

To e-demokratiprojekter: succes og fiasko som baggrund for læring

AV SIGNE BOCK SEGAARD

The article throws light on the democratic and organisational learning effects of two municipal e-democracy projects in an analytical-descriptive way. Analytically, this is linked to democratic learning capacity, meta-learning and implementation as an experimental learning arena, which can each in their own way contribute to strengthening the municipality as a democratic institution. A central finding is that, even if a project fails to improve the municipality's democratic learning capacity, a capacity for meta-learning will, in the longer term, be able to compensate for this if the learning is translated into action. Furthermore, there is an argument to be made that the concept of organisational learning should not just be defined as action-oriented and in relation to inconsistency between goals and results. Learning based on confirmation of good practice is particularly relevant when success is unexpected and surprising.

Indledning

Denne artikel retter opmærksomheden mod lokalt, elektronisk demokrati (e-demokrati) som et demokratisk såvel som et organisatorisk projekt, hvorved indføring af e-demokrati kan betragtes som en læringsarena – et eksperiment (se Ulrich 2005). Mere konkret analyseres iværksættelse af forsøg med e-de-

mokrati i to nordiske kommuner, der har satset meget på digitalisering generelt og e-demokrati specielt. Som demokratiprojekt er det naturligt at relatere succeskriterier til demokrati-teori. Endvidere er det som konsekvens af undersøgelsens organisatoriske fokus og følgeforskningsdesign også aktuelt at anvende et læringsperspektiv på e-demokratiprojekterne og undersøge,

hvorvidt kommunerne er i stand til at justere deres handlinger i lys af erfaringer.

Et argument i artiklen er, at dersom kommunerne lægger til rette for organisatoriske læringsarenaer i denne type implementeringsprocesser, kan det bidrage til at styrke lokaldemokratiet på to måder:

- Det vil kunne styrke kommunens *demokratiske læringskapacitet* ved at forbedre grundlaget for at opfange strømninger i lokalsamfundet (offentlig opinion).
- Det vil kunne styrke kommunens evne til *metalæring* ved at forbedre evnen til at reflektere og lære undervejs i iværksættelsesprocesser.

Det første punkt bygger på en antagelse om, at indføring af elektroniske kanaler mellem borgere og politikere kan betragtes som et forsøg på at forbedre og supplere den læringskanal, som valgmekanismen repræsenterer i et repræsentativt demokratisk system.

Det andet punkt henviser til en almen problemstilling, idet det sætter søgelys på, hvordan eksperimentelle aktiviteter kan være til nytte for den kommunale organisation, dens medarbejdere og borgere gennem bedre forståelse af og kobling til læring. Der ved kan kommunens legitimitet som samfundsinstitution blive styrket.

Undersøgelsens hovedspørgsmål er dermed: *På hvilken baggrund og i hvilken grad udvikles der organisatorisk læring i lokale e-demokratiprojekter?* Ved at besvare dette spørgsmål diskuterer artiklen afslutningsvis begreberne *succes og fiasko*, og hvorvidt det organisations-

teoretiske læringsperspektiv er empirisk dækkende, når det alene relaterer læring til faktisk ændring og erfaringer med problematiske situationer.

Til trods for at e-demokrati er et udbredt forskningsfelt, er det bemærkelsesværdigt, at kun ganske få studier fokuserer på e-demokrati som et organisatorisk projekt, hvor dets resultater kan relateres til mere end bare et snævert demokratisk perspektiv. Størstedelen af forskningen betragter e-demokratiprojekter som endelige demokratiprojekter, idet fokus rettes mod demokratiske effekter *uden* at inkludere organisatorisk læring som et perspektiv på lokal demokratiudvikling (se Haug et. al 1999; Bellamy og Taylor 1998; Hoff, Horrocks og Tops 2000, Haug 2007, Torpe 2005, Päivärinta og Sæbø 2005, Scott et. al 2006; Hoff, Löfgren og Torpe 2003, Jensen 2003). En indvending til den eksisterende forskning er, at når opmærksomheden alene koncentrerer om et projekts mål og resultat overses det læringspotentiale, der ligger i mellemliggende processer. Samtidig svækker fraværet af genuint komparativ forskning muligheden til at forstå betydningen af kontekstuelle faktorer.

I lys af tidligere undersøgelser er hensigten i denne artikel at bidrage til et bredere fokus på e-demokratiprojekters effekter, der rækker ud over de målelige resultater, der er relateret til fortidig brug af e-demokrati. Konkret gøres det ved at koble demokrati til læringsbegrebet gennem et forskningsoplæg baseret på komparative nærstudier og dialogbaseret kundskab over en længere tidsperiode. Koblingen

mellem (e-)demokrati og læring er en frugtbar vinkling, fordi der er langt mellem de vellykkede projekter, og fordi der endnu ikke er dokumenteret nogen succesopskrift på e-demokrati i kommunalt regi.

Metode og forskningsdesign¹

Undersøgelsens komparative forskningsdesign referer til et fokus på to kommuners arbejde med indføring af e-demokrati og resultaterne heraf, Odder Kommune i Danmark og Molde Kommune i Norge. Et sammenlignende perspektiv er frugtbart, fordi de kommunale rammer udviser flere relevante ligheder samtidig med, at der ikke er meget, der tilsiger, at omfanget af organisatoriske, institutionelle og tekniske udfordringer i udgangspunktet var forskelligt.²

Relevante ligheder omfatter for det første interne forhold af betydning for organisering af e-demokratiprojekter som antal administrative mandeår knyttet til it-relaterede opgaver, overordnede digitale visioner og intern budgetstruktur. For det andet antages det, at kommunernes lighed med hensyn til befolkningstal og placering inden for en nordisk ramme og velfærdsmodel sikrer centrale fællestræk i rammebetingelser, roller, opgaver og pligter, der berører en kommunes organisatoriske evner (Persson 2002). Endvidere har de sidste årtiers administrative reformer i nordiske kommuner udvist mange ligheder i form af New Public Management-ideer (Øgård 2005).

På den anden side er det et faktum, at kommunerne i forskellig grad er

lykkedes med at implementere e-demokrati som en ændringsproces samt opfyldte deres implementeringsmål. Odder Kommune gennemførte en forholdsvis problemfri implementering af e-demokrati, mens dette ikke var tilfældet i Molde, hvor e-demokratiprojektet til trods for store ambitioner og stramme tidsfrister endnu ikke er implementeret i overensstemmelse med forventningerne (Segaard 2008). Det vil derfor være interessant at undersøge, hvordan kommunerne har håndteret e-demokratiprojekterne i lys af organisatorisk læring og realisering af projektmål. Endvidere er det interessant at relatere dette til kommunen som demokratisk institution, og hvordan læring kan understøtte denne rolle i lys af den nordiske kommune som en central samfundsaktør for demokrati og velfærd.

Projekterne i Odder og Molde Kommune er udvalgt blandt flere aktuelle eksempler på kommunal e-demokratisatsning. I Danmark har flere kommuner (for eksempel Søllerød og Hals), blandt andet i tilknytning til forskningsprojekterne *Det digitale Nordjylland* og *MODINET*, vist store ambitioner med hensyn til at udvikle lokalt e-demokrati. Ligeledes har flere norske kommuner i Sørlandsregionen (Kristiansand og Larvik) fremstået som spidspidser med hensyn til e-demokrati. Det afgørende for valget af Odder og Molde var for det første de mange lighedstræk mellem kommunerne og for det andet kommunernes villighed til at deltage i et langvarigt følgeforskningsprojekt med de forpligtelser det medfører i forhold til tilgænge-

lighed og åbenhed. Endvidere var det afgørende, at Odder Kommune kun i begrænset omfang blev berørt af Opgave- og strukturreformen, der blev indført i Danmark den 1. januar 2007.

Undersøgelsens datagrundlag baseres på nærstudier af og indgående information om de to projekter og deres respektive kommunale kontekster indhentet gennem brug af kvalitative metoder (Creswell 2003). Anvendte indsamlingsmetoder har spændt fra åbne strukturerede interviews og uformelle telefonsamtaler til indholdsanalyse af formelle dokumenter, interne notater og mødereferater samt e-mailkommunikation mellem centrale aktører. Informanterne har godkendt referaterne fra samtaler og interviews. Antallet af mundtlige kilder er flere og bredere repræsenteret i Molde end i Odder. Dette skyldes først og fremmest, at projektet i Molde de facto involverede flere aktører, samt at Molde Kommune i større grad end Odder udtrykte et ønske om løbende at indgå i dialogbaseret kundskabsudvikling i en følgeforskningsproces (Baklien 2004, Seggaard 2007)

De mundtlige kilder har spillet en opklarende rolle i forhold til andre datakilder og specielt i forhold til intern e-mailkommunikation og formelle dokumenter. Data er endvidere kvalitets sikret ved at sammenholde dem med andre forskeres forståelse af projekterne (Hoff og Jauert 2005, Hoff 2006a, Kjersem, i Jákupsstovu og Molka-Danielsen 2005, i Jákupsstovu, Kjersem og Molka-Danielsen 2008). Dataenes kvalitet er dermed kontrolleret gennem både kilde-, forsker- og metodetriangulering (Brannen 2008, 2009).

Dialogbaseret kundskabsudvikling i en følgeforskningsproces og indgående dokumentanalyser har i særlig grad muliggjort et fokus på læringsaspekterne. Læring som handlingsorienteret i form af ændringer i rutiner, praksisser og mål er først og fremmest blevet identificeret gennem dokumentanalyse. Samtidig muliggjorde det tillidsforhold, der udviklede sig undervejs i følgeforskningsprocessen, åbne samtaler om selv de mest problematiske sider ved projekterne. Nærheden til studiefelterne og undersøgelsens tidshorisont (4 år), muliggjorde derved en nuanceret forståelse af de processuelle faktorer, der kan relateres til begrebet *årsagsmekanismer* - kundskab om hvorfor noget (ikke) sker i modsætning til kundskab om hvad, der (ikke) sker.

Data om de to projekters demokratiske resultater er derudover suppleret med en kvantitativ registrering af de respektive websites (www.dmo.no og www.oddernettet.dk) samt en elektronisk survey blandt byrådspolitikere i Odder.

To kommuner og implementering af e-demokrati

Selvom Odder Kommune og Molde Kommune havde det samme overordnede mål for sit e-demokrati, at *underbygge det lokale demokrati og de eksisterende demokratiske strukturer gennem anvendelse af ny teknologi*, så havde de forskellige opfattelser af, hvordan e-de

2008). Derudover var kommunernes underordnede motiver for at implementere e-demokrati forskellige. I Moldes *d:mo-projekt* (navnet på e-demokratiprojektet i Molde Kommune) blev it betragtet som en løsning på et eksisterende problem, lav valgdeltagelse, hvorimod Odder Kommune ikke relaterede implementering af lokalt e-demokrati til konkrete problemer men blot til muligheden til at underbygge lokaldemokratiet generelt. Det bevirkede, at *d:mo*-projektet hovedsageligt fokuserede på projektets it-aspekter, mens aktørerne i Odder i højere grad fokuserede på demokratiske aspekter, hvilket endvidere kan knyttes til kendetegn ved implementeringsprocesserne og det faktum, at kommunerne i forskellig grad inkluderede eksterne (it-)aktører.

Implementering af e-demokrati i Odder

Visionen i Odder var at integrere e-demokratiet i kommunens institutionelle identitet og gøre e-demokrati til en del af kommunens officielle hjemmesideløsning. Organisatorisk indebar dette, at mål og visioner blev udviklet af kommunens egne folk, og at projektgruppen alene bestod af kommunale aktører - økonomidirektøren, udviklingskoordinatoren, lederen for det kommunale bibliotek, en stabsmedarbejder og kommunens bibliotekaruddannede webmaster. Ingen eksterne (it-)aktører var formelt involveret i udviklingsprocessen. Samarbejdet med et lokalt it-selskab havde en uformel platform og var reguleret

gennem gensidig afhængighed grundet på kommunens behov for it-eksperitise og it-selskabets udviklingsbehov. Faktum er dog, at det var kommunen, der satte præmisserne for e-demokratiet og dets implementering. De folkevalgte blev involveret i e-demokratiprojektet gennem formel behandling, diskussion og vedtag i økonomiudvalget og byrådet, men de folkevalgte var ikke involveret i det daglige arbejde eller i udviklingsarbejdet. Et andet kendetegn var, at udviklings- og implementeringsfasen antog en inkrementel tilnærmelse med betoning af ad hoc-mål og ildsjælsengagement. Mål og nye ideer blev kontinuerligt udviklet og iværksat af en webmaster, der havde ledelsens velsignelse til at fremme og implementere det lokale e-demokrati på en kreativ måde.

Implementering af e-demokrati i Molde

I kontrast til Odder-projektet betragtede projektaktørerne i Molde *d:mo* som en arena på indbyggernes præmisser, hvilket indebar, at *d:mos* internetportal ikke blev en integreret del af kommunens officielle hjemmesideportal. Projektet var organisatorisk baseret på offentlig-privat samarbejde (OPS), der var initieret af et nationalt it-selskab, hvis målsætning var at udvikle et e-demokratikoncept tilpasset det lokale niveau generelt (ErgoGroup 2008). Det formelle projektgrundlag var en samarbejdsaftale mellem kommunen og it-selskabet, *men* reelt var det den kommercielle aktør, der lagde præmisserne, idet mål, visioner, midler og

konceptet som helhed var udarbejdet af denne. Dette ulige forhold var kilde til konflikt mellem de to aktører.

Generelt fulgte d:mo-projektet en rationel, lineær implementeringslogik, der indebar omfattende netværksorganisering, forhåndsdefinering af mål og stramme tidsfrister. I modsætning til i Odder var d:mo ikke indledningsvis genstand for formelle politiske diskussioner og vedtag. Projektets bånd til det politiske niveau var af mere uformel karakter og knyttet til varaordføreren (viceborgmester) deltagelse i d:mos projektgruppe, som ellers bestod af kommunalchefen for drifts- og forvaltningsafdelingen, kommunens it-ansvarlige, repræsentanter fra it-selskabet og en ekstern konsulent, der fungerede som projektkoordinator (20%-stilling).

Den overordnede status for projekterne er, at e-demokratiprojektet i Odder fungerer godt, mens d:mo-projektet har været genstand for revision og ændring. Det sidste underbygger værdien af at anlægge et læringsperspektiv på lokale e-demokratiprojekter. Omvendt er der også gode argumenter for, at et læringsperspektiv er relevant for et velfungerende projekt, der opererer i en dynamisk kontekst – det er aldrig for sent at lære...

Demokratiske idealer, mål og resultater

Med reference til et syn på organisationer som rationelle systemer tager nærværende resultatanalyse udgangspunkt i projekternes demokratiske mål og sammenligner disse med deres

målbare resultater. Tilnærmelsen bygger på en antagelse om, at "organizations are instruments designed to attain specified goals" (Scott 2003:33), og at rationel brug af organisatoriske midler er vigtig for at opnå givne mål på en effektiv måde. Derved betones et effektivitetsbegreb, der hviler på "information about the discrepancies between the expected and factual policy performance" (Dunn 2004 citeret i Bovens, 'T Hart og Kuipers 2006:325, Hagen 2000).

Før resultatanalysen vil projekternes demokratiske indhold blive præsenteret ved, at deres mål klassificeres i lys af tre demokratiske modeller og konkrete it-applikationer (operationalisering).

Demokratiske idealer og indikatorer

Analysen anvender tre ideelle demokratimodeller for at kaste et teoretisk lys på de empiriske projekter: *konkurrencedemokrati* (Schumpeter 1947), *delta-gerdemokrati* (Pateman 1970) og *deliberativt demokrati* (Elster 1983 og 1998). Modellerne er grundlæggende funderet på de samme demokratiske værdier (sociale, politiske og civile rettigheder samt ytringsfrihed), som dog prioriteres forskelligt (Hoff og Storgaard 2005:20). I praksis vil et demokratiprojekt ofte indeholde elementer, der hver især understøtter forskellige demokratiske idealer. Ligeledes kan de samme it-applikationer understøtte forskellige demokratiske idealer, alt efter hvordan den aktuelle applikation anvendes i praksis. Analytisk er det derfor nødvendigt at se på anvendelsen og ikke

kun applikationstype.

Konkurrencedemokrati, som det fremstilles af Schumpeter i *Capitalism, Socialism, and Democracy* fra 1947, betoner de folkevalgtes politiske magt og anser det i princippet som unødvendigt, at politiske repræsentanter indgår i løbende dialog med dem, de repræsenterer. Det er alene gennem valg-handlingen, at folket skal udøve kontrol over det politiske lederskab. Demokrati er i denne form et udtryk for fri konkurrence om den frie stemme samt konkurrence om folkets tillid (Schumpeter 1947:271). Implikationen af et sådant lederskabsperspektiv er, at det er de politiske aktører, der tilbyder et produkt, og folket, som vælger mellem de politiske produkter (Schumpeter 1947:270). Dermed er det lederne, som er aktive, initierer og beslutter (Pateman 1970:5). I forhold til ny teknologi indebærer dette, at interaktive it-applikationer er *unødvendige*, fordi der lægges vægt på envejskommunikation, hvorved repræsentanterne (eller kommunen) kan kommunikere deres politik, visioner og programmer. Konkrete applikationer, der understøtter konkurrencedemokratiet, kan være informationssider om politik, kommuneplaner, kommunevalg og politikere, fordi denne type information anses som nødvendig for vælgeres vurdering af aktuelle politikere og deres virke. Derudover vil en it-applikation, der muliggør e-debat, også kunne underbygge konkurrencedemokratiets idealer, såfremt e-debatten bruges som en platform for politisk kommunikation *fra politikere til folket*.

I modsætning til konkurrence-

demokrati betoner det *deliberative demokrati* og *deltagerdemokrati* medieret kommunikation mellem og på tværs af politiske og civile borgerarenaer – de underliggende begrundelser er dog forskellige. Pateman⁴ fremhæver, at "justification for a participatory democracy rests primarily on the human results that accrue from participatory process", hvilket omfatter individets sociale og politiske dannelse⁵ (Pateman 1970:43). Udover demokratiets dannelsesfunktion (educative function) argumenterer Pateman for, at individets demokratiske deltagelse varetager to andre funktioner. For det første en legitimerende funktion (supporting function) (Pateman 1970:33) og for det andet en integrativ funktion, som sikrer, at private og offentlige interesser knyttes sammen, idet individet bliver et medlem af et større samfund (Pateman 1970:25). Endelig understreger deltagerteorien nødvendigheden af et *deltagende samfund*, hvori alle sfærer stimulerer til deltagelse af flest mulige, fordi det er "only by participation at the local level and in local associations that the individual learns democracy" (Pateman 1970:38). Deltagerdemokrati udtrykker dermed en form for netværksdemokrati (Hoff og Storgaard 2005:29), hvori den offentlige sfære er en markedsplads for ideer, hvor det fælles gode opdages (Dahlberg 2001:160). It og specielt internettet kan i relation hertil opfattes som et instrument for den enkelte borger til at gøre sine meninger og behov kendte, og dermed et instrument hvorved borgerne kan kontrollere deres repræsentanters handlefrihed.⁶ Endvidere antages det, at it vil kunne

bidrage til at fremme selvudvikling og netværksdannelse inden for og på tværs af samfundssfærer. Aktuelle it-applikationer for at kommunikere meninger og holdninger er e-høringer, e-paneler, e-afstemninger, e-initiativer og e-mail eller anden elektronisk kontakt (webadresser eller bloggs) til lokale institutioner og politikere. For at opmuntre til netværksdannelse og lokalt engagement er it-applikationer som e-kalender, nyhedssider samt netværksapplikationer, der understøtter elektronisk borgernetværk, relevante at trække frem.

Deliberativt demokrati pointerer vigtigheden af en offentlig ramme for deliberative processer, hvori deltagerne "should put forward and challenge claims and arguments about common problems until the best reason has been given and fully defended (Dahlberg 2001:167). En underliggende antagelse er, at samfundets vilje og interesse formes gennem rationel og kritisk deliberation i den offentlige sfære, idet intersubjektiviteten i den deliberative proces sikrer det (moralsk) bedste resultat af en beslutningsproces, når borgerne orienterer sig mod det fælles gode (Elster 1983). Mere specifikt definerer Elster det demokratiske aspekt som "collective decision making with the participation of all who will be affected by the decision or their representatives", og det deliberative aspekt som "the decision making by means of arguments offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality" (Elster 1998:8). Informationsteknologiens rolle vil i den sammenhæng være

at understøtte udvikling af stærke borgere i et pluralistisk samfund ved at være arena for formidling af forskelle mellem individer samt for rationel deliberation (Dahlberg 2001:170). Internet er som en offentlig sfære tiltænkt en rolle som en arena for debat og udveksling af meninger, der danner grundlag for politikudformning. I den henseende er relevante it-applikationer e-debat, chat rooms og andre former for interaktive applikationer som virtuelle mødepladser og e-konferencer.

E-demokratiprojekternes mål i et demokratiperspektiv

I relation til konkurrencedemokratiske idealer var Molde-projektets vision at være en uafhængig arena med fokus på lokaldemokratiets individuelle og partipolitiske aspekter,⁷ mens projektet i Odder fokuserede på kommunalpolitik generelt ved at lægge forholdene til rette for elektronisk adgang til dagsordner, mødereferater, plandokumenter og information om kommunalvalg. Aktørerne i Molde-projektet anså denne form for publicering som en kommuneadministrativ opgave og som en opgave for kommunens hjemmeside og ikke for d:mo som en uafhængig arena. Ambitionen i Molde var at videreformidle partiets og individuelle politikeres budskaber ved at give disse aktører plads på d:mo i form af præsentationsider og blogs. D:mos mål understøttede dermed det politiske lederskab og konkurrencedemokratiske elementer. Projektets målsætning om højere stemmeprocent ved kommunalvalget i 2007 kan også betragtes i dette lys,

fordi højere valgdeltagelse alt andet lige indebærer større legitimitet til det nye politiske lederskab. Aktørerne i Odder-projektet var bevidste om deres fravalg af sådanne individuelle og partipolitiske elementer - prioriteringen af en generel kommunalpolitisk tilnærmelse *var* i overensstemmelse med lokalpolitikernes ønske.

Begge e-demokratiprojekter havde som hensigt at fremme integration i lokalsamfundet gennem netværksdannelse. Moldes d:mo-projekt begrundede sin netværksvision med, at det ville styrke den enkelte borgers identitet, loyalitet, tilhørighedsfølelse og kundskab om demokratiske værdier. I Odder var begrundelsen mere konkret, nemlig at øget integration ville danne grundlag for fællesinteresser og debatter - deliberation. Det er på samme måde, at Odder Kommunes vision om, at dens hjemmeside skulle være det foretrukne lokale nyhedsmedium, skal ses. - Lokal nyhedsformidling blev betragtet som et instrument til at fremme lokal interesse og til at stimulere borgerne til at deltage i lokalt forankrede debatter. Samtidig var hensigten også at bruge elektronisk nyhedsformidling som et strategisk redskab for at kontrollere den lokale nyhedsagenda (Hoff 2006a:274,277). Overordnet kan det konkluderes, at mens man i Molde betragtede deltagelse i lys af både dannelse, legitimitet og en integrativ funktion, så var Odder-projektet mere praktisk orienteret. Netværksdannelse og offentlig deltagelse blev anset som et gode for borgerne, de lokale NGOer, det lokale erhvervs- liv og lokalsamfundet som helhed.

Begge projekter inkluderede på denne måde mål og it-applikationer, der understøtter alle de tre demokratiske idealer (se Tabel 1), men mens d:mo i høj grad ligestillede sine mål, så prioriterede Odder-projektet de deliberative aspekter ved det lokale e-demokrati. De andre mål blev betragtet som underliggende instrumenter for at iværksætte deliberative aspekter.

Tabel 1. Demokratiske modeller, it-applikationer og projektmål

Demokratimodel	Teoretisk indhold	Relevante it-applikationer	Projektmål	
			Molde	Odder
Konkurrence	<p>Konkurrence om lederskab - de folkevalgte er ledere</p> <p>Folket kontrollerer via valg</p> <p>Effektiv beslutningsproces</p>	<p>Information site</p> <p>E-debatforum</p>	<p>Overbringe de folkevalgtes og politiske partiers budskaber og meninger på en klar og oversigtlig måde</p> <p>Højere valgdeltagelse ved kommunevalget i 2007 - især blandt førstegangsvælgere</p>	<p>Online adgang til dagsordner, referater, sagsdokumenter, lokalplaner m.v.</p> <p>Være en væsentlig informationskanal ifm. kommunalvalg</p>
Deltager	<p>Dannelsesfunktion</p> <p>Legitimerende funktion</p> <p>Integrativ funktion</p> <p>Gensidigt forhold mellem kendetegn hos borgerne og institutioners autoritative strukturer</p>	<p>Netværksapplikation</p> <p>E-høring</p> <p>E-afstemning</p> <p>E-meningsmåling</p> <p>E-debatforum</p> <p>E-borgerpanel</p> <p>Kontakt information</p> <p>Nyhedsformidling</p> <p>E-aktivitetskalender</p>	<p>Være en kollektiv mødeplads for lokalforankret debat, som drives af frivillige og understøttes af offline aktiviteter</p> <p>Gennem netværksdannelse borgernes identitet, loyalitet og tilhørighed til lokalsamfundet</p> <p>Være en kanal til og platform for kundskab</p> <p>Styrke legitimiteten af lokalpolitiske beslutninger gennem information og den offentlige mening - være en platform for menings- og ideudveksling</p>	<p>Nærhed - et koncept, som fremmer lokal integration gennem netværksdannelse og fælles interesser</p> <p>Stimulere til demokratisk debat og deltagelse,</p> <p>Være et redskab for borgerne og det lokale erhvervsliv og dermed understøtte kommunens udviklingspolitik,</p> <p>Være den foretrukne lokale nyhedskanal</p>
Deliberativ	<p>Rational og kritisk deliberativ proces og debat</p> <p>Offentlighedens intersubjektivitet sikrer moralsk rigtige beslutninger</p> <p>Det fælles bedste sikres gennem rationel deliberation - målet er konsensus</p>	<p>E-debatforum</p> <p>Chat room</p> <p>Interaktive applikationer</p>	<p>Være et alternativ til mediedrevet debat på en uafhængig arena</p> <p>Daglig aktivitet i e-debatforummet</p>	<p>Succesfulde e-debatfora med levende debatter om aktuelle sager, der fremmer dialog mellem kommunen og indbyggerne</p>

E-demokratiprojekternes demokratiske resultater

Analysen af projekternes demokratiske resultater gøres komparativt mellem de to projekter og struktureres i overensstemmelse med de tre demokratimodeller. Endvidere er analysen af Odderprojektet opdelt i to perioder - en periode før og en periode efter kommunalvalget i 2005. Dette muliggør en analyse af udvikling over tid i Odderprojektet og en mere frugtbar sammenligning med d:mo-projektet, fordi den sammenlignende analyse kan afgrænses til første *projektfase* i det lokale e-demokratis levetid. Undersøgelsen tager dermed højde for tidsforskellen i projekternes levetid. Tabel 3 (appendiks) præsenterer indikatorer og projekternes faktiske, demokratiske resultater.

Konkurrencedemokrati. To eksplicite mål for Moldes d:mo-projekt var at være en platform, der understøtter konkurrencedemokratiske elementer og bidrage til at øge valgdeltagelsen ved kommunalvalget i 2007. Disse mål blev forsøgt opnået ved hjælp af digitale redskaber rettet mod lokalpolitikere: hjemmesider for politiske partier og individuelle lokalpolitikere. Dette ville være en måde, hvorpå partierne og politikerne kunne præsentere sig selv, deres programmer, holdninger, synspunkter og kontaktinformation. Intentionen var, at ensartet information og designmanual skulle gøre det lettere for borgerne at få overblik over det lokalpolitiske landskab. D:mo-projektet lykkedes ikke med dette. Det må forudsættes, at alle partier og alle lokal-

politikere involverer sig og de facto bruger deres hjemmesider. Noget som ikke var tilfældet i d:mo. Kun 64% af de faste kommunestyrerepræsentanter har en personlig præsentation på d:mo, og heller ikke alle partier præsenterer sig selv og deres partiprogrammer. Endvidere er der kun ét parti, som præsenterer sine centrale standpunkter, og intet parti gengiver, hvad de har stemt i vigtige historiske beslutningsprocesser.

En anden måde, hvorpå politikere og partier kan videreformidle deres synspunkter, er at bruge åbne e-debatfora som en arena til at fremføre standpunkter eller sætte agendaen ved at initiere diskussioner. 19% af de folkevalgte i Molde har initieret en e-debat mindst én gang, mens den tilsvarende andel i Odder er 58% (første periode) og 32% (anden periode). Dermed understøtter den faktiske brug af e-demokratiet i større grad konkurrencedemokratiske aspekter i Odder end i Molde - alt andet lige.

Konkurrencedemokratiske aspekter kan for det tredje understøttes ved at give borgerne adgang til information om aktuelle politiske sager, tidligere beslutningsprocesser og kommunalvalg. I Odder var dette et prioriteret område, og Odderborgerne har omfattende elektronisk adgang til politiske dokumenter, mødeagendaer- og referater samt information om kommunalvalg og de rettigheder og muligheder, der er forbundet med deltagelse i et kommunalvalg. D:mo-projektet har i modsætning hertil ikke prioriteret denne form for information.

En ting er, at forholdene er lagt til rette, en anden ting er, om borgerne i

Odder faktisk benyttede denne elektroniske mulighed. I dagene før og efter kommunalvalget i 2005 var det gennemsnitlige antal besøgende på Odder Kommunes hjemmeside omkring 3500, og det lukkede e-debatforum om valget havde mere end 400 besøgende hver dag den sidste måned op til valgdagen. Disse cifre kan vurderes som relativt høje, specielt når kommunens indbyggertal, 21 469, tages i betragtning (Danmarks Statistik 2007).

Opsummerende kan det fastslås, at i relation til hvorvidt faktisk brug understøtter konkurrencedemokratiske idealer, har Odders e-demokrati været relativt succesfuldt sammenlignet med Moldes d:mo. Dette selvom ambitionen på dette område var højere i Molde end i Odder.

Deltagerdemokrati. Begge projekter integrerede ideer om deltagelse i deres mål, men mens deltageraspektet omfattede projektorganiseringen i d:mo-projektet, så var deltagelsesaspektet i Odder alene knyttet til politiske processer. I Odder blev deltagerdemokratiske idealer hovedsageligt understøttet af OdderWeb (se også Hoff 2006a). OdderWeb er en omfattende applikation for borgernetværk, hvor registrerede brugere (begrænset til indbyggerne) inviteres til at oprette deres egen hjemmeside, etablere og deltage i forskellige netværk, markedspladser, besøge andres hjemmesider, etablere eboks, e-mailkonto og e-dagbøger. Fakta er, at næsten 2900 indbyggere har registreret sig som brugere af OdderWeb (med digital signatur eller pinkode), mere end 700 hjemmesider er oprettet, og 206 borgernetværk er mere eller

mindre aktive. Hjemmesiderne på OdderWeb repræsenterer et bredt spektrum af målgrupper, hensigter og visioner. Udover disse hjemmesider er der på kommunens hjemmeside links til flere end 500 lokale institutioner og foreninger - lokale partiorganisationer, ungdomsklubber og skoler. Borgernetværkerne på OdderWeb er i henhold til retningslinjer fra Datatilsynet ikke tilgængelige for offentligt indsyn og dermed heller ikke for nærgående undersøgelser. Det kan dog antages, at nogle af borgernetværkerne på OdderWeb er knyttet til et netsted, og at de på samme måde som hjemmesiderne repræsenterer et bredt spektrum af målgrupper og hensigter. Alt i alt er der grundlag for at konkludere, at projektet i Odder og særligt den faktiske brug af OdderWeb fremmer kommunikation og deltagelse på tværs af samfundssfærer. På den måde har OdderWeb en integrativ effekt på lokalsamfundet samtidig med, at det økonomiske og kulturelle liv i Odder fremmes. I overensstemmelse med deltagerdemokratiets betoning af individuel udvikling, kan der endvidere argumenteres for, at OdderWeb fremmer personlig udvikling af den enkelte borger ved at tilbyde adgang til konkrete it-redskaber og kurser i web-skrivning.

I modsætning til i Odder lagde d:mo-konceptet vægt på, at demokratiets dannelsesfunktion og integrative funktion skulle fremmes gennem borgernes frivillige deltagelse i den daglige drift af projektet. Men en stor udfordring har været at rekruttere frivillige - det lykkedes ikke, og dermed er de del-

tagerrelaterede resultater udeblevet. Endvidere har projektet ikke opnået målene om at være en markedsplads for ideer og en kanal for den offentlige mening jævnfør lav e-debataktivitet, fravær af kontaktinformation til de folkevalgte, ikke-opdaterede borgerpaneler og fravær af it-applikationer som e-afstemning og e-høring.⁸

Ovennævnte it-applikationer var derimod velbrugte i Odder-projektet. Odders elektroniske borgerpanel er baseret på 363 frivillige registrerede indbyggere. Kommunen har gennemført fire borgerpaneler, der hver har haft 200-300 besvarelser, og hvor resultaterne er blevet præsenteret for lokalpolitikkerne. E-høringerne indgår i formelle politiske beslutningsprocesser på lige fod med konventionelle høringsprocesser og har på samme måde som e-borgerpanelerne derfor en demokratisk funktion ved at være et talerør for indbyggerne. Derudover har alle folkevalgte i Odder Kommune en kommunal e-mailadresse. Af politiker-surveyen fremgår det, at mere end halvdelen af politikerne har modtaget og besvaret mere end tre e-mails fra borgere eller lokale NGO'er siden valget i 2005. I Moldes d:mo-projekt præsenteres der ikke kontaktinformation til de folkevalgte (kun til ordføreren og varaordføreren), og de folkevalgte har ikke fået *tildelt* en kommunal e-mailadresse.

Nyheder relateret til lokalpolitik, kulturliv, sport og erhvervsliv har høj prioritet i Odders e-demokratiprojekt. Fordi nyhederne præsenteres på forsiden er der hver dag omkring 2500 potentielle læsere (jævnfør antal unikke

hits). Desuden abonnerer 902 e-mail-adresser på kommunens elektroniske nyhedsmail. Hoff viser, at 16% af Odders indbyggere med internetadgang (71%) læser nyhederne på kommunens hjemmeside mindst en gang om ugen (Hoff 2006b). Endvidere understreger han, at kommunens satsning på nyhedsformidling gennem ansættelse af en journalist som informationschef har påvirket det lokale medielandskab. Kommunen selv påpeger, at succesen ligger i, at de partineutrale nyheder vækker folks interesse for det lokale og dermed stimulerer til debat om og engagement i lokalsamfundet. Nyhedsapplikationerne og brugen heraf kan derfor antages at have en integrativ effekt. Som resultat af bredden i e-debatterne varetager e-demokratiet også en dannelsesfunktion, som var særlig tydelig i en omfattende debat om flytning af 7. klasser, hvor mange børn og unge deltog og dermed sandsynligvis mødte lokaldemokratiet for første gang. E-demokratiets dannelseseffekt understøttes i Odder endvidere af, at kommunens hjemmeside bruges i skoleundervisning gennem tilknytning til et lokalt skolenetværk. Aktørerne i Molde havde samme vision om et skolenetværk, men det blev aldrig gennemført.

Opsummerende kan det konkluderes, at de dele af Odder-projektet, som understøtter deltagerdemokratiske idealer, i stor udstrækning blev realiseret, mens dette ikke var tilfældet i Moldes d:mo-projekt.

Deliberativt demokrati. Visionen i begge e-demokratiprojekter var at fremme kommunikation samt livlig,

rationel og deliberativ debat mellem borgere og mellem lokalpolitikere og borgere. Dette fordrer, at debatterne skal være af lokal relevans, have et vist kvantitativt omfang og opmuntre til dialog og meningsudveksling.

For det første kan det slås fast, at e-debatterne i de to e-demokratier generelt har været afskåret fra useriøse indlæg - men det er også det eneste lighedspunkt. Angående omfang forekommer det umiddelbart, at antal initierede (åbne) diskussioner per måned er ens i e-demokratiernes første periode - stigningen fra første til anden periode i Odder har været forholdsvis stor - men det faktum, at næsten 50% af debatterne i d:mo var initierede af redaktionsmedlemmer, modificerer dette i Odders favør. Når der kontrolleres for redaktionelt initierede diskussioner er det gennemsnitlige antal 4,1 i Molde mod 7,5 og 15,0 i første og anden periode i Odder. Odder-projektet har dermed relativt set haft mest succes med at fremme livlige debatter.

Debatternes deliberative aspekt måles ved at se på, hvorvidt initierede diskussioner frembringer en reaktion. Sammenlignet med den første periode i Odder oplevede man i Molde, at det gennemsnitlige antal reaktioner per måned var højere end antallet af initierede diskussioner, samt at en højere andel af diskussionerne frembragte mere end fire reaktioner. Implikationen er, at d:mo i højere grad stimulerede til deliberation end Odder-projektet. Dette modificeres dog kraftigt af, at antal initierede diskussioner uden reaktion var langt højere i Molde end i Odder, og at en stor del af reaktionerne i Molde var

underskrevet d:mo-redaktionen. Endvidere var lokalpolitikere i Odder langt mere aktive debattører end deres norske kollegaer.

Data viser, at e-debatternes deliberative aspekt i Odder-projektets anden periode blev styrket, men at det ikke skyldtes mere aktive politikere.

Det positive billede af den faktiske brug af deliberativt fremmende applikationer forstærkes, når der tages hensyn til, at det åbne debatforum (Odderdebatten -analysens fokus hidtil), blev suppleret med sagsspecifikke/lukkede e-debatfora. Analysen viser, at lokalpolitikere på samme måde som borgerne er endnu mere aktive i de lukkede debatfora både som debatinitiatorer og som debattører. Totalt har 411 initierede diskussioner frembragt 929 reaktioner i fire lukkede debatfora. Det faktum, at tre af de fire lukkede debatfora tilhører den første periode, forklarer i nogen grad forskellen mellem de to perioder med hensyn til omfang af deliberation og politikernes e-debatadfærd. På den anden side betyder det også, at når Odders lukkede debatfora inkluderes i analysen, bliver de deliberative forskelle mellem de to e-demokratier endnu tydeligere.

Ovenstående resultatanalyse viser på en entydig måde, at projektet i Odder i høj grad har realiseret de opstillede målsætninger, og at den faktiske brug af e-demokratiet understøtter flere aspekter ved de demokratiske idealer. Det tilsiger, at kommunens *demokratiske læringskapacitet* er styrket. På anden side er der det mindre succesfulde d:mo-projekt, der i udgangspunktet havde de højeste ambitioner, men som stort set

ikke har nået de resultater, som projektet på forhånd foreskrev.

Organisatorisk læring – hvad og hvordan?

Spørgsmålet videre er, i hvilken grad og hvordan de to e-demokratiprojekter – et relativt vellykket og et mindre vellykket – har udnyttet det læringspotentiale, som ligger i implementeringsprocesser, og som styrker evnen til metalæring. I et organisatorisk læringsperspektiv er en central præmis, at projekterne betragtes som åbne systemer, der kan ændre sig i lys af erfaring og refleksion over fortidige hændelser (Scott 2003). Iværksættelse betragtes derfor som en kontinuerlig, dynamisk proces og udtryk for en eksperimentel læringsarena. Det implicerer, at organisatoriske mål og midler er foranderlige, samt at implementeringsprocesser *kan* resultere i "discovery of new purposes" (Scott 2003:307), fordi aktører konfronteres med problemer og udfordringer "that appear to be new and different from those they have known before" (Freeman 2006:377). Dermed er *hvad* og *hvordan* en organisation lærer betinget af fortidige og nutidige faktorer – stiafhængighed (March og Olsen 1979).

Levitt og March (1988) betragter organisatorisk læring i et handlingsorienteret perspektiv, hvor læring manifesteres i faktisk handlingsændring og opstår som svar på direkte erfaring med uoverensstemmelse mellem forventede og faktiske resultater. Læring er på den måde funderet på erkendelse

af, at anvendt praksis ikke har været tilstrækkelig (Argyris og Schön 1996:4, Levitt og March 1988:325). Læring er organisatorisk i den forstand, at den manifesterer sig i rutiner (bredt defineret, se Levitt og March 1988:320) og påvirker organisationskulturen, sådan at læring er "capable of surviving considerable turnover in individual actors" (Levitt og March 1988:320). Manifestationen sker gennem læringsmekanismer, der enten kan tage form af *trial-and-error experimentation*, hvor den praksis, der opnår bedst resultat, vælges eller *inkrementel organisatorisk søgning*, hvor en given praksis benyttes indtil en bedre opdages (Levitt og March 1988:321). Uanset læringsmekanisme, er organisatorisk læring baseret på, at "individuals within an organisation experience a problematic situation and inquire into it on the organisation's behalf" (Argyris og Schön 1996:17).

En forventning er, at omfanget af oplevede problemer er positivt relateret til omfanget af læring (Levitt og March 1988, Freeman 2006). Forventningen i forhold til studiets empiriske materiale er derfor, at jo større uoverensstemmelse, der opleves mellem opsatte mål og faktiske resultater i et e-demokrati-projekt, desto større er læringspotentialet. Præmissen er, at en kommune som organisation og projektorganisationsystemer (Fimreite 2005).

Som analytisk grundlag for at belyse *hvordan projekterne udvinder organisatorisk læring og hvad, resultatet heraf er*, anvendes tre organisatoriske lærings typer (Argyris og Schön 1978, 1996). For det første *single-loop læring*, der refererer

til "instrumental learning that changes strategies of action or assumptions underlying strategies in ways that leave the values of a theory of action unchanged" (Argyris og Schön 1996:20). For det andet *double-loop learning*, der resulterer i "a change in the values of the theory-in-use, as well as in its strategies and assumptions" (Argyris og Schön 1996:21). Double-loop læring vedrører dermed grundlæggende begrundelser for organisatoriske mål udover værdigrundlaget for den anvendte praksis (Argyris og Schön 1996:27). Endelig og for det tredje *deutero-læring*, der refererer til "learning how to learn" (Argyris og Schön 1978:26), og som indebærer en ændring i læringssystemer for single- og double-loop læring. Deutero-læring resulterer derfor i nye læringsstrategier og refleksion over tidligere læringsprocedurer- og processer (Argyris og Schön 1978:87). Det, der følger heraf, er, at indeværende læringsperspektiv både fokuserer på læringsindholdet og de processer, hvorigennem erfaringsbaseret læring skabes.

E-demokratiprojekterne og læring

Single-loop læring. Begge e-demokrati-projekter erfarede uoverensstemmelse mellem forventede og faktiske resultater. Men mens dette var relateret til projektets substans – teknologi og demokratisk indhold – i den danske kommune, var erfaringerne i Molde-projektet også relateret til organisatoriske aspekter ved implementeringsprocessen og især forholdet mellem

kommunen og den kommercielle it-aktør. De kommunale aktører erfarede, at OPS-modellen medførte nogle udfordringer knyttet til forskellige syn på projektets mål, hvilket havde baggrund i kulturelle forskelle og modsætningen mellem et økonomisk perspektiv og et ideal-demokratisk perspektiv på e-demokrati. Endvidere blev det med tiden klart for Molde Kommune, at implementeringsprocessen manglede en intern person, som i kraft af sin interesse og entusiasme kunne motivere aktuelle målgrupper til deltagelse – en ildsjæl. Molde Kommune forsøgte at løse udfordringerne gennem praktiske strategiændringer og mere omfattende markedsføring af projektet. Kommunens egne projektaktører forsøgte at synliggøre sig selv og deres roller i det lokale e-demokratiprojekt samtidig med, at de fremmede deres interesser overfor den eksterne it-aktør for dermed at sætte præmisserne for projektet og dets indhold. De organisatoriske udfordringer medførte endvidere tekniske problemer i form af manglende teknisk og indholdsmæssig opdatering af d:mo samt dårlig brugerfunktion. Molde Kommune erkendte problemerne, men var ikke i stand til at løse dem på grund af dårlig eller manglende kommunikation med it-aktøren.

Odder Kommune oplevede også problemer knyttet til konkrete tekniske løsninger, men i modsætning til Molde Kommune, formåede Odder selv at løse disse på basis af erfaringsbaseret læring. En ting kommunen lærte var, at chat ikke er en passende ramme for politisk diskussion, når hensigten er en varieret

politisk konversation. Derfor bruges chat-funktionen ikke længere i denne henseende. En anden læring var, at e-demokrati er sårbart overfor sabotage fra individuelle brugere. Derfor så kommunen sig nødsaget til at genindføre en mild censurordning, som i konkrete tilfælde kan indebære udelukkelse af bestemte e-debattører og periodevis fjernelse af afstemningsapplikationer. Endelig erfarede Odder Kommune, at inaktive politikere kan være en udfordring – specielt blandt de mindst erfarne politikere. Dette problem har de ikke fundet en løsning på udover at fortsætte "prikke-strategien" – prikke politikeren på skulderen når de møder vedkommende på rådhusets gange.

Double-loop læring. Givet det faktum, at Molde Kommune erfarede, at d:mo manglede appel til og deltagelse af centrale målgrupper, samt det faktum, at kommunen mere end en gang forsøgte men mislykkedes med at løse dette problem gennem strategiændringer, ønskede kommunens projektaktører at forandre e-demokratiprojektets grundlæggende præmisser og mål. Kommunen initierede i foråret 2007 omfattende ændringer i projektets mål, ambitionsniveau og demokratiske indhold. Den tidligere vision om at være en uafhængig arena på indbyggernes præmisser blev lagt på is. D:mo skulle hellere præsenteres som et Molde-projekt med relevans for både indbyggerne og lokalpolitikere ved mere direkte at knytte d:mo til kommunen som politisk institution såvel som serviceinstitution gennem:

- Teknologisk integration – integrere d:mo i kommunens officielle hjemmesideportal (e-port).
- Implementering af e-debatfora, e-høringer og e-afstemninger med forankring i aktuelle politiske sager og processer.
- Tildeling af fremtrædende pladser i projektet til interne aktører (kommunens webmaster).
- Formel, politisk legitimitet.

Ligeledes blev ideen om et frivilligt drevet e-demokrati baseret på et omfattende organisatorisk netværk revideret, fordi det var svært at rekruttere frivillige. I sammenhæng hermed blev den oprindelige betoning af ungdommen som en primær målgruppe erstattet af et bredere perspektiv på lokalt e-demokrati – den politiske sag eller debat skulle nu definere målgruppen. Denne læring hvilede på en oplevelse af, at et snævert fokus på ungdommen som målgruppe afskrækkede andre grupper, politikere og ældre, fra deltagelse.

Aktørerne i Odder erfarede tidligt værdien af at satse på nyheder online. Nyheder på hjemmesidens forside havde udover en demokratisk funktion ved at informere og stimulere borgerne til deltagelse og debat også en strategisk funktion ved at fange folks opmærksomhed om lokale sager. Baseret på denne erfaring ansatte kommunen en journalist som informationschef, hvis rolle var at kontrollere informationsstrømmen til offentligheden og medierne. Med undtagelse af denne ændring i synet på information – som ikke var funderet på et problem – er det

vanskeligt at identificere andre typer af double-loop læring i Odder-processen.

Deutero-læring. En væsentlig forskel mellem de to kommunale e-demokratiprojekter ligger i, hvorvidt læringssystemer var en formaliseret del af implementeringsprocessen. Den formelle struktur omkring d:mo i Molde omfattede læringsstrukturer i form af formelle rutiner for opdatering af handlingsplaner og årlige statusrapporteringer til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). I begyndelsen var læringsstrukturerne og aktørernes tilnærmelse til tilhørende evalueringer i stor udstrækning betinget af d:mo-konceptets *forståelseshorison*t. Senere i processen, da konkrete problemer og udfordringer fremstod som åbenbare, blev eksterne læringsstrukturer trukket ind i projektet på initiativ af de kommunale aktører og projektkoordinatoren. Hensigten var at tilføre nye impulser og vække it-aktørens interesse for projektet. Interne læringssystemer var også en del af de formelle læringsstrukturer i d:mo, blandt andet i form af et it-baseret system, der registrerede antal hits. Et resultat af eksterne og interne læringsstrukturer var, at underliggende betingelser og mål for projektet blev forandret - double-loop læring.

Til trods for aktørernes bevidsthed om læringssystemer og projektets udfordringer knyttet til inaktive målgrupper, blev der i d:mo *ikke* initieret et læringssystem (evaluering), der fokuserede på e-demokratiets målgrupper. Tværtimod var kommunens repræsentanter i projektet meget be-

vidste om ikke at konfrontere målgrupperne og slet ikke de folkevalgte, før d:mo havde nået et vist kvalitetsniveau. Begrundelsen var frygt for negative reaktioner. (Dette er også årsagen til, at indeværende studie ikke inkluderer en politikersurvey i Molde).

I modsætning til d:mo-processen, så var formelle læringssystemer ikke en integreret del af Odder-projektet. Det betyder dog ikke, at Odder ikke etablerede læringssystemer, men det betyder, at læringssystemerne havde et ad hoc-præg og til en vis grad var betinget af tilfældigheder. Kommunen blev flere gange kontaktet af forskere, der var interesserede i dens arbejde med hjemmesiden, og aktører fra kommunen blev flere gange inviteret til og deltog i forskningsseminarer i regi af Århus Universitet og Handelshøjskolen i København.

Selvom Odder Kommune deltog i flere læringssystemer, er det usikkert, hvor stor effekt disse har haft på e-demokratiprojektet. Aktørerne i kommunen påpeger nemlig, at de vigtigste læringssystemer har været interne skrivebordsdiskussioner, frokostpauser og til dels it-baserede hit-registreringer. Den uformelle læringsstrategi i Odder var knyttet til projektets prøv-og-fejl (trial-and-error) strategi og en vilje til at prøve nye muligheder med en risiko for at fejle. Den uformelle tilnærmelse til læring indebar fleksibilitet og åbenhed for en kreativ indfaldsvinkel. På den anden side inkluderede projektet ikke centrale målgrupper i sine læringssystemer, men i modsætning til i Molde var der ingen strategisk årsag til dette. Tabel 2 opsummerer resultaterne af de

tre læringstyper i de to kommuner. Endelig bør det nævnes, at begge e-demokratiprojekter har været genstand for indeværende følgeforskning, og at begge har haft mulighed til at deltage aktivt og integrere et dialogbaseret læringssystem i deres projekter. Kun de kommunale aktører i Molde tog

imod tilbuddet. Molde Kommune og de enkelte aktører har i nogen grad benyttet forfatteren som dialogpartner og kanal til information. Forfatteren har dog ikke været en aktiv intervenserende deltager i det daglige arbejde eller i forbindelse med centrale beslutninger.

Tabel 2. Organisatorisk læring - faktisk ændring

	Teoretisk indhold	Faktisk læring - ændring	
		Molde	Odder
Single-loop læring	Fejl påvises og rettes, uden at mål, værdigrundlag og præmisser forandres	Interne aktører blev mere synlige i implementeringsprocessen Mere omfattende markedsføring	Chat-funktionen blev fjernet Genindførelse af mild censur
Double-loop læring	Fejl påvises og rettes, samtidig med at mål, værdigrundlag og præmisser forandres	D:mo blev knyttet mere direkte til kommunen og aktuelle lokalpolitiske sager. D:mo blev formelt politisk forankret Bredere og sagsdefineret målgruppe Netværksorganiseringen blev erstattet af mere intern ressourcebrug	Strategisk brug af lokal e-nyhedsformidling og ansættelse af en journalist
Deutero-læring	Hvordan organisatorisk læring kommer i stand - redskaber til at identificere og fremme læring	Interne og formelle læringssystemer blev suppleret med eksterne evalueringer og mere kritisk tilnærmelse	- Ingen ændring -

Konklusion - succes, fiasko og læring

Selvom intentionerne i begge e-demokratiprojekter understøttede lokaldemokratiet i både et konkurrencedemokratisk, deltagerdemokratisk og deliberativt perspektiv, så var projekternes prioriteringer af demokratiske mål, visioner og ikke mindst implementeringslogik forskellige. Mens Odder-projektet betragtede konkurrencedemokratiske og

til dels deltagerdemokratiske elementer som instrumenter til at realisere deliberative aspekter, lagde d:mo større vægt på det partipolitiske og lige-stillede endvidere i større grad de aspekter, der analytisk understøtter forskellige demokratiske idealer jævnfør de tre anvendte demokratimodeller.

I lys af et organisatorisk læringsperspektiv synes analysen umiddelbart at bekræfte forventningen om, at den kommune (Odder), der i størst grad

lykkedes med at realisere projektintentionerne, i mindre grad havde et læringsudbytte, og modsat at den kommune (Molde), der i mindst grad indfrieede projektmål, lærte mest. Spørgsmålet er, om dette faktisk er en rigtig konklusion.

Teoretisk er det en rigtig men ikke overraskende konklusion, fordi det teoretiske rammeværk definerer læring som en *handlingsændring*, der opstår, når en organisation konfronteres med en problematisk situation. Dermed relateres organisatorisk læring til uoverensstemmelse mellem forventning og resultat – fiasko – og ikke til overensstemmelse mellem forventning og resultat – succes. De empiriske spørgsmål, som det teoretiske rammeværk derfor ikke besvarer, er, hvorvidt det er muligt at lære *uden* forudgående erfaring med en problematisk situation, og hvorvidt manglende realisering af projektmål er det samme som en fiasko.

E-demokratiprojektet i Odder er en sjælden succeshistorie, idet projektmålene knyttet til demokratisk mobilisering er blevet realiseret. Herved er kommunens *demokratiske læringskapacitet* blev styrket, idet politikere og administrationen gennem elektronisk information, dialog og meningsudveksling har suppleret valgmekanismen som læringskanal og derved fået et bedre udgangspunkt for at gennemføre politiske beslutninger grundet på hensyn til den lokale opinion. Projektmålene blev opnået gennem en inkrementel og uformel proces baseret på ildsjælsengagement, hvilket afspejles i brugen af ad hoc-læringsystemer. Det indebar, at læring i første omgang snarere var

knyttet til enkeltpersoner og deres adfærd og kun indirekte knyttet til organisationen som helhed. Læringen var derfor tavs frem for eksplicit. Med tiden har kommunen dog på baggrund af sine erfaringer udarbejdet detaljerede, formelle dokumenter (Informationspolitik og It-strategi), som nu danner rammen for videre udvikling og månedlige evalueringer. På den måde er læring, baseret på bekræftelse af god praksis, sammen med mål og ideer, der opstod hen ad vejen, blevet manifesteret i formelle dokumenter. Dette illustrerer kommunens evne til *metalæring*. En form for læring, der på længere sigt vil styrke kommunens legitimitet som samfunds-institution, fordi det signaliserer, at kommunen er en levende organisation, der evner at udvikle og tilpasse sig.

Artiklens argument er, at fravær af uoverensstemmelse mellem forventning og resultat i Odder ikke indebar, at Odder ikke opnåede erfaringsbaseret læring. Data indikerer, at aktørerne i Odder var bevidste om, *hvorfor* og *hvordan* de lykkedes, og at læring derfor snarere var relateret til *bekræftelse af god praksis*. En indsigt er dermed, at det teoretiske rammeværk overser muligheden for at lære af ikke-problematiske situationer, fordi det kun relaterer læring til faktisk ændring. Odder-projektet viser, at læring kan være funderet på bekræftelse af god praksis, når succes er uventet og overraskende – ikke mange kommuner oplever et succesfuldt e-demokrati.

D:mo-projektet opnåede ikke sine forhåndsdefinerede mål, men at betegne projektet som en entydig fiasko vil være forkert. Det er et faktum, at Molde

Kommune har haft et stort, erfaringsbaseret læringsudbytte og har erkendt behovet for grundlæggende ændringer i både konceptet og måden, hvorpå e-demokrati bør implementeres. Dette er i tråd med, hvordan det anvendte teoretiske rammeværk definerer organisatorisk læring som en ex post-aktivitet, og som kan være af betydning for videre arbejde med e-demokrati - og andre projekter i kommunen. På den måde har de været en succes. Selvom Molde-projektet ikke umiddelbart har forbedret kommunens demokratiske læringskapacitet, kan evnen til meta-læring på længere sigt bidrage til at styrke kommunens demokratiske legitimitet og læringskapacitet, dersom den omformes til handling med forventede resultater. Det er fortsat uvist, i hvilken grad den formaliserede og dokumenterede læring i Molde med tiden fører til, at forventede mål også realiseres i praksis. Eller hvorvidt Scotts påstand bekræftes: "[w]e should not underestimate, however, how difficult it is for organisational systems to learn anything useful - and how easy it is to derive the wrong lesson" (Scott 2003:308).

Endelig, og som resultat af en omfattende læringsproces i Molde, er en bemærkelsesværdig observation, at de to kommunale e-demokratiprojekter gennem læringsprocesserne er blevet mere ens. Specielt vedrørende organisering af e-demokratiprojekter og betoning af e-demokratiets forhold til kommunen som helhed, betydningen af formel politisk opbakning og aktuelle lokale temaer som akse for e-demokrati generelt og e-debatfora specielt. Måske fører alle veje faktisk til

Rom? Hvorvidt denne afsluttende observation skyldes teknologisk determinisme eller er en konsekvens af ligheder i sociopolitisk kontekst og struktur er et spørgsmål for fremtidig forskning.

Referencer

- Argyris, Chris og Donald A. Schön, 1978
Organizational learning: a theory of action perspective. New York: McGraw-Hill.
- Argyris, Chris og Donald A. Schön, 1996
Organizational learning II. Theory, Method, and practice. USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Bellamy, Christine og John A. Taylor, 1998
Governing in the Information Age. Buckingham: Open University Press.
- Bovens, Mark, Paul T Hart og Sanneke Kuipers, 2006
"The Politics of Policy Evaluation." I Moran, Michael, Martin Rein og Robert E. Goodin (red) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryman, Alan, 2008
Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby og Melissa M. Stone, 2006
"The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature." *Public Administration Review*, Special Issue, 66(s1): 44-55.
- Creswell, John W., 2003
"A Framework for Design." I Creswell, John W. *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dahlberg, Lincoln, 2001
"Democracy via cyberspace." *New Media & Society*, 3(2):157-177.
- Danmarks Statistik, 2007
"Folketal." [online] <http://www.statistikbanken.dk/BEF1A07> (18 juni).
- Dunn, William N. 2004
Public Policy Analysis: An Introduction. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Elster, Jon, 1983
"Offentlighet og deltakelse. To teorier om deltakerdemokratiet." I Bergh, Trond (red) *Deltakerdemokratiet. Teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elster, Jon, 1998
"Introduction." I Elster, Jon (red) *Deliberative democracy*. NY: Cambridge University Press.
- ErgoGroup, 2008
"Valg og demokrati." [online] <http://www.ergogroup.no/default.aspx?path={46BFF13E-B168-4F3F-9870-E9DE4FCEE082}> (3. januar).

Fimreite, Anne L., 2005

"Reorganiseringsteori - hvorfor kommer kommunene aldri i mål?" I Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (red) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Foss, Olaf, 2000

"Evaluering - samfunnsforskning i politikkenes tjeneste." I Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red) *Evaluering av offentlig virksomhet. Metode og vurderinger*. NIBRs PLUSS-SERIE 4-2000.

Freeman, Richard, 2006

"Learning in Public Policy." I Moran, Michael, Martin Rein og Robert E. Goodin (red) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Hagen, Terje P., 2000

"Demokrati eller effektivitet: Hva skal vi evaluere?" I Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red) *Evaluering av offentlig virksomhet*. NIBRs PLUSS-SERIE 4-2000.

Haug, Are V., 2007

"Local Democracy Online: Driven by Crisis, Legitimacy, Resources, or Communication Gaps?" *Journal of Information Technology and Politics*, 4(2): 79-99.

Haug, Trond, Vidar Enebak og Rune Schjølberg, 1999

Demokrati og IKT. Oslo: *TIK Skriftserie*, 1: 13-48.

Hoff, Jens, 2006a

"The shaping of digital political communication. - Creating e-democracy in a Danish municipality: intentions and realities." I Hansen, Hans Krause og Jens Hoff (red) *Digital Governance://Networked Societies: Creating Authority, Community and Identity in a Globalized World*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Hoff, Jens, 2006b

Den lokaljournalistiske Bermuda-trekant. Præsentation på konferencen om lokaljournalistik, Århus 29.august.

Hoff, Jens og Kresten Storgaard, 2005

"Indledning." I Hoff, Jens og Kresten Storgaard (red) *Informationsteknologi og demokratisk innovation - borgerdeltagelse, politisk kommunikation og offentlig styring*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Hoff, Jens og Per Jauert, 2005

"En ny fælled? Internettets rolle i lokal politisk kommunikation." I Hoff, Jens og Kresten Storgaard (red) *Informationsteknologi og demokratisk innovation - borgerdeltagelse, politisk kommunikation og offentlig styring*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

- Hoff, Jens, Pieter Tops og Ivan Horrocks, 2000
Democratic Governance and New Technology: technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe. London: Routledge.
- Hoff, Jens, Karl Löfgren og Lars Torpe, 2003
"The state we are in: E-democracy in Denmark". *Information Polity*, 8:49-66.
- Í Jákupsstovu, Beinta, Eli Kjersem og Judith Molka-Danielsen, 2008
Kommunedemokrati på nett. En evaluering av e-demokratiprojektet d:mo Molde. Rapport 0804. Molde: Høgskolen i Molde.
- Innes, Judith E. og David E. Booher, 1999
"Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluation Collaborative Planning." *Journal of the American Planning Association*, 65(4): 412-23.
- Jensen, Jacob L., 2003
"Virtual democratic dialogue? Bringing together citizens and politicians." *Information Polity*, 8: 29-47.
- Kjersem, Eli, Beinta í Jákupsstovu og Judith Molka-Danielsen, 2005
"Evaluering av d:mo i Molde kommune." Working paper 2005:6. Molde: Møreforskning Molde AS.
- Levitt, Barbara og James March, 1988
"Organizational learning." *Annual Review of Sociology*, 14: 319-40.
- March, James og Johan P. Olsen, 1979
Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- Pateman, Carole, 1970
Participation and Democratic Theory. NY: Cambridge University Press.
- Päivärinta, Tero og Øystein Sæbø, 2005
"Being specific on E-democracy by explicit identification of democracy models and communication genres." Paper præsenteret på 4th International EGOV Conference, Copenhagen; Danmark 185-197.
- Schumpeter, Joseph A., 1947
Capitalism, Socialism, and Democracy. London: George Allen & Unwin LTD.
- Scott, James K., 2006
" 'E' the People: Do U.S. Municipal Government Web Sites Support Public Involvement?" *Public Administration Review*, May/June: 341-353.
- Scott, W. Richard, 2003
Organizations. Rational, Natural, and Open Systems. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Segaard, Signe B., 2007

"Refleksivitet i følgeforskning. – Stragier, roller og utfordringer." Paper præsenteret på *Den 15. nasjonale fagkonferanse i statsvitenskap*. Trondheim.

Segaard, Signe B., 2008

"At håndtere et e-demokratiprojekt som en organisatorisk ændring." *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 3: 375–408.

Torpe, Lars, 2005

"Internet, politisk offentlighed og demokrati. Erfaringer fra forsøg i Hals Kommune." I Hoff, Jens og Kresten Storgaard (red) *Informationsteknologi og demokratisk innovation – borgerdeltagelse, politisk kommunikation og offentlig styring*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Ulrich, Jens, 2005

"Debat på nettet - det umuligens kunst? En case-analyse af nettets potentialer." I Hoff, Jens og Kresten Storgaard (red) *Informationsteknologi og demokratisk innovation – borgerdeltagelse, politisk kommunikation og offentlig styring*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Yin, Robert K., 1994

Case Study Research: Design and Methods. London: Sage.

Øgård, Morten, 2005

"New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?" I Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (red) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Noter

¹Nærværende undersøgelse er gennemført som en sammenlignende undersøgelse og indgår endvidere i et større doktorgradsprojekt, der konsekvent anvender et komparativt, dansk-norsk perspektiv.

²Analysen tager ikke højde for, at den generelle adgang til Internet, PC'er og andre elektroniske redskaber blandt borgerne i både Norge og Danmark er øget fra 2002 til 2004, og at de teknologiske udgangsbetingelser for de to projekter var forskellige. Men den teknologiske udvikling har objektivt set været i favør af det mindst succesfulde d:mo-projekt, og dermed kan denne forklaring forkastes.

³Konkurrencedemokrati fremholder et elitistisk perspektiv i modsætning til et populistisk perspektiv på det repræsentative demokrati.

⁴Pateman (1970) baserer sin deltagerteori på klassikere som J.J. Rousseau, J. S. Mill, and G.D.H. Cole.

⁵Elster (1983:23, 28) betragter dette som legitimering ved demokratiets biprodukt (politik er hovedproduktet), og han opfatter Pateman som talsmand for "self-development democracy" (1983:28).

⁶Hvorvidt konteksten for deltagelse skal være konkurrencedemokrati eller direkte demokrati er en teoretisk disput (Pateman 1970). Hoff og Storgaard (2005:22) antager, at deltagerdemokratiet ikke er knyttet til idealet om repræsentation men snarere er et eksempel på deliberativt demokrati.

⁷Intentionen om at understøtte partipolitiske aspekter og samtidig være en uafhængig arena implicerer et paradoks: Selv om d:mo i høj grad betoner elementer, der understøtter konkurrencedemokratiet, så er d:mos website ikke direkte knyttet til kommunen som institution gennem den officielle hjemmeside.

⁸Applikationerne indgik i d:mos konceptbeskrivelse, men de blev aldrig iværksat.

Appendiks

Tabel 3. Projekternes demokratiske indikatorer og resultater

Demokrati model	Indikator	Molde		Odder		
		26.8.2004-5.10.2006		19.3.2002-31.12.2005	1.1.2006-3.5.2007	
Konkurrence	Lokalpolitikere, som har initieret en e-diskussion (pct.)	19	58	32		
		(N=47)	(N=19)	(N=19)		
	E-diskussioner initieret af lokalpolitikere (pct.)	10	7	4		
		(N=205)	(N=352)	(N=240)		
	Offentlig e-adgang til sagsdokumenter, dagsordner m.m.	Nej - Ingen direkte links fra d:mo, men i nogen grad adgang fra kommunens officielle hjemmeside.	Ja			
	Information om lokalvalg	Nej	Ja			
Lokalpolitikere som ... (pct.) - er registreret på websiten - har kontaktinformation på websiten	64	—	—	—		
	0	100	100	100		
	(N=47)	(N=19)	(N=19)	(N=19)		
Lokale partier med online... på websiten (pct.) - præsentation - parti program - standpunkter - stemme-historik - kontaktinformation	63 63 13 0 88	Links til alle politiske partiers hjemmesider				
	(N=8)					
Deltager	Antal frivillige der har engageret sig aktivt	0	—			
	E-mail adresse til de folkevalgte	Nej	Ja			
	E-afstemning	Nej	Ja			
	E-høring	Nej	Ja			
	E-borgerpanel	Nej	Ja			
	Lokale nyheder	Nej	Ja			
	Electronisk nyhedsabonnement	Nej	Ja			
	Electronisk aktivitetskalender	Ja - men ikke opdateret	Ja			
	Antal registrerede brugere	— (ingen oversigt)	2878 (13% af indbyggerne)			
	Antal etablerede hjemmesider	—	701 (private) og 518 (lokale institutioner)			
Antal borgernetværk Knyttet til et skolenetværk	— Nej	206 Ja				
Deliberativt	Antal reaktioner på initierede diskussioner (gns.)	1,34	0,85	1,80		
		(N=205)	(N=352)	(N=240)		
	Antal initierede diskussioner per måned (gns.)	8,0	7,5	15,0		
	Samlede antal initierede diskussioner og reaktioner per måned (gns.)	18,8	19,4	41,9		
		(N=480)	(N=651)	(N=671)		
	Lokalpolitikere, som har reageret på et debatindlæg (pct.) - mere end tre gange	9 0	79 21	47 21		
		(N=47)	(N=19)	(N=19)		
	Initierede diskussioner uden reaktion (pct.)	71	63	55		
	(N=205)	(N=352)	(N=240)			
Initierede diskussioner med mere end fire reaktioner (pct.)	10	4	13			
	(N=205)	(N=352)	(N=240)			
Diskussioner initieret af redaktionen (pct.)	49	0,6	0,4			
	(N=205)	(N=352)	(N=240)			
Sagsspecifikke debatfora	Nej	Ja				