

# KOMMUNEN PÅ NETTET

Rapport fra projektet om  
elektronisk selvbetjening  
i det offentlige.  
Oktober 1999 - april 2000.

## **Kommunen på nettet**

Rapport fra projekt om elektronisk selvbetjening i det offentlige

Teknologirådets projektgruppe:

Ida-Elisabeth Andersen

Lars Jacobsen

Jannik Sevaldsen

Teknologirådets rapporter 2000/4

Omslag: Camilla Hjerl, Selle 16

ISBN: 87-90221-49-4

ISSN: 1395-7392

Rapporten bestilles hos Teknologirådet

Antonigade 4

1106 København K

Telefon: 33 32 05 03

Fax: 33 91 05 09

E-mail: [tekno@tekno.dk](mailto:tekno@tekno.dk)

Rapporten kan også findes på Teknologirådets hjemmeside [www.tekno.dk](http://www.tekno.dk)

## Forord

Der har gennem et par år været mange initiativer i gang med henblik på at forbedre udbuddet af elektronisk service overfor borgerne, men borgernes ønsker, forventninger og bekymringer ikke været særlig undersøgt. Derfor opfordrede Forskningsministeriet og Kommunernes Landsforening til at borgervinklen skulle have en særlig vægt, da dette projekt skulle igangsættes.

I efteråret 1999 igangsatte Teknologirådet projektet ”Kommunen på nettet - om elektronisk selvbetjening i det offentlige”. Formålet med projektet er at bidrage til planlægning og debat om den digitale forvaltning blandt andet ved at belyse borgernes ønsker til elektronisk selvbetjening og vurdere mulighederne for at realisere disse ønsker. Projektet er forløbet i flere faser, som kort præsenteres nedenfor.

Holstebro kommunen har været ramme om projektets caseundersøgelse i efteråret 1999, som blandt andet omfatter fem fokusgruppeinterviews med borgere fra Holstebro. Holstebro kommune har bidraget aktivt med praktisk hjælp, information og rådgivning undervejs.

Resultaterne af denne undersøgelse af borgernes ønsker er siden blevet diskuteret og vurderet i et Ekspertforum i februar 2000. Her blev eksperterne stillet overfor spørgsmålet: hvad skal der til for at realisere borgernes ønsker?

Endvidere er resultaterne blevet præsenteret på et borgermøde i Holstebro samt på et møde med Holstebro byråd. Herefter besluttede kommunen at oprette et lokalt Borgerpanel, som skal deltage i udviklingen af informationsstrategien i Holstebro kommune blandt andet ved at gå i dialog med politikere og forvaltning om f.eks. udformning af kommunens hjemmeside.

En planlægningsgruppe har fulgt projektet og givet råd og vejledning igennem disse forskellige faser. Gruppen bestod af:

- Troels Andersen, fuldmægtig, Forskningsministeriets kontor for Digital Forvaltning
- Peter Sørensen, konsulent, Kommunernes Landsforening
- Steffen Stripp, konsulent, PLS Consult
- Simon Hansen, direktør, Statens Information
- Jens Hoff, leder af COS, lektor institut for Statskundskab, KU.
- Britta Andersen, afdelingsleder, Holstebro Kommune
- Per Ryesgaard, forvaltningschef, Holstebro Kommune
- Jens Petersen, forvaltningschef, Ringsted Kommune.

Teknologirådets projektgruppe (Ida-Elisabeth Andersen, Lars Jacobsen og Jannik

Sevaldsen) har gennemført projektarbejdet og skrevet rapporten. Journalist Jacob Rosenkrands har skrevet sammenfatningen fra Ekspertforum. Informationsprojektleder Morten Jastrup har skrevet den indledende sammenfatning, som går igen i nyhedsbrevet "Fra rådet til tinget" nr. 139 om dette projekt.

I forbindelse med borgerundersøgelsen i Holstebro producerede journalist Peter Hessel-dahl en lille videofilm med eksempler på elektronisk selvbetjening. Videoen kan ses på rådets hjemmeside og købes i Teknologirådet. Dafolo forlag stillede venligt et klip til rådigt. PLS konsult medvirkede ved rekruttering og segmentering af borgere.

Teknologirådet takker alle medvirkende for indsatsen og håber samtidig at projektet kan bidrage til fortsat dialog mellem borgere, politikere og eksperter om ønsker og forventninger til fremtidens digitale kommune - samt ikke mindst om, hvordan visionerne gøres til virkelighed.

Juni 2000  
Ida-Elisabeth Andersen  
Projektleder

# Kapitel 1

## Resume

Riget fattes folk. Især kommunerne står i de kommende år over for en stor opgave med at rekruttere ny arbejdskraft. De ansatte nærmer sig med foruroligende hast pensionsalderen. Frem til år 2005 vil 150.000 offentligt ansatte gå på pension. Oven i det skrumper ungdomsårgangene tilsvarende ind, så der bliver færre nye hænder til at besætte pladserne.

Kommunerne kan se frem til, at omkring en tredjedel af de 40.000 administrativt ansatte på landets rådhus vil stoppe på grund af alder. Og selv om administrationen ikke er det område, hvor kommunerne er hårdest presset for at finde nye medarbejdere, skal de ud i en skarp konkurrence med det private arbejdsmarked om nye ansatte.

Derfor ser kommunerne håbefuldt på informationsteknologien, som en løsning på personale- og ressourceproblemerne.

Hvis borgerne selv kan udføre nogle af de simple, men tidskrævende registreringer og formularskrivninger, vil det spare penge og personale for kommunerne. Og borgerne vil endda kunne opleve det som en forbedring af kommunens service, at de når som helst kan komme i kontakt med kommunen på nettet, lyder argumentet.

### **Besparelse eller serviceforbedring**

Men det er farligt at tro, at der ligger store besparelser lige om hjørnet, vurderer et ekspertforum nedsat i forbindelse med Teknologirådets projekt om *Kommunen på nettet*.

Borgerne har nemlig et stærkt ønske om at beholde den "gamle" personlige betjening på rådhuset, viser en undersøgelse Teknologirådet gennemførte i Holstebro Kommune. De vil gerne have gevinstene ved den nye teknik, men de forlanger, at der stadig skal være personlige tilbud til dem, der ikke vil bruge nettet. Og så kan det blive svært at gennemføre besparelser, vurderer eksperterne.

Derfor må kommunerne prioritere:

"Enten ses elektroniske systemer som en udbygget service, der koster ekstra. Eller som en bedre service, der helt eller delvist finansieres af besparelser på den personlige service. Borgernes krav om ligestilling mellem elektronisk og personlig betjening ligger tættest på den første synsvinkel. Tolket meget bogstaveligt som et uændret forbrug af penge og personale på personlig betjening kan forvaltningen få svært ved at hente besparelser ved elektronisk service." hedder det i opsummeringen af forumets arbejde.

### **Manglende viden om økonomi**

Ekspertforumets 29 medlemmer var selv delt i spørgsmålet om, hvor vigtigt det er at opretholde den personlige service. Men det anbefalede yderligere analyser af økonomi-

en i elektronisk service fra kommunerne og bedre evaluering af de offentlige forsøg, der allerede har været gennemført.

### **Ubekymrede borgere**

Teknologirådets projekt viser også, at der er stor forskel på borgernes og eksperternes opfattelse af risikoen for unødigt eller ulovlig registrering ved overgangen til elektronisk sagsbehandling og selvbetjening i kommunerne.

Ekspertene var langt mere nervøse end borgerne, hvis holdning kan beskrives som ”pragmatisk ubekymret”. De, der deltog i undersøgelsen, mente generelt ikke, at de havde noget særligt at skjule. Og idéen at samle alle oplysninger om personen et sted – på en såkaldt borgerkonto – afskrækkede dem ikke. Flere mente, at det ville have den sidegevinst, at kommunen kunne opdage socialt bedrageri.

### **Forvaltningsprincip i fare**

Ekspertforumet udtrykte nogen større bekymring. Når alle oplysninger ligger et sted, vil der nemmere opstå fejl i forvaltningen, der gør, at oplysninger falder i de forkerte hænder, var argumentet fra en del af eksperterne, der

havde tilbøjelighed til at se borgernes indstilling som naiv. Princippet om vandtætte skotter mellem forvaltningens afdelinger er dermed i fare, lyder advarslen.

### **Kommunen kigges over skulderen**

Holstebroborgerne er dog langt fra uden krav. Til gengæld for deres oplysninger kræver de mulighed for at kigge kommunen lige så meget over skulderen, som de selv bliver registreret. Hvis deres oplysninger skal samles på en borgerkonto, vil de have adgang til den. Borgerne vil se, hvad kommunen ved om dem, og hvad oplysningerne bruges til.

### **Udvikling væk fra åbenhed**

Borgernes krav om åbenhed svinger dog dårligt med den lovgivning, der formuleres i disse år. Flere informationspolitiske udspil trækker i retning af, at borgerne får mindre kontrol med deres egne oplysninger, vurderer eksperterne. Kommunernes ønske om at genbruge oplysninger, skræddersy services og muligvis sælge oplysninger om borgerne videre er svære at opfylde, hvis borgerne skal have kontrol over egne oplysninger.

Ekspertpanelet peger derfor på, at der er behov for en prioritering mellem borgernes og myndighedernes ønsker.

For som det hedder i opsamlingen af ekspertforumets diskussion:

”Uden sikkerhed og åbenhed er det utopisk at forestille sig, at elektronisk selvbetjening vil få større udbredelse.”

### **Nej til internetdemokrati**

Men hvor borgerne gerne vil have den ekstra service det er, at kunne komme i kontakt med forvaltningen døgnet rundt for at udfylde blanketter eller søge om boligstøtte, er de langt mindre begejstrede for tanken om at blande sig i den lokale politiske debat. De færreste var interesserede i at have e-mail-kontakt til deres lokalpolitikere og tanken om

en dag at lave afstemninger via nettet forkastede de totalt. Det vil være at forfladige demokratiet, mente de.

### **Borgerpanel nedsat**

Til gengæld vil borgerne gerne have bedre information fra kommunen. Og de vil have brugervenlig og overskuelig information.

Holstebro Kommune har derfor taget den konsekvens at nedsætte et borgerpanel til at rådgive kommunen om dens fremtidige internet-service. De samme personer, der er blevet interviewet af Teknologirådets medarbejdere i forbindelse med undersøgelsen i Holstebro Kommune, er inviteret til at deltage i borgerpanelet.

## Kapitel 2

### Projektets baggrund og forløb

Informationsteknologien og brug af internettet skaber nye rammer for samspillet mellem det offentlige og borgerne og dermed også muligheder for bedre service til borgere og virksomheder.

Teknologien giver mulighed for hurtigere og bedre information og nemmere og mere fleksibel adgang til information og kommunikation. Dermed også for øget åbenhed og indblik i de politiske beslutningsprocesser, samt bedre mulighed for at få indsigt i forvaltningen og grundlaget for dens beslutninger.

Teknologien indebærer dog ikke i sig selv, at der vil ske sådanne forandringer. Der er mange betingelser, som skal opfyldes, hvis disse muligheder skal blive til realitet. En af de betingelser er, at borgerne ønsker at bruge de nye muligheder og desuden at det offentlige udvikler systemerne, så de passer til borgernes behov. Derfor er det vigtig også at inddrage en borgervinkel i debatten om krav og ønsker til fremtidens digitale forvaltning. Borgervinklen er med andre ord vigtig ikke alene af demokratiske grunde - men også af funktionelle grunde: selvbetjeningsteknologien vil ikke komme til at fungere, hvis borgerne ikke kan eller vil bruge den til at betjene sig selv.

Første del af projektet, en caseundersøgelse i Holstebro kommune, belyser borgernes ønsker til elektroniske informationstjenester og konkretiserer, hvad der er god service set fra borgernes side. Anden del af projektet: Ekspertforum, en workshop med eksperter på området, vurderer mulighederne for at realisere borgernes ønsker og krav.

Dermed indeholder projektet en vurdering af, hvad der er ønskeligt, og hvad der er muligt set fra både borgeres og eksperter synsvinkel. Ekspertene har endvidere forholdt sig til, hvor langt vi er - i samfundet og i kommunerne - i forhold til at virkeliggøre de ønsker og krav til elektronisk selvbetjening, som kom frem i interviewundersøgelsen med borgere fra Holstebro.

Projektet formål er at bidrage til den løbende planlægning af og debat om. Det Digitale Danmark - med fokus på borgernes ønsker til elektronisk selvbetjening og lidt bredere til fremtidens lokale, digitale forvaltning.



## **Projektets organisering: borgerundersøgelse og ekspertforum**

Projektforberedelserne startede i juni 1999 med sammensætning af en planlægningsgruppe og udvælgelse af Holstebro kommune som ramme om caseundersøgelsen. Gruppen har fungeret som rådgiver for projektet og har nedenstående medlemmer:

- Troels Andersen, fuldmægtig, Forskningsministeriets kontor for Digital Forvaltning
- Peter Sørensen, konsulent, Kommunernes Landsforening
- Steffen Stripp, konsulent, PLS Consult
- Simon Hansen, direktør, Statens Information
- Jens Hoff, leder af COS, lektor institut for Statskundskab, KU.
- Britta Andersen, afdelingsleder, Holstebro Kommune
- Per Ryesgaard, forvaltningschef, Holstebro Kommune
- Jens Petersen, forvaltningschef, Ringsted Kommune.

Teknologirådets projektgruppe (Ida Andersen, Lars Jacobsen og Jannik Sevaldsen) har gennemført projektarbejdet. Holstebro kommune har deltaget i samarbejdet omkring borgerundersøgelsen.

Caseundersøgelsen består af fokusgruppeinterviews med borgere i Holstebro kommune. Den foreliggende rapport omfatter resultaterne af denne undersøgelse, samt et afsnit om Holstebro kommunes planer og visioner for digital forvaltning, belyst ved et interview med ledende embedsfolk fra kommunen.

Resultaterne fra interviewundersøgelsen fungerede som oplæg til anden del af projektet: en workshop, hvor eksperter fra relevante områder kommenterer resultaterne og vurderer, om ønskerne kan opfyldes.

Formålet med ekspertforum var:

- At vurdere og kommentere resultaternes udsagnskraft og troværdighed (er der overensstemmelse med lignende undersøgelser? - rækker resultaterne ud over Holstebro?)
- At udvikle forslag og anbefalinger til beslutningstagere på området (Holstebro kommune samt andre kommuner, ministerier og styrelser, virksomheder, forskere) i det omfang der er grundlag herfor.

Ekspertforum beriger og underbygger rapporten om borgernes ønsker og holdninger til elektronisk selvbetjening ved at diskutere og kommentere på spørgsmålet:

Hvad skal der til for at realisere borgernes ønsker og samtidig tage hensyn til de forbehold og bekymringer, som de giver udtryk for?

Hermed sikres det, at borgerundersøgelsen bliver sat i perspektiv af den viden og erfaring, som deltagerne i ekspertforum har og sat i sammenhæng med de planer og overvejelser, forsøg og praksis, som er i gang på området.

## **Holstebro på nettet**

Holstebro blev valgt som ramme om undersøgelsen af borgernes behov og ønsker, fordi kommunen er i gang med udvikling af en mere digitaliseret forvaltning og ønsker at komme i gang med elektronisk selvbetjening så hurtigt som muligt.

Kommunen anmeldte selv sin interesse i at være med i projektet og begrundede det blandt andet med, at det ville være nyttigt i forbindelse med et planlagt EU projekt: Det virtuelle rådhus. Problemstillinger og perspektiver i dette projekt er på flere punkter sammenfaldende med Teknologirådets projekt og det vurderes at de to projekter kan berige hinanden, selvom det planlagte internationale projekt naturligvis er lagt langt større op og med flere ressourcer end Teknologirådets projekt.

Kommunen har 10 års praktisk erfaring med at forny borgerbetjeningen og at gøre den mere brugervenlig og tværgående i forhold til eksisterende forvaltningsgrænser, hvilket anses for at være en god forberedelse til elektronisk selvbetjening.

Nu ønsker man at være på forkant med hensyn til at bruge nye tekniske løsninger til blandt andet at indføre elektronisk selvbetjening på flest mulige områder og under hensyntagen til borgernes ønsker og krav til sikkerhed, brugervenlighed, interaktivitet og dialog med kommunen.

Kommunens informationsstrategi og visioner på området er i vid udstrækning sammenfaldende med borgernes ønsker, som de kommer til udtryk i denne undersøgelse. (se i øvrigt bilag 1)

## **Ordliste**

Inden resultaterne præsenteres kan der være grund til at præsentere definitioner af nogle nøglebegreber, for at klargøre hvordan disse er anvendt i rapporten. Det gælder begreber som: teknologi, selvbetjening, borgerkonto, personlig hjemmeside, sikkerhed, persondata og helhedsorienteret sagsbehandling.

**Teknologi:** denne betegnelse bruges i rapporten om de teknologier, som er centrale for elektronisk selvbetjening og digital forvaltning, nemlig informationsteknologi og internet. Det afgørende her er, at information og kommunikation er netbåret. Det centrale

medie er computer med internetadgang.

**Selvbetjening:** kan opfattes snævert som blanketservice o.l. standardiserbare transaktion mellem borgeren og det offentlig. Og bredt som informationstjenester og kommunikation, hvor teknologiens muligheder for interaktivitet anvendes også til borgerservice, som ikke så let lader sig standardisere. I rapporten anvendes begge betydninger. Når der er tale om den snævre betydning bruges oftest betegnelsen ”blanketservice”. Eksemplerne på videoen, som blev brugt som indledning til gruppeinterviewene (se bilag 2), omfatter både blanketservice og borgerkonto, som eksempel på selvbetjening i snæver betydning, - og anvendelse af teknologien til informationstjenester og kommunikation mellem borgere og forvaltning, som eksempel på en bredere betydning af elektronisk selvbetjening.

**Borgerkonto:** er et sagsbehandlingsredskab, som samler alle data om en person og gør det nemt at se borgerens relationer til andre områder, som f.eks. skat og boligsikring, som i øjeblikket behandles i hver sin del af forvaltningen. Borgerkontoen er under udvikling hos Kommunedata.

**Personlig hjemmeside:** er en af Holstebro kommunes visioner for anvendelse af teknologien til effektiv, målrettet brugervenlig og interaktiv borgerbetjening. Ideen er, at der oprettes en personlig hjemmeside til alle borgere som ønsker det og med adgang til borgerens egne data. Hjemmesiden tilrettelægges efter borgerens personlige ønsker og behov (se herom i bilag 1). Den personlige hjemmeside blev ikke introduceret for borgerne under interviewene, men borgernes ønsker til information på nettet tyder på, at den vil blive modtaget positivt, hvis den opfylder forventningerne.

**Sikkerhed:** kan være sikkerhed set i forhold til forvaltningens måde at håndtere persondata og anden information på - og det kan være sikkerhed i forhold til det tekniske system. Rapportens diskussion og udsagn om sikkerhed drejer sig altovervejende om førstnævnte. Teknisk sikkerhed blev i interviewene diskuteret som en betingelse, som borgerne forventer opfyldt, før der indføres elektronisk selvbetjening. Denne vægtning i undersøgelsen skyldes først og fremmest en vurdering af, at den tekniske sikkerhed i høj grad er et centralt anliggende og diskussionen om digital signatur, pin koder, borgerkort m.v. er en diskussion, som det er svært for borgerne at Ablande sig i@, fordi den for øjeblikket mest foregår i teknisk-juridisk ekspertkredse. Det viste sig da også, at sikkerheden var et centralt diskussionstema på ekspertforum.

**Persondata:** betyder i denne rapport data, som kan henføres til en bestemt person, og altså ikke data om anonymiserede personer, som for eksempel statistik. Persondata kan være om personlige forhold, som mange borgere ikke er specielt bange for at give andre adgang til for eksempel: adresse, lægevalg, valg af børns skole eller institution

m.v. Persondata kan også være såkaldt følsomme data om fortrolige forhold: helbredsoplysninger, oplysninger om børn, om kriminelle forhold o.l. - Det er i sagens natur ikke let at foretage en sontring, som klart definerer hvilke persondata, som er følsomme. Men en sådan sontring er nødvendig, hvis der skal være klare og gennemskuelige regler for, hvordan myndighederne omgås med persondata. Derfor blev dette spørgsmål tematiseret på ekspertforum.

**Helhedsorienteret sagsbehandling:** helhedsorientering kan ses fra den enkelte borgers side og betyde en sagsbehandling, som tager hensyn til alle aspekter omkring en hændelse - f.eks. en flytning - hvor der informeres på tværs af forvaltnings- og myndighedsgrænser og ud fra borgerens situation og behov.- Helhedsorientering kan også ses fra forvaltningens side og betyde en sagsbehandling, som kontrollerer alle relevante oplysninger om borgeren på tværs af forvaltninger, for eksempel at sikre at der ikke udbetales uretmæssige ydelser, men at folk får, hvad de har krav på. I det omfang begrebet helhedsorienteret sagsbehandling bruges her, er det overvejende ud fra borgerens livssituation.

**Entusiaster og ikke-entusiaster:** I borgerundersøgelsen blev interviewpersonerne karakteriseret som enten entusiaster eller ikke-entusiaster på grundlag af deres svar på en række holdningsspørgsmål ( se bilag 2). Dette blev brugt ved sammensætningen af de 5 grupper som deltog i fokusgruppeinterviews. Det blev antaget på forhånd, at der ville være forskelle mellem grupperne med hensyn til, hvilke om interviewpersonerne ville fokusere på overvejende positive eller overvejende negative perspektiver i forbindelse med elektronisk selvbetjening. Når hovedresultaterne gøres op, viste det sig, at der ikke var de store holdningsforskelle mellem entusiaster og ikke-entusiaster (se kap. 3). Nuanceforskellene kan man læse om i bilag 3, hvor der er en mere fuldstændig præsentation af undersøgelsen.

## Læsevejledning

Kapitel 1 er et konkluderende sammendrag af projektet på tværs af borgerundersøgelsen i Holstebro og diskussionen heraf blandt eksperterne, her kan man læse de vigtigste konklusioner og anbefalinger fra projektet. Kapitel 1 er identisk med det Rådet til Tinget, som udsendes om projektet.

Hovedresultater fra borgerundersøgelsen fremgår af kapitel 3 og hovedresultaterne af ekspertforum af kapitel 4.

Ønsker man et grundigere indblik i hvordan borgerundersøgelsen er foregået, findes det i bilag 2.

En grundig præsentation af borgerinterviewene, hvor man også kan læse de mere nuancerede overvejelser bag borgernes ønsker og krav findes i bilag 3.

Deltagerliste for ekspertforum findes i bilag 4.

## Kapitel 3

### Borgerundersøgelsens hovedresultater

#### Generel positiv holdning til elektronisk selvbetjening og borgerkonto

Undersøgelsen viste en generelt positiv holdning til elektronisk selvbetjening, som er på linie med tilsvarende undersøgelser af borgernes efterspørgsel på dette område: en opfattelse af, at det kan anvendes til serviceydelser, som både borgere og forvaltning kan få gavn i, især når det gælder mere standardiserede transaktioner som blanketservice, som kan klares uden personlig kommunikation.

De ting, som borgerne lagde positiv vægt på i forbindelse med selvbetjening var: at det giver nem adgang til kommunen uafhængig af tid og sted; at der er mulighed for bedre service end nu, for eksempel automatisk regulering af ydelser eller skat; øget åbenhed og gennemsækelighed og nem adgang til viden om institutioner og andre lokale forhold.

Ønsket om selvbetjening ledsages af en række ønsker om åbenhed, adgang, frit valg m.m. Det vigtigste af disse ønsker drejer sig om nem adgang til egne persondata, til at følge egne sager og generelt kontrol med, hvad egne persondata bruges til. Ønsket om borgeres adgang til og kontrol med persondata deles af Holstebro kommune.

Både borgere og kommune er positivt indstillede til at oprette et lokalt borgerpanel, som skal rådgive kommunen om borgernes ønsker til udviklingen af elektronisk selvbetjening, den kommunale hjemmeside m.v.

Ved vurdering og anvendelse af resultaterne bør man være bevidst om, at undersøgelsen ikke gør krav på repræsentativitet. Der er for få unge med i undersøgelsen, og der er for få af de borgere, som slet ikke har Arørt ved@ informationsteknologien og internettet. Der er en del af befolkningen - og formentlig den del som er mest skeptisk og fremmedgjort i forhold til udviklingen af ADet digitale Danmark@ - som ikke er kommet til orde. Ikke i denne undersøgelse fra Holstebro - og måske heller ikke i særligt omfang i andre tilsvarende undersøgelser.

De grupper, som blev interviewet, var sammensat således, at to grupper bestod af personer, som blev betegnet som entusiaster (på grund af deres holdning til informationsteknologi), to bestod af ikke-entusiaster, og en gruppe var blandet. Vi forventede at denne forskel mellem grupperne ville Aslå ud@ på resultaterne og vise helt forskellige ønsker og holdninger til elektronisk selvbetjening.

Det er svært at få øje på forskellene mellem entusiaster og ikke-entusiaster, både når det gælder de positive forventninger til den nytte, man som borger kan få af teknologien og når det gælder bekymringer for negative konsekvenser. Der er forskelle, men de ligger mest i nuancerne. Bortset fra, at det naturligt nok er blandt ikke-entusiasterne man skal finde dem, som slet ikke vil være med til denne udvikling.

Deltagerne blev spurgt, om de var indforstået med at lægge deres cpr-nummer på internettet, hvilket de fleste sagde ja til under forudsætning af, at sikkerheden var i orden. De opfattede dette, som en risiko, man må løbe, hvis man vil opnå den øgede komfort, som ses som det vigtigste fortrin ved elektronisk selvbetjening. Ikke-entusiaster var lidt mere bekymrede for sikkerhedsaspektet end entusiaster, men mente at de alligevel ville gøre det. Kun to deltagere sagde kategorisk nej til at lægge cpr nummer på nettet. Den ene, fordi vedkommende ikke havde tillid til sikkerheden på nettet. Den anden, fordi vedkommende mener, at elektronisk selvbetjening er en unødvendig og uønsket udvikling.

Det resultat, som måske er mest forbavsende, er borgernes holdning til samkøring og overvågning. Borgerne skelner mellem ”venligsindet” overvågning og kontrollerende overvågning, som er myndighedernes redskab til at kontrollere borgerne. Den venligsindede overvågning ses som en hjælp til at holde styr på sit liv, sin skat og sine indbetalinger. - Men der skal være regler for overvågning, også for den venligsindede, som skal foregå efter gensidig aftale.

Deltagerne tog generelt afstand fra ordet ”overvågning”. Men forudsat at overvågningen foregår efter regler og er kontrolleret, opfattede interviewpersonerne det som en fordel, at den kan bruges til ”venlig overvågning”, der sikrer, at eksempelvis boligsikringsydelse og skat kan reguleres løbende, så man ikke får ekstraregninger,

Det blev set som en fordel, hvis en sådan overvågning kan medvirke til at komme socialt bedrageri til livs. Og i den forbindelse blev det fremhævet, at derved kan vi måske undgå at komme i den situation, at borgere at blive sat til at overvåge og angive hinanden. Det opfattede man helt klart som myndighedernes ansvar og opgave.

Den positive holdning til overvågning har vi i rapporten kaldt ”pragmatisk ubekymret-hed”. Det skyldes at den tit blev ledsaget af en lidt resigneret bemærkning om, at det jo er en udvikling som er på vej og vil komme, uanset om vi som borgere siger nej. Derfor kan vi lige så godt få det bedste ud af det.

Endvidere så deltagerne sådan på det, at digitaliseringen gør information, herunder persondata, nemmere tilgængelig, ikke alene for myndighederne men også for borgerne selv. Og den spontane og meget enige reaktion på præsentationen af borgerkontoen var

da også ønsket om fuld adgang til egne persondata og kontrol med, hvad de indeholder og bliver brugt til.

Deltagerne forholdt sig ligeledes generelt positivt overfor at anvende internettet til mere og bedre formidling om kommunens borgerservice og institutioner i kommunen. Man var bevidst om at internettet giver øget mulighed for adgang til information og at dette potentielt også kan betyde, at man som borger bliver bedre istand til at gøre sin indflydelse gældende. Her sporedes dog også en vis bekymring hos deltagerne for, at den megen information kan blive en tidsrøver i stedet for at bidrage til øget indsigt. Derfor skal information formidles brugervenligt, d.v.s. målrettet og overskueligt.

En gennemlæsning af kapitel 3 med interviewresultaterne giver en klar fornemmelse af, hvad det er for værdier, som borgerne bruger som kontekst til at perspektivere deres ønsker og udsagn om elektronisk selvbetjening. Det handler blandt andet om åbenhed i forvaltningen, om gensidig tillid, om social og kulturel sammenhæng og lige adgang og om ansvarlige borgere og politikere.

Næste afsnit præsenterer disse ønsker i stikordsform, en mere sammenhængende præsentation findes som sagt i kapitel 3.

## **Borgernes ønsker i forbindelse med elektronisk selvbetjening**

Borgernes positive holdning til elektronisk selvbetjening er ledsaget af en række ønsker, som kan grupperes under 5 hovedoverskrifter:

- Sikkerhed og åbenhed
- Reel adgang
- Frit valg og ligestilling
- Magt, demokrati og IT
- Lokalt borgerpanel om IT

Borgernes positive holdning til indførelsen af elektronisk selvbetjening er baseret på tillid til sikkerheden, såvel i det tekniske system som i forvaltningens håndtering af information på nettet. Denne tillidsfulde holdning er dog ikke uden forudsætninger. For borgerne er en sikker forvaltning også en åben forvaltning, og teknologien åbner netop helt nye muligheder for, at borgeren kan få indsigt i, hvordan forvaltningen foregår. Borgerne kæder altså spørgsmålet om tillid og sikkerhed sammen med åbenhed, gennemsikuelighed og kontrol. Dette kan sammenfattes således:

### **Borgernes ønsker til sikkerhed og åbenhed**



- Borgeren har nem adgang til egne persondata
- Borgeren kan nemt gå ind og følge sin sag
- Persondata tilhører borgeren
- Borgeren kender reglerne for, hvordan forvaltningen håndterer persondata (personlige og følsomme)
- Borgeren kender reglerne for overvågning
- Kommunen skal begrænse sig selv og arbejde aktivt med etikette og etik
- Sikkerhedsspørgsmålet bliver løst (det tekniske system)
- Kommunen må ikke overdrage persondata til uvedkommende

Udover spørgsmål om sikkerhed og åbenhed berørte gruppeinterviewene også en række andre spørgsmål, som har betydning for borgernes holdning til elektronisk selvbetjening. Det drejer sig om følgende aspekter: reel adgang - frit valg og ligestilling mellem personlig og elektronisk betjening - målrettet og overskuelig præsentation af information. Nedenfor præsenteres de vigtigste af borgernes ønsker. I rapporter nuanceres disse med udsagn, som uddyber de mulige negative konsekvenser, som ønskes forebygget.

### **Reel adgang for alle**

For at sikre at alle, som ønsker det, får adgang til elektronisk selvbetjening samt forebygge social skævhed i brugersammensætningen, bør kommunen gøre en indsats som sikrer:

- Fysisk adgang - alle, som ønsker det, skal have adgang til computer med netadgang
- Brugervenlighed
- Rimelig pris - f.eks. med lavere lokaltakster
- Mulighed for uddannelse, erhvervelse af it-kompetance
- Den digitale forvaltning er åben, når borgerne har brug for det
- Kendskab: oplysning og information om kommunens tilbud

### **Frit valg og ligestilling mellem personlig og elektronisk betjening**

Det bør være muligt at vælge frit, hvad slags betjening man ønsker, både af hensyn til den sociale solidaritet - og af hensyn til individuelle grænser for på hvilke områder, man ønsker selvbetjening. Derfor ønsker borgerne:

frit valg mellem elektronisk service og personlig betjening

ligestilling mellem elektronisk service og personlige betjening

elektronisk borgerservice må ikke medvirke til øget social ulighed

i en overgangsperiode gøres en særlig indsats overfor AIT-fremmede@ grupper: ældre, økonomisk mindrebemidlede, indvandrere, grupper som læse- skrivebesværede m.v.

### **Magt demokrati og IT**

Anvendelsen af Internettet giver øget mulighed for dialog mellem borgerne og kommunen. Dette har fået flere til at hævde, at Internettet kan være med til at få flere til deltage i den demokratiske proces. Deltagerne i interviewene var dog generelt noget forbeholdne over for denne mulighed. Blandt andet mente de ikke, at der var perspektiver i, at få nem e-mail adgang til de lokale politikere.

Med visse forbehold giver det mening at betragte deltagerne som afvisende over for at anvende internettet til debat og afstemninger. Samtidig var de åbne over for den demokratisering der ligger i muligheder for øget åbenhed og gennemsigtighed, samt for informationsformidling og kommunikation, som kan give borgeren mere indsigt i lokale forhold. Udnyttes de muligheder korrekt kan Internettet være medvirkende til udviklingen af demokratiske identiteter og en fælles ansvarsfølelse hos borgerne og dermed være en indirekte styrkelse af demokratiet. Derfor ønsker borgerne:

- Brugervenlig og overskuelig information
- Information er målrettet efter behov
- Information, som giver indsigt om institutioner og andre lokale forhold
- Information, som medvirker til at bringe borgere sammen om fælles interesser
- Ikke tidsrøvende informationsbombardement
- Ikke afstemninger på internet: ikke forsimpning af demokratiet
- Ikke benchmarking: ikke overfladisk brugerinformation, som kan øge forbrugerrisikoen blandt borgerne

### **Borgerpanel som rådgiver om fremtidens informationstjenester**

Selvom deltagerne var noget skeptiske over for at anvende teknologien til at afgøre politiske beslutninger, betød det ikke at de ikke ønskede at debattere anvendelsen og udformningen af teknologien. Deltagerne fandt i den forbindelse, at det var en interessant mulighed at oprette et lokalt borgerpanel, som diskuterer kommunens informationstjenester.

### **Borgerundersøgelsen i Ekspertforum**

Rapporten med resultaterne fra undersøgelsen blev som nævnt grundlag for diskussioner og vurderinger på en workshop for eksperter i februar 2000. Eksperternes blev bedt om at vurdere og kommentere resultaternes udsagnskraft og troværdighed og at give svar på spørgsmålet:

Hvad skal der til for at virkeliggøre borgernes ønsker?

Som det vil fremgå af næste kapitel er der kommet mange spændende og tankevækkende svar ud af det.

## Kapitel 4

### **EkspertForum: Borgernes ønsker sat under lup**

Borgernes ønsker til elektronisk selvbetjening blev diskuteret af en række eksperter på et seminar i februar 2000. Her blev holdningerne hos borgerne i Holstebro sat i forhold til en principiel debat om fremtidens digitale forvaltning i Danmark. Eksperterne diskuterede blandt andet, om Holstebroborgernes synspunkter er dækkende for befolkningen som helhed. Hvordan de opstillede mål stemmer overens med vores eksisterende viden om elektronisk forvaltning. Og hvad skal der til for at realisere borgernes ønsker. I den proces har de involverede eksperter således beriget de konklusioner borgerne i Holstebro allerede er nået til - med spørgsmål, nuanceringer og konkrete forslag til initiativer.

Kredsen af eksperter repræsenterer en bred vifte af interesser: Forskere, repræsentanter for statslige og kommunale myndigheder, erhvervsliv og andre eksperter, se bilag med deltagerliste. Formålet med EkspertForum har ikke været at opnå konsensus, men derimod at diskutere de mest centrale mål under de fem overskrifter: (1) Sikkerhed og åbenhed, (2) reel adgang for alle, (3) frit valg og ligestilling, (4) magt, demokrati og IT, (5) borgerpaneler.

Den følgende sammenfatning koncentrerer sig om de mål, som eksperterne har udpeget som vigtige at opfylde eller afklare nærmere. Andre mål med lavere prioritet er ikke taget i betragtning. Enkelte eksperter er efter seminaret blevet interviewet med henblik på uddybning af konkrete spørgsmål. Sammenfatningen sætter fokus på tre aspekter af EkspertForum:

- Hvordan eksperternes prioriteringer adskiller sig fra borgernes
- Temaer og spørgsmål rejst i diskussionerne mellem eksperterne
- Konkrete anbefalinger og ideer til beslutningstagere

#### **Sikkerhed og åbenhed**

Sikkerhed og åbenhed i den digitale forvaltning er måske det af de fem diskuterede mål, der har størst indvirkning på de øvrige. Uden sikkerhed og åbenhed er det utopisk at forestille sig, at elektronisk selvbetjening vil få større udbredelse. Og som en naturlig følge er det et emne, der i høj grad optager de personer, der var tilstede på EkspertForum.

Flere af de mål, borgerne stiller op, scorer meget højt blandt eksperterne. Det gælder ønsket om nem adgang til egne persondata og nem adgang til at følge egen sag. Ingen af disse mål er opfyldt i dag, men eksperterne vurderer dem som vigtige for den fremtidige udformning af systemer for elektronisk service. Helt i top på eksperternes prioriterede liste ligger desuden målet om, at den tekniske sikkerhed er løst og princippet om, at kommunen ikke overdrager persondata til uvedkommende. Eksperterne mener ligesom borgerne, at kommunen skal begrænse sig selv gennem etik og god etikette. Endelig nyder ønsket, om at persondata i princippet skal tilhøre borgeren, pæn tilslutning blandt eksperterne.

Det er vigtigt at understrege, at borgernes ønsker til kommunen på nettet er fremsat under forudsætning af, at den tekniske og juridiske infrastruktur er på plads. Til forskel herfra bar diskussionen på EkspertForum præget af, at der fortsat hersker usikkerhed om en række juridiske og tekniske spørgsmål, som for eksempel digital signatur, standarder for offentlige hjemmesider og indholdet i den nye lov om behandling af personoplysninger.

Et klart flertal blandt eksperterne lægger stor vægt på, at borgerne i Holstebro kæder spørgsmålet om tillid og sikkerhed sammen med åbenhed, gennemsækelighed og kontrol. Det vil sige, at tilliden til den digitale forvaltning er betinget af, at borgerens overblik og indblik i offentlige sager styrkes. Dette standpunkt er både dækkende for befolkningen og rigtigt, vurderer eksperterne.

Det vil imidlertid være en stor udfordring for forvaltningen, hvis borgerne skal eje egne persondata, have lettere adgang til dem og kunne følge egne sager. Det vil i første omgang kræve en kommunalpolitisk beslutning, der understøtter målet om nem adgang til persondata.

På det tekniske plan kan øget adgang for borgerne til at kontrollere egne data betyde, at forvaltningen må bruge elektronisk dokumenthåndtering. Det vil være en betingelse, hvis borgeren skal være i stand til at løbende at følge udviklingen i en sag - herunder hvor og hvem sagen befinder sig hos. Er målet derimod blot, at borgeren skal kunne se, hvilke rå data, forvaltningen ligger inde med, behøver forvaltningen ikke at være fuldt digitaliseret. Da kan borgeren få adgang til oplysningerne via en offentlig database.

Det er en nødvendighed, at sikkerheden er i top, hvis borgerne i øget omfang skal have direkte adgang til offentlige databaser med personoplysninger - følsomme såvel som ufølsomme. Der skal være sikre *firewalls*, der hindrer at uvedkommende hacker sig vej til personoplysninger. Og i praksis betyder det formentlig, at der skal skabes en offentlig infrastruktur, hvor borgerne kan identificere sig elektronisk overfor myndighederne i kraft af en digital signatur. Regeringens forslag til digital signatur ventes vedtaget før

Folketingets sommerferie 2000. Dermed vil de juridiske rammer for produktion af digitale signaturer være på plads. Hvorvidt der på markedet vil være interesse for at sælge tekniske løsninger til borgerne er omdiskuteret. Repræsentanter for kommunerne mener, at det offentlige aktivt skal udbrede brugen af digitale signaturer. Det kan for eksempel ske ved at udstede et offentligt elektronisk borgerkort, hvilket Finland som det første land i Europa gjorde sidste år.

Uagtet disse betydelige barrierer, så eksperterne en række fordele ved lettere adgang til egne oplysninger. Her tog mange afsæt i ideen om en borgerkonto, der samler den enkeltes data og giver overblik over mellemværender og sager med det offentlige. Det er positivt, at folk til hver en tid kan se, hvad det offentlige ved om dem. Det bliver lettere at se, hvilke oplysninger, der ligger til grund for beskatning og offentlige ydelser. Og der er mulighed for at pege på fejl i sagsbehandlingen eller rette forkerte oplysninger. For den vågne eller ressourcestærke borger kan det blive et vigtigt skridt i retning af større retssikkerhed og større tillid til det offentlige. For den borger, der ikke ønsker eller ikke kan overskue at følge med, er gevinsterne mindre synlige.

Flere af de tilstedeværende eksperter advarede mod, at princippet om, at borgeren ejer egne data, kan så tvivl om, hvem der har ansvaret for, at data er korrekte. Dette ansvar er myndighedernes og bør fortsat være det, understregede de. Andre pegede på, at forvaltningen simpelthen ikke kan fungere, hvis borgeren ejer data i bogstavelig forstand. Hvis forvaltningen skal være i stand til at levere bare den mest basale service til borgerne, er det nødvendigt at disponere over personlige oplysninger. Måske skal borgerens ejendomsret til egne data tolkes mere pragmatisk, viste diskussionen. Man kan for eksempel forestille sig en model, hvor myndighederne ejer data, men har en udvidet pligt til at informere borgeren og hente samtykke i konkrete situationer.

Der er brug for at præcisere, hvad princippet om ejendomsret til egne data indebærer. Tilsvarende er der brug for at analysere, hvordan et tiltag som en borgerkonto stemmer overens med forvaltningens nuværende regler og praksis. I regeringens IT- og telepolitiske redegørelse 1999 findes allerede et mål for borgernes adgang til egne elektroniske data. Her hedder det, at "det skal sikres, at borgerne elektronisk kan udnytte den bestående adgang til at få oplysninger om sig selv, og at offentlige data ikke monopoliseres af forskellige myndigheder og virksomheder." Formuleringen lægger klart op til, at borgeren skal have hånd i hanke med egne data. Men den efterlader også et rum for fortolkning. Det understreger yderligere behovet for, at kommunerne diskuterer, hvordan princippet om nem adgang til data skal forstås.

Disse spørgsmål skal også ses i sammenhæng med målet om, at kommunerne formulerer etiske retningslinier for omgangen med persondata og undlader at videregive oplysninger til uvedkommende. Flere mente, at det offentlige bør informere mere aktivt om

sin praksis. Samme tanke ligger til grund for en udvidet oplysningspligt for myndighederne, som findes i udkastet til den kommende lov om behandling af personoplysninger. Her pålægges forvaltningen at underrette borgeren, når der indhentes oplysninger om vedkommende, for eksempel i kontroløjemed. Den generelle holdning var, at forvaltningen bør gøre mere for at synliggøre og formidle disse regler for god skik - både til de ansatte i kommunen og til borgerne. Bestemmelser om datasikkerhed bør ikke ligge i en skuffe i kommunen. I stedet er det en god idé at kommunen skriver retningslinierne ind i personalehåndbøger og lægger dem på nettet, så borgerne nemt kan få besked om, hvad der sker med de afgivne oplysninger.

Samtidig var det flere eksperters vurdering, at udviklingen i øjeblikket bevæger sig i en retning, hvor borgerne risikerer at få mindre kontrol med egne data. For det første har der i flere IT-politiske udspil de seneste år været udtrykt et klart ønske om, at forvaltningen skal være i stand til at "genbruge" persondata afgivet til det offentlige. Ønsket har både været fremført i skikkelse af forslag om såkaldte datafællesskaber og som et princip om, at borgeren kun skal afgive oplysninger én gang. For det andet er der både i den private og offentlige sektor en stigende interesse for at "kende" sine kunder bedre for at kunne målrette markedsføring eller yde bedre service. For det tredje er det en kendsgerning, at offentlige, halvoffentlige eller private forvaltere af personoplysninger kan tjene penge på at sælge oplysninger - for eksempel adresser - videre til tredjepart. Som det blev sagt: Persondata er guld. Der synes at være behov for en mere klar national og kommunal prioritering, der afvejer følgende to hensyn: På den ene side ønsket om at nyttiggøre oplysninger om borgerne. På den anden side målet om, at den enkelte bevarer kontrollen med sine egne data.

Debatten om sikkerhed og åbenhed viste klart, at eksperterne anlægger et andet syn på spørgsmål om kontrol og privatlivets fred end borgerne. Hvor borgerne som tidligere nævnt er "pragmatisk ubekymrede", fastholder en del af eksperterne en vis bekymring. De ser en risiko for, at den stigende elektroniske lagring og udveksling af data kan føre til flere fejl i myndighedernes omgang med personlige oplysninger. Der begås allerede mange fejl i dag, noterer de. Desuden er disse eksperter betænkelige ved en udvikling, hvor IT skaber mere kontrol i samfundet. De er tilbøjelige til at se det som et udtryk for en vis naivitet, når borgerne i Holstebro siger ok til at lægge deres cpr-nummer på nettet og accepterer teknologisk overvågning som en vej til at finde sociale snydere.

Ekspert i registrering vurderer at den digitale forvaltning på sigt risikerer at undergrave et i øjeblikket helt fundamentalt princip: At der skal være vandtætte skotter mellem forskellige enheder i forvaltningen. Selvom kommunen - set fra borgerens synsvinkel - fremstår som én institution, har teknisk forvaltning ikke i dag adgang til de samme oplysninger om den enkelte som socialkontoret. Det sikrer forvaltningsloven. Rationalet er, at borgeren har krav på en vis fortrolighed i mødet med myndighederne. Oplysnin-

ger afgivet i én sammenhæng må ikke frit spredes til andre dele af forvaltningen. Pointen er, at disse juridisk begrundede skel er lette at ophæve i teknologisk forstand. Alle oplysninger kan for så vidt lagres på én og samme computer. Dette aspekt kan blive yderst relevant for udformningen af en borgerkonto, der samler alle oplysninger om borgeren på ét sted. Skal de eksisterende regler overholdes, vil det her være nødvendigt at forhindre, at forvaltningen har uindskrænket adgang til disse oplysninger.

I debatten om personlige oplysninger skelnes normalt mellem følsomme og ikke-følsomme personoplysninger. Og flere deltagere på EkspertForum rejste spørgsmålet, hvilke oplysninger er følsomme? Ifølge juraen er definitionen helt klar. Følsomme data omfatter blandt andre oplysninger om helbred og forhold vedrørende straf, sociale problemer, familie, og religiøs- eller seksuel orientering. Det er dog åbenlyst, at den enkelte borger kan have sin helt subjektive opfattelse af, hvilke oplysninger, der er følsomme. Disse subjektive vurderinger kan meget vel tænkes at gå på tværs af de juridiske skel. Som nævnt mener Holstebroborgerne, at det stort set er problemfrit at lægge CPR-nummeret på nettet. En ny undersøgelse, som Andersen Consulting har gennemført for Forskningsministeriet, *IT-parathed i tre danske regioner*, peger i den stik modsatte retning. Det tyder på, at der kan være brug for en offentlig debat, der i højere grad sætter fokus på, hvordan borgerne oplever spørgsmål vedrørende personlige data og overvågning.

## Reel adgang

Muligheden for at holde åbent 24-timer i døgnet er en fundamental kvalitet ved elektronisk selvbetjening. Det vurderer eksperterne, der lægger stor vægt på borgernes ønske om, at forvaltningen er tilgængelig, når den enkelte har brug for det. Dette mål bør ifølge eksperterne stå højest i de kommende års indsats, efterfulgt af målet om brugervenlige systemer og målet om rimelige priser på brug af internettet.

Det betyder, at kommunerne må afklare, hvad der ligger i nem elektronisk adgang for borgerne. Hvilke services skal være åbne 24 timer i døgnet? Betyder det, at borgerne også skal kunne ringe om natten eller forvente svar på en e-mail? Disse overvejelser fører igen til andre diskussioner, for eksempel om kommunen skal have døgnbemanding, og om det er muligt at bruge *call centre* til at besvare en del af borgernes henvendelser. Der med også sagt, at borgernes adgang til uindskrænket elektronisk service kan blive en ressourcekrævende opgave for kommunerne. Særligt de mindre kommuner risikerer at måtte slække på ambitionerne. Med den konsekvens, at borgerne her vil modtage elektronisk service på et lavere niveau end andre steder i landet. For at afværge den udvikling talte flere for, at kommunerne arbejder sammen om elektronisk selvbetjening og deler investeringer. Aktuelt arbejder Holstebro, Struer, Ikast og Herning på at etablere et fælles call center. Også KL har med et nyt projekt sat fokus på mulighederne



for samarbejde mellem mindre kommuner.

Ligeledes når det gælder brugervenlighed, kastes kommunerne ud i definatoriske spørgsmål. På den ene side var der enighed om, at brugervenlighed er en forudsætning for, at alle borgere får glæde af elektronisk service. Ringe tilpasning af systemerne til brugerne er ineffektivt og kan derfor betyde en langsommere udvikling af digital forvaltning. På den anden side stod det klart, at der mangler forskningsbaseret viden om brugervenlige systemer. Der er heller ikke blandt fagfolk enighed om, hvad brugervenlighed betyder.

En tilsyneladende uomgængelig betingelse for brugervenlighed er at inddrage en bred kreds af brugere, når systemerne designes. Herunder grupper med særlige behov som nydanskere, ældre og personer med handicap. Det er måske en ekstra omkostning nu og her, men det betaler sig på sigt, pointerede eksperterne.

Der var også praktiske forslag til, hvordan brugervenligheden over en bred front kan styrkes. Der er brug for mere forskning i brugervenlighed, og/eller bedre formidling af resultaterne. Også central evaluering og opfølgning kan formentlig fremme udviklingen. En idé er at stille minimumskrav til offentlige hjemmesider. En anden er at udvikle test og i større omfang bruge metoder til at klassificere kommunale hjemmesiders brugervenlighed. Forskningsministeriet har allerede taget det første skridt for at højne kvaliteten af de offentlige hjemmesider. Ifølge IT-politisk redegørelse 1999 skal der laves en karakterbog for offentlige hjemmesider. Ministeriet vil i løbet af sommeren 2000 indhente tilbud på modeller for sådanne vurderinger. Derefter er hensigten, at der fire gange årligt skal laves et kvalitetstjek af hjemmesider i det offentlige.

Når det gælder brugervenlighed og i det hele taget, efterlyste de tilstedeværende repræsentanter for kommunerne klare standarder og "færdige pakker." Færdige, afprøvede og fremtidssikrede løsninger for elektronisk service, synes at være en afgørende forudsætning for, at kommunerne rigtigt kommer i gang. Det er en udfordring til markedet. Men ønsket bekræfter også vigtigheden af en række aktuelle udvalgsarbejder, som skal sikre en ensartet teknologisk infrastruktur. Blandt andet drøftelserne i det koordinerende informationsudvalg og udvalget for sammenhæng i det offentlige på nettet. Begge steder er amter, stat og kommuner repræsenterede. Debatten efterlod ingen tvivl om, at det haster med at få skabt større klarhed om, hvilke tekniske løsninger kommunerne skal bruge i opbygningen af den digitale forvaltning. Resultater, der måske kan skabes i de eksisterende udvalg, men som alternativt må sikres gennem nye centrale initiativer.

Priser på telefoni er en i høj grad markedsbestemt faktor, der angiveligt spiller ind på borgernes vilje til at bruge elektronisk betjening. Flere fremhævede, at både lokale og nationale politikere ved at arbejde for lavere priser virkelig kan gøre noget for at frem-

me den digitale kommunikation. Mere differentierede priser, der sikrer lave lokaltakster, lød et centralt forslag.

Diskussionerne på EkspertForum om reel og lige adgang kredsede blandt andet om, hvor langt det offentlige bør strække sig for at få alle med. Risikoen er, at den elektroniske service trækker skel mellem stærke og mindre stærke borgere ved at forudsætte særlige tekniske eller uddannelsesmæssige kompetencer. Omvendt er det ikke nødvendigvis ønskværdigt at indrette systemerne efter laveste fællesnævner. I det mindste ikke hvis det betyder, at elektronisk service derved bliver mindre attraktiv for flertallet.

### **Frit valg og ligestilling**

De mål, der fremmer frit valg og ligestilling mellem personlig og elektronisk betjening, bliver ikke opfattet som særligt vigtige af eksperterne. Det er tilsyneladende ikke en udtalt bekymring, at bestemte grupper i befolkningen risikerer at blive hægtet af IT-udviklingen. EkspertForum vurderer ikke desto mindre, at mange danskere har et ønske om at kunne blive betjent personligt som alternativ til den elektroniske service. Det er også et ønske, som en stor del af eksperterne mener, det er afgørende at imødekomme. Ligeså mange mener dog, at frit valg hverken er vigtigt eller uvigtigt.

Hvor borgerne i Holstebro ret utvetydigt ønsker den personlige service opretholdt, var Ekspertforum mere splittet. Det stod klart, at fremtidens digitale forvaltning typisk bliver anskuet fra to vinkler: Enten ses elektroniske systemer som en udbygget service, der koster ekstra. Eller som en bedre service, der helt eller delvist finansieres af besparelser på den personlige service. Borgernes krav om ligestilling mellem elektronisk og personlige service ligger tættest på den første synsvinkel. Tolket meget bogstaveligt som et uændret forbrug af penge og personale på personlig betjening kan forvaltningen få svært ved at hente besparelser ved elektronisk service.

Flere af eksperterne vurderede ud fra en realpolitisk synsvinkel, at det i langt de fleste af landets byråd vil være umuligt at hente ekstra penge til elektronisk service. Når politikerne deler penge ud, kommer IT langt nede på listen efter eksempelvis skoler, daginstitutioner og omsorg for de ældre.

Spørgsmålet om frit valg angår således afvejningen mellem på den ene side lighed og samme muligheder for alle, på den anden side besparelser. I diskussionen blev der rettet en kritik mod borgernes ønske om frit valg som udtryk for en urealistisk idé om at kunne få i ”pose-og-i-sæk”. Som én fremhævede: Borgerne siger jo samtidig, at de vil have ekstra elektronisk service.

En anden begrundelse for at erstatte dele af den personlige med elektronisk selvbetje-

ning, er at kommunerne de kommende år kan komme til at mangle arbejdskraft. En stor andel af medarbejderne i landets kommuner nærmer sig pensionsalderen, netop på et tidspunkt, hvor tilgangen af unge til arbejdsmarkedet er lille. Desuden vil også borgernes forventninger om elektronisk service sandsynligvis vokse. I takt med at banker, butikker og virksomheder tilbyder flere muligheder på nettet, vil en stor gruppe borgere formentlig rette tilsvarende forventninger til det offentlige. Måske er det blot et spørgsmål om få år, før de mest teknologivante vil føle det som et problem at skulle udfylde blanketter på papir, frem for elektronisk. Set i det lys er det en simpel nødvendighed, at kommunerne satser på mere elektronisk selvbetjening.

Andre eksperter så i højere grad et behov for, at kommunale embedsmænd nedtoner deres forventninger til hvor store muligheder, der vil være for at høste rationaliseringsgevinster. Det skyldes blandt andet, at en række former for personlig service ikke egner sig til at blive digitaliseret. For eksempel vil de fleste nok være enige om, at personlig pleje og omsorg ikke bør leveres som elektronisk selvbetjening. Og de fleste synes positive overfor, at de mest almindelige blanketter lægges på nettet, så borgerne kan hente og udfylde dem dér. Men i zonen mellem personlig pleje og blanketter findes en række former for offentlig service, ydelser og vejledning, der er vanskeligere at placere. I takt med at digitaliseringen af forvaltningen tager fart, vil diskussionen om hvilke services, der kan og bør lægges på internettet, blive mere presserende.

Diskussionen mellem eksperterne kredsede om muligheden for på samme tid at respektere lighed og fremme rationaliseringer. Det fremgik, at ligestillingen mellem personlig og elektronisk service kan komme i konflikt med forvaltningens udtrykte behov for at spare og effektivisere. Et konkret forslag er, at borgernes ønske om frit valg kan og bør omformuleres til en anbefaling om at finde den rette kombination af personlig betjening og selvbetjening. Det skal ikke være et enten-eller. Snarere et mål om, at der vil være noget for alle. Det vil sige, at ingen må afskæres muligheden for service, for eksempel på grund af manglende flair for de tekniske aspekter ved selvbetjening. Det var en udbredt opfattelse blandt eksperterne, at kommunerne kan finde en middelevj, hvor de sparer penge på at betjene de mest teknologivante over nettet og samtidig opretholder personlig betjening for resten. Holstebros overvejelser om at oprette et call center er ikke mindst tænkt som en vej til fremover at sikre betjening af de borgere, der ikke ønsker - eller evner - at betjene sig selv over nettet. Derimod er langt de fleste fortrolige med telefonen. Tanken er derfor reelt at have to alternativer til den personlige betjening ved fremmøde: Dels selvbetjening over nettet, dels telefonisk betjening, hvor en medarbejder i kommunen eller i et call center hjælper borgeren.

Diskussionen om de mulige - eller umulige - rationaliseringsgevinster ved digital forvaltning, bragte ikke konkrete tal eller undersøgelser på banen. Indtrykket var, at der i høj grad mangler veldokumenterede bud på hvor og hvor meget, der kan spares ved at i

højere grad at overgå til elektronisk service. Konkrete videnskabelige analyser af de mulige besparelser eller omkostninger vil være en nyttig rettesnor i den fremtidige debat.

## **Magt, demokrati og IT**

Når det gælder deres syn på folkestyret i netværkssamfundet prioriterer borgere og eksperter temmelig ens. Gruppen af eksperter deler borgernes forbehold overfor et fremtidigt demokrati, der baserer sig på afstemninger over internettet. De vurderer, at borgernes advarsler, om at IT kan føre til en forfladigelse af demokratiet, er et af de vigtigste udsagn i rapporten. Hovedparten af eksperterne involveret i Teknologirådets projekt er enige om, at det ikke er her kommunerne skal satse de kommende år.

Derimod vurderer eksperterne, akkurat som borgerne, at ITs vigtigste demokratiske potentiale ligger i at skabe grundlag for mere oplyste og handleduelige borgere. Brugervenlig og overskuelig information, information målrettet efter den enkeltes behov og information, som giver indsigt er de tre mål, som eksperterne udpeger som de vigtigste.

Den nok mest afgørende forudsætning for opfyldelse af disse tre mål er, at kommunen bliver i stand til at levere information, der umiddelbart er til at forstå og bruge. Mere information er ikke nødvendigvis lig med god information, understregede flere. Risikoen er, at kommuner bombarderer borgerne med ubearbejdede oplysninger og rå tekst og derved risikerer at skabe mere forvirring end afklaring hos modtagere.

Hvis målet om bedre information og service skal indfries til fulde, er det en ressourcekrævende opgave. Og det fordrer en professionel tilgang til designet af elektroniske systemer til selvbetjening. Uanset fremgangsmåden handler det om at præsentere informationer fra borgerens synsvinkel.

Det er nødvendigt at have en fornemmelse for borgernes individuelle behov for information. Derfor kan kommunerne få brug for at gennemføre kortlægninger af forskellige borgeres forudsætninger, vaner og krav. En anden mulighed, som er kendt fra især kommercielle hjemmesider, er at lade den enkelte bruger selv indtaste oplysningerne elektronisk. Dette rejser dog spørgsmål, der angår registrering og borgerens privatliv. Kan og bør det offentlige registrere borgernes interesser og behov?

I mødet mellem borger og kommunens elektroniske system er det centralt, at informationer præsenteres med afsæt i borgerens situation. Selvom borgerens anliggende eller problem involverer flere dele af forvaltningen, bør det kunne løses enkelt og hurtigt elektronisk. Det kræver koordination internt i forvaltningen. Medarbejdere i fremtidens digitale forvaltning skal derfor i vid udstrækning være generalister, der evner at tænke

på tværs af forvaltningens enheder. Det påvirker kommunernes rekruttering, hvor nye kompetencer kommer i fokus. Og det vil formentlig gøre det aktuelt at træne og efteruddanne mange af de nuværende medarbejdere.

En anden udfordring til forvaltningen er at oprette procedurer, der sikrer, at borgerrettet information bliver opdateret. En tilsyneladende banal opgave, som imidlertid er meget vigtig, hvis borgeren skal opleve den elektroniske service som et troværdigt alternativ.

Ideen om at tage udgangspunkt i borgerens behov, kan også fungere som rettesnor for, hvilke dele af den kommunale forvaltning, der først digitaliseres. Et forslag går på at begynde med de nære institutioner, som fylder meget i mange borgeres hverdag, eksempelvis skoler plejehjem og daginstitutioner. Pointen er, at den oplevede nytteværdi af elektronisk service vil være størst her.

Som en helt afgørende præmis for personlig, brugbar og forbedret information til borgerne, pegede flere på, at kommunerne skal bruge elektronisk dokumenthåndtering, elektronisk arkivering og give mulighed for aktindsigt via internettet. I dag er de juridiske rammer for elektronisk sagsbehandling ikke på plads. Regeringens IT-politiske redegørelse fra 1999 varsler en handlingsplan, der skal fremskynde den offentlige sektors overgang til elektronisk forvaltning. Der er ingen angivelse af, hvornår denne plan skal være iværksat eller færdig. Samtidig er Forskningsministeriet involveret i en række projekter med åbne postlister på nettet. "I lyset af blandt andet erfaringerne herfra udarbejdes der eventuelt en plan for, hvordan offentlige myndigheder kan tilbyde borgerne let adgang til at følge med i den offentlige sektor."

En konkret anbefaling fra EkspertForum er, at der gennemføres et nationalt udredningsarbejde, der netop afklarer, hvordan information på nettet kan understøtte borgerens overblik, kontrol og indflydelse. Projektet bør sætte fokus på, hvordan den digitale forvaltning opleves "nedfra" og "udefra" - set fra borgerens synsvinkel. Derfor vil arbejdet skulle kombinere viden om borgernes hverdagsliv og demokratiske deltagelsesmønstre med indsigt i de juridiske og tekniske rammer for elektronisk service.

## **Lokalt borgerpanel om IT**

Ekspertene tog godt imod ideen om borgerpaneler, men satte ikke dette spørgsmål højest på dagsordenen. Positivt er det ifølge eksperterne, at sådanne fora kan være med til at sikre mere brugervenlige systemer, og at borgernes behov dermed kan blive styrende for IT-udviklingen. Omvendt er der risiko for, at kommunerne bruger panelerne til at blåstemple egne planer eller til at skubbe ansvaret fra sig. Borgerpaneler bør fungere efter demokratiske kriterier. Der skal sidde borgere, der så vidt muligt er repræsentative for befolkningen i kommunen. Og frem for alt skal kommunen være villig til at lytte og

tage borgernes tilkendegivelser alvorligt, var det fremherskende synspunkt i debatten.

En mulig fortolkning af eksperternes syn på borgerpaneler, er, at de finder ideen interessant, men ikke tiltænker panelerne en vigtig fremtidig rolle. Eksperterne vurderer eksempelvis ikke, at der er et bredt ønske i befolkningen om at få indflydelse på udformningen af hjemmesider og informationsstrategi i kommunerne. Og det er heller ikke presserende at skabe disse muligheder, mener hovedparten af eksperterne. Panelernes vigtigste berettigelse er, at de kan skabe en bedre dialog mellem borgere og forvaltning. Hvis borgerpanelerne koncentrerer sig om dette, vil de opfylde et reelt behov, vurderer eksperterne.

Som en udløber af samarbejdet med Teknologirådet om "Kommunen på Nettet" tyder alt på, at Holstebro som den første kommune i landet vil nedsætte et borgerpanel. Rapporten med borgernes anbefalinger til elektronisk selvbetjening har været fremlagt på et åbent møde for alle i Holstebro. Også byrådet er blevet præsenteret for dens konklusioner. Ved den lejlighed tilkendegav de kommunale politikere en klar interesse for ideen om at oprette et borgerpanel og bad administrationen i kommunen om at arbejde videre med forslaget. Status er, at embedsmændene over sommeren 2000 udarbejder et forslag til kommissorium, der efterfølgende skal godkendes politisk.

Ifølge Per Rysgaard fra Skat og borgerservice i Holstebro har forvaltningen allerede overvejelser om, hvordan borgerpanelet skal organiseres, men han understreger, at de er foreløbige. Tanken er at lade samme udsnit af borgere, som medvirkede i Teknologirådets projekt, fortsætte som panel. Dels har disse personer udtrykt vilje til at vejlede kommunen om elektronisk selvbetjening. Dels er gruppen repræsentativt udvalgt, så der eksempelvis er balance mellem teknologiske entusiaster og ikke-entusiaster. Panelet vil få en rådgivende rolle. Det første panelet vil sætte fokus på bliver efter alt at dømme de eksisterende kommunale hjemmesider. Hvordan oplever hjemmesiden og den elektroniske service, den giver adgang til? Hvordan går borgerne til værks, når de søger information eller skal ordne en konkret sag med kommunen? Er opbygningen på hjemmesiden logisk? Det er nogle af de spørgsmål, som en praktisk gennemgang af de kommunale hjemmesider forhåbentlig kan afklare. Formentlig vil sådan en evaluering også kaste en række ideer til forbedringer af sig, vurderer Per Rysgaard. En anden diskussion, som borgerpanelet i Holstebro, sandsynligvis vil blive involveret i, handler om kommunens åbningstider. I forbindelse med kommunens planer om at oprette et call center, vil det blandt andet være naturligt at spørge panelet til råds om, hvornår fysisk adgang til rådhuset kan erstattes af telefonisk adgang.

## **Sammenfatning**

Således rejste eksperternes diskussion af Holstebroborgernes ønsker en række princi-

pielle spørgsmål om elektronisk forvaltning. Eksperterne kom også med mange direkte anbefalinger til beslutningstagerne på området. Disse forslag til videre handling kan sammenfattes under følgende overskrifter:

**Debat: Hvem ejer oplysninger om borgere?** Der er brug for at fremme en debat om brug af persondata. Både borgere og eksperter formulerer en række - og til dels modstridende - ønsker. For eksempel står ønsket om, at borgeren skal eje data side om side med holdninger, der betoner vigtigheden af genbrug og samkørsler af oplysninger i forvaltningen. Samtidig rejser udbredelsen af elektronisk forvaltning og handel spørgsmål om overvågning, privatlivets fred, effektiv forvaltning og videresalg af data.

**Synliggørelse af god skik for behandling af persondata.** Kommunerne bør arbejde for at de juridiske og etiske retningslinier for behandling af persondata er kendte af medarbejdere og borgere. Et konkret forslag er, at lægge retningslinierne på internettet, så borgerne kan se, hvad der sker med afgivne oplysninger.

**Analyser af økonomien i elektronisk service.** Er elektronisk service fordyrende eller en vej til besparelser? Med udsigt til store investeringer i elektronisk service de kommende år, har kommunerne brug for vejledende økonomiske analyser. Det er en opgave for uvildige økonomiske eksperter. Der er også brug for evalueringer, der tager afsæt i nogle af de offentlige forsøg, der allerede har været med elektronisk service.

**Samarbejdsprojekter mellem kommuner om elektronisk service.** Regeringen og kommunerne bør styrke fokus på mulighederne for, at kommuner samarbejder om elektronisk service, for eksempel ved at deles om *call centre*.

**Flere digitale pakkedninger til kommunerne.** Kommunerne har stærkt brug for færdige, standardiserede løsninger til elektronisk service, som samtidig bygger på dokumenteret viden om eksempelvis brugervenlighed. Det er både en udfordring til regeringen, kommuner og amter om at finde fælles standarder og til erhvervslivet, der skal udvikle og markedsføre løsningerne.

**Nationalt udredningsarbejde om den digitale forvaltning set "nedefra".** Hvordan styrkes borgerens overblik og indflydelse i den digitale forvaltning? Projektet bør sætte fokus på teknologiske løsninger, der kan fremme borgernes kontrol med eget liv. Det bør omfatte emner som demokrati, brugervenlighed og borgerrettet information. Oplagte deltagere er samfundsforskere, udbydere af softwareløsninger til det offentlige og kommuner.

**Iværksætte forsøg med lokale borgerpaneler.** Flere kommuner bør som Holstebro tage initiativ til en tættere dialog med borgerne om udviklingen af hjemmesider og elek-





## Bilag 1

### Holstebro på nettet

Oplysningerne i dette afsnit er baseret på en interview med forvaltningschef Per Rysgaard og afdelingsleder Britta Andersen, kommunens Skat og Borgerservice og stadsbibliotekar Jens Erik Korntved. Interviewet sætter fokus på informationsstrategi og visionerne for borgerservice, samt hvilke udfordringer det stiller kommunen overfor.

#### Udgangspunkt

Den nuværende situation er kendetegnet ved, at man i de sidste 10 år har haft en borgerservice afdeling, som betjener borgerne på tværs af de eksisterende forvaltninger. Hvad angår elektronisk borgerservice, arbejder kommunen med blanketservice og er p.t. i gang med at se på intelligente blanketter i samarbejde med Kommuneinformation under Kommunernes Landsforening.

Man venter på den digitale signatur for at få den optimale udnyttelse af blanketservicen. Det er afgørende, at borgerne oplever en nytteværdi og kan have tillid til systemet, ellers vil det ikke komme til at fungere.

Kommunen forventer, at en velfungerende blanketservice kombineret med de nødvendige informations- og selvbetjeningsystemer vil kunne spare nogle af de ressourcer, som i øjeblikket anvendes til de lettere personlige ekspeditioner.

Kommunens hjemmeside blev oprettet for 2 år siden og er under stadig udvikling. Kommunen er bevidst om, at den kunne have været bedre markedsført, men har villet afvente, at den blev forbedret, før man reklamerede for meget for den.

Biblioteket har sine egen side under hjemmesiden med egne selvbetjeningsydelser, som bruges og efterspørges meget - blandt andet til søgning, fornyelse af lån og reservering af bøger.

Med til billedet hører, at kommunen har en ansøgning liggende i EU Kommissionen om penge til et internationalt projekt om Det Virtuelle Rådhus. Kommunen vil bruge et kommende projekt til at udforske og udvikle gode brugervenlige informationstjenester (blandt andet den personlige hjemmeside og adgang til egne data) og det skal ske i samspil med borgere i kommunen.

## Informationsstrategi og visioner

Elektronisk borgerservice skal udvikles så de fleste kan være med. På den anden side er det ikke det såkaldte informationsteknologiske B-hold, der skal sætte dagsordenen og tempoet.

Offentlig information bærer ofte præg af en ukærlig måde at henvende sig til borgerne på: man sender pjecer og tryksager ud og ved i vidt omfang ikke, om det bliver brugt. Med en god hjemmeside er der mulighed for mere målrettet kommunikation. Der er grund til at tro, at en god hjemmeside vil gøre det lettere at komme i kontakt med f.eks. de unge. Men pjecer og tryksager skal stadig udsendes, for kommunen skal sørge for, at alle borgere får den information, de har brug for.

Men en personlig hjemmeside kan hver enkelt borger skræddersy lige netop den information vedkommende ønsker: om børn, skoler, ældre, byggegrunde, lokalplaner mv. Nettet skal opdateres løbende og der skal være adgang til egne data. Det vil kræve ressourcer

Økonomien i ændringerne forventes generelt at blive sådan, at det i de første år vil koste mange ressourcer at indføre elektronisk selvbetjening. Ressourcerne skal komme fra, at behovet for personlig betjening forventes stærkt reduceret. Blanketservice er et eksempel. Andre eksempler kan være, at borgere selv kan foretage beregninger af skat og boligstøtte, fordi den nødvendige information er let tilgængelig på nettet. Generelt forventer kommunen, at borgere i højere grad vil sætte sig ind i reglerne, når de har brug for det, fordi der bliver meget lettere adgang til at orientere sig på forhånd. Derved undgås nogle henvendelser.

Organisatorisk, for arbejdet i forvaltningen, er der tale om en meget stor omlægningsopgave. Det er en stor opgave at få lært at bruge de nye værktøjer. Det gælder, når vi ser på selve informationsarbejdet: måden at designe og præsentere information på, som er helt anderledes, end det vi kender nu. Men den største udfordring er, at vi skal lære af borgernes måde at se forvaltningen på - som ét sted. Vi skal lære på-tværs-kultur. Meget arbejde vil komme til at foregå projektorienteret, på tværs af de eksisterende forvaltninger og afdelinger.

Det vil medføre, at medarbejderne kan komme til at flytte rundt mellem opgaver i de forskellige forvaltninger og komme til at rådgive på kryds og tværs. Den nuværende borgerservice er en god øvelse i omstilling til en kommende digital forvaltning.

Den personlige hjemmeside: visionen er, at borgerne skal have adgang til egne data, skal kunne følge en sag og kunne lave beregninger om egne forhold. Den personlige

hjemmeside skal designes i forhold til den enkeltes behov, den skal være brugervenlig blandt andet hvad angår tilgængelighed og sprog. Borgeren skal kunne abonnere på informationspakker, f.eks. hvad angår forhold, som går på tværs af stat-amt og kommune.

Kommunen har på Intranet en regelinformationsdatabase (RESYS) som beskriver reglerne for de 300 mest almindelige forespørgsler, herunder de forudsætninger, krav og ydelser der er i en given situation. Med RESYS databasen bliver det nemmere at informere borgerne om gældende regler og plukke de informationer ud fra databasen, som den enkelte borger har brug for. Når borgeren kender de generelle regler bliver det nemmere at spørge konkret eller selv beregne ud fra den personlige hjemmeside med adgang til egne data.

Udover gratis abonnementer på generelle ydelser, skal der være mulighed for at købe sig til ekstra ydelser: overvågning på for eksempel varmekonsum eller skatteregnskab. Der skal være mulighed for at foretage tidsbestillinger til sagsbehandler og lokaler, for at indbetale forbrugsafgifter, få information om vejarbejder m.m.m.

Vision om åbenhed og gennemsækelighed: både den personlige hjemmeside og den såkaldte borgerkonto er tilgængelig for borgeren: borgeren har nem adgang til egne data. Visionen går ud på, at "vi laver ikke noget i den offentlige sektor, uden at borgeren kan se med". - Naturligvis er der nogle nødvendige forbehold, som kommer af at det offentlige også ind i mellem har rollen som myndighed, man fortæller f.eks. ikke på forhånd, hvornår man udfører en aktion omkring sort arbejde. Virkeliggørelsen af en "tilbagegivelse" af persondata til borgeren selv kræver ændringer af nugældende regler ifølge kommunen. Det indebærer juridiske problemer, som ikke er løst endnu. Det skrinlagte Borgerkort medførte en sådan frigivelse af borgerens persondata. Nu må vi se hvad der kommer i stedet.

En fremtidig digital forvaltning åbner mange muligheder for dialog med borgerne. Politikerne har indtil videre været forsigtige, for eksempel giver den nuværende hjemmeside ikke adgang til at henvende sig til politikerne via e-mail. Dels forpligter det politikerne til at besvare disse henvendelser og de frygter måske at blive bombarderet med henvendelser, - og desuden for at e-mail kommunikation og debatfora på nettet især vil henvende sig til de i forvejen velformulerede.

I forvaltningen ser man muligheder i at udvikle dialog med borgerne i form af elektroniske debatfora. Man kunne starte med forholdsvist ufarlige emner som kultur- og fritidspolitik og gradvist gå over til mere kontroversielle sager som det kommunale budget. Det må være muligt at bruge nettet til en mere informeret debat, hvis man præsenterer borgerne for de forudsætninger politikerne sidder med og de overvejelser, de gør

sig, når de prioriterer.

Tilsvarende kunne man forestille sig dialog og debat om den Masterplan for de næste 25 år, som i øjeblikket diskuteres internt i forvaltning og byråd.

Skal borgerne rådgive kommunen? I forvaltningen er man positivt indstillet til at etablere et borgerpanel, som mødes med folk fra kommunen og kommer med råd og ønsker til ændringer af hjemmesiden, den personlige hjemmeside, elektronisk selvbetjening og andre relevante forhold. Det er et vigtigt led i kommunens projekt om Det Virtuelle Rådhus, at borgerne skal tages med på råd.

## Bilag 2

### Undersøgelsens forløb

Projektet ”Kommunen på nettet” er bygget op om en caseundersøgelse, hvis hovedelement er fokusgruppeinterview med borgere i Holstebro kommune. Der blev gennemført 5 interviews i perioden mandag d. 25. oktober til fredag d. 29. oktober 1999.

Fokusgruppeinterview blev valgt som metode for at komme lidt bagom de umiddelbare ønsker til anvendelsen af informationsteknologi og høre nogle argumenter for ønsker og holdning. Det antages, at borgernes udsagn omkring anvendelsen af IT baserer sig på en række bagvedliggende værdier, der ikke kan belyses udelukkende gennem f.eks. anvendelse af spørgeskemaundersøgelser eller telefoninterviews.

Fokusgruppeinterviewet er velegnet, hvis man ønsker at høre borgernes udsagn med så få filtre som muligt. På trods af sin strukturering giver det nemlig deltagerne muligheder for selv at bringe emner op og udvikler ofte situationer, hvor deltagerne indbyrdes skal argumentere for deres udsagn. Fokusgrupper efterligner dermed delvist den meningsdannelsesproces, som vi oplever i hverdagen, når vi tager stilling til nye forhold.

Deltagerne i undersøgelse blev rekrutteret gennem et tilfældigt udtræk fra Holstebro kommunes cpr-register 725 personer fik tilsendt en invitation til at deltage i fokusgruppeinterview samt et spørgeskema med en række baggrundsoplysninger: alder, køn, uddannelse, erhverv m.v. samt erfaringer med og holdninger til internettet og elektronisk kommunikation. Modtagerne blev opfordret til at besvare spørgeskemaet, uanset om de ønskede at deltage i interviewet. Skemaet blev anvendt til at inddele svarpersonerne i segmenter.

Spørgsmålene til segmenteringen blev udarbejdet af PLS Consult og afdækker gennem 15 spørgsmål respondenternes holdninger til teknologi generelt og til Internettet specifikt. På baggrund af disse holdningsspørgsmål inddeles respondenterne i fire segmenter, som svarer til segmenteringen af den danske befolkning i PLS Consults rapport: Den digitale forbruger 1999. Opdelingen i segmenter består af 4 kategorier. Disse fremgår af tabellen her nedenfor.

Der blev i alt sendt 725 spørgeskemaer ud, og heraf modtog vi 216 svar (svarprocenten er dermed på 29,8%). Besvarelsene fordelte sig således:

Segment	Andel af respondenterne	Andel af befolkningen	(ifølge
---------	-------------------------	-----------------------	---------

	i TR's besvarelser	PLS Consult):
Entusiaster	51,85% (112 svar)	30%
Pragmatikere	14,35% (31 svar)	26%
Traditionalister	21,76% (47 svar)	25%
Skeptikere	10,65% (23 svar)	19%

Kilde: Teknologirådet samt PLS Consult: Den digitale forbruger 1999 (p. 9). 3 besvarelser kunne ikke kunne segmenteres pga. mangelfulde svar.

Med udgangspunkt i den skæve fordeling blev det besluttet, at slå pragmatikerne, traditionalisterne og skeptikerne sammen til et stort segment der så indeholdt 101 personer i alt. Dette samlede segment vil i resten af rapporten blive benævnt som ikke-entusiaster.

Af de 216 svar var der 58 personer der ønskede at medvirke til interview. Heraf tilhørte 38 personer "entusiast"-segmentet (svarende til 65,52%) og de resterende 20 de øvrige segmenter.

Ud af disse 58 personer valgte vi 35 personer ud til deltage i fokusgruppeinterviews i Holstebro.

Kriterierne for udvælgelsen var (i nævnte rækkefølge): entusiast eller ikke-entusiast, køn, alder, uddannelse og indkomst. Fordelingen blandt de indbudte var dermed:

Udvalgt til fokusgruppe:	Entusiaster	Ikke-entusiaster	Total
Mænd	7	10	17
Kvinder	10	8	18
Total	17	18	35

Heraf var der 9 anmeldte og uanmeldte afbud og dermed mødte der 21 personer op til interviews.

Frafaldet er nogenlunde fordelt på både entusiaster og ikke-entusiaster. Generelt deltog der mellem 3 og 6 personer i hvert interview. Frafaldet var desværre størst blandt de yngste indbudte og gennemsnitsalderen blandt de deltagende var dermed 45 år.

Deltog i fokusgruppe:	Entusiaster	Ikke-entusiaster	Total
Mænd	3	6	9
Kvinder	7	5	12
Total	10	11	21

Det er desuden meget sandsynligt, at der til undersøgelsen primært har medvirket deltagere, der uanset deres segmenttilhørsforhold, har en positiv holdning til informationsteknologi. Der er således kun få af vores deltagere, der er direkte afvisende over for anvendelsen af IT i deres forbindelse med den offentlige sektor. Denne formodning støttes også af, at forskellene segmenterne imellem på visse emner var svære at få øje på. Dette mønster er ikke ukendt fra andre undersøgelser, hvor man oplever, at det primært er de borgere, der finder emnet relevant og vedkommende, der vælger at reagere på en henvendelse. Måske er denne problematik særlig udtalt i forbindelse med IKT? I hvert fald er det vigtigt at være opmærksom på det forhold, at man ikke har talt med de ”teknologi-fjerne”, hvis man ønsker at bruge resultaterne i forbindelse med udvikling af kommunal og anden offentlig service og informationsstrategi.

## **Interviewenes opbygning**

Interviewene foregik i et lokale på Holstebro bibliotek sidst på eftermiddagen på hverdage. I forbindelse med interviewene blev deltagerne budt velkommen og modtog en kort introduktion til undersøgelsen, til Teknologirådet, samt til hvad elektronisk selvbetjening dækker over i denne undersøgelse.

Deltagerne præsenterede derefter sig selv samt deres kendskab til Internettet og deres eventuelle anvendelse af dette.

For at sikre ensartede resultater og for at formidle de centrale problemstillinger i undersøgelsen blev der udarbejdet en video. På videoen blev de tre cases, som interviewene var bygget op omkring, præsenteret en ad gangen. Efter gennemgangen af casen fulgte der en række kommentarer fra eksperterne fra planlægningsgruppen bag denne rapport. Kommentatorerne trak nogle af de centrale problemer og muligheder i hver case op og var dermed med til at tematisere den efterfølgende diskussion. Videoen ”Kommunen på nettet - tre eksempler på selvbetjening” kan ses eller downloades fra Teknologirådets hjemmeside på [www.tekno.dk](http://www.tekno.dk)

Derefter var formen, at deltagerne først blev spurgt om deres umiddelbare reaktioner på det aktuelle videoklip, hvorefter interviewererne gik i dybden med spørgsmålene til hvert eksempel. Til sidst blev deltagerne præsenteret for fem udvalgte emner og blev bedt om at udvælge det vigtigste område, som de gerne ville have yderligere belyst. Mod slutningen af interviewet blev deltagerne endvidere spurgt, om de havde forslag til, hvordan borgere i en kommune selv kunne medvirke til at udforme kommunens strategi på dette område.

### Case 1

Den første case tog udgangspunkt i et yngre ægtepar, der stod foran en skilsmisse. Dette indebar ikke mindst en række store omvæltninger for kvinden. Hun skulle blandt andet skifte læge, søge boligsikring, sende flyttemeddelelser, finde ny daginstitution til børnene samt søge børnebidrag. Casens budskab var, at disse ting kan tage en rum tid at få ordnet, men hvis man anvender Internettet, kan man ordne mange af tingene hjemme fra stuen B om end der er en række overvejelser, man må gøre sig.

Målet med denne case var at finde ud af, om deltagerne selv ville benytte Internettet til at få ordnet sådanne udeståender med kommunen. Med udgangspunkt i de opgaver som kvinden i casen stod over for, blev deltagerne også spurgt, om der var områder, som de fandt mere oplagte end andre til selvbetjening - og om deltagerne f.eks. ville anvende deres CPR-nummer på de nævnte områder.

Som eksperter der nuancerede diskussionen deltog Clea Bach, Forskningsministeriet og Steffen Stripp, PLS-consult med følgende pointer:

- Selvbetjening er en god idé, fordi man kan få service, når man har behov for det - og få det ét sted.
- Den enkelte kan få adgang til egne data, så vedkommende kan få overblik over kommunens oplysninger.
- Man skal skelne mellem forskellige typer af sagsbehandling, når man diskuterer, hvad servicebehovet er. Er det en sag af mere personlig karakter, skal der være mulighed for personlig betjening.
- Det er vigtigt, at tilbudet om den personlige kontakt er levende og ikke et discount-alternativ. Det er derfor vigtigt at overveje, hvordan man sikrer, at selvbetjening ikke betyder en forringelse af den personlige service.

### Case 2

Som borger ændrer ens situation sig ofte på grund af skift af arbejde, flytning eller skift i indkomstforhold. Disse oplysninger om ændringer skal det offentlige kende for korrekt at kunne regulere ydelser, skat osv. Imidlertid kan det være svært for borger og forvaltning at følge med - og så kan man risikere rykkere, ekstraregninger osv.

Hvis forvaltningen og borgeren får adgang til brug af en kommende borgerkonto, hvor de fleste af borgernes data er tilgængelige, får kommunen mulighed for at yde en bedre service samt kontrollere mere effektivt for snyd, fordi man så at sige kan "se på tværs" af de eksisterende forvaltningsområder.

Borgerne selv får en mulighed for at se, hvilke oplysninger kommunen har om dem, og om disse er korrekte. Casen sætter dermed fokus på tilliden til forvaltningen og mulig-



heden for selv at føre kontrol med sine data.

Til at uddybe casen deltog Per Prehn, Ringsted kommune og Steffen Stripp, PLS-consult med følgende pointer:

- Fordelen for borgeren er, at kommunen nu automatisk kan ændre de relevante oplysninger og dermed yde en bedre service gennem helhedsløsninger i forvaltningen.
- Selvom borgerkontoen indebærer kontrol, er der måske 5%, der oplever det som et problem, og 95% der ikke ville have noget imod det.
- Vi skal være varsomme med at samle oplysninger, blot fordi det ser hurtigt eller nemmere ud. Det kan blive en form for glidebane fra noget, der er venligt og overvågende til noget, der er meget kontrollerende.
- Selvbetjening har store perspektiver, måske får vi en forvaltning, der følger med i det meste. Spørgsmålet er, om vi skal sætte gang i offentlig forvaltning, der har en sådan næsten konstant overvågningsfunktion af borgerne eller om vi skal have en, der går i gang, når der er anledning ?

### Case 3:

I case tre vil vores case-kommune gerne engagere flere borgere i den politiske proces og opretter derfor et diskussionsforum på internettet. Her kan borgerne diskuteres f.eks. budget eller andre vigtige emner med politikere eller forvaltning. Der kan eventuelt også gennemføres vejledende afstemninger om aktuelle beslutninger.

Som eksperter, der trak linierne omkring Internet og demokrati op, deltog Jens Hoff, Københavns Universitet og Simon Hansen, Statens Information med følgende pointer:

- Værdien er, at flere mennesker kan deltage. Det kan også bruges til direkte udveksling mellem eksperter og borgere - og disse kanaler er der behov for.
- Bagsiden er, at det ofte er en debat, der er iscenesat af kommunerne. Man bør lade borgerne bestemme temaerne - det kan være helt andre emner, som borgerne finder væsentlige.
- Medierne smelter sammen igennem teknologien - web, tv, radio og telefoner. Det betyder, at alle på egne præmisser kan komme til orde, men det gør de ikke, hvis ikke det er vedkommende og aktuelt for borgerne.
- Det offentlige må arbejde seriøst med sin egen kommunikation - ellers bliver det ikke af sig selv anderledes. Nettet er en tilskyndelse til dette, men det kommer ikke af sig selv.
- Mediet fordrer også en vis skriftlighed. Det støder sammen med andre måder at udtrykke sig på og kan skabe skel, hvis ikke man respekterer dette.

Ideen med denne case var at åbne op for spørgsmål om anvendelsen af Internet til debat om og indflydelse på beslutninger i kommunen.

## Bilag 3

### Resultater af fokusgruppeinterviews med borgere i Holstebro

Undersøgelsen viste en generelt positiv holdning til elektronisk selvbetjening, som er på linie med tilsvarende undersøgelser af danskernes efterspørgsel: en opfattelse af, at det kan anvendes til serviceydelser, som både borgere og forvaltning kan få gavn i, især når det gælder mere standardiserede transaktioner som blanketservice, som kan klares uden personlig kommunikation.

De ting, som borgerne lagde positiv vægt på i forbindelse med selvbetjening var: at det giver nem adgang til kommunen uafhængig af tid og sted; at der er mulighed for bedre service på en række områder, mulighed for øget åbenhed og gennemsikuelighed og nem adgang til viden om institutioner og andre lokale forhold.

Borgernes positive holdning til elektronisk selvbetjening er ledsaget af en række ønsker, som kan grupperes under 5 hovedoverskrifter:

- Sikkerhed og åbenhed
- Reel adgang
- Frit valg og ligestilling
- Magt, demokrati og IT
- Lokalt borgerpanel om IT

Afsnittene i dette kapitel er tematiseret efter disse overskrifter. I teksten er de ønsker, som vi har trukket frem i slutningen af afsnittene, illustreret med citater fra interviewene og fremgår dermed i den sammenhæng, hvori de blev diskuteret.

#### Sikkerhed og åbenhed

Teknologirådets projekt bekræfter, at borgerne efterspørger elektroniske selvbetjeningsydelser fra det offentlige, hvilket også fremgår af andre undersøgelser fra blandt andre PLS-consult, Forskningsministeriet og Statens Information. Spørgsmålet er derfor, på hvilke vilkår borgerne ønsker disse ydelser og hvilke forventninger de har til kommunens håndtering af personlige oplysninger om borgere.

I denne rapport ser vi den måde disse forventninger former sig på som et udtryk for, hvor stor tillid borgerne har til kommunen. Eksisterer der blandt borgerne en generel

mistillid til kommunen, vil borgerne sandsynligvis ønske en stram og begrænsende regulering af kommunens adgang til deres data - hvis der derimod er stor tillid, vil borgerne sandsynligvis have færre betænkeligheder.

Et af de aktuelle emner i debatten om selvbetjening er anvendelsen af en såkaldt borgerkonto.

Borgerkontoen er i denne sammenhæng en konto, der kan nås over Internettet og fra kommunen. På denne konto ville kommunens medarbejdere, ifølge vores case, nemt og hurtigt kunne få adgang til registrerede data om en given borger. På samme måde ville borgeren gennem sin Internet-adgang kunne få indblik i sin aktuelle status over for kommunen.

Borgerkontoen vil, hvis den implementeres sammen med den helhedsorienterede sagsbehandling, betyde en række fundamentale ændringer i administrationen inden for den kommunale sektor. Hvor en kommunal medarbejder i dag skal have en dokumenteret årsag til at undersøge en borgers forhold, vil samme medarbejder med borgerkontoen kunne danne sig et komplet overblik.

Disse ændringer vakte dog ikke deltagernes store bekymring, hvilket kan skyldes, at interviewpersonerne, ligesom de fleste andre borgere, generelt ikke er bevidst om de begrænsninger, som forvaltningslovens bestemmelser lægger på den kommunale administrations adgang til data. I diskussionerne omkring disse begrænsninger var deltagerne overraskede over, hvad de typisk opfattede som en noget bureaukratisk proces, for eksempel derved at der er skodder mellem forskellige forvaltninger, og det vil normalt tage tid og kræve noget besvær at udveksle oplysninger om personer.

Der er ingen grund til at tro, at borgerne i Holstebro har mindre kendskab end andre danske borgere til regler og love, som skal beskytte borgernes retssikkerhed. Men hvis man ikke har et sådant kendskab, er det også svært at forholde sig til ændringer af reglerne i forbindelse med indførelse af selvbetjening og IKT generelt. Dermed er det generelt svært for borgerne at forholde sig til de risici, der ligger i informationssamfundet. Ligesom det måske kan være svært at gennemskue, hvilke nye muligheder, som man får mulighed for at udnytte med teknologien.

Ovenstående peger på, at den viden og kompetance, som der er brug for for at klare sig i informationssamfundet, langt fra kun drejer sig om teknologi. I forbindelse med selvbetjening i det offentlige er det nok så vigtigt at vide noget om sine rettigheder som borger og om regler og arbejdsgange i den offentlige forvaltning.

### **Pragmatisk ubekymrethed**

Man kan med ovenstående udgangspunkt sige at blandt deltagerne i interviewene var holdningen præget af, hvad man kan kalde en ”pragmatisk ubekymrethed”. Ubekymretheden handler særligt om, at man ikke fandt en samlet eller udvidet kommunal adgang til ens personlige data betænkelig. Det pragmatiske lå for deltagerne i, at forholdet var

præget af en vis ambivalens. De havde på den ene side ikke nogen direkte forbehold over for kommunens udvidede adgang, men havde på den anden side en række krav, som de ønskede opfyldt for, at de kunne gå ind for selvbetjening.

Den fælles lidt defensive holdning der ligger til grund for den ”pragmatiske ubekymret-hed” gør, at deltagerne affinder sig med tanken om, at personlige data, som f.eks. CPR-numre, anvendes i eksempelvis samkøring af personlige registre, fordi det forekommer nemt og praktisk, og fordi det kan medvirke til at bekæmpe socialt bedrageri.

Dette illustreres meget godt af svaret, da vi spurgte en anden deltager, om han opfattede kommunen som en part, der ville misbruge oplysningerne: *”Hvorfor skulle de det - der er jo 40.000 mennesker. Det skulle da lige være, hvis der var en, der havde en særlig interesse - ellers kan jeg ikke se det. Det skulle være de ansatte, man ikke kunne stole på - og det kan de da også gøre i dag.”* Budskabet er, at teknologien måske gør det nemmere at overvåge og misbruge den enkelte borgers oplysninger - men også at deltagerne ikke opfatter det som oplagt, at deres data vil blive misbrugt af kommunen.

Den mest udbredte holdning var dog også, som en af deltagerne udtrykker det, at: *”De mennesker, der ville have noget imod det, er de der mennesker, der måske havde noget på samvittigheden. Jeg kan ikke se noget problem i, at man kørte registrene sammen [...] men de [udenforstående] sagsbehandlere behøver jo ikke at have samlet overblik.”*

Netop kontrollen med socialt bedrageri var et gennemgående tema blandt deltagerne under interviewene. Samtidig ønskede deltagerne ikke, at kommunen kunne undersøge en borgers forhold, uden at der var en god grund til det.

Dette skal dog også ses i sammenhæng med, at debatten omkring Indenrigsministerens forslag til en ny register-lovgivning skabte store overskrifter i dagene op til interviewene i Holstebro. I denne debat problematiseredes den enkeltes ansvar i forhold til anmeldelse af socialt bedrageri. Flere deltagere ønskede således, at kommunen skulle anvende edb i jagten på socialt bedrageri og dermed fjerne behovet for, at familie og venner evt. skulle tvinges til at anmelde tilfælde af svindel.

Internetbaserede løsninger, så at borgerne selv kan afgive oplysning om forbrug af f.eks. el og vand, kan give kommunerne adgang til nye data - samt muligheden for at samkøre disse med andre oplysninger. Med udgangspunkt i videoens case 2 blev deltagerne spurgt, om de så nogle problemer i denne form for samkøring, og om kommunen kunne automatisere dataene og dermed f.eks. anvende dem til at advare borgerne omkring f.eks. et uventet højt forbrug.

På dette område slog deltagerens ”pragmatiske ubekymret-hed” og tillid til kommunen igennem, eller som en deltager udtrykte det: *”Jeg kan ikke rigtigt se, hvad er det egentligt, der er så forfærdeligt ved det? Altså, hvordan kan det misbruges, at de kan se, hvad man bruger af lys og vand og varme?”*

De fleste af deltagerne så det derimod som en mulighed for bedre kommunal service.

En af Entusiast-deltagerne tog netop dette emne op: *”Hvis jeg så fik et brev fra kommunen om: nu skal du lige passe på dit forbrug - det er da egentlig også fint nok, fordi jeg er da også interesseret i, at passe på mit forbrug.”* og udtrykker videre sin generelle tillid til, at kommunen ikke vil misbruge dataene: *”Selvfølgelig er der positive ting, og så kan man også misbruge det. Men så synes jeg, man må sige: hvis man laver det, og det overvejende er positivt, så må man tage de næste slag, efterhånden som de opstår. Jeg synes, det er lidt ærgerligt at bremse hele ideen, fordi man er lidt nervøs for, hvad det kan føre til.”*

Den bedre kommunale service kunne derfor ifølge nogle af entusiastterne godt indeholde flere muligheder for automatiske reguleringer af f.eks. indkomstafhængige ydelser. Servicen kunne også indebære en automatisk regulering af skatten, og dermed opfylde ønsket fra en af deltagerne om at: *”Ved sådanne skatteoplysninger vil jeg da gerne have, at der så sker en umiddelbar regulering, så jeg slipper for en ekstraregning året efter. Min holdninger til det er grundlæggende: hvis man bare bruger det til at give det her overblik, så er det fint. Men hvis du begynder at skal regne alt for meget ud for folk, lave alt for mange analyser på hver enkelt borger, så synes jeg, det bliver problematisk.”*

Udtalelsen er delvist selvmodsigende og udtrykker på sin vis flere deltageres holdning om, at på den ene side er en øget kontrol, der leder til bedre service eller begrænsning af socialt bedrageri, acceptabel. Mens det på den anden side virker bekymrende på deltagerne, hvis kommunen systematisk løfter samtlige borgeres dyner.

### **Krav til kommunen: gennemskuelighed, åbenhed og kontrol**

Selvom borgerne generelt havde stor tillid til kommunen, havde de også en række krav, som de forudsatte opfyldt, før de ville betragte selvbetjening som et realistisk supplement.

Deltagernes krav til sikkerhed handler overordnet om gennemskuelighed, åbenhed og kontrol. Kontrollen skal her forstås som den demokratiske kontrol med kommunens virke, som borgernes kontrol over egne data og endvidere kommunens kontrol af borgere for at finde tilfælde af socialt bedrageri. Disse overordnede ønsker kan formuleres som Borgernes ønsker til sikkerhed og åbenhed:

- Borgeren har uhindret adgang til egne persondata.
- Borgeren kan nemt gå ind og følge sin sag.
- Persondata tilhører borgeren.
- Borgeren kender reglerne for, hvordan forvaltningen håndterer persondata (personlige og følsomme).
- Borgeren kender reglerne for overvågning.
- Kommunen skal begrænse sig selv og arbejde aktivt med etikette og etik.
- Sikkerhedsspørgsmålet bliver løst (det tekniske system).
- Kommunen må ikke overdrage persondata til uvedkommende.

### **Uhindret adgang til egne data**

Et af de krav der var fælles for alle deltagerne var, at betingelsen for, at kommunen kan åbne borgernes data for store dele af forvaltningen, er, at borgerne selv har nem og uhindret online-adgang til at se, hvilke oplysninger kommunen har om dem. En sådan mulighed er f.eks. borgerkontoen, som deltagerne blev præsenteret for i videoen i forbindelse med interviewene.

Det var også dette emne der scorede højest, når vi i forlængelse af interviewene bad deltagerne om at vælge det vigtigste emne for dem. En af deltagerne formulerede det så direkte at: *"hvis vores ting skal være åbne - så skal deres ting også være åbne."* Generelt var det tydeligt, at tilliden i høj grad var baseret på, at et kommende system bliver gennemskueligt for borgerne, og at der findes en konstant mulighed for at kontrollere sine egne data.

Hele spørgsmålet om aktindsigt får fornyet aktualitet i forbindelse med forvaltningens digitalisering. Teknologien giver i teorien bedre muligheder for borgerindsigt i forvaltningen. Det er dog ikke uden videre givet, at teknologien vil blive anvendt til, at borgerne kan få bedre indsigt i egne akter og dermed få et mere ligeværdigt forhold til forvaltningen. Derfor er det vigtigt at bide mærke i, at dette var det vigtigste borgerønske til fremtidens digitale forvaltning i nærværende undersøgelse.

Det var dog primært de positive aspekter, som deltagerne fokuserede på. Nem adgang til service og muligheden for bekæmpelse af social svindel blev fremhævet som positive konsekvenser, mens potentielt embedsmisbrug og overvågning blev betragtet som mere hypotetiske konsekvenser.

En deltager fremhævede også, at åbne kommunen op for, at borgerne kunne se deres egne data, kunne det få stor betydning for den måde, som man er borger på i kommunen B sådan at: *"Jo mere oplyst og jo mere adgang du har til tingene, jo mere ansvar har du også for dit eget liv. Jeg tror derfor, at det er vigtigt, at borgerne ved, hvad der står i papirerne B og hvis de ikke ved det, at de nemt kan få det at vide."* På den måde, mente deltagerne, vil en større åbenhed kunne blive et stort og vigtigt løft til at kvalificere samarbejdet mellem borgere og kommune.

### **Persondata tilhører den enkelte borger**

Som også rapporten som Det Digitale Danmark anbefaler, så betragtede deltagerne de persondata, som kommunen har erhvervet, som deres ejendom. Dette betød, at deltagerne mente, at de burde have en indflydelse på kommunens brug af disse data.

Dermed bliver problemstillingen interessant, for hvis borgerne skal spørges, hver gang kommunen skal gemme eller anvende de indsamlede data, kan det give problemer for kommunens mulighed for at "genbruge" data, f.eks. i forbindelse med lettelse af indtastning af skemaer.

### **Kommunen må arbejde aktivt med sin etikette og etik**

Generelt var der blandt deltagerne en meget stor tillid til det offentliges håndtering af personlige data. Denne tillid er delvist baseret på en lidt opgivende holdning, hvor flere af deltagerne udtrykker, at det offentlige alligevel i dag kan undersøge det, de vil om borgerne. En af deltagerne udtrykte den generelle holdning således at: *"Generelt stoler jeg på kommunen, det bliver jeg nødt til, for hvis jeg ikke gjorde det så gik jeg rundt og var mistænksom hele tiden"* - Her ligger måske det egentlige indhold i det, som vi har kaldt "pragmatisk ubekymrethed": Det er næsten livsnødvendigt at have tillid til en så vigtig samspilspartner som kommunen. Hvis ikke man kan have det, kan tilværelsen blive forpestet af mistænksomhed.

Men selv om den pragmatiske ubekymrethed slår igennem på også dette område, var deltagerens opmærksomhed rettet mod kommunens evne til at begrænse sig selv. De krævede af kommunen en, som en af deltagerne udtrykte det: *"stor tilbageholdenhed og en etikette og en etik som skal være meget stor"*.

Langt de fleste deltagere, både inden for entusiast og ikke-entusiast kategorien, mener, at kommunen stort set var i besiddelse af denne etik, og at man umiddelbart godt kunne lukke op for flere samkøringer B men på visse vilkår. Generelt mente deltagerne at: *"man kan bevæge lidt længere...tage nogle lidt flere skridt end i dag, men selvfølgelig være meget opmærksom på, hvad bliver det næste, og hvordan kan man så lave nogle regler til at styre det."* Tilliden til kommunen munder altså ikke ud, at deltagerne vil overlade det helt til kommunen selv at styre, hvordan kommunen skal have adgang. Der skal være kendte spilleregler, blandt andet om, hvordan man definerer følsomme data.

Blandt ikke-entusiastene ønskede en del i særlig høj grad muligheden for selv at kunne autorisere / begrænse en adgang til de mest personlige oplysninger omkring f.eks. helbred. Sådan at: *"Man kunne begrænse dele af systemet, sådan at det var lukket for nogle oplysninger."* og, at denne begrænsning skulle være på en række særlige personlige oplysninger som f.eks.: *"Vi synes ,at hvis børnene bliver fjernet, psykiske problemer osv. det er nogle ting der er meget personlige og de skal ikke være tilgængelige for alle [ansatte]."*

Ikke-entusiastene så dog et problem i, at de eventuelt ikke ville autorisere kommunens adgang: *"De ting, som er relevante vil jo også være det, som man giver adgang til, men hvis man ikke gør det, så er det også straks der, de [kommunen] begynder at spørge 'hvorfor mener du ikke at den kan komme med der?'. Det kunne jo være, fordi man ville snyde et sted."* - Nogle borgere frygtede altså en mistænkeliggørelse af dem, der ønsker at stå uden for systemet. Derfor var det vigtigt for dem, at borgerne var med til at definere grænserne for forvaltningens anvendelse af deres oplysninger.

Der var en svag tendens til, at entusiastene havde færre forbehold over for en øget registrering, der eventuelt kunne munde ud i bedre service eller mindre svindel. En af deltagerne ridsede entusiasternes generelle stillingtagen op således: *"Jeg kunne godt på nog-*



*le områder - og jeg behøver ikke selv at give tilsagn - der siger man, at her kan man godt køre registrene sammen. Og at man så simpelthen beslutter det rent lovgivningsmæssigt, og så for min skyld kan man godt gå videre, end man gør i dag - jeg behøver ikke at kunne snyde i skat.” og fortsætter med at understrege, at ansvaret for den korrekte anvendelse i høj grad hviler på kommunen fordi: ”Hvis man bringer det så langt ud hvor man ikke har noget mindstemål [for kontrollen], så vender det som en boomerang over for kommunen og det offentlige”.*

### **Sikkerhedsspørgsmålet må løses**

Diskussionen blandt deltagerne omkring sikkerheden og især usikkerheden i teknologien var præget af, at de fleste deltagere havde en begrænset viden om dette. Deltagerne understregede dog, at deres lyst til at afgive personlige oplysninger til kommunen hænger nøje sammen med, at sikkerheden skulle være ”i orden”. Uden at deltagerne dog kunne definere, hvem der skulle blåstemple denne sikkerhed.

Hvad angår tilliden til teknologien var der, som man kunne forvente, meget delte meninger mellem entusiaster og ikke-entusiaster.

Blandt ikke-entusiasterne var usikkerheden og mistilliden til teknologien ret stor. Flere af deltagerne refererede i den forbindelse til mediernes sensationelle behandlinger af hacker-sager, når de skulle formulere deres mistillid mere konkret.

Denne skepsis over for teknologien blandt ikke-entusiasterne blev opfattet som noget, der hænger sammen med et begrænset kendskab til Internettet. For at uddybe det pointerede en af deltagerne: *”det er den der manglende kendskab til tingene, som gør, at man har sådan en modvilje, tror jeg. Efter sikkerhed, så er det manglende kendskab til tingene, der gør, at man har en vis afstand til det”*, og bliver hurtigt suppleret af en optimistisk ikke-entusiast: *”jeg tror det da, hvis man så havde haft det i en måned, og prøvet at se, hvad der egentlig foregik, så havde vi nok også fået et helt andet syn på det.”* Nogle ikke-entusiaster mener altså, at deres modvilje skyldes manglende kendskab. Dette gjaldt dog ikke alle. En enkelt erklærede således, at han under ingen omstændigheder ville lægge sit cpr-nummer ud på internettet. Han arbejdede med internet til dagligt og mente, at sikkerhedsforholdene aldrig ville blive i orden.

Har man ikke så stor viden om teknologien kan man, ifølge ikke-entusiasterne, let få den følelse, som en af deltagerne udtrykker: *”Jeg har det sådan, at jeg synes, at jeg sender det ud i det store intet. Når jeg sender noget på et internt system, jamen så er det kun der [det kan læses].”*

Gruppen af ikke-entusiasterne er således delt mellem dem, der er stærkt bekymret over en eventuelt 3. parts uautoriserede adgang til deres oplysning, og dem, der er ubekymrede. En fra denne gruppe mente for eksempel: *”... de der oplysninger, (er) for mig, ganske harmløse, så det er jeg sådan set ligeglad med, om en tredjemand får fat i.”* og fortsætter: *”Som almindeligt menneske så har jeg sgu ikke meget at skjule. Hvis der er*

*nogen, der synes, det er sjovt at se hvad jeg tjener - ja så skal de da have lov til det.” Han understreger dog også, at teknologien har et minus: ”For dem der har noget at skjule så er det et problem, så vil man nok ikke gøre det - men er man ligeglad og siger: ‘at de kan ikke bruge mig til noget’ så kan det være hip-som-hap. Hvad skal de kunne stjæle fra mig ? At de får at vide, at jeg har to børn, og at min læge det er ham her dernede?”*

Deltagerne skelnede generelt under interviewene mellem, hvad man kan kalde personlige oplysninger og fortrolige oplysninger. Som det ovenstående citat viser, var bekymringen omkring sikkerheden for personlige oplysninger såsom løn, skat, ægteskabelige status, antal børn osv. begrænset. Ikke at deltagerne ønskede at disse skulle offentliggøres, men snarere, at dem kunne kommunen godt få uhindret adgang til. Deltagerne var til gengæld bekymrede over adgangen til de mere fortrolige og følsomme oplysninger og nævnte her oplysninger såsom evt. fjernelse af børn fra hjemmet, straffeattester eller oplysninger omkring psykiatriske indlæggelser / behandlinger.

Særligt ikke-entusiastene fokuserede på en række af de risici, som teknologien frembringer, og ønskede generelt muligheden for at vælge teknologien fra i den forstand, at man som borger kunne undgå at anvende selvbetjening i det hele taget.

Eller som det summeres op fra en af deltagerne: *”Selvfølgelig er der nogen mennesker, der helst vil undvære denne risiko - det må man så acceptere. Det skal ikke være sådan, at man hiver det hele ned over ørene på folk og siger ‘det skal være sådan’. Det må være op til folk selv, om de vil være med på den eller ikke være med på den.”*

Også på dette område er deltagerne altså plaget af den ambivalens mellem nytte og risiko, der findes på mange områder i det moderne samfund. Ikke-entusiastene ser, som tidligere nævnt, primært de risici, der ligger i teknologien B mens entusiastene ønsker nytten og forudsætter eventuelle problemer med sikkerheden løst inden for en overskuelig fremtid.

Netop entusiastene debatterede under interviewene slet ikke i samme grad sikkerhedsproblematikken, men var i højere grad præget af den pragmatiske ubekymrethed der kendetegnede forholdet til kommunen for begge segmenter. Entusiastene var opmærksomme på sikkerhedsspørgsmålet, men ønskede samtidig at fortsætte med udbygning af mulighederne, da man regnede med, at problemet ville løse sig selv inden for få år. Deres tilgang var udtryk af: *”den positive indgang jeg har til dette her - jeg ser det som en mulighed til at gøre ting nemmere, så selvfølgelig er der nogle sikkerhedsmæssige spørgsmål, men dem er jeg ikke så afklaret i forhold til.”*

### **Kommunen må ikke overdrage persondata til uvedkommende.**

I debatten om informationsteknologi inden for det offentlige er spørgsmålet, om kommunen kan lade en eventuel 3. part få adgang til visse af borgernes oplysninger, meget aktuelt. En sådan overdragelse af data kan både ske med henblik på forskning eller til kommercielle interesser. I forbindelse med interviewene blev deltagerne dog kun spurgt om deres holdning til, at kommunen eventuelt solgte data, uden at interviewererne specificerede disse data nærmere.

I den forbindelse var både entusiaster og skeptikere meget enige og begge grupper af deltagere var af den opfattelse, at mens kommunen er en overvejende venligsinde samarbejdspartner, så er en eventuel 3. part noget, som man betragter med stor skepsis.

Hvis man forestiller sig, at persondata tilhører den enkelte borger, må dette vel også indbære, at det kun er vedkommende borger, som kan give tilladelse til videresalg eller anden anvendelse af disse data.

### **Adgang, frit valg og lighed**

Mange af de spørgsmål, der blev stillet til deltagerne under interviewene, handlede om, hvordan de selv stod i forhold til blandt andet anvendelse af teknologien, afgivelse af oplysninger over Internettet og forholdet til kommunen. I forbindelse med de fleste af disse diskussioner er deltagerne, i det omfang de ikke selv bragte det op, blevet stillet spørgsmålet om hvilke konsekvenser teknologien har for dem, der ikke anvender den.

Den generelle lidt bekymrede holdning hos deltagerne var, med det udgangspunkt, at satser det offentlige inden for den nærmeste fremtid ensidigt på selvbetjeningsløsninger, er der en reel risiko for, at det vil medvirke til at uddybe eksisterende sociale skel. Dette vil især ske, hvis kommunerne undlader at supplere teknologien med tilbud om uddannelse og oplysning

Det handler i den forbindelse ikke udelukkende om adgangen til et antal maskiner på det lokale bibliotek, men derimod om, at man så indførelsen af teknologi som endnu en faktor, der var med til at øge risikoen for at blive "sat af". Hvor det offentlige i dag i princippet er en garant for lige behandling uanset indkomst, alder eller social status, frygtede nogle af deltagerne, at internet-selvbetjening i realiteten ville gøre op med dette princip.

Ikke at deltagerne frygtede, at det offentlige bevidst ville gøre forskel på borgerne, men derimod, at det kunne blive resultatet på grund af teknologiens nuværende stade og udformning. Det skabte en reel bekymring for, at borgere, der ikke havde det store kendskab til anvendelsen af teknologien, ville gå glip af centrale informationer, samt det at Internettet som tekstbaseret medie effektivt hæmmer eller udelukker den del af befolkningen, der har svært ved at læse og skrive.

Derfor viste interviewene, at deltagerne var moderat bekymrede over problemstillingen med fysisk adgang, men at de havde en række mere overordnede bekymringer centreret omkring teknologi, ansvar og ulighed.

Overordnet set kan deltageres overvejelser og diskussioner samles i fire hovedpointer:

- Hvorvidt man bruger IT eller ej beror først og fremmest på et bevidst til- og fravalg, der hænger sammen med alder og oplevet nytte.
- Kommunen bør have et væsentligt ansvar for, at alle borgere har reel adgang - især hvis kommunen ønsker at satse på selvbetjening. Denne reelle adgang var både i fysisk og kompetencemæssig forstand.
- Samtlige deltagere ønskede, at den personlige betjening skal opretholdes af både personlige og sociale hensyn.
- Deltagerne var dog generelt bekymrede over, at teknologien ville uddybe de allerede eksisterende sociale skel i samfundet.

Med de udgangspunkter kan man opsummere, at deltagerne havde en række krav, der handlede om, at kommunens planer skulle indeholde følgende elementer:

- Frivillighed
- Ligeværdighed
- At kommunen tager ansvar
- Frivillighed som en grundsten
- Frivillighed handler om, at deltagerne ikke ville føle sig presset til at anvende Internettet til selvbetjening.

Blandt ikke-entusiasterne var bekymringen for, at store dele af befolkningen ville miste en række informationer meget mærkbar og gik blandt andet på, at: *"Man kan finde mange ting. Der er mange informationer, man ikke vil få, hvis ikke man har Internet."* - som en deltager udtrykte det. Og en anden deltager berettede om, at hun følte sig presset til at anvende Internettet, da det kun var her, hun kunne finde stillingsopslag fra kommunen. For ikke-entusiasterne var det dermed en reel og aktuel frygt, at teknologiens udbredelse vil betyde en skævvridning mellem de borgere der anvender Internettet og dem, der ikke gør.

Presset til at anvende teknologien opleves særligt hos ikke-entusiasterne, hvor det udløste en betragtelig irritation: *"Jeg er sådan en lille smule modstander af det - ikke decideret af det der teknologi, fordi jeg synes det er utroligt spændende - men hver gang der kommer et eller andet ud - selv i fjernsynet - så kan man i øvrigt spørge via e-mail og Internet, der kan man få yderligere oplysninger. Det er ligesom om de forventer alle borgere har det, og det synes jeg er lidt groft"*.

Blandt entusiasterne var man også opmærksom på problemet og understregede derfor at: *"hvis man fra kommunens side vil satse på det. Så skal man altså også bruge kræfter på at informere folk om, hvad kan det bruges til, og hvad er fordelene ved det? Så skal man altså også vide noget om, at man kan sidde hjemmefra, så kan man sidde og kigge ned i biblioteket, om de har den og den bog hjemme. Man kan dit og dat, og man kan gå ind på alle mulige ting og sager. Og jo mere man føler man kan bruge det til, jo smartere synes man jo det er"*. Det er altså centralt, at kommunen anvender ressourcer på at oplyse om mulighederne samtidigt med at kommunen: *"skal acceptere, at en eller anden procentdel vil bruge meget og andre vil ikke [...] Det må være ligeværdigt."*

At deltagerne både mente, at udviklingen ikke direkte går i retning af et teknologisk A- og B-hold, men samtidig mente, at udviklingen rummede mulighed for udviklingen af et egentligt B-hold, bestående af primært ældre borgere, kan virke modstridende.

Deltagerne fandt dog ikke deres position usammenhængende, men påpegede at mens de fleste børn, efter deres opfattelse, i dag bliver vænnet til teknologien i skolen, var der mange specielt ældre, der ikke fandt IT hverken nyttigt eller nødvendigt. Dette var ifølge deltagerne ikke et særskilt problem, medmindre kommunen begyndte at nedprioritere den personlige betjening. En udviklingsvej som samtlige deltagere tog afstand fra.

At anvendelsen af IT formelt er frivillig betød dog ikke, at deltagerne ikke havde en række meget konkrete bekymringer.

### **Ligeværdighed, så teknologien ikke skaber skel**

Deltagerne erkendte, at man sandsynligvis aldrig ville få samtlige borgere med, og mente derfor, at det var vigtigt, at det var ligeværdigt, uanset om man anvendte personlig eller elektronisk betjening. De fleste deltagere mente desuden, at det primært ville være

de ældre borgere, der ikke ville benytte teknologien, men var anderledes optimistiske angående de kommende generationer.

Både entusiaster og ikke-entusiaster mente at: ”[...] *Det er de unge mennesker, vi skal satse på fremover, men vi skal sørme også huske, at vi andre ældre, vi skal også have en betjening. Og der er nok ikke ret mange ældre, der nogensinde vil rigtigt finde ud af at bruge Internettet - det tror jeg ikke på.*” Deltagerne mente endvidere, at forskellene i kendskabet til teknologien ville udligne sig selv, fordi: ”*Børn har jo adgang til computere på skoler og biblioteker, de har jo mulighederne - hvis de vil*”, og en anden deltager supplerede ”*Så om 50 år er det skel der forhåbentligt, eller rettere formodentligt, ikke. Der har de jo lært det [at anvende teknologien], eller fået det ind med modermælken.*”

Stillet over for Farum Kommunes uddeling af computere til alle skolesøgende børn i kommunen er samtlige deltagere meget skeptiske. Det er ikke mindst fordi at: ”[...] jeg tror slet ikke, der er problemer med den opvoksende generation som sådan, og så var det da bedre at have nogle computere stående på kommunen, og så kunne de sekretærer, der ikke har noget at bestille levere service til, at man kunne komme og udfylde det der og få den hjælp man skulle have [...] Dem der interesserer sig for det, de køber det selv, og hvorfor skal de have en ekstra computer? Det er også nede i pris, så det er jo ikke nogen kæmpe udgift”. Dog fremhæver enkelte deltagere, at det nødvendige hardware stadig er en betragtelig udgift og at: ”det er ikke alle, der lige har mulighed for det. Vi har nogle grupper, som ikke har mulighederne for at sætte de der mange tusinde i det.”

Med hensyn til om teknologien kan være med til at skabe skel i befolkningen, var deltagerne bekymrede. Deltagerne mente dog generelt, at på den ene side er anvendelsen af teknologien i høj grad resultatet af et bevidst valg (og fravalg). Men på den anden side følte de sig delvist presset til at vælge at anvende og investere i teknologien. Flere af deltagerne nævnte således, at de havde gjort det af hensyn til børnene.

Deltagerne havde desuden den formodning, at de sociale skel kan blive forstærkede af teknologiens udbredelse: ”Det kan godt ske, at det kan køre parallelt med alle mulige andre måder at kommunikere på, men jeg tror ikke, det er det store fremskridt, hvis man går over på Nettet - jeg tror det ville blive sådan, at nogle er gode til det at formulere sig rent mundtligt [...] altså forskellen [på folk] er mindre, når vi snakker mundtlig kommunikation i forhold til den skrevne.”

I sidste ende frygter deltagerne, at uden en indsats fra det offentlige vil udviklingen af teknologien betyde at: ”[...] det er stadig mest de velformulerede, der deltager, for uanset hvad man gør, så hvis ikke man er god til at skrive, så åbner man sig ikke på det område.”

### **Forventningerne til kommunens ansvar**

Ud over at kræve at der ikke må opstå eller uddybes skel i samfundet, ønskede deltagerne en aktiv kommunal indsats for at sikre en lige adgang for alle borgere.

Deltagerne mente alle, at hvis kommunen ønskede at satse på digital selvbetjening, så havde kommunen også en forpligtigelse til at skaffe om ikke alle så, så mange som muligt en reel adgang. I den forbindelse identificerede deltagerne fem områder, hvor kommunen ifølge dem skulle gøre en indsats. Det handlede om at sikre reel adgang:

- Fysisk adgang - alle, som ønsker det, skal have adgang til computer med netadgang
- Brugervenlighed
- Rimelig pris - f.eks. med lavere lokaltakster
- Mulighed for uddannelse, erhvervelse af IT-kompetance

- Den digitale forvaltning er åben, når borgerne har brug for det
- Kendskab: oplysning og information om kommunens tilbud

Den fysiske adgang handler blandt andet om antallet af offentlige maskiner på biblioteket, en løsning som samtlige deltagere understregede var en grundlæggende forudsætning.. Flere foreslog desuden, at der blev placeret internet cafeer eller lignende rundt omkring i Holstebros kvarterer.

Priselementet handler om, at flere af deltagerne mente, at kommunen burde arbejde for at skaffe lavere lokaltakster, for som en af entusiastene sagde: *"Jeg synes egentligt også, det er for dyrt, i hvert fald hvis det skal ende med, at vi skal bruge det til at 'aflaste' kommunen og os selv. Så bør man på en eller anden måde få prisen ned."*

Mulighed for uddannelse og erhvervelse af IT-kompetence handlede for deltagerne om, at kommunen var med til at formidle uddannelse i teknologien. Her nævnte nogle deltagere muligheden for skabe et samarbejde med det lokale fritidsliv, sådan at: *"hvis man nu står og ikke kender nogen der skal med på kurset, så kan det godt være, der er nogle der siger: "nå men, så vil de helst ikke", så det tror jeg også: hvis man så kender dem fra idrætsforeningen i forvejen, så tror jeg da sagtens, man kan samle folk."*

Oplysning og informationsarbejde om kommunens service handler om, som det blev bemærket af mange deltagere, at kendskabet til eksisterende muligheder er meget begrænset. F.eks. kendte kun få deltagere til kommunens hjemmeside. Af disse havde de fleste besøgt den i forbindelse med et konkret spørgsmål, som de troede, de måske kunne få besvaret ved at anvende Internettet. Det var derfor deltagernes klare ønske, at kommunen skulle anvende ressourcer på at få indarbejdet hjemmesiden og dens kommende muligheder blandt borgerne.

Bortset fra disse ønsker, som skal sikre reel adgang til kommunens informationstjenester til alle, understregede borgerne at det bør være muligt at vælge frit, hvad slags betjening man ønsker, både af hensyn til den sociale solidaritet - og af hensyn til individuelle grænser for på hvilke områder, man ønsker selvbetjening. Derfor ønsker borgerne:

- Frit valg mellem elektronisk service og personlig betjening
- Ligestilling mellem elektronisk service og personlige betjening
- Elektronisk borgerservice må ikke medvirke til øget social ulighed
- I en overgangsperiode gøres en særlig indsats overfor "IT-fremmede" grupper: ældre, økonomisk mindrebemidlede, indvandrere, særlige grupper(f.eks. læse, skrivebesværede)

De alternative muligheder for service handler om, at den skal kunne finde sted både over Internettet og ved personligt fremmøde - eller som det blev præciseret: *"Jamen, det er så lidt det samme som med banken. Min bank har stadigvæk åbent på de der al-*



*mindelige åbningstider, som de altid har haft. De har bare lidt færre skranke til betjening B de gamle kunder kan da stadigvæk gå der ned [...] Det er den der både og løsning, som vel egentlig er nødvendig her.”*

## **Mennesker eller IT**

Et centralt spørgsmål til deltagerne i samtlige cases, hvad enten det drejede sig om demokrati eller udfyldelse af blanketter, var, om de ville anvende de muligheder, der blev præsenteret i videoen. De fleste deltagere var i den forbindelse positive over for mulighederne, men var samtidig lidt eftertænksomme over for, hvad en øget anvendelse af elektronisk selvbetjening og IT generelt ville medføre på både det personlige og samfundsmæssige plan.

Hvornår og hvor man kan anvende Internettet til selvbetjening, og hvornår man har behov for personlig betjening er et centralt og vanskeligt spørgsmål. Overordnet var deltagernes holdning til dette spørgsmål, at muligheden for at udfylde blanketter og foretage andre ”rutine-opgaver” over Internettet er populært, men at:

- Der skal stadig være mulighed for at få personlig betjening
- Internettet kan være en god kilde til information, men kan ikke stå alene
- Anvendelsen af Internettet kan true opbakningen til fællesskabet ved at fremme meget forbrugeristiske holdninger til den offentlige service
- Internettet kan betyde, at afstanden mellem mennesker øges.

Internettet giver gode muligheder for service, men den personlige betjening skal være til stede

Generelt havde deltagerne svært ved at definere nogle klare grænser for hvornår de ønskede personlig betjening hhv. selvbetjening. Bekymringen gik især på, at: *”Hvis du er i tvivl, så får du bare information [fra Internettet], men kan du så finde ud af, hvad der er den bedste løsning for dig?”* - altså om man ved anvendelsen af selvbetjening ville have adgang til samme viden og vejledning som ved personlig betjening.

For deltagerne var ønsket om en personlig betjening ikke overraskende, når det var: *”sådan nogle sociale sager, hvor det er lidt mere kompliceret. Hvis det bliver meget kompliceret, og der måske skal en advokat med i det, så tror jeg ikke selv, man skal sidde og surfe rundt i det. Så skal man nok have noget personlig hjælp. [Men] det er sådan lidt ovre i småtingsafdelingen. Hvis man får instruktioner i, hvordan man skal gøre det, så kan man godt selv finde ud af det.”*

Generelt mener deltagerne at: *”hvor der er personer involveret, hvor der er brug for vejledning - der skal man have muligheden for personlig betjening [...] men sådan noget med flytning og boligsikring, der er nogle helt faste regler, og dem kan man ikke ændre på ved at komme ned og snakke med kommunen - har man brug for at snakke så er det fint at muligheden den er der, men ellers kan man lige så godt selv udfylde nogle*

*rubrikker i et skema på Nettet.*”

Hvad angår andre områder er deltagerne skeptiske over for udelukkende at bruge Internettet som grundlagt i forbindelse med f.eks. valg af f.eks. børneinstitution, som en af deltagerne beskriver: *”Vi har valgt børnehaven til vores ældste datter. Og det er et spørgsmål om at besøge børnehaven, og sige: hvordan er stemningen her? Er det et godt sted eller ej? Det kan man jo ikke se på Internettet.”* deltageren fortsætter dog med at understrege at: *”men derfor kan man da godt vælge...når vi så har været ude og kigge, vil jeg da gerne kunne klikke mig ind på nettet, og så sige det er der vi gerne vil have hende skrevet op. Det er sådan en kombination.”* Interviewpersonerne ønsker dermed at følge det handlemønster, hvor man anvender Internettet til at afsøge muligheder, dernæst undersøger man forholdene i virkeligheden og til sidst betjener man sig selv på Internettet B mens der hele tiden er mulighed for at modtage personlig betjening.

### **Teknologien kan medvirke til at fremme forbrugerismen**

Der var blandt nogle deltagere en angst for, at teknologien betyder en samfundsmæssig udvikling mod ansvarsløshed og egoisme. Specielt muligheden for frie valg i forbindelse med selvbetjening over Internettet blev skeptisk modtaget blandt deltagerne. En deltager mente at: *”Det er klart nok, at det næste problem bliver det der med, at det hele er så individuelt. At du er borgeren i kommunen - og det er dit liv. Det fælles - det kan også være det går tabt i det her.”* Det blev suppleret af en anden entusiast, der frygtede at: *”På en eller anden måde kommer du også let til at miste solidariteten. Det kommer til at blive meget målrettet: Jeg vil bare have det bedste.[...]”* og hun fortsætter: *”Det vil da koste borgerne en masse penge, vi bliver da nødt til at bruge alle de skoler vi har, vi kan ikke bare bygge superskoler [...], og vi kan ikke alle sammen blive indlagt på Skejby sygehus, fordi de har de bedste læger, der er også nogle der er nødt til at bruge Holstebro.”*

Også muligheden for at anvende f.eks. et pointsystem til at bedømme kommunens institutioner nemt på nettet, afviser deltagerne. Begrundelsen er, at deltagerne ikke mener, at sådan en karaktergivning kan bruges til noget nyttigt. Deltagernes modstand mod at bruge internettet til den type borgerinformation hænger sammen med bekymring for, at teknologien kan komme til at støtte en udvikling, hvor borgernes rolle som borgere, der har et ansvar for at ændre på forhold, som de ikke synes om, ændres i retning af en rolle som forbrugere, der blot går videre til næste tilbud, hvis de har råd.

Enkelte ikke-entusiaster blandt deltagerne mente desuden, at de muligheder for at få teknologien til at klare mange rutineopgaver kunne udvikle sig til ansvarsløshed: *”[...] jeg synes, den enkelte borger må selv være så bevidst om sådan nogle ting, så de selv melder hvis der er nogle ændringer i forhold til både skat og boligsikring og varmetilskud og alle de der ting. Det må den enkelte borger altså saft suse mig selv melde, det kan ikke være meningen at kommunen skal sidde og være barnepige for det.”*

### **Afstanden mellem mennesker øges**

Andre ikke-entusiaster var bekymret over, om teknologien skaber afstand mellem mennesker, fordi de følte: *”Der er ingen, der snakker mere - de sidder og taler med compu-*

teren,” og var i den forbindelse også bekymret over, hvad de oplevede som børns overforbrug af bla. computerspil.

Generelt var ikke-entusiasterne skeptiske over for muligheden for at kommunikere personligt over internettet, fordi som en af dem sagde: *”Når jeg tænker på brug af tid og på kommunikation, så oplever jeg at have en rarere kommunikation ved at høre stemmen. Også i stedet for at skulle bruge tid til - tid er også en ressource.”*. De opfattede dermed også teknologien som en væsentlig tidsrøver.

Stillet over for spørgsmålet om teknologien skaber mere eller mindre kontakt mellem mennesker, var det tydeligt at se forskel på grupper af ikke-entusiaster og entusiaster. Ikke-entusiasterne mente, at der generelt ville blive mindre personlig kontakt og, at: *”[...] mange der så har den der uforpligtende kontakt via Internettet ved at chatte.”* Og understreger at hans mening er at: *”[det] at sidde og chatte med en i Botswana - det får du ikke nogen social kontakt ud af.”*. Kontakten er ifølge ikke-entusiasterne også mere overfladisk i den forstand at: *”Det er jo en dejlig uforpligtende kontakt man har på Internettet, men kan jo slukke på knappen, når man synes, at man kommer for nær hinanden.”*. Ikke-entusiasterne havde for størstedelens vedkommende ikke prøvet at anvende Internettet til denne form for kontakt, og fandt det ikke attraktivt.

Over for denne holdning var der en af entusiasterne, der jævnligt anvendte Internettet til bl.a. chat og fortalte om et web-bekendtskab hvor, som hun udtrykker det, at: *”jeg tror næsten han ved mere om mig, end nogle af de tætteste venner der bor her i byen.”* En af ikke-entusiasterne mener dog også, at Internettet kan betyde at: *”folk ville også kunne komme til at tale med hinanden [over Internettet] og hjælpe hinanden den vej. Jeg kan da godt forstå, at der er folk der har behov for at høre andres mening om ting og sager,”* og tilføjer, at prisen også her er en bekymring: *”Men man gør det nok ikke så meget, fordi det koster hver gang man går på.”*

## **Magt, demokrati og IT**

Anvendelsen af Internettet giver kommunen mulighed for at få mange af borgerne i tale - samtidig med, at det giver samme borgere mulighed for at gå i dialog med kommunen. Denne dialogform, som teknologien kan lægge op til, har fået flere til at hævde, at Internettet kan være med til at få flere til at deltage i den demokratiske proces. Deltagerne i interviewene var dog generelt noget forbeholdne over for denne mulighed.

Baggrunden for denne skepsis kan dog skyldes, at ingen af deltagerne havde prøvet, at anvende et Internetbaseret debatforum. Desuden kan det også skyldes, at der i case 3 i videoen blev lagt megen vægt på mulighederne for debat og afstemning B og måske mindre på de mere uformelle elementer af demokratiet såsom åbenhed, gennemsigtige, adgang til relevant information, eller med andre ord de processer, der leder frem til meningsdannelse og beslutninger.

Med det i baghovedet giver det mening at betragte deltagerne som afvisende over for, hvad man kan betegne som demokratiets konkrete elementer såsom debat og afstem-

ninger, hvis man samtidig ser deltagerne som åbne over for den demokratisering der ligger i muligheder for øget åbenhed og gennemsigtighed. Udnyttes de muligheder korrekt kan Internettet være medvirkende til udviklingen af demokratiske identiteter og dermed være en indirekte styrkelse af det formelle demokrati.

Samler man dermed deltagernes betragtninger om demokrati og IT kan man sige, at det for deltagerne særligt handlede om at undgå risici for *forfladigelse* og *tidspres* og tværtimod udnytte mulighederne for *åbenhed* og *indflydelse* på anvendelsen af IT.

### **Forfladigelse**

Som nævnt var deltagerne noget forbeholdne over for mulighederne for at deltage i web-debatter og afstemninger, som kommunen iværksætter. Denne fælles skepsis var blandt andet baseret på, at man på den ene side mente, at helheden ville gå tabt i forhold til nu, hvor: *”Vi lever i et repræsentativt demokrati, hvor nogle mennesker er sat til at forvalte og træffe - ind imellem - nogle upopulære beslutninger, hvor man skal se billedet i sin helhed. Hvis vi skulle sidde her, lige som når man spiller Matador, så i aften skal vi spille kommune. Så sidder vi her og trykker på en knap - og siger ja eller nej, til noget, som der ikke er rygdækning for.”*

På den anden side var deltagerne også bekymret for, om f.eks. debat og vejledende afstemninger ville betyde, at politikerne kunne glide af på ansvaret. Deltagerne stod fast på at: *”man har valgt politikerne til at tage de der beslutninger, og så kan man skælde ud på dem. Det tror jeg, man skal holde fast i, fordi ellers bilder man sig selv ind...det kan også bliver legitimt for politikerne at sige: jamen nu har folk jo bestemt det her - hvis de kan lide det. Så siger de: Det er vores legitimitet. De kan glide af på ansvaret. Altså man har et politisk ansvar, og det må man stå ved.”* og understreger, at problemet er at: *”det hele bliver for simpelt. Man gør den demokratiske proces alt for simpel, det synes jeg er et problem. Alt hvad der kan være simpelt, gøre min hverdag nemmere - rent praktisk, det er fint. Men den demokratiske proces skal man ikke simplificere.”*

Som det er fremgået, har deltagerne generelt stor tillid til både embedsmænds og politikeres almindelige hæderlighed. Til gengæld har de en meget ringe tillid til, at kommunen (i hvert fald når det gælder politikerne) vil gå i dialog med borgerne, at de vil være med til en netdebat, at de vil komme ud og gå i snak med folket. De mente ikke, at politikerne ville prioritere debat med borgerne tilstrækkeligt til, at der kunne komme noget seriøst ud af det. Tværtimod var de bange for, at der ville komme så mange useriøse indlæg fra borgere, at det kunne blive umuligt for politikere (og deres embedsmænd) at forholde sig til.

En anden form for mistillid var også på spil. Den handler om, at man skal være på vagt, når politikere og embedsmænd tilbyder debat og indflydelse: at det ikke er en skindebat, en hvor beslutninger er truffet i forvejen.

### **Debatten ses som en besværlig tidsrøver**

Når næsten samtlige deltagere umiddelbart ikke ønsker at deltage i en kommunal webdebat, hænger det ikke mindst sammen med, at debatten bliver betragtet som en stor

tidsrøver: ”Jeg kunne godt forestille mig en eller anden stor mærkesag, som alle var interesseret i, og som havde stor betydning for byen. At man kunne blive opildnet til at deltage i det, og måske sige: her skulle man stemme, og retter man sig efter det. Men gang på gang at skulle sætte sig ind i sådan noget. Det ville jeg slet ikke, hverken... der vil jeg også sige, der har jeg valgt nogle politikere, så må det så være så godt, som det kan være. Så meget tid kan jeg slet ikke investere i det. Ellers er det jo heller ikke noget værd, vel? Hvis ikke du sætter dig ind i problemet, og bare går hen og sætter dit kryds - det er da noget forfærdeligt noget.”

Og hvor flere af de andre services blev betragtet som nemme at gå til, betragtes muligheden for en web-debat desuden som en potentiel besværlig proces: ”altså det kommer jo også an på, hvordan det bliver sendt ud til folk. Hvis det bliver alt for besværligt at gå ind og finde de ting, du interessere dig for, så vil man ikke gøre det - det tror jeg ikke.”. Det betyder, at deltagerne mener, at: ”Der kommer ingen revolution på det her område, folks tilvænning til den slags, det tager tid [...] der går 10 - 15 - 20 år inden sådan noget kører. Men det er klart, at det skal startes, og jeg synes altså ikke, man skal bremse det - men man skal selvfølgelig tage nogle små skridt ad gangen.” Nogle af deltagerne indvendinger virker dermed mindre principielle, og det handler tilsyneladende, ifølge deltagerne selv, om at teknologien skal have lov at slå igennem på også dette område.

### **Fremtidige muligheder**

Med alle disse reservationer i baghovedet finder særligt entusiastene dog, at det er en række muligheder, hvor det fremhæves at: ”Det der er spændende, det er jo den direkte kontakt (dialog), og jeg tror mange gange, man bliver påvirket af hinandens udsagn, som nu her ikke også?”. Men for at en web-debat kan blive en succes, mener entusiastene, at det skal være en vedkommende debat: ”Hvis det er vedkommende, som der også bliver sagt, så kommer de til det. Det der med forældrene det er vedkommende for dem - så kommer de. Men hvis man laver debatten for debattens skyld, så kommer de ikke.”. F.eks. kunne det handle om en given børneinstitutions prioriteringer: ” - fordi som forældre er du meget engageret i dine børn, der vil du gerne være med, måske oftere være med i en debat som er meget målrettet i stedet for den der bredere debat.”

I det lys anfører en anden deltager bliver man nødt til at: ”[...] se på politik på landsplan, hvis man skal bruge det. For i kommunen, der bliver det nok kun den lille gruppe et bestemt spørgsmål kommer til at vedrøre, der bliver aktive.” - i hvert fald indtil Internettet er mere udbredt understreger deltagerne.

### **Åbenhed som demokrati**

Mens demokrati og debat på nettet ikke lige netop var deltagerne kop te, så betragtede de Internettet som en mulighed for at rokke ved styrkeforholdet mellem borgere og kommune. Samtlige deltagere så specielt borgerkontoen som det redskab, der kunne hjælpe dem på vej: ”Det gode er, at jeg kan gå ind og se, hvad de har om mig. Det kan jeg godt lide . Fordi så kan jeg se, om der er noget, de skal rette eller ej - om det er de rigtige oplysninger, de har nu, det ved jeg ikke.”. En anonymiseret adgang via Internettet til borgernes egne data kunne også modvirke den tendens som en anden deltager

beskriver, hvor hun: *”tror mange har svært, ved selv at og gå ned og bede om det, og der tror jeg måske det kunne være en løsning for nogle mennesker, at man kunne trække sine egne oplysninger over Internettet.”*

En anden af deltagerne tilføjede under interviewene, at det ikke kun er forholdet mellem borgerne og kommunen, der potentielt bliver ændrede på grund af den nemme adgang til information. Som f.eks. praktiserende læge bliver man hurtigt: *”enormt sårbar, for pludselig ligger al information [på computeren], plus at jeg synes, vores patienter bliver mere krævende. De ved, man har elektronisk overførte laboratoriedata samme dag, og alting kan gå meget hurtigere”*.

Informationstjenester kan medvirke til øget indsigt og ansvarsfølelse hos borgerne og dermed styrke demokratiet. Derfor ønsker borgerne:

- brugervenlig og overskuelig information
- information er målrettet efter behov
- information, som giver indsigt om institutioner og andre lokale forhold
- information, som medvirker til at bringe borgere sammen om fælles interesser
- ikke tidsrøvende informationsbombardement
- ikke afstemninger på internet: ikke forsimpning af demokratiet
- ikke benchmarking: ikke overfladisk brugerinformation, som kan øge forbrugerrisikoen blandt borgerne

## Lokalt borgerpanel om IT

Selvom deltagerne var noget skeptiske over for at anvende teknologien til at afgøre politiske beslutninger, betød det ikke at de ikke ønskede at debattere anvendelsen og udformningen af teknologien. Deltagerne fandt i den forbindelse, at det var en interessant mulighed at oprette et lokalt borgerpanel, som diskuterer kommunens informationstjenester.

### Interessen hos deltagerne

Spørgsmålet fik en lidt blandet modtagelse: to af grupperne (ikke-entusiast og blandet gruppet) mente, at et sådant panel ikke havde nogen fremtid for sig og en person antydede, at den manglende deltagelse i det lokale demokrati skyldes, at kommunen ikke seriøst vil have borgerne med i beslutningerne.

De øvrige tre grupper synes umiddelbart, at det kunne være en god ide. Ligesom Holstebro kommune som nævnt er positiv overfor ideen og ønsker at gå videre med den.

Vi har efter interviewene skrevet til interviewpersonerne og bedt om deres samtykke til, at vi sender en liste med navne på alle de interviewede til kommunen og til de interviewede selv. Samtlige har svaret positivt tilbage.

### Hvem skal være med i et panel?

Kommunen skal lægge strategi efter både dem, der "vil og kan" og især "...dem, der ikke bruger det. De skal jo ligesom opfordres til at komme med til det - eller de skal i hvert tilfælde have større tilbud om det og større mulighed - så tror jeg også, der er flere, der vil satse på det...og derfor skal man satse på begge grupper".

Borgerne mener altså, at det er vigtigt, at panelet er sammensat af borgere med forskellig baggrund og derfor også forskellige problemer og holdninger i relation til både borgerservice og IT og internet. En ikke-entusiast var dog stadig lidt tilbageholdende:

*"Jeg ved ikke rigtigt, om ikke det skal være nogen, der har lidt mere indblik i det, end jeg har, hvis det virkelig skal være noget, der skal give noget tilbage til dem, som skal udvikle det her."*

### Hvilke opgaver skal et borgerpanel arbejde med?

Panelet skal hjælpe kommunen med at tænke fremtidsstrategi på en måde, så der bliver et modspil til kommunen, hvor forvaltningen ellers nemt "ser lyset og så kører man bare derudad".

Herudover skal panelet medvirke til at:

- Øge kendskabet blandt borgerne om kommunens informationstiltag, den kommunale hjemmeside mv. Viden om de eksisterende muligheder for at få adgang til IT og internet og for at få uddannelse i at anvende det. Deltagerne mener, at kommunen kunne blive bedre til at markedsføre sine borgerservicetiltag, blandt

andet er der mange borgere, som ikke ved, at der findes en kommunal hjemmeside - og nogle af deltagerne vidste det heller ikke, før de blev spurgt om de kendte den i det spørgeskema, som vi udsendte sammen med invitationen til at deltage.

- Vurdere kommunens informationsindsats og her især vurdere den kommunale hjemmeside: uddele ros og ris, komme med forslag til forbedringer, som for eksempel en postkasse og bedre muligheder for at gøre opmærksom på fejl og mangler.
- Fortsætte diskussionen om nogle af de spørgsmål og problemer (sikkerhed og åbenhed, adgang, frit valg, deltagelse i demokrati m.v.) som blev diskuteret i løbet af fokusgruppeinterviewene, og som er tematiseret i denne rapport.
- Fortsætte diskussionen om nogle af de ideer og problemer, som blev rejst i løbet af interviewene, men som vi ikke havde tid til at komme nærmere ind på, f.eks. om hjemmesiden skal udvikles med e-mail til politikerne, samt:
  - bedre muligheder for dialog med forvaltningen
  - plads til selvhjælpsgrupper
  - mere inddragelse af handicappede

Panelet vil kunne rejse diskussion om nye forslag og problemstillinger - nye muligheder for anvendelse af IT og internet, som alle var enige om vil fortsætte med at dukke op.



## Bilag 4

### Deltagere i ekspertforum:

Birgit Jæger, Roskilde Universitetscenter  
Britta Andersen, Borgerservice, Holstebro Kommune  
Christian Friis, Roskilde Universitetscenter  
Elisabeth Lüders, Registertilsynet  
Estrid Oxlund, Holstebro Kommune  
Frans Storr-Hansen, Center for ligebehandling af handicappede  
Franz Erve, DetNet, Hillerød  
Frode Frederiksen, Viborg Amtsråd  
Henrik Buchwald, Kommunedata  
Jacob Rosenkrands, Ugebrevet Mandag Morgen (referent)  
Jens Blaamann, Told- og Skattestyrelsen  
Jens Hoff, Inst. for Statskundskab, Københavns Universitet  
Jens Holck-Christiansen  
Jens Petersen, Ringsted Kommune  
John Gøtze, Statskontoret, Stockholm  
Jonna Holmgaard, Ringsted Bibliotek  
Jytte Møller Kristensen, Kommunernes Landsforening  
Kristian Ahm Hansen, Spøttrup Kommune  
Martin Rømer Sørensen, Ringsted Byråd (V)  
Morten Falch, Center for Teleinformation, DTU  
Ole Cohen, Kommunernes Landsforening  
Per Prehn, Ringsted Kommune  
Per Ryesgård, Skat og borgerservice, Holstebro Kommune  
Peter Blume, Det Retsvidenskabelige Institut, KU  
Peter Sørensen, Kommunernes Landsforening  
Simon Hansen, Statens Information  
Steffen Stripp, PLS consult  
Sune Johansson, Syddansk Universitet, Odense  
Søren Borch, CONDIV  
Thomas Skousen, Fisher & Lorenz  
Troels Andersen, Forskningsministeriet

