt att dels kräva stora resurser för att ge resultat, dels riskera att driva en alltför speciell utveckling, alltför skild från den tongivande utvecklingen inom serviceområdet. Man riskerar dels att inte dra nytta av andra aktörers agerande, dels att ändå hamna på sidan av IT-användningspraxis.

Om man väljer att inte satsa på linje 2 framstår en satsning på den första linjen som ännu mer nödvändig. Men en ensidig sådan kan inte helt kompensera för en utebliven satsning på linje 2, eftersom vissa kollektiva aspekter av demokratin (deliberation, partiets verksamhet, osv) inte enkelt kan rymmas i ett serviceperspektiv. (Vissa kan, dock, såsom lobbying och opinionsbildning).







## 8 Referenser

- Agre, P. (2002): *Real-Time Politics: The Internet and the Political Process*. Los Angeles: Taylor & Francis.
- Andersson (2003) *Digitala klyftor – förr, nu och i framtiden*. Stockholm: Justitiedepartementet
- Anttiroiko, A-V. (2001) *Toward the European Information Society. Communications of the ACM*, januari 2001.
- Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Barber, B. (1999): *A Place for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong*. New York: Hill & Wang.
- Beck, U. (1996): *Att uppfinna det politiska: Bidrag till en teori om reflexiv modernisering*. Göteborg: Daidalos.
- Becker, T., Slaton, C. (2000) *The future of Teledemocracy*. London: Praeger.
- Beckman, S. (1995): "En världsbildande teknik". I Karlsson, Magnus och Stureson, Lennart (red.). *Världens största maskin. Människan och det globala telekommunikationssystemet*. Stockholm: Carlsson.
- Bennet, L. and Entman, R. (2001) (red.): *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Booz Allen Hamilton (2002) *The World's Most Effective Policies For The e-Economy*. <http://www.itis.gov.se/publikationer/eng/ukreport.pdf> (visited June 5, 2003)
- Castells, M. (2000): *The Rise of the Network Society*. (The Information Age: Economy, Society and Culture; Volyme I). Oxford: Blackwell.
- Cap Gemini Ernst & Young (2002) *Web-based Survey on Electronic Services. Results of the second measurement, April 2002*. [www.europa.eu.int/eEurope](http://www.europa.eu.int/eEurope)
- CIVTF (2000) *A Report on the Feasibility of Internet Voting*. California Internet Voting Task Force (<http://www.ss.ca.gov/executive/ivote>)
- Coghlan, S. (2000) *Community Networks: the Oxford County Perspective*. Meddelande i diskussionsgruppen "Community Informatics 2000-12-02 (Webbarkiv: <http://www.vcn.bc.ca/groups/>)
- Dahl, R.A. (1989): *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlgren, P. (2001): "Public Sphere". I Bennet, L. and Entman, R. *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*. New York: Cambridge University Press.

- Dutton, W.H., Elberse, A., Hale, M. (2001) A case study of a netizen's guide to elections. *Communications of the ACM*, December 1999
- European Commission (2000) eEurope 2002. *An Information Society For All*. Action plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council 19-20 June 2000 ([http://europa.eu.int/comm/information\\_society/eeurope/actionplan/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/actionplan/index_en.htm))
- Stockholm (2003) e-Demokratiprojekt i Kista. Ett forskningsprojekt i stadsdelen Kista. Slutrapport.
- Geary, R. & Leith, P. (2001) From operational strategy to serving the customer: Technology and ethics in welfare law. *International Review of Law, Computers & Technology* 15(2), pp 213-228.
- Giddens, A. (1991): *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Grönlund, Å. & Jakobsson, M. (1998) Electronic Services to the Citizen – Usable and Useful? I M Karlsson & B Östlund (ed) *Users in Action*. KFB-Rapport 1999:8. Stockholm:KFB.
- Grönlund, Å. (2001): *IT, demokrati och medborgarens deltagande*. Stockholm: Vinnova & Teldok.
- Grönlund, Å. (2002) *Electronic government – Design, Applications, and Management*. Idea Group Publishing.
- Grönlund, Å. (2002b). Emerging Infrastructures for E-democracy - in Search of Strong Inscriptions. *eService Journal*, Vol 2, No 4 (2002).
- Grönlund, Å. & Ranerup, A.(2001) (Eds.) *Electronic Government, Electronic Democracy. Visions, Reality, and Future* (Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati. Visioner, verklighet, vidareutveckling (In Swedish). Lund: Studentlitteratur.
- Gurstein, M. (1999). *Community Informatics: enabling the Community Use of Information and Communications Technologies*. Idea Group Publishing.
- Habermas, J. (1994): Tre normativa demokratimodeller: om begreppet deliberativ politik. I *Res Publica* 27, nr. 3 1994.
- Ilshammar, L. (2002): *Offentlighetens nya rum. Teknik och politik i Sverige 1969-1999*. Örebro: Örebro universitet.
- Josefsson, U. & Ranerup, A. (2003) *New electronic intermediaries between citizens and the public sector*. In Press
- Lenk, K., Traummüller, R., Wimmer, M. (2002) The Significance of Law and Knowledge for Electronic Government. In Åke Grönlund (ed) *Electronic Government - Design, Applications, and Management*, pp 61-77. Idea Group Publishing.

Liljenäs, I., Grönlund, Å., Brandt, D. & Wiberg, M. (2000) *IT i statlig verksamhet – ett medel för landsbygdens utveckling – en fråga om centralisering eller decentralisering?* Kfb och institutionen för informatik, Umeå universitet.

- Lowenberg, R. (2000) Presentation at the First Global Congress on Community Networking (<http://www.cnglobal2000.org/>). Citerat från [CI]: *Community Networks: the Oxford* I think this is a very useful exposition of the current state of Community
- Macintosh, A., Davenport, E., Malina, A. & Whyte, A. (2001) Technology to Support Participatory Democracy. In Åke Grönlund (ed) *Electronic Government - Design, Applications, and Management*, pp 226-248. Idea Group Publishing.
- Macintosh, A. (2003) (ed) *E-Forum E-Democracy Work Group 4- Initial Results*. Report presented at e-Forum Summit, September 15-16, 2003, Valencia, Spain.
- Marinetto, M. (2003) Who wants to Be an Active Citizen? The Politics and Practice of Community Involvement. *Sociology*, Vol. *Medborgarterminalen (ur Annikas)*
- Norén, L. (2001). Quasi-markets and information technology (Offentliga marknader och IT, In Swedish). In Å. Grönlund & A. X (Eds.), *Electronic Government, Electronic Democracy. Visions, Reality, and Future (Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati. Visioner, verklighet, vidareutveckling, In Swedish)* (pp. 229-254). Lund: Studentlitteratur.
- Norris, P. (2001): *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty & the Internet in Democratic Societies*. New York: Cambridge University Press.
- OECD (2003) *Engaging Citizens Online for Better Policy-making*. OECD Policy Brief (<http://www.oecd.org/dataoecd/62/23/2501856.pdf>)
- Ohlin, T., Hällgren, M. (2002) Internet voting in practice - The case of Umeå Student Union. *E-Service Journal*, Fall 2002, pp 35-61
- van de Donk, W.B.H.J., Snellen, I.Th:M., Tops, P.W. (1995) *Orwell in Athens. A perspective on informatization and democracy*. IOS Press.
- Ranerup, A. (1999). Internet-enabled applications for local government democratisation. Contradictions of the Swedish experience. In Heeks, R. (Ed.) *Reinventing government in the information age. International practice in IT-enabled public sector reform* (pp. 77-193). London and New York: Routledge.
- Ranerup, A. (2001) Elektroniska mötesplatser för kommunal debatt. In Åke Grönlund & Agneta Ranerup (eds) *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati – visioner, verklighet, vidareutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Rheingold, H. (1993) *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. HarperPerennial. Also on the Web at <http://www.monterey.edu/academic/centers/sbsc/sbsc310b/chapter-list.html>
- Rogers, E.M. (1995) *Diffusion of Innovations*. New Your, NY: The Free Press.

- Schuler, D. (1996) *New Community Networks – Wired for change*. Addison-Wesley
- SCB 2002:336 SCB, *Ny publikation om det nordiska informationssamhället*, Pressmeddelande från SCB 2002-12-18, Nr 2002:336
- Schneider, M. (2001). Information and choice in educational privatisation. In H. M. Levin (Ed.), *Privatizing education. Can the marketplace deliver, choice, efficiency, equity, and social cohesion?* Cambridge MA: Westview press.
- Snellen, I.Th.M.. (1995) Channeling Democratic Influences Through Bureaucracies. In W.B.H.J. van de Donk, I.Th.M. Snellen, & P.W. Tops (eds) *Orwell in Athens – A Perspective on Informatization and Democracy*. (pp 51-60). IOS Press.
- SOU 1994:18. (1994): *Vingar åt människans förmåga*.
- SOU 2000:1 Demokratiutredningen *En uthållig demokrati – politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande (SOU 2000:1). Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Taylor, J. & Burt, E. (2001): Not-for-profits in the democratic polity. *Communications of the ACM*, januari 2001, s 58-62.
- Wiberg, M (2002). e-Government in Sweden: Centralization, Self-Service and Competition. In Å Grönlund (ed) *Electronic Government – Design, Applications and Management*. Idea Group Publishing, Hershey, PA, USA.
- Wilhelm, A. G. (2000). *Democracy in the digital age. Challenges to political life in cyberspace*. New York & London: Routledge.
- Zouridis, S., Thaens, M. (2002) *eGovernment: Towards a Public Administration Approach*. In Proceedings of Global e-Policy eGov Forum (pp 119-133), Seoul, Korea, Nov 6-7, 2002. Seoul: SungKyunKwan University, Global e-Policy eGovernment Institute.
- Öhrvall, R. (2002) *Det digitala torget – en studie av kommunala debattforum på Internet*. (The digital agora – a study of municipal debate forums on the Internet). Uppsala University, Political Science dept. <http://dm.statsvet.uu.se>
- Åström, J. (1999): ”Digital demokrati? Idéer och strategier i lokal IT-politik”. I Amnå, Erik (red.). *IT i demokratins tjänst*, SOU 1999:117. Stockholm: Fakta info direkt.

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 063 16 66 00  
Fax: 063 16 66 01  
info@itps.se  
www.itps.se  
ISSN 1652-0483

