

## **TEMA: Digital forvaltning**

- 3 Indledning  
*Jesper Schlæger*
- 5 The power of e-government: technical, discursive, human  
*Paul Henman*
- 14 Netværksstyring af e-government  
*Karl Löfgren*
- 23 Theoretical framework for analysing green web applications  
*Christian Elling Scheele*
- 36 Sagsbehandling i en digital virkelighed:  
Digitalisering, standardisering og individuelle hensyn  
*Matilde Høybye-Mortensen*

## **ARTIKLER**

- 45 Ombudsmandens personlige prægning af ombudsmandskontrollen  
*Michael Götze*
- 55 Mediernes formidling af meningsmålinger:  
Indholdsanalyse af folketingsvalg, 2005-2011  
*Erik Gahner Larsen & Simon Grundt Straubinger*

## **BØGER**

- 66 Boganmeldelser

## **ABSTRACTS**

- 70 Abstracts

## ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Lektor, ph.d., Christian F. Rostbøll,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet

## REDAKTION

Ulrik Pram Gad, Caroline Grøn, Simon Gravers Jacobsen,  
Asmus Leth Olsen, Tore Vincents Olsen, Jesper Schlæger,  
Jeppe Strandsbjerg, Kristian Walther.

## REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat Jacob Gerner Hariri,  
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

## PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
Gothersgade 137  
1123 København K  
Telefon 3913 5500  
Telefax 3913 5555  
e-mail: forlag@djoef.dk  
www.djoef-forlag.dk

## FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym refereedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

## TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten  
© 2012 POLITIK og forfattere.  
ISSN 1604 - 0058

## ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre)..... 400 kr.  
Institutioner..... 600 kr.  
Studerende..... 200 kr.  
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.  
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.  
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

## REDAKTION

Tidsskriftet Politik  
Christian F. Rostbøll  
Institut for Statskundskab  
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099  
1014 København K  
cr@ifs.ku.dk  
35323428  
Bøger til anmeldelse sendes til samme  
adresse, att. Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk)

# Indledning

Ansatte i den offentlige administration véd, hvor stor en rolle IT spiller i det daglige arbejde så vel som i udviklingen af strategier for fremtidens offentlige forvaltning. Men vi mangler ord for, hvad der foregår. Det er ikke fordi, der mangler modeord: E-government, enterprise architecture, e-dag, NemID, etc. Når det kommer til teorier om digitalisering, er det derimod mere begrænset, hvad vi har at gøre godt med.

Det er en af pointerne med POLITIKs temanummer at undersøge, hvordan man kan anvende samfundsvidenskabelige teorier til at opnå et klarere billede af offentlig IT. De nye digitale medier udvider på væsentlige måder mulighederne for social handlen. Men det sker ikke i et vakuum, hvor en given teknologis egenskaber entydigt afgør, hvordan den sociale virkelighed formes. Derimod sker det i et samspil mellem magt og teknologi, og i den sammenhæng er den menneskelige faktor væsentlig: IT undslipper ikke på nuværende tidspunkt interaktion med mennesker. Der er altid en mulighed for at ændre den måde, IT-implementering anvendes til at forandre forvaltningen på. Det viser Paul Henman i den første tema-artikel og illustrerer det med internationale eksempler.

I temaets anden artikel opstiller Karl Löfgren en teoretisk ramme, for at give et overblik over, hvordan staten i praksis forsøger at styre e-government på det strategiske niveau i Danmark og andre nordiske lande. I særlig grad er udvikling af digital forvaltning overladt til netværk af aktører, og det leder til en diskussion af statens muligheder for at metastyre disse netværk.

Christian Scheele analyserer de motivationer, der spilles på for at få borgere til at ændre adfærd i forhold til klimaproblemer. Hans artikel kommer frem til, at der i overraskende ringe omfang tænkes i den historiske institutionalismes tankebaner – at inkrementelle ændringer af adfærd ofte er lettere at gennemføre end revolutionære

ændringer. Derved er artiklen et glimrende eksempel på, hvordan i begejstring over de nye muligheder IT giver, ikke indtænkes den institutionelle kontekst teknologierne indlejres i. Det giver også et indblik i, hvordan nye idéer (som i dette tilfælde er en gammel idé, nemlig at stafhængighed betyder noget) kan give os mulighed for at tilpasse en trekant af teknologier, idéer, og institutioner med henblik på at optimere det offentliges anvendelse af IT. Konsekvensen er, at kommerciel systemudvikling bør understøttes af akademisk funderede analyser af den institutionelle baggrund for at forbedre mulighederne for succesfuld implementering.

Hvor de foregående artikler har drejet sig om, hvordan man bedst styrer digitalisering hvad enten det er på strategisk niveau med netværksstyring eller på et praktisk niveau i forhold til grønne net-applikationer, så bringer den sidste tema-artikel os til konsekvenserne af digitalisering. Matilde Høybye-Mortensen viser, hvordan digitale systemer bruges som styringsredskab og hvordan statens frontlinjemedarbejdere både indordner sig og samtidig finder fleksibilitet i kombinationen af standarder og digitale systemer. I artiklen ser vi, hvordan professionelle standarder kommer i spil, og at der er “commitment” til at levere offentlig service, som gør, at systemerne fungerer “på trods” af standarderne.

I artiklerne udenfor tema giver Gøtze et indblik i personlige elementer ombudsmandsrollen. Og Erik Gahner Larsen og Simon Grundt Straubinger analyserer, hvordan medierne præsenterer meningsmålinger.

God læselyst!

Jesper Schlæger, Temareda­ktør  
Associate Professor, Ph.D.,  
School of Public Administration,  
Sichuan University

▶ **TEMA**

# The power of e-government: technical, discursive, human

**Paul Henman**

Associate Professor of Social Policy, Ph.D., School of Social Work & Human Services, The University of Queensland, Australia. Email: p.henman@uq.edu.au

## Introduction<sup>1</sup>

There can be no doubting of the ubiquity of digital, electronic information and communication technologies (ICTs) in the daily conduct of affairs in most contemporary societies, especially the rich countries of the OECD. Electronic devices such as telephones, televisions, game machines, smart chip cards, computers and their interconnection to form the internet are now not only part of everyday life, but an essential component that enables our commercial, educational, recreational, social and political activities. Wireless mobility, coupled with GPS capabilities, has further enmeshed those devices into our activities while simultaneously extended what, where and when we enact.

As with all other spheres, governments have long made use of digital ICTs, sometimes as leaders and innovators and sometimes as laggard followers (Cortada 2008, Agar 2003). These technologies are now very much infused into all government operations from policy development, public administration and political processes. Despite this long history, academic interest in the use of electronic ICTs by the state was minimal and marginal until the popularisation of the internet in the late 1990s.<sup>2</sup> The term ‘**e-government**’ (also ‘electronic government’ and ‘digital government’) first occurs in 1999, and is often used to refer to online government activity through websites on the World Wide Web (Henman 2010: 34). However, given the complex entanglement of web technologies and processes with other electronic ICTs, such as desktop computers, LANs and mainframes, databases and digital telephony as part of a wider and longer co-evolution of ICTs and government, e-government is arguably better defined as *the use of electronic ICTs in the conduct and*

*practice of government*. This is the approach taken in this paper. Such a conceptualisation of e-government recognises that ‘e-government’ encompasses a very diverse and dynamic phenomenon, utilising myriad devices, both new and old, for a wide range of purposes. While innovative technological devices and processes capture the imagination and generate much publicity, it is a mistake to understand online government as a new dramatic *entrée* and revolution. It is instead a longer-term, dynamic evolution with continuities and discontinuities (Henman 2013).

The *problématique* of power has been a long-standing locus of examination in the study of government use of computers, other electronic ICTs and much earlier information technologies (Higgs 2004, Dudley 1991). Fundamental to much of this literature has been a consideration – sometimes optimistic, sometimes pessimistic – of what the newly emerging ICTs mean for the power of the state and correspondingly the power of ‘the people’. It is this *problématique* of the power of e-government that this essay explores.

The purpose of this article is to draw together different theoretical and empirical literatures to provide insights into the operation of power through, by and surrounding e-government. A key perspective of this essay is that the power of e-government is neither wholly an increase in state power nor an increase in freedom, but simultaneously both. Its operation is also complex with relays and interplays between the material, discursive and human dimensions of e-government. The paper discusses power vis-à-vis these three dimensions of e-government in turn. Before doing so, the paper begins with a brief consideration of the nature of power.



## Thinking about power

The notion of power has been a long-standing and central element of socio-political thought from seventeenth century writers such as Hobbes and Locke to twentieth century ones such as Lukes and Foucault (Hindess 1996). Yet within these and other writings, there is a wide diversity and conception of power. As Hindess notes, there is a widespread understanding that power is “a simple quantitative phenomenon. Power, in this sense, is nothing more than a kind of generalized capacity to act” (1996: 1). This conception implies a view that those actors with more power rule over those with less, and the level of power remains constant; an increase of one actor’s power implies the decline of another’s. Hindess argues that there is a second conception of power within socio-political thought, one in which power is both a capacity as well as a right exercised by consent of others (1996: 1-13). To put it bluntly, the first conception denotes ‘power over’, while the second recognises ‘power through’; the first a negative conception of power where power is repressive and a zero-sum game, the second incorporates a positive, enabling or productive conception of power.

The works of Michel Foucault (1926-84) have greatly transformed academic ideas about power. His post-structuralist account of power sought to move further beyond an account of power that focussed on sovereignty, famously stating “We need to cut off the King’s head” in political theory (1980: 121). Instead, Foucault likens power to capillaries. His oeuvre involves an extended consideration of power as knowledge and discourse, as well as the power of discipline and self-government, and the observation that all operations of power involve resistance. His later work on governing – “to govern ... is to structure the possible field of action of others” (1982: 221) – also gives an insight into his understanding of power. It is this more complex, multifarious and omnipresent account of power that must be employed to appreciate the various dimensions of the power of e-government.

An important aspect of Foucault’s understanding of power is the need to recognise the various dimensions of the world and their “power effects”, in that they contribute to and make up the operation of power. This essay’s examination of the power of e-government looks at three such dimensions with reference to previous research on e-government. First is the *technical* dimension, which encompasses the material nature of digital devices, their physicality and their operation. The second dimension is *discursive*; reflecting the role of language and ideas in shaping the operations of the state and others. Third is the *human* dimension, which involves a consideration of how people take up (or not) technical and discursive possibili-

ties of e-government and deploy e-government in certain ways to achieve desired effects.

The flow of the paper has a certain logical reasoning. It begins with the material substance of electronic ICTs and how this constitutes the conditions of possibility for the fashioning and refashioning of government and its objectives. The discursive domain can be observed as constructing visions of what an electronic government can and should be about based on ICTs’ actual or imaged technical capabilities. The human domain can be viewed as one in which particular discursive visions and technical capacities are taken up or thwarted by human interests. To be sure, these three domains, while conceptually distinct, are in reality highly inter-related and interactive. The above reasoning is thus necessarily simplified to assist understanding the various dimensions of the power of e-government, and keep in check tendencies to assume what is technically feasible, or what is dreamt, will be achieved.

In the study of e-government and state power (and of computers and state power more broadly) it is possible to delineate two different axes of investigation. On one axis is the directional focus of power effects: the power of the state in shaping the power of electronic ICTs; and the power of electronic ICTs in shaping the power of the state. Crudely, this can be characterised as a respective distinction between socio-political determinism (MacKenzie and Wajcman 1999) and technological determinism (Winner 1977, Roe Smith and Marx 1994). The second axis involves the normative assessment of the power of e-government: good or bad. At the extremes this axis embraces dystopian and utopian visions of e-government and state power. Of some relevance to this characterisation of e-government and power, Heeks and Bailur (2007) reviewed e-government research and discovered that while most e-government research recognizes both technology and social shaping factors, there is a sizeable minority with a crude technological deterministic perspective. They also found that a sizeable majority of e-government research takes a “naive optimism” in approaching the impact of e-government, with no surveyed research taking a solely pessimistic approach to the impact of e-government. This latter finding is perhaps surprising given the number of popular technological dystopian writings, both fictional and non-fictional.

It is clearly possible to operate between both axes. Importantly, given the above-articulated understanding of power, the perspective of this paper is that e-government necessarily has concurrently both positive/productive and negative/coercive power effects, not just because there are different perspectives of what is ‘good’ or ‘bad’, but also because the very operation of new technologies makes

new things possible while at the same time also blocking off other options.

### Technical power and e-government

The technical power of e-government relates to its material substance and operational capacities. The materiality of things is an increasingly important domain of study,<sup>3</sup> because it is their materiality that means that devices do something independent of human's ability. For example, without telescopes we cannot see much of the heavens (Ihde 1990) and without the microscope we cannot see microbes (Latour 1988b). At the same time, human-made artefacts typically do not act alone. They are designed and utilised by humans. In designing and building material objects, specific humans embed particular ways of operating, social formations and even politics into them, and those objects in turn are likely to make such social forms relatively durable (Winner 1986: 19-39, Latour 1991). This durability is achieved through their material operation and use. There is thus an interplay between the technical, discursive and social modes of power.

Given such a perspective, in what way might the materiality of electronic ICTs constitute particular ways of acting, thereby constituting specific power effects? The answer to this question involves a consideration of both electronic ICTs in their general substance as well as in each particular manifestation. At a general level, digital electronic computers can be argued to reflect a world view that is: based on discrete, separable units; logical; abstract; quantifiable; functionalistic; deterministic; sequential; and finite (Henman 1995, Roszak 1986, Weizenbaum 1984, Whitelaw et al. 1992). This is abstractly epitomised in the universal Turing machine (Turing 1936). The exponential expansion of computational speed and power has meant that some of the concerns of earlier commentators may have been curtailed. However, Lanier (2011) has only recently similarly argued that such rigid codings in music and social media get locked-in and continue to exert an inflexible structuring of human experience. Some important ways of operating of digital technologies have been observed in shaping the way in which we think and act.

Firstly, fundamental to digital ICTs is their capacity to be programmed to operate in particular ways. This has been an enormous boon for governments which have been able to automate an ever-widening raft of activities, from accounting and recording keeping, to service delivery and policy decision making via expert systems and decision support systems (Ranerup 2008). Due to the nature of digital ICTs, it is not at all a coincidence that automation of well-defined tasks, such as accounting, were automated before less precise services. At the heart

of much automation is the desire to reduce cost and human error and generate uniform administrative decision-making. It can be argued that concomitant with this is a managerial desire for control over processes and subordinate staff, a topic of ongoing concerns about surveillance and deskilling (Braverman 1974, Garson 1989), involving a reduction in professional discretion and a fundamental change in the nature of professions (Parton 2008, Bovens and Zouridis 2002, Gillingham and Humphreys 2010). However, despite the fears about mass loss of jobs which have not systemically eventuated, the increased efficiency through automation has extended the range of things governments can do and increased demand for interactivity (Henman 1996), as previous research on earlier technologies demonstrates (Cowan 1983).

Secondly, electronic ICTs are fundamentally material *and* informational. The way in which ICTs operate on symbols (ultimately of 1s and 0s) provides the basis for contributions to information. Automation is intrinsically tied to information production. Thus, ICTs have informational power effects. This is evident in the storage, circulation and analysis of formerly incomprehensible amounts of data, which have had effects on our scientific and social understanding of the world (Henman 2010). Moreover, information generated from ICTs enables the conduct of those organisations and their users to be made known in ever-increasing detail and thus to be acted upon.

Thirdly, the discrete, separable units are also readily reflected in the discrete categories utilised in contemporary computer databases (Kent 1978). While humans design databases, the designers are constrained by the rigours of well-defined data items. The power of data items in an organisational database is that they constitute what information is important to record within an organisation, the analysis of which shapes organisational knowledge (what can be known) and the basis of decision making of administrators and managers alike. Indeed, scholars have cautioned against letting IT professionals design databases without discussions with organisational staff, and more often than not the agendas of managers (rather than administrators) are embedded in the database design, thereby reinforcing managerial power sometimes at the expense of operational capacity (Dearman 2005, Scheepers 1994, Bovens and Zouridis 2002). Databases thus illustrate the interaction between the discursive, human and technical modes of the power of e-government.

Specific electronic technologies are also asserted to shape cognition and reasoning. The word processor (Heim 1987), MS Powerpoint (Tufte 2003) and hyperlinks have been argued to shift reasoning from deep linear thought to superficial, relational and fast ideas (Gane 2006, Virilio 2006).

The material capacity of computers to enable complex and rapid calculations has been specifically utilised in the development of computer modelling for policy making and governance, such as economic and climate forecasting and assisting the development of complex policies in social, economic and environmental areas (Henman 2002, Levy 1989). Through the ability of computer modelling to manage large numbers of variables and complex interactions, the reach of human thought has been greatly enabled and expanded. This has advanced the governance of the future even if with knowledge flaws (Pilkey and Pikley-Jarvis 2007). Similarly, Geographical Information Systems have enabled and induced governments to think geographically about policy issues (6 2004: 86-99).

The materiality of computer networks, the internet and wireless, has allowed the accessibility of government agencies to be recast, from mortar and brick buildings, to telephone access, and to 24/7 access through the internet. Coupled with automation, government services can be now be accessed, applied for and automatically obtained (e.g automated tax returns and benefit claims). This has meant that organisational boundaries and the role of administrators and the public have become blurred, and government can be accessed in almost any location. Electronic networks have also been said to transform organisations from hierarchical to flatter and networked forms, to inter-agency partnerships, and to more distributed or democratic power (Castells 1996, Castells and Cardoso 2006, Barney 2004). In all the above examples, power relays between technical, discursive and human dimensions are evident.

### Discursive power and e-government

The ways in which we define, talk about and envision the makeup, operation and use of e-government is a form of power. Discourses articulate specific technical mechanisms, practices and subjectivities of citizen-subjects, and operations of governmental agencies (Dean 2010, Miller and Rose 2008). Discourses have power effects in that they structure ways of thinking and acting upon the world. The articulation of e-government in a particular way constitutes its existence as a specific reality, if not yet in material substance. No doubt, there are different and competing ways to talk about e-government – as the divergent visions of technological utopia and dystopia suggest – and so the power of e-government discourses operate within a highly competitive realm. In this respect, discourses of e-government by the state have a greater programmable or power effect as the state must resource the translation of discursive reality into material reality.

At the same time, the materiality of technologies shapes what is feasible and thus tends to shape the visions of

new governing arrangements and practices, and operations of state power. As digital ICTs have the capacity to be programmable for an infinite range of activities – what is described as a high level of “interpretive flexibility” (Pinch and Bijker 1987) – it is unsurprising that the visions of e-government have been wide, from supporting front-line government officials to controlling and surveilling them, from a nirvana of democracy to the terror of brutal authoritarianism.

Along with the evolution of digital ICTs, discourses of e-government have evolved over time. From the beginnings of electronic ICTs in the mid-twentieth century, one constant vision has been the automation of government functions to generate resource and time efficiencies. It is almost universally regarded as a truism that computerising an activity increases its efficiency. However, the record demonstrates that such efficiencies often do not eventuate at a systemic level (Henman 1996, Jenner 2011), as Robert Solow famously quipped in 1987 that ‘You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics’.

A second oft-repeated vision for digital ICTs has been the enhancement of democracy. Sometimes these visions are of automating political processes such as e-petitions (Macintosh et al. 2002), e-voting (Chiang 2009) and reporting of parliamentary processes (such as live streaming). Other visions see enhanced democratic processes through wider and ‘easier’ public consultation through email and online tools, and enhanced government accountability and openness through greater access to government information and data. Other visions imagine a thoroughly transformed democracy, replacing representative democracy with direct democracy via e-voting on specific policies and laws, to deliberative democracy whereby citizens are directly engaged in the policy making process through online fora and crowdsourcing. Underpinning these democratic visions is the progressively increasing technical capacity of digital ICTs to rapidly communicate with government and to access government data. Related assumptions are that data equals information, information equals power, and thus greater access to government data will rebalance power towards the people. However, history would remind us that democratic visions have accompanied many ICTs, from the book, phonograph and television, to the PC and internet (Groombridge 1972, Eisenstein 1983, Burlingame 1940, Tsagarousianou et al. 1998). Indeed, some commentators thought the innovation to email the President of the USA was a major geopolitical event.

Promising visions of enhanced democracy associated with digital ICTs have been matched by equally strong visions of declining democracy, total state knowledge and



authoritarian dictatorships arising from new technologies (Rule 1973, Dandeker 1990, Davies 1992, Lyon 1994, Whitaker 1999). Digital ICTs are argued to greatly enhance the political power of the state to conduct surveillance of its populace. Such surveillance can be visual through technologies such as Closed-Circuit Television (Norris and Armstrong 1999) or surveillance can be based on our data trailings in large centralised databases or networks of information. Through digital networks, personalised data – whether it be administrative data, service usage or DNA profiles – can be readily circulated, stored, analysed, compared, profiled and trawled. Increasingly these capacities can be utilised to sort populations and target specific groups for close attention, whether they be possible terrorists, tax or welfare fraudsters, indolent unemployed or simply unloved minorities (Lyon 2003, Henman and Marston 2008). The decline of democracy through digital ICTs could also be less brutal through our use of such technologies to “amuse ourselves to death” (Postman 1985). However, the growth of surveillance capacities has been more complex than an autocratic state, as we have become willing subjects in our own surveillance (Andrejevic 2009).

Since the rise of the “e-government” rubric at the beginning of this century, the visions of e-government have been varied. Indeed, instead of defining e-government in terms of government use of electronic ICTs (or more specifically the internet), many definitions define e-government in terms of a vision: ‘Some definitions [of e-government]...read like mission and vision statements’ (Scholl 2003: 1). These visions often accord with visions of public administration reforms. For much of the first decade of the twenty-first century, these visions involved greater administrative efficiency and improved public services (Henman 2010: 33-44). Service improvement was seen to result from the capacity of digital ICTs to enable services to cross institutional boundaries to provide ‘joined-up’, whole-of-government, responsive and personalised services. For example, the then President of the International Social Security Association explained that:

E-government is a way of making the delivery of government services more efficient by ‘integrating’ or perhaps ‘clustering’ them, and making them available through a single point of access on the Internet: the so-called ‘single window’ that provides ‘one-stop shopping’ (Verstraeten 2002).

In the last few years, the development of social media and Web 2.0 (Han 2011) has been accompanied with new

e-government visions. In ‘Gov 2.0’ discourses, considerations of efficiencies have been replaced by e-government visions of “open government” through greater citizen participation and freely available public sector information to enable greater public accountability and socio-economic innovation (Henman 2012, Noveck 2009, Eggers 2005). For example, the Australian Government 2.0 Taskforce endorsed a perspective that:

Government 2.0 is not specifically about social networking or technology ... It represents a fundamental shift in the implementation of government – toward an open, collaborative, cooperative arrangement where there is (wherever possible) open consultation, open data, shared knowledge, mutual acknowledgment of expertise, mutual respect for shared values and an understanding of how to agree to disagree (Gruen 2009: 2).

Similarly, President Obama’s US Open Government Directive of “transparency, participation, and collaboration” (Orszag 2009) is deeply embedded in Web 2.0 technologies (McClure 2010). Such sentiments strongly accord with a described Web 2.0 culture (O’Reilly 2005).

The concept of “stages of e-government”, whereby government use of online technologies is conceived as evolving through progressive stages, also embodies a mix of description and normative vision. While there is no authoritative stages of e-government model, there are common themes. The first stage is the use of a website for publishing information like a billboard (i.e. one-way communication). Stage two involves website interaction between the government agency and user (i.e. two-way communication). Stage three is the capacity of government websites to undertake transactions, such as paying bills, or applying for licenses. Often a fourth stage is of transformation, in which using websites involves a transformation in how government business is undertaken. Many models append a final stage involving electronic, interactive “participation” or “democracy” (Siau and Long 2005). Again, these stages are not simply descriptive of technological innovation, but normative about what could or should happen in government’s deployment of evolving digital ICTs, and imply political progress paralleling technological development.

While discourses have power to constitute new ways of thinking and imagining government, not all e-government discourses are realised. There is a disjuncture between what is said and what is done. The reasons for unfulfilled e-government visions are many, including technical

issues (and technical power), organisational difficulties (e.g. lack of will or leadership, resourcing, a fundamental mismatch between ICTs and organisational processes, and mixed or confused objectives) or a failure of user take-up (Stephen et al. 2011, Jenner 2011, Dunleavy et al. 2006). Perhaps more importantly is that e-government visions may fundamentally challenge pre-existing human power interests and dynamics, or conflict with more important political objectives. Being aware of the euphoria associated with emerging digital ICTs enables us to “pinch ourselves”, to realise that a vision does not equate to reality, and to go the next step to understand why such visions may not come to fruition.

### Human power and e-government

Human power – by which I refer to the activities of humans as individuals and collectivities – is a third critical ingredient in the power of e-government. Humans must design, build and utilise e-government technologies for those material forms to have power effects, but so too do humans have the power to avert their effects by not building or using them, or designing and using them in different ways. If we are to appreciate, understand and anticipate the directions and effects of e-government we thus need to be alert to the operations of human power. The technical power of e-government both potential and actually implemented and the discursive power of visions are not enough.

Consequently, e-government is often shaped by interests with significant partisan power, be it organisational, political or financial, which is greater than the power of other interests. The power of elected governments is clearly a critical element in the human power to define e-government. Indeed, at the heart of the failure of e-democracy advocates to progress their vision of a democratic utopia is the failure to recognise the power of elected politicians to avert a reduction in their policy-making power.<sup>4</sup> The greater take-up of Gov 2.0 in politically safer areas of service delivery, compared to politically-sensitive areas of policy making, further illustrates this point. Indeed, the British Coalition government’s famed crowd-sourcing activities in 2010 led to little policy change (Wintour 2010, Groves 2010).

A long-standing theme is the operation of managerial power. E-government is often seen to be shaped more according to executive interests and functions, rather than front-line concerns (although if the former overreach, the resulting system may undermine organisational performance). The clear alignment of e-government developments and New Public Management over the last two decades demonstrates the power of managers and managerial discourses (Henman 2010: 115-132, Dunleavy et al. 2006).

However, as Dunleavy et al. (2006) observe, neo-liberal managerial visions have undermined the performance of e-government and have resulted in a new emerging form of public administration, which they denote “Digital Era Governance”.

Due to the technical nature of digital ICTs, e-government can also be shaped by the perspectives and interests of IT professionals. In the early decades of computerisation this was particularly seen as an internal organisational problem, which was responded to by making ICT strategy more directly overseen by senior executives and appointments of Chief Information Officers. More recently, the agendas of international ICT corporations and related consultancy firms have shaped e-government through their design and operation on behalf of government (Dunleavy et al. 2006), sometimes with disastrous effects for governments (Stephen et al. 2011, House of Commons. Public Administration Select Committee 2011, Dunleavy et al. 2006).

The power of businesses more broadly is also important in considering e-government power effects. Government policy making is considerably shaped by such interests. The political interests of business is often forgotten in the recent imaginations of Gov 2.0 with its obsession of citizen-state consultation and use of public sector information (Henman 2012). How corporate interests will make use of “open government” to achieve their agendas alongside citizens should not be overlooked.

Citizens too have power. As imagined users of e-government, they have the power to refuse to use e-government, to resist the power of e-government. Indeed, a key message about government online is that usage involves the building of trust, trust that their personal data is safe and secure (Susanto and Goodwin 2010, Margetts 2009, Das et al. 2009). One reason that e-democracy visions fail is because the public are largely not interested or do not have the time to engage in participation in government consultations.

As the earlier section on ‘Thinking about power’ suggested, the operation of human power is not always clear cut and defined quantitatively. Power can operate like capillaries and be diffuse. For example, while dystopian and Orwellian visions of ever-expanding government surveillance over citizens have long been associated with ICTs (Lyon 1994, Davies 1992, Dandeker 1990), the reality is that citizens are very much complicit in this practice because the provision of digital information is viewed as beneficial to the self, and not as a dangerous act. This observation reinforces the idea that technological innovation is coupled with complex power effects, often simultaneously beneficial and detrimental to any specific party.

## Conclusion

In understanding the power of humans vis-à-vis technologies, there are two common myths. First, in the building and use of technologies, a common conception is that the tools are neutral ethically and politically; that the ethical and political dimension is how human actors make use of these devices. This simplistic perspective is mistaken. While humans shape technology, technology also shapes us. Their materiality is a critical reason for this shaping, to act in ways independent of our desires. Digital ICTs can be built to embody a political or organisational mode of operating, and its use is then intrinsically part of those politics (Winner 1986, Latour 1992, Latour 1988a). This is well illustrated by the managerial design of computer databases to instil certain modes of operation and forms of thought in administrators (Dearman 2005), or by the creation of computer models to produce certain forms of knowledge (Henman 2002).

Coupled with the neutrality myth, is the view that human designers define the effects of technologies. However, intention of designers is not the same as outcomes, and the notion of unintended consequences is not an adequate account. Rather, the material substance of a technology has built within it myriad forms of use, which end users shape in their own ways. For example, text messaging as a major communication tool was not intended by its developers. Furthermore, the material operation of technologies may lead to new insights, modes of thinking and forms of operation that no one had envisaged.

In understanding the contribution of new technologies to the operation of government, the nature of state power, and the conduct of citizens and corporations, we need to view socio-technological change as a reproduction of the present, nor a simple linear step. There are both continuities and discontinuities. New technologies introduce into the play of power new modes of operation and new rules (i.e. technical power). Just as citizens can make use of technologies to advance citizen interests, so too can states and corporations. Technological change can be seen to change the playing board, pieces and rules from checkers to chess. How the continually evolving power of e-government plays out is up to the players learning new strategies in their complicated interaction between technical and discursive modes of power.

## References

- 6, P (2004) *E-governance: styles of political judgment in the information age polity*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Agar, J (2003) *The Government Machine: A Revolutionary History of the Computer*, MIT, Massachusetts.
- Andrejevic, M (2009) *iSpy: Surveillance and Power in the Interactive Era*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Barney, D (2004) *The Network Society*, Polity Press, Cambridge.
- Bovens, M & Zouridis, S (2002), From Street-Level to System-Level Bureaucracies. *Public Administration Review*, 62, 2: 174-184.
- Braverman, H (1974) *Labor and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century* Monthly Review Press, New York.
- Burlingame, R (1940) *Engines of Democracy*, Scribner, New York.
- Castells, M (1996) *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford.
- Castells, M & Cardoso, G (2006), *The Network Society: From knowledge to policy*. Washington, Center for Transatlantic Relations.
- Chiang, L (2009), Trust and security in the e-voting system. *Electronic Government, an International Journal*, 6, 4: 343-360.
- Cortada, J W (2008) *The Digital Hand: How Computers Changed the Work of American Public Sector Industries*, Oxford University Press, Oxford.
- Cowan, R S (1983) *More Work for Mother: The Ironies of Household Technology from the Open Hearth to the Microwave* Basic Books, New York.
- Dandeker, C (1990) *Surveillance, power, and modernity : bureaucracy and discipline from 1700 to the present day*, Polity Press, Cambridge.
- Danziger, JN (1982) *Computers and politics: High technology in American local governments*, Columbia University Press, New York.
- Das, J, DiRienzo, C & Burbridge, J (2009), Global E-Government and the Role of Trust: A Cross Country Analysis. *International Journal of Electronic Government Research*, 5, 1: 1-18.
- Davies, S (1992) *Big Brother: Australia's growing web of surveillance*, Simon and Schuster, Sydney.
- Dean, M (2010) *Governmentality*, Sage, London.
- Dearman, P (2005), Computerised Information Systems and Professional Autonomy: The Record of Social Work. *School of Humanities, Communications & Social Sciences*, Monash University.
- Dudley, LM (1991) *The Word and the Sword: How Techniques of Information and Violence Have Shaped Our World*, Blackwell, Cambridge, Mass.
- Dunleavy, P, Margetts, H, Bastow, S & Tinkler, J (2006) *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Eggers, WD (2005) *Government 2.0 : Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Md.
- Eisenstein, E (1983) *The printing revolution in early modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Foucault, M (1980) *Power/Knowledge*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Foucault, M (1982), The subject and power: afterword. In: H. L. Dreyfus & P. Rabinow (eds), *Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics* Sussex, Harvester Press. pp. 208-226.
- Gane, N (2006), Speed up or slow down? Social theory in the information age. *Information, Communication & Society*, 9, 1: 20-38.
- Garson, B (1989) *The Electronic Sweatshop: How computers are transforming the office of the future into the factory of the past*, Penguin, Harmondsworth.
- Gillingham, P & Humphreys, C (2010), Child protection practitioners and decision making tools: observations and reflections from the frontline. *British Journal of Social Work*, 40, 8: 2598-2616.
- Grönlund, A, Hatakka, M & Ask, A (2007), Inclusion in the E-Service Society – Investigating Administrative Literacy Requirements for Using E-Services. In: M. A. Wimmer, J. Scholl & A. Gronlund (eds), *6th International Conference, EGOV 2007*, Regensburg, Germany, Springer Berlin/Heidelberg. pp. 216-227.
- Groombridge, B (1972) *Television and the people: a programme for democratic participation*, Penguin, Harmondsworth.

- Groves, J (2010), Coalition's internet 'consultation' sham as ministers reject every single suggestion. *Daily Mail (UK)*, London.
- Gruen, N (2009) *Engage: Getting on with Government 2.0. Report of the Government 2.0 Taskforce*. Department of Finance and Deregulation, Canberra.
- Han, S (2011) *Web 2.0*, Routledge, London.
- Heeks, R & Bailur, S (2007), Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government Information Quarterly*, 24, 2: 243-265.
- Heidegger, M (1962) *Being and Time*, SCM Press, London.
- Heim, M (1987) *Electric Language: A Philosophical Study of Word Processing*, Yale University Press, New Haven, Conn.
- Henman, P (1995), The Role of Computers in Texturing the Micro-Social Environment. *Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 31, 1: 49-63.
- Henman, P (1996), Does Computerisation Save Governments Money? *Information Infrastructure and Policy*, 5: 235-251.
- Henman, P (2002), Computer Modeling and the Politics of Greenhouse Gas Policy in Australia. *Social Science Computer Review*, 20, 2: 161-173.
- Henman, P (2010) *Governing Electronically: E-government and the re-configuration of public administration, policy and power*, Palgrave, Basingstoke.
- Henman, P (2012), Governmentalities of Gov 2.0. *Information, Communication and Society*. DOI: 10.1080/1369118.2012.706314.
- Henman, P (2013), Government and the Internet: evolving technologies, enduring research themes. In: W. H. Dutton (ed), *Oxford Handbook of Internet Studies*, Oxford, Oxford University Press.
- Henman, P & Marston, G (2008), The social division of welfare surveillance. *Journal of Social Policy*, 37, 2: 187-205.
- Higgs, E (2004) *The Information State in England*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Hindess, B (1996) *Discourses of Power: From Hobbes to Foucault*, Blackwell, Oxford.
- House of Commons. Public Administration Select Committee (2011), Government and IT – "a recipe for rip-offs": time for a new approach. *HC 715-I*, London, The Stationery Office.
- Iacono, S, King, JL & Kraemer, KL (2003), Rob Kling: A remembrance. *Communications of the Association for Information Systems*, 12: 649-658.
- Ihde, D (1990) *Technology and the Lifeworld: From Garden to Earth*, Indiana University Press, Bloomington.
- Ihde, D (1993) *Philosophy of Technology: An Introduction*, Paragon House, New York.
- Ihde, D (2008) *Ironic Technics*, Automatic Press.
- Jenner, S (2011) *Realising benefits from government ICT investment: a fool's errand?*, Academic Publishing, Reading.
- Kent, W (1978) *Data and reality: basic assumptions in data processing reconsidered*, North-Holland, New York.
- Kraemer, KL & King, JL (1986), Computing and Public Organizations. *Public Administration Review – special edition*, 46: 488-496.
- Kraemer, KL & Kling, R (1985), The Political Character of Computerization in Service Organizations: Citizen interests or bureaucratic control. *Computers and the Social Sciences*, 1, 2: 77-89.
- Lanier, J (2011) *You are not a gadget*, Vintage Books, New York.
- Latour, B (1988a), Mixing Humans and Nonhumans Together: The sociology of a door-closer. *Social Problems*, 35, 3: 298-310.
- Latour, B (1988b) *The Pasteurization of France*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Latour, B (1991), Technology is Society Made Durable. In: J. Law (ed), *A Sociology of Monsters: Essays on power, technology and domination*, London, Routledge. pp. 103-131.
- Latour, B (1992), Where Are the Missing Masses? The Sociology of a Few Mundane Artifacts. In: W. E. Bijker & J. Law (eds), *Shaping Technology/Building Society: Studies in sociotechnical change*, Cambridge: Mass., MIT Press. pp. 225-258.
- Latour, B (2005) *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford University Press New York.
- Levy, S (1989), A Spreadsheet Way of Knowledge. In: T. Forester (ed) *Computers in the Human Context*, Oxford, Basil Blackwell. pp. 318-326.
- Lyon, D (1994) *The Electronic Eye: the rise of surveillance society*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Lyon, D (2003), *Surveillance as Social Sorting*, London, Routledge.
- Macintosh, A., Malina, A. & Farrell, S. (2002), Digital Democracy through Electronic Petitioning. In: W. J. McIver & A. K. Elmagarmid (eds), *Advances in Digital Government. Technology, Human Factors, and Policy*, Norwell, MA, Kluwer Academic Publishers. pp. 137-148.
- MacKenzie, D & Wajcman, J (1999), *The Social Shaping of Technology*, Buckingham, Open University Press.
- Margetts, H (2009), The Internet and Public Policy. *Policy and Internet*, 1, 1: 1-21.
- McClure, DL (2010), Government 2.0: Federal Agency Use of Web 2.0 Technologies.
- Miller, P & Rose, N (2008) *Governing the Present*, Polity, Cambridge.
- Norris, C & Armstrong, G (1999) *The Maximum Surveillance Society: The Rise of CCTV*, Berg, Oxford.
- Noveck, BS (2009) *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- O'Reilly, T (2005), What is Web 2.0.
- Orszag, PR (2009), Open Government Directive.
- Parton, N (2008), Changes in the form of knowledge in social work: from the 'social' to the 'informational'? *British Journal of Social Work*, 38, 2: 253-269.
- Pilkey, OH & Pickley-Jarvis, L (2007) *Useless arithmetic: why environmental scientists can't predict the future*, Columbia University Press, New York.
- Pinch, TJ & Bijker, WE (1987), The Social Construction of Facts and Artifacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other. In: W. E. Bijker, T. P. Hughes & T. Pinch (eds), *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology. pp. 17-50.
- Postman, N (1985) *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*, Viking, New York.
- Ranerup, A (2008), Decision Support Systems for Public Policy Implementation. *Social Science Computer Review*, 26, 4: 428-445.
- Roe Smith, M & Marx, L (1994) *Does Technology Drive History?: The Dilemma of Technological Determinism*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Rozzak, T (1986) *The Cult of Information: The folklore of computers and the true art of thinking*, Paladin, London.
- Rule, J (1973) *Private Lives. Public Surveillance*, Allen-Lane, London.
- Scheepers, AWA (1994), Informatization in street-level bureaucracies. *Informatization and the Public Sector*, 3, 1: 47-61.
- Scholl, HJ (2003), E-government: A Special Case of ICT-enabled Business Process Change. In *Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'03)*, Island of Hawaii (Big Island), Computer Society Press. pp. 136b (131-112).
- Siau, K & Long, Y (2005), Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach. *Industrial Management + Data Systems*, 105, 3/4: 443-458.

- Stephen, J, Page, J, Myers, J, Brown, A, Watson, D & Magee, I (2011) *System Error: Fixing the flaws in government IT*, Institute for Government, London.
- Susanto, TD & Goodwin, R (2010), Factors Influencing Citizen Adoption of SMS-Based e-Government Services *Electronic Journal of e-Government*, 8, 1: 55-70.
- Tsagarousianou, R, Tambini, D & Bryan, C (1998), *Cyberdemocracy: technology, cities, and civic networks*. London, Routledge.
- Tufte, E. (2003) *The Cognitive Style of Powerpoint*, Graphics Press, Cheshire, Conn.
- Turing, A (1936), On Computable Numbers, with an Application to the Entscheidungsproblem. *Proceedings of the London Mathematical Society*, 2, 42: 230-265.
- Verstraeten, J (2002), Opening Address. *ISSA International Conference on Information in Social Security*, Valencia. pp. 14-16.
- Virilio, P (2006) *Speed and Politics*, Semiotext(e), Los Angeles.
- Weizenbaum, J (1984) *Computer Power and Human Reason: From judgement to calculation*, Penguin, London.
- Whitaker, R (1999) *The end of privacy: how total surveillance is becoming a reality*, New Press, New York.
- Whitelaw, M, Weckert, J & McDonald, C (1992), *Is Information Technology Shaping Human Cognition?* School of Information Studies, Charles Sturt University.
- Winner, L (1977) *Autonomous Technology : Technics-out-of-control as a theme in political thought* Massachusetts Institute of Technology Press, Massachusetts.
- Winner, L (1986) *The Whale and the Reactor: A Search for Limits in an Age of High Technology*, University of Chicago Press, Chicago.
- Wintour, P (2010), Coalition's first crowdsourcing attempt fails to alter Whitehall line. *The Guardian*, London.

## Notes

1. I acknowledge the helpful and encouraging feedback from Elizabeth Strakosch and Jesper Schlæger on earlier drafts of this paper.
2. Some important early exceptions include the body of work by the Center for Research on Information Technology and Organizations at the University of California (Danziger et al 1982; Kraemer & King 1986; Kraemer & Kling 1985) of Rob Kling (Iacono et al 2003), and long-standing work and journal of the European Association of Public Administration's study group on ICTs, called *Informatization and the Public Sector*.
3. See for example, the work of Martin Heidegger (1965; Verbeek 2005), Don Ihde (1993; 2008), Bruno Latour (1988; 1992; 2005) and Langdon Winner (1986).
4. Indeed, e-democracy visions often misdiagnose the underlying problem of the democratic deficit. Disenfranchisement with politics has little to do with technological solutions (such as e-voting, e-petitions or data access).

# Netværksstyring af e-government<sup>1</sup>

**Karl Löfgren**

Lektor, Ph.D., Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet

## 1. Indledning

Siden midten af 1990'erne har en af de overordnede målsætninger vedrørende digitalisering af offentlig information og service i Danmark, såvel som i udlandet, været en ambition om at integrere forskellige offentlige myndigheder og organisationers informationssystemer. Under overskrifter som integreret forvaltning, *one-stop-shops*, *24/7 agencies* m.v. har man varslet om nye tider, hvor borgere såvel som virksomheder nemmere skal få adgang til relevant og brugerrettet (f.eks. livsfaserettet) information og tjenester fra den offentlige forvaltning, uden at der fra borgernes side skal kræves indgående kendskab til forvaltningens opbygning og organisering. Hvis dette mål skal indfries kræves det, at man nedbryder de traditionelle vertikale og horisontale administrative grænser, og får forskellige aktører til at samarbejde, koordinere og integrere deres systemer (Kernaghan 2007).

Hvis man studerer den internationale forskning om denne revolutionerende omvæltning af digital sammenbinding af forvaltningen, kan man konkludere, at der er en hel del områder, der ikke er berørt forskningsmæssigt. Det kan primært skyldes at e-government som forskningsfelt generelt er tyndt befolket af politologer og forvaltningsforskere, hvorimod at forskere fra disciplinen informatik (på engelsk: *Information Systems*) efterhånden sidder meget tungt på feltet. Denne disciplin besidder en fordel i forhold til bedre at analysere og forstå feltet ud fra et ledelsesperspektiv, og til bedre at forstå samspil mellem teknologi, organisation og ledelse generelt. Men udbredelsen af denne disciplin har også nogle ulemper i forhold til forståelse af de mere politologiske sider af e-government – primært af tre grunde. For det første har der været en stærk slagside til de rent tekniske aspekter af integrationen af IT i offentlige myndigheder, mens de politiske aspekter af selve processerne har været fravæ-

rende (Dunleavy et al. 2006). Problemet med den teknisk fokuserede litteratur (se f.eks. Traumüller & Wimmer 2004; Klischewski 2004), er, at selvom den er stærk i analyser af tekniske forhindringer, (f.eks. fælles semantik og standarder så forskellige myndigheders systemer kan kommunikere med hinanden), ser den bort fra interorganisatoriske barrierer i form af forskellige myndigheders divergerende politiske prioriteringer, ledelse, kulturer og interesser. For det andet betragter man stadig implementeringsprocesser af nye IT-systemer som primært vertikale processer, selvom man accepterer at de kan være både top-down og bottom-up (se Heeks 2006). Således bliver implementering et spørgsmål om hierarkisk ledelse, og man glemmer at den store udfordring med myndigheds-overgribende integration af IT, ikke udelukkende kan tilskrives ringe overholdelse af ledelsesbeslutninger eller frontmedarbejderes værdier, men ofte det forhold at få selvstændige aktører, som ikke nødvendigvis ønsker at samarbejde horisontalt, skal samarbejde. For det tredje vil tekniske synsvinkler ofte se bort fra spørgsmålet om, hvilke værdier der egentlig styrer forandringer og reformer i forvaltningen. Det lidt specielle ved diskussionen omkring e-government er, at udviklingen både bliver beskrevet som et eksempel på, hvordan New Public Management (NPM) som en styringsdoktrin vinder indpas i forvaltningen (se f.eks. Bellamy and Taylor 1998), og samtidig ses digitaliseringen som et alternativ til den fragmentering af forvaltningen som NPM står for (Dunleavy et al. 2006). Uanset hvem der har ret, kan vi konkludere, at integrationen af offentlige IT-systemer er et spørgsmål om politiske værdier og legitimitet, og ikke "kun" er et administrativt og teknisk spørgsmål.

Digitalisering af offentlig forvaltning er i mange henseender et godt eksempel på netværksstyring, hvor forskellige formelt uafhængige, men i praksis gensidigt

afhængige, aktører i samarbejde udvikler fælles IT-løsninger (se mere nedenfor). Historisk set har både initiering og implementering af digital forvaltning (tidligere EDB i den offentlige sektor) været styret gennem styringsnetværk. Årsagerne er mange, men nogle er mere fremtrædende end andre. For det første er tankerne omkring informationssamfund m.v. blevet koblet til mere overgribende fremtidsrettede diskussioner omkring samfundet, hvorfor man har set det nødvendig, at indtage et bredere spektrum af samfundsaktører (Jæger og Löfgren 2010). For det andet har inkorporeringen af berørte interesser, eller "stakeholders", inklusiv private aktører (i form af f.eks. leverandører af hard/software og infrastrukturer, konsulentbistand, kompetenceudvikling m.v.), været stigende gennem årene. Ligeledes er hele området IT og digitalisering gennemsyret af projektledelsesfilosofi, hvor "projektet" er knyttet til et netværk af aktører som sammen designer og implementerer et fælles system. For det tredje har digitaliseringen af det offentlige nok ikke haft den store bevågenhed fra ledelsens side i offentlige organisationer. Implementering af IT foregår for det meste udenom de hierarkiske kommandoveje, vi ellers traditionelt forbinder offentlige organisationer med. Sidst, men ikke mindst, kan vi se, at imens målsætningen med digitaliseringen har været at integrere og samordne forskellige myndigheder og kommuners information, kommunikation og serviceydelser, så har administrative og funktionelle grænser (både horisontale og vertikale) bremset disse ambitioner. I de nordiske lande spiller f.eks. det lokale selvstyre gennem kommuner en betydelig rolle. Hvis e-government skal give mening, kræves det, man får kommunerne med "på vognen", både med hensyn til at spare på ressourcer, og for undgå duplikering af den information og de tjenester, man tilbyder. Skabelse af netværk med deltagere fra forskellige myndigheder og kommuner, anses i den sammenhæng for en måde at integrere arbejdet med digitalisering. At netværksstyring også står meget centralt i digitaliseringsambitionerne i udlandet viser forskning fra forskellige lande som f.eks. USA (Fountain 2001), Storbritannien (Bellamy 2002), Frankrig (Acaud & Lacel 2003), Sverige (Löfgren 2007), men også i Danmark (Jensen & Kähler 2006; Jæger & Löfgren 2010).

I denne artikel søges det på baggrund af en teoretisk forforståelse af, hvad netværksstyring er, at systematisere den måde man "oppefra" (typisk centrale statslige aktører i regeringer) strategisk agerer i forhold til at opnå målsætningerne om en bedre integreret digital forvaltning. Heri ligger et normativt/præskriptivt ideal om det demokratiske formålstjenlige i at styre netværk indenfor e-government (også benævnt metastyring). Den teoretiske diskussion vil blive eksemplificeret ved nordiske illustrationer fra

andre empiriske studier af e-government. I det følgende afsnit (2) præsenteres begrebet netværksstyring. De fire resterende afsnit beskriver fire forskellige former styring af netværk. Afslutningsvis diskuterer artiklen, hvordan denne optik kan bruges til bedre at forstå både effektivitet og legitimitet af e-government.

## 2. Netværksstyring

Netværksstyring stammer fra den politologiske diskussion af begrebet "governance", som fra 1990'erne har været udgangspunkt for en ny måde at betragte offentlig styring på (se f.eks. Rhodes 1997; Scharpf 1997; Jessop 2003). Jeg vil ikke her gennemgå hele den omfattende diskussion og litteratur, der foreligger (se Sørensen & Torfing 2005 for en dansk fremstilling af begrebsafklaringer og teoridannelser). De fleste politologer anerkender, at den forestilling, der ligger indlejret i et politisk selvbillede med den parlamentariske styringskæde i centrum (Olsen 1978), ikke er i overensstemmelse med praksis i dag. Ifølge meget af governance forskningen er der en række fordele i netværksstyring som f.eks. mere fleksibel koordination af tværsektorielle spørgsmål, mindsket modstand mod reformer blandt involverede aktører, deling af ressourcer som f.eks. personale, viden og andet (cf. Kooiman 2002; Peters and Pierre 2000). Til forskel fra en række af de tidligere forfattere (se f.eks. Rhodes 1997), så har governance-forskningen bevæget sig væk fra den tidligere forestilling om governance som noget væsensforskelligt fra hierarki. De to styringsforestillinger opererer parallelt, og forholdet mellem dem er i praksis mere komplekst end de oprindelige teoretiske forestillinger.

Selvom der er en række potentielle fordele i netværksstyring, så løser det ikke i sig selv problemerne med manglende koordination, og med en fragmenteret forvaltning. Det faktum at netværk opererer selvstændigt, er både deres styrke og svaghed. Blandt svaghederne ligger en usikkerhed, hvorvidt netværkene producerer en effektiv opgaveløsning, og ikke mindst et problem vedrørende demokratisk legitimitet, da netværkene ikke er demokratisk forankrede. I den forbindelse har begrebet om metastyring fremkommet som et sæt af styringsredskaber, som regeringer kan benytte for bedre at styre netværk, uden at det for den sags skyld påvirker de fordele, der ligger i netværksstyring. I diskussionen om metastyring peges der på fire forskellige former af metastyringsredskaber (se f.eks. Sørensen 2007; Sørensen & Torfing 2011). For det første *konstitutionel og institutionel designstyring* via forskellige former af overordnet regulering, eksempelvis i form af finansielle budgetter, fastsættelse af procedurer og standarder, og andet der regulerer selvstyring. For det andet, *politisk rammestyring* hvor selve kommunikationen af formål med selvstyring, ressourcetildeling, og evalu-

eringskriterier og andre typer af benchmarks, tydeliggør rammerne. For det tredje, *processtyring*, hvor igennem man faciliterer netværksprocesserne, og således reducerer konflikter og mindsker omkostningerne for deltagerne. Endelig, kan metastyring optræde i form af *direkte deltagelse* i selvstyringen, hvor man gennem direkte nærvær påvirker de diskursive rammer, og giver energi til samarbejdet. Disse fire former kan også anskues på de to dimensioner stærk – svag intervention, og som direkte (hands-on) – indirekte (hands-off) interaktion, hvilket kan ses i tabellen nedenfor.

Nedenfor vil disse fire former blive nærmere beskrevet hver for sig, sammen med empiriske eksempler på hvordan man har prøvet at metastyre e-government.

### 3. Metastyring gennem konstitutionel og institutionel rammestyring

Et første redskab, der står til rådighed for f.eks. en regering, er at afgrænse de politiske vilkår og økonomiske ressourcerammer, der giver autonomi til netværksstyring. Ved at regeringen italesætter de underliggende politiske værdier, skabes rammer for, hvad netværket skal beskæftige sig med, og ambitionsniveauet fastlægges dermed. Det er i store træk ikke anderledes end moderne markeds-mæssig mål- og resultatstyring; indenfor nogenlunde frie ressourcerammer, det vil sige administrative ressourcer, som netværkene selv kan opnå ud fra på forhånd givne fastlagte mål. I mange henseender er italesættelsen af politiske målsætninger og adgang til ressourcer for netværkene tæt sammenbundne. Så længe netværkene arbejder i overensstemmelse med de overordnede politiske mål, og ikke overskrider de økonomiske ressourcerammer, er netværkenes autonomi i farezonen. Man kan sige at denne type af metastyring foregår i det som Fritz Scharpf kalder "hierarkiets skygge" (Scharpf 1994:40). Denne type af begrænset og passiv styring foregår gennem en funktionel arbejdsdeling mellem metagovernøren og netværkets medlemmer.

Hvis vi vender blikket mod e-government, handler det i særdeleshed om at kommunikere grænser for det ellers selvorganiserede netværk og bevilge ressourcer til netværkenes aktiviteter. Udgangspunktet for e-government er dog, måske til forskel fra mange andre sektorer, at arbejdsfeltet ikke er givet på forhånd, men er politisk konstrueret, hvilket gør netværkets arbejde til et diskussions-

spørgsmål. I denne artikel præsenteres tre underformer af denne form af metastyring: a) den interne selvforståelse og målsætning blandt deltagerne selv, b) ansvarliggørelse af deltagerne i netværkene, og c) en fælles evolutionær forståelse blandt deltagerne.

Med hensyn til den første form, så er e-government, både i Danmark og i udlandet, efterhånden næsten blevet synonymt med modernisering af den offentlige forvaltning. Selvom det måske kan synes banalt, så er det af afgørende betydning at deltagere i forskellige typer af offentlige styringsnetværk sætter e-government højest på den politiske dagsorden, og deler synspunktet at offentlig information og service skal integreres. Det er noget, der typisk kan aflæses i offentlige policy-dokumenter, hvor man tydeligt betoner disse målsætninger. Bare for at tage et eksempel fra den seneste danske digitaliseringsstrategi:

De fælles digitale løsninger, som staten, regioner og kommuner har udviklet og stadig udvikler sammen, skal være den helt naturlige platform for myndighedernes digitaliseringsindsats. Den enkelte offentlige myndighed eller institution skal ikke udvikle egne systemer på områder, hvor der allerede findes gode fælles løsninger (Regering et al. 2011:7).

Den anden del af institutionel design handler om måden, man ansvarliggør deltagerne i netværkene på, både med hensyn til en forventning om koordinering, og med hensyn til arbejdsdeling mellem metagovernør (eller regering) og de aktører der forventes at implementere politikken. For at tage to ældre citater fra henholdsvis Sverige og Danmark (på engelsk):

In general terms, Project e-Government will create a common framework and support cross-cutting co-operation, but the realization of specific gains will require the involvement and commitment of individual public authorities across the boundaries of sectors and levels of authority throughout the public sector (Den Digitale Taskforce 2004: 10).

[The Government's] assessment is that the 24/7 Agency must, through its choice and implementation of service channels and electronic services, become part of the larger

**Tabel 1. Forskellige typer af metastyring**

Metastyringsformer	Indirekte ("Hands off")	Direkte ("Hands on")
Passiv	Konstitutionel og institutionel designstyring	Politisk rammestyring
Aktiv	Processtyring	Direkte deltagelse



context that is central e-government. This calls for voluntary collaboration between agencies or Government-led development and strategy throughout the central public administration (Statskontoret 2000:11).

Ydermere kan vi konkludere i de strategiske overvejelser for e-government, at der foreligger en eksplicit målsætning om fuldt integrerede elektroniske tjenester, således at "danskerne oplever en offentlig sektor der arbejder digitalt sammen" (Regeringen et al. 2011:3). Et forhold der yderligere forener mange landes strategier er, hvad vi kan benævne et evolutionært perspektiv på digital forvaltning. Det handler bl.a. om at myndigheder har bevæget sig, fra at have en forholdsvis simpel information på offentlige hjemmesider, på vej til et højere niveau, hvor forskellige typer af information og service er integreret (jf. Goldkuhl & Persson 2006; Layne & Lee 2001). Et eksempel på dette kan genfindes i f.eks. den tidligere svenske 24-timersmodel, hvilket var baseret på en australsk model (ANAO, 1999). Konsekvensen af denne tankemåde er, at det endelige mål, det vil sige en fuldt integreret digital forvaltning, er givet på forhånd, og at alternative udviklingsspor (f.eks. et fokus på udelukkende interne processer) bliver afskrevet.

#### 4. Politisk rammestyring

Metastyring kan også bedrives gennem strategisk design af de institutionelle forudsætninger, hvorigennem netværkene styrer sig selv. Det kan ske ved at den aktør, der prøver at metastyre udviklingen, strategisk udformer rammerne for netværkenes arbejde, og derved bliver det interne arbejde drevet i en særlig retning. Rammerne kan tage forskellige former. En væsentlig styring ligger igennem de forudgivne faktorer, der på forhånd er med til at sætte rammerne. Det kan f.eks. komme til udtryk ved at angive betingelserne for deltagelse for de involverede aktører, hvilken beslutningskompetence netværket skal have, og øvrige interne regler. En helt anden måde er skabelsen af særlige incitamentsstrukturer, for henholdsvis individuelle deltagere og netværkene kollektivt, gennem særlige tildelingssystemer. Endelig kan man forestille sig styring gennem skabelsen af mere uformelle rammer, hvor netværkene bliver styret gennem konstruktionen og institutionalisering af særlige diskursive narrativer, der påvirker den fælles forståelse af problemstillinger, ligesom de fremmer en fælles intern identitet. De tre underformer for metastyring skal ikke forstås som gensidigt ekskluderende, men som tre kompletterende former. Denne type af institutionel design minder om det tidligere nævnte konstitutionelle design, men fraviger alligevel da metaguvernøren nu er direkte involveret. Målsætningen er ikke kun at bevidst-

gøre en gruppe aktører i et netværk, men at påvirke hele selvorganiseringen og sammensætningen af aktører.

Hvis vi retter vores opmærksomhed mod e-government, så er der fire forskellige aspekter af denne form for metastyring, der er relevante: a) produktionen af diskurser og "fortællinger", b) skabelse af finansielle incitamenter, c) resultatmåling og kontrol, og d) udvikling af tekniske standarder.

Hvis vi begynder med produktionen af diskurser og narrativer, så hviler de fleste af de udmeldinger og rapporter om e-government, der er blevet præsenteret siden 1990'erne i OECD-landene, på en forestilling om, at vi enten lever i, eller på vej ind i, et nyt samfund, hvor "information" eller "viden" har erstattet "industri" som omdrejningspunkt for samfundsudviklingen (Webster 1994; Hall 2004; Hall & Löfgren 2006). Ved at forsyne en gruppe, ellers autonome, aktører med "kognitive billeder" (Foucault 1991), hvor klassiske velfærdsproblemer som adgang for borgere til offentlig service, kundeorientering, omkostningseffektivitet og forandret demografi alle kan løses ved hjælp af moderne IT, producerer man en fælles historie, som aktørerne kan forholde sig til. Ydermere skabes en fælles identitet. At generere en ny sprogbrug om en ny tidsalder er ikke umiddelbart intervenserende, selvom den type af diskurser arrangerer repræsentationer af virkeligheden med det underliggende formål at "skabe virkeligheden" (Ibid.). En høj produktion af fremtidsvisioner tilvejebringer til sidst en fælles forestilling blandt aktører i et netværk om, hvor vi er på vej hen og hvorfor. Det er også et forsøg på at skabe en fælles identitet omkring en "objektiv definition" af fremtiden blandt dem, der skal implementere den digitale forvaltning. For at være konkret, så kræver det ikke omfattende empiriske analyser af offentlige dokumenter at genfinde særlige begreber som f.eks. modernisering, forandring, brugerorientering, og netværkssamfund. Ligeledes spiller en række arrangementer, som f.eks. digitaliseringskonferencer rettede primært til ansatte i offentlige organisationer, en betydende rolle for udviklingen af et fælles sprog. Meget tyder også på, at aktører indenfor netværk, der arbejder med e-government, meget hurtigt opfanger og internaliserer det nye sprog. Et eksempel på det findes i Jensen og Kählers studie af den digitale taskforce i finansministeriet, hvor en af deltagerne tager sproget alvorligt:

"What we do here", says a Local Government Executive" is a product of thinking in terms of the information society. And it seems to work even if I cannot prove it scientifically. I am convinced that there is something fundamentally right in here ... that it works" (citeret fra Jensen och Kähler 2007:185).

Den anden type af institutionel metastyring er skabelsen af finansielle incitamentter for at styre netværkene i en særlig retning. Det kan f.eks. dreje sig om finansiel støtte til teknologisk udviklingsarbejde og systemudvikling. Den form for støtte fordeles dog forskelligt mellem de nordiske lande. I Danmark er det sket indenfor rammerne af forskningsrådssystemet, mens det i Sverige og Finland foregår igennem strategiske støtteformer udenom forskningsrådssystemet (f.eks. svenske VINNOVA) med et betydelig mere instrumentelt formål, og med en større deltagelse af private industrielle aktører.

Den tredje form, som er meget udbredt, er alle de forskellige typer af kontrol, der eksisterer i e-government feltet. Gennem hyppigt af afkræve offentlige myndigheder statistisk information og andre typer af data i forbindelse med deres arbejde med e-government, så bevidstgør man implicit deltagerne om målsætningerne for den overordnede strategi. Især performance management har vist sig være et effektivt værktøj til på afstand at styre ellers selvstyrende netværk. Selvom man kan kritisere mange af disse studier for at være inkonsistente og somme tider også irrelevante (Janssen et al. 2004), er der meget der peger på, at de har en stærk styringskapacitet. Nogle gang kan man også få et indtryk af, at hele formålet med e-government strategien er, at ens land skal ligge i top i disse målinger (se Hall & Löfgren 2006). Man bruger også denne type af logik i de mange konkurrencer, f.eks. den årlige danske "Bedst på Nettet" der bliver afviklet med det formål at kåre den offentlige institution, der har gjort en særlig indsats på e-government området.

Den sidste type af institutionel metastyring er, når den politiske ledelse angiver særlige tekniske og organisatoriske standarder som netværk og lavere niveauer generelt direkte, eller indirekte er nødt til at følge. Det handler typisk om fælles IT-arkitektur, software og formater til f.eks. hjemmesider. Selvom udvikling af fælles standarder typisk er noget som netværket selv finder frem til, så er det typisk en overordnet aktør (fra regeringen) der lægger generelle rammer for hvordan standarder skal formuleres. I en dansk kontekst kan nævnes Digitaliseringsstyrelsens (tidligere IT- og telestyrelsens) anvisninger til offentlige standarder:

"Standardiseringsarbejdet i den offentlige sektor lægger vægt på, at:

- Standarderne skal være åbne.
- Standarderne skal understøtte myndighedernes forretningsmæssige og forvaltningsmæssige behov og støtte op omkring centrale forvaltningsprocesser.
- Standarderne skal være understøttet på markedet." (Digitaliseringsstyrelsen 2012)

## 5. Processtyring

Netværksstyring er ikke kun et spørgsmål om styring på afstand. Som en del governance-forskere har påpeget (f.eks. Kickert et al. 1997; Rhodes 1997) kan metagovernøren spille en aktiv positiv rolle. Eftersom netværksstyring bygger på forhandlinger mellem forholdsvis autonome aktører, er mange netværk ustabile, og der foreligger konstant en risiko for, at de mislykkes. Hvis netværkene skal fungere effektivt og kunne koordinere deres indsatser, er det væsentligt, at de kan håndtere konflikter og modarbejde destruktiv mistillid. Aktiv støtte fra en politisk ledelse, der understøtter arbejdet, kan modvirke onde cirkler på forskellig vis. Det kan f.eks. handle om at initiere kontakter mellem potentielle netværksdeltagere, tilbyde administrativ støtte til eksisterende netværk (og således reducere transaktionsomkostninger), mægle i konflikter, og agere som "ambassadør" for netværk med få ressourcer. Selvom denne type af netværksstyring kræver en aktiv deltagelse, så kan man stadig karakterisere den som en lav grad af intervention, da metagovernøren ikke har en konkret og detaljeret dagsorden (selvom en regering altid har en overordnet målsætning). I stedet er formålet at understøtte netværkets arbejde med selv at definere målsætninger og koordinere deres indsatser på bedste vis. Når vi taler om e-government skal især en række forskellige typer af støtte nævnes: initiering, sammensætning og understøttelse af netværksopbygning, støtte til videns- og kompetenceudvikling, og opbygning af en tillidskultur.

Hvad angår initiering er dette nok den mest almindelige blandt industrialiserede lande. Et europæisk studium af arbejdet med nationale IT-strategier, herunder e-government, viser, hvordan de fleste strategier er blevet ledsaget af forskellige typer af parts sammensatte arbejdsgrupper, koordinationskomitéer, råd, rådgivende kommissioner og offentlig-private arbejdsgrupper (Chatrie og Wright 2000; se også Accenture 2006). Fælles for dem er, at de er opstået på initiativ oppefra fra en politisk ledelse. I den europæiske kontekst er denne type af organisering delvis blevet promoveret af den EU-støttede Bangemann kommission, der siden midten af 1990'erne har anbefalet, at det offentlige ikke skulle være den centrale drivkraft. Delvis er det en naturlig konsekvens af problemerne med at koordinere selvstyrende aktører. Nogle, og i dette tilfælde en politisk ledelse, bliver nødt til at tage første skridt til at få netværket til at fungere, hvorefter det trækker sig tilbage og overlader arbejdet til aktørerne selv.

Den danske digitale task-force (Jensen og Kähler 2007), og det svenske E-forum (Hall og Löfgren 2006) var begge skabt oppefra. Med det følger også privilegiet med at udpege, hvem der skal være med i netværket, hvor det er væsentligt at den politiske ledelse er i stand til at

finde den rigtige sammensætning af aktører. Selvom man i princippet kan være åben for nye medlemmer senere hen i forløbet, er der en vis stiafhængighed i det oprindelige valg af medlemmer. Det har i praksis vist sig at være en udfordring at få integreret nye medlemmer på et senere stadie i processen.

Udover at bidrage til netværkenes udvikling i opstart-perioden, så kan den politiske ledelse medvirke til at forsyne netværkene med viden og information. Gennem at fremskaffe viden, i form af indikatorer, statistik og andre typer af information, kan den politiske ledelse selektivt distribuere information, og på den måde angive hvilke problemer og løsninger, der er relevante. Det har f.eks. været tilfældet i Sverige, hvor deres "stabsmyndigheder" har fungeret som hovedproducent af forskellige typer af statistik, brugerundersøgelser m.v. som så er blevet kanaliseret ud til netværkene (Hall og Löfgren 2006). Endelig, og måske en selvfølge, så giver den politiske ledelse en vis autoritet til netværkene gennem deres deltagelse, og får dem til at virke mere seriøse, hvilket bidrager til en bedre forståelse og mere tillid mellem aktørerne.

## 6. Direkte deltagelse

Til sidst kan metastyring udfoldes gennem den aktive deltagelse af den politiske ledelse i netværkets arbejde (Dunsire 1993:34; Mayntz 1991:18). Netværksdeltagelse repræsenterer en stærk og aktiv form for metastyring, i hvilken den politiske ledelse får en direkte platform for at interagere med andre aktører, og for at deltage i direkte forhandlinger med netværket. Herved opnås også en dybere forståelse for netværkets arbejde, og muligheder for bedre at fremlægge de overordnede målsætninger med politikken. Den politiske ledelse konfronteres dog med særlige dilemmaer, når de vælger at indgå aktivt i et styringsnetværk. For det første har offentlige aktører (sammen med andre stærke aktører) sædvanligvis flere ressourcer til rådighed, og kan med deres formelle autoritet på en helt anden måde komme til dominere forhandlingsprocesser. Hvis de vælger at udnytte deres fulde styrke, kommer de uvilkårligt til at underminere den horisontelle interaktion, det forhandlingsklima og den samarbejdskultur, der kendetegner et styringsnetværk. Således indebærer direkte deltagelse i et styringsnetværk en balancegang mellem på den ene side overregulering, som udfordrer selvorganisering, og på den anden side en underregulering, som kan resultere i, at den politiske ledelse mister muligheden for at styre og påvirke. Hvis vi diskuterer e-government i disse termer, er det måske sværere at anskue denne problemstilling i en skandinavisk kontekst. Den teoretiske, og hovedsaglig internationale litteratur om netværksstyring forudsætter implicit at en stor andel af medlemmerne af netværkene kommer fra

civilsamfundet i form af fagforeninger, erhvervsorganisationer og andre typer af interesseorganisationer. Selvom man i den tidlige brede danske IT-politik havde et vist islæt af repræsentanter fra interesseorganisationer, så har disse ikke været tilstedet i dansk e-government politik på samme policy-formulerende måde. Når folk udenfor det offentlige deltager i netværk om e-government, så er det i rollen som konsulent eller leverandør af IT-baseret materiale, og forholdet er kontraktmæssig reguleret, og er dermed ikke kun opstået som en konsekvens af gensidig afhængighed.

Omvendt så er aktiv netværksdeltagelse mere udbredt internt indenfor den offentlige sektor, og især i forholdet mellem forskellige niveauer i samfundet. I Danmark kan det ses ved at netværket har repræsentanter med fra Finansministeriet. I f.eks. "Projekt e-Government" var Finansministeriet en central aktør i et netværk på linje med Kommunernes Landsforening, og prøvede aktivt at påvirke arbejdsprocesserne indenfor netværket. Dette eksempel er dog også et godt eksempel på det dilemma om overregulering, der er nævnt overfor. Den kultur af fælles forståelse, der havde præget netværkets indledningsvise arbejde døde hen, da det blev tydeligt, at Finansministeriet prøvede at tage resten af netværket som en slags "gidsel" i forhold til en skjult dagorden om at sikre strammere kommunale finanser. Konsekvensen var, at en række af de betydende aktører valgte at forlade netværket (Jensen og Kähler 2007).

## 7. Netværksstyring som en normativ og præskriptiv ansats indenfor e-government

Helt naturlig kan man spørge sig selv, hvad vi skal bruge denne deskriptive optik til, når vi diskuterer e-government. Rent normativt kan man med metastyringsperspektivet angive dels, hvordan man kan styre mere effektivt med hensyn til transaktionsomkostninger m.v., dels, hvordan man kan sikre en bedre demokratisk kontrol over et område, som hidtil ikke har været under politikeres direkte indflydelse. Der ligger en række effektivitetsfremmende potentialer i netværksstyring (Sørensen og Torfing 2005:198f.). Blandt dem kan nævnes at styreformen lægger op til mere proaktiv styring, da mangfoldigheden af aktører tidligt i processen kan identificere, hvorvidt nye problemer er under opsejling, og således tidlige kan reagere og vedtage de fornødne foranstaltninger. Ligeledes er styringsnetværk nødvendige for indsamling af information og viden, der kan kvalificere politiske beslutningsprocesser. Aktørerne i netværkene besidder tit detaljeret og lokal viden om særlige emner og fænomener. Endelig har styringsnetværkene en positiv effekt på fremstillingen af konsensus, for konflikt håndtering, og for at reducere modstand i forbindelse med implementering af politik-

ken. Udfordringen ligger som tidligere nævnt i at sikre, at de potentielle fordele bliver udnyttet, uden at man giver slip på autonomien alternativt lader netværkene fare vild uden styring. Hvis det sker, er netværket uden funktion, enten fordi deltagerne føler sig kørt over af en stærk politisk ledelse, eller på grund af at netværket mister koblingen til den politiske beslutningsproces, og at netværkets arbejde derfor opfattes som mindre legitimt. At skabe en effektiv netværksstyring er en kompleks proces, og det er urealistisk at opnå alle potentielle effekter samtidig (Koppenjan og Klijn 2004:114).

Spørgsmålet om effektivitet er dog mindre kompliceret end spørgsmålet om, hvordan man sikrer en demokratisk styring af netværk. Hvis man benytter et traditionelt liberalt perspektiv på demokrati, så er spørgsmålet om netværksstyringens demokratiske effekter givet på forhånd – netværksstyring undergraver repræsentative institutioner. Netværksteoretikerne er selv tilbøjelige til at være enige i det, men mener ikke at netværksstyring er en trussel mod demokratiet i dets helhed. Netværkenes styrke ligger i evnen til at koble dele af samfundet sammen, der ellers er frakoblede hinanden, og kan fungere som et funktionelt supplement for borgere til at påvirke politiske beslutningsprocesser (se f.eks. Esmark 2003:20; Rhodes 1997:9). Især kan de understøtte brobyggeri mellem civilorganiseringer og repræsentative politiske beslutningsprocesser. Dette kræver dog, at man redefinerer synet på det repræsentative demokrati, og på hvad man mener, er demokratisk. I en artikel af Sørensen og Torfing præsenteres et forslag på, hvordan en demokratisk forankring af netværksstyring kan opnås gennem fire punkter (Sørensen og Torfing 2005:201 ff). For det første skal netværksstyring været kontrolleret af demokratisk valgte politikere. Dette skal ikke forstås som at politikerne aktivt skal deltage i styringsnetværkets arbejde eller blande sig i forskellige detaljer, i stedet handler det om nogle af de indirekte former af netværksstyring vi har nævnt foroven.

For det andet skal netværksstyringen være forankret i den brede gruppe af medlemmer, der har repræsentanter i netværket. Sædvanligvis bygger netværksstyring på at forskellige organisationer, aktører og organisationer vælger og udpeger repræsentanter til at varetage hele organisationens interesser. Således kræves at medlemmerne i en organisation gives mulighed for at påvirke valget af repræsentanter, at der foregår en bestandig dialog om repræsentantens hverv, og at det gives mulighed for kritik. Det handler ikke om at "bagbinde" repræsentanten, men at undgå at repræsentanten begynder at drive sin egen politik, uden noget som helst mandat fra organisationens bagland.

For det tredje indebærer demokratisk netværksstyring, at der findes en forankring i et territorielt forankret medborgerskab. Der skal eksistere en mulighed for de borgere, (der enten bor eller opholder sig i det område der omfattes af netværkets virke), at stille netværket til ansvar for dets handlinger. Selvom folkevalgte politikere har mulighed for at kontrollere og påvirke styringsnetværk er dette ikke tilstrækkeligt. Netværkene skal være transparente der skal være mulighed for dialog mellem netværk og borgere, og netværkene skal være åbne for at opfange borgernes holdninger.

Endelig skal netværkene sikres demokratisk legitimitet ved, at de interne processer underkastes særlige demokratiske krav. Dette inkluderer blandt andet krav til at inkludere relevante og påvirkede aktører, på en åben og gensidig dialog, og til at arbejdet indenfor et netværk sker til fordel for samfundet og ikke modarbejder øvrige demokratiske normer i samfundet.

Denne liste over krav til demokratisk styring af netværk er naturligvis en idealiseret ønskeliste til demokratisk forankring. Det er næppe muligt, og formentlig ikke tilstræbelsesværdig, alle disse krav bliver opfyldt samtidig. Omvendt er der god grund til at diskutere dem i lyset af de styringsnetværk der arbejder med e-government. Man behøver ikke grave dybt i dette politikområde for at opdage, at de netværk der arbejder med e-government i Danmark (og udland) ikke på nogen som helst måde tilnærmer sig kravene nævnt her. Politikere har ikke sagt meget i diskussionerne om udviklingen af e-government strategier (Jæger & Löfgren 2010), og i forhold til at afkræve ansvar, er dette et spørgsmål for teknikere og embedsmænd, hvorfor det er næsten umuligt at stille nogen til ansvar for beslutninger. Endelig er borgernes mulighed for at påvirke udviklingen i den offentlige forvaltning begrænset til brugerundersøgelser, hvilket ikke direkte fremmer en dialog. Når det drejer sig om borgernes muligheder for at påvirke, er dette en smule gådefuldt da IT-verden ellers priser brugerinvolvering i forbindelse med udvikling af nye IT-systemer. Der findes et svensk studie (Andersson 2005) der viser, hvordan et netværk (af teknikere) der arbejdede med udvikling af systemer i den kommunale verden ("Sambruk"), opfattede det som selve at kunne påtage sig rollen som "borgere" (f.eks. "vi er jo selve alle sammen forældre") og dermed springe dialogen med borgerne over. Rent normativt bør vi derfor stille os spørgsmålet, om e-government fortsat skal være et afpolitiseret og teknisk spørgsmål i hvilken ikke-valgte aktører agerer uden nogen som helst demokratisk forankring? Selvom det jeg her nævner om demokratisk netværksstyring ikke er noget universalmiddel, er det et godt udgangspunkt for en diskussion.

## 8. Afsluttende kommentarer

Formålet med denne artikel har været at demonstrere, hvordan teorier om netværksstyring giver os både en bedre analytisk forståelse af, hvad der i øjeblikket foregår i arbejdet med en mere integreret digital forvaltning, og et normativ/præskriptiv udgangspunkt for at diskutere, hvor demokratisk denne er. Der er dog endelig et par dilemmaer omkring netværksstyring, der skal nævnes til sidst. For det første kræver en effektiv og positiv styring af netværk, at man identificerer en god balance mellem forskellige typer af netværk. Netværkene der arbejder med e-government ser ikke ens ud, og man kan derfor ikke angive en generel model for metastyring i dette felt. March & Rhodes (1992) placerer styringsnetværk på et kontinuum mellem "policy communities" (stærk sammenhold og tætte interaktioner) og "issue networks" ("løse netværk"). Mange af de netværk der arbejder med digital forvaltning, kan bedst beskrives som hyppige interaktioner mellem aktører, der kender hinanden godt og således kan placeres i kategorien "policy communities". Andre netværk er dog resultatet af top-styrede processer, hvor aktørerne er blevet "tvunget" sammen mod deres vilje. Hvor den første gruppe af netværk bedst kan styres gennem indirekte og passiv styring, kræver den anden gruppe en mere direkte og aktiv styring.

En anden væsentlig ting er også hvorvidt netværksstyring er noget som skal ses i lyset af de mere markedsorienterede reformer af offentlig forvaltning, og som vi en smule "sjusket" kalder for New Public Management, eller om det i virkeligheden er en afløser for disse reformer. Selvom mange, f.eks. Osborne (2006), betragter netværksstyring som et nyt "styringsparadigme" i forhold til NPM så peger meget af det ovenstående på, at netværksstyring harmonerer godt med markedsreformer. Styring af e-government er således ikke direkte koblet til diskussionen om forskellige styringsdoktriner.

## Referencer

- Accenture 2006, *Leadership in Customer Service: Building the Trust*, [on-line version: [http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn\\_2006\\_govt\\_report\\_FINAL2.pdf](http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/acn_2006_govt_report_FINAL2.pdf)]
- Andersson, M 2005, *E-tjänsters sociala vägval. En kvalitativ fallstudie av samverkande kommuner*. Opublicerad kandidatuppsats i statsvetenskap, Malmö högskola.
- Bogason, P and M Zølner 2007, Methods for Network Governance Research: An Introduction. In *Methods in Democratic Network Governance*, edited by Peter Bogason and Mette Zølner. 1–20. Basingstoke: Macmillan
- Charlie, I and P Wright 2000, *Public Strategies for the Information Society in the Member States of the European Union*. Brussels: Information Society Activity Centre, DG Information Society.
- The Digital Taskforce 2004, The Danish e-Government Strategy 2004–06 – Realising the Potential, *Project E-government* [Tillgængelig fra: <http://www.epractice.eu/resource/275>]
- Dunleavy, P, H Margetts, S Bastow and J Tinkler 2006, New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(3):467–494.
- Dunsire, A 1993, Modes of Governance. In *Modern governance: New Government-Society Interactions*, edited by Jan Kooiman, 21–34. London: Sage.
- Eifert, M and JO Püschel (eds.) 2004, *National Electronic Government: Comparing Governance Structures in Multi-layer Administrations*. London: Routledge.
- Esmark, A 2003, *Network Governance Between Publics and Elites*, Working Paper Series; 2. Center for Democratic Network Governance, Roskilde University: Roskilde.
- Europakommissionen 1994, *Europa och det globala informationsambället, Rapport från högnivågruppen om informationsambället*, Korfu, Juni 1994.
- Foucault, M 1991, Politics and the Study of Discourse. In *The Foucault Effect*, edited by Burchell, Graham, Michel Foucault and Colin Gordon. 53–72. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Goldkuhl, Göran and Anders Persson 2006, From E-ladder to E-diamond – Reconceptualising Models for Public E-services. Paper for the 14th European Conference on Information Systems (ECIS2006), June 12–14, Gothenburg, Sweden.
- Guijarro, L 2007, Interoperability Frameworks and Enterprise Architectures in E-government Initiatives in Europe and the United States, *Government Information Quarterly* 24(1): 89–101.
- Hall, P. 2004, Autonoma krafter och anpassade människor: diskursiv makt inom svensk IT-politik, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 106:97–124.
- Hall, P and K Löfgren 2004, The Rise and Decline of a Visionary Policy: Swedish ICT-Policy in Retrospect, *Information Polity*, 9(3–4): 149–165.
- Hall, P and K Löfgren 2006, *Politisk styrning i praktiken*. Liber: Malmö.
- Heeks, R 2006, *Implementing and Managing e-Government. An International Text*. London: Sage.
- Heffen v., O, WJM Kickert, and JA Thomassen 2000, *Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Hood, C & BG Peters 2004, The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 267–282.
- Hyyryläinen, E 2004, Electronic government in Finland, in Eifert, Martin and Jan Ole Püschel (eds.) *National Electronic Government: Comparing Governance Structures in Multi-layer Administrations*. London: Routledge.
- IT-kommissionen 1996, *IT-mätt – Hur kan IT-mätt beskrivas?* Utdrag ur en rapport skriven av Nils-Göran Olve och Carl-Johan Westin, CEPRO, IT-kommissionens rapport 2/96.
- Janssen, D, S Rothier and K Sniijkers 2004, If You Measure It, They Will Score: An Assessment of International e-Government Benchmarking, *Information Polity* 9(3–4):121–130.
- Jensen, L and H Kähler 2007, The Danish Ministry of Finance as Metagovernor – the Case of Public Sector Digitalisation. In *Democratic Network Governance in Europe*, edited by Martin Marcussen and Jacob Torfing, s. 174–194. Basingstoke: Macmillan.
- Kickert, WJM, E-H Klijn and J Koppenjan 1997, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London: Sage.
- Klichewski, R 2004, Information Integration or Process Integration? How to Achieve interoperability in Administration. In *EGOV2004*, edited by Traumüller, Roland. Berlin: Heidelberg: Springer Verlag.

- Kooiman, J (ed.) 1993, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage.
- Kooiman, J 2003, *Governing as Governance*, London: Sage.
- Koppenjan, JFM and E-H Klijn 2004, *Managing Uncertainties in Networks – a Network Approach to Problem solving and decision-making*, London: Routledge.
- Layne, K and J Lee, 2001, Developing Fully Function E-government: A Four Stage Model. *Government Information Quarterly* 18(2):122–136.
- Lundquist, L 1993, *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Löfgren, K 2007, The Governance of E-government. A Governance Perspective on the Swedish E-government Strategy. *Public Policy and Administration* (22)3: 335–352.
- Löfgren, K & Sørensen, E 2009a, 'How do we metagovern policy networks in e-government?' *International Journal of Electronic Government Research* (5)4: 43-56.
- Löfgren, K & Sørensen, E 2009b, Metastyrningsprocesser inom elektronisk förvaltning, I: Lindblad-Gidlund, K et al. (red.) *Förvaltning och medborgarskap i förändring: Etablerad praxis och kritiska perspektiv*, Lund: Studentlitteratur.
- Löfgren, K & Jæger, B 2010, 'The history of the future: Changes in Danish e-government Strategies 1994-2010', *Information Polity*, (15)4, IOS Press, pp.253-269.
- Marcussen, M and J Torfing (eds.) 2007, *Democratic Network Governance in Europe*, Basingstoke: Palgrave.
- Marsh, D and RR Rhodes, (eds.) 1992, *Policy Networks in British Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R 1991, *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*. MPFIG Discussion Paper 8. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Muir, A and C Oppenheim 2002, National Information Policy Developments Worldwide I: Electronic Government. *Journal of Information Science* (28)3: 173–186.
- Osborne, S 2006, The New Public Governance? *Public Management Review*. (8)3: 77–88
- Pierre, J and BG Peters 2000, *Governance, Politics and the State*. London: St. Martin's Press.
- Pratchett, L 2004, Electronic Government in Britain. In *National Electronic Government: Comparing Governance Structures in Multi-layer Administrations*, Eifert, Martin and Jan Ole Püschel. London: Routledge.
- Regeringskansliet 2008, *Handlingsplan för eFörvaltning. Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*. Stockholm.
- Riksrevisionen 2003, Vem styr den elektroniska förvaltningen?, 2003:19. Stockholm.
- Rhodes, RAW 1997, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Scharpf, FW 1994, Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, *Journal of Theoretical Politics* 6(1): 27–53.
- Statskontoret 2000, The 24/7 Agency. Criteria for 24/7 Agencies in the Networked Public Administration, Rapport 2000: 41 [Tilgængelig fra: <http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2000/200041.pdf>]
- Sørensen, E and J Torfing 2005, The democratic anchorage of governance networks, *Scandinavian Political Studies* 28:195–218.
- Sørensen, E and J Torfing 2007, Theoretical Approaches to Meta-governance. In Sørensen, E and J Torfing (eds) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Macmillan. 163–182.
- Sørensen, E & J Torfing 2011, Offentlig styring som metastyring, i Damgaard, B. & Sørensen, E. (red.) *Styr på beskæftigelsespolitiken, metastyring af netværk, aktører og processer*, København: DJØF Forlag.
- Torfing, J 2005, Governance Network Theory: Towards a Second Generation. *European Political Science* 24(4): 305–15.
- Traumüller, R and M Wimmer 2004, e-Government: the Challenges Ahead. In *EGOV2004*, edited by Roland Traumüller Berlin: Heidelberg: Springer Verlag.
- Webster, W 1994, What Information Society?, *Information Society* 1(1): 1-25.

## Note

1. Tidligere versioner af denne artikel er publiceret på hhv. engelsk og svensk i Löfgren & Sørensen (2009a, 2009b)

# Theoretical framework for analysing green web applications

**Christian Elling Scheele**

PhD Fellow, Department of Political Science, University of Copenhagen

This paper evaluates the appeal of four Danish green web applications. How can the appeal of the applications be enhanced, and-more importantly-how can behavioural changes of the users be incentivised?

## Introduction

In Denmark there is a broad political consensus regarding the need to address the problem of unwanted climate changes caused by increased CO<sub>2</sub>-emissions. It has been decided that before the year 2050 Denmark should satisfy all domestic energy demands without the use of fossil fuels (Goenergi 2011b). Thus there exists a political discourse, which has at its core recognition of the immediate need for reducing CO<sub>2</sub>-emissions in order to prevent long term destructive climate changes.

At the household level one consequence among others is that everybody will need to find a replacement for their oil and natural gas furnaces. Also fossil fuel transportation technology – e.g. cars and lorries that run on petrol and conventional diesel oil – will need replacement. This constitutes an epic challenge if we want to maintain our current standards of living.

On the supply side of the “carbon equation”, Danish governments on both sides of the political spectrum have implemented a catalogue of initiatives with the purpose of reducing CO<sub>2</sub>-emissions, e.g., national expansion of district heating and increased use of sustainable energy sources such as windmills (Energistyrelsen 2008).

On the demand side, rising global energy prices and increased domestic taxation of fossil fuels have incentivised households to reduce their fossil energy consumption (Jyllandsposten 2009). Furthermore, the present

government has developed a number of initiatives aimed specifically at reducing carbon emission (Klima og Energinisteriet 2011). For example, “The Danish Electricity Saving Trust” has developed a green web application aimed at promoting initiatives whereby buildings can be heated more efficiently (Goenergi.dk 2011b). The reason for developing the application is that half of Denmark’s energy consumption is being used for this purpose. It is this type of so-called “green web application” that is the subject of this article.

The concept of a “green web application” is new within the realm of political science. Research has been conducted on climate issues within many branches of political science – international politics, public administration and comparative politics (Nedergaard 2009 & Helm 2009). There has been a considerable amount of research on “web applications” and information and communication technology (ICT) in politics. Additionally, Danish research has focused on how one can motivate households to change to electricity-conscious behaviour (Kanstrup og Christiansen 2009, Grønhøj & Thøgersen 2010). However, the combination of green web applications and politics raises two issues. Firstly, which methodology is beneficial when researching green ICT in a political context? The challenge is to finding an approach with heuristic value that is specific enough to shed light upon the nuances in green ICT. Secondly, an issue at stake is to examine which challenges are involved in creating a green web application appealing to mass participation across the spectrum of different human psychological, economic, and social conditions.

*Methodology – hypotheses, outline, purpose*

The hypotheses below will be a guide for the structure of the analysis. On basis of the analysis each hypothesis will either be verified or falsified.

Hypothesis 1: Multiple opposed incentive mechanisms in green ICT do not cancel each other out.

Hypothesis 1 deals with the question of how a green web application should be constructed in order for it to have the widest and strongest possible appeal to prospective users. How an application appeals to us will in this analysis be related to which type of incentive potentially affects us the most. This is, e.g., opposed to a *usability* approach, which would focus on the ease of use of the application. Some people are motivated by economic gains, others by social gain, e.g. in the shape of a good reputation, and others again are attracted by stability in life, i.e., having to make as few life-changes as possible. These incentives may *potentially* be mutually opposed to one another. Especially with regard to the climate issue economic gains are often opposed to social gains.

The question raised in this paper is how far it is possible and beneficial to employ different types of incentives in a single green web application?

Hypothesis 2: Analysing green web application in the presented theoretical framework has heuristic value in that it brings forward contrasts in a comparative analysis and creates basis for developing hypotheses for future research.

Hypothesis 2 focuses on the methodological benefits of using the applied theoretical framework. It is the first time that the theoretical framework has been used in regards to analysing green ICT. It could be beneficial to investigate if the theory creates basis for better understanding the contrasts between the web applications and for developing further hypothesis for future research purposes. The reason for testing this hypothesis is thus to make a “heuristic test” of the framework theory. There is very limited – if any – theoretical material aimed at researching green ICT. Thus, future research in this area depends on the development of theories that spark new hypotheses.

**Outline**

After an introduction there is a methodological section containing the purpose of the paper and remarks regarding the chosen scientific method. Subsequently there will be a presentation of the theories. This will be followed by a presentation of the empirical data, which will be divided into four subsections – each presenting one web application.

The analysis will be made on the basis of the presentation of the theoretical and empirical material. In the analysis focus will be on similarities and differences in the applications in regard to how they appeal to different users. During the analysis the incentives in the applications will be discussed in the light of the neo-institutional theories. It will be shown why one application as opposed to another has more appeal to one type of human being. Thus the analysis concludes by mapping a structure of human practice matched with the web applications, where the focus is on whether the application has appeal towards the target user.

In the analysis a distinction will be made between three types of human practice – or institutions – with related incentives. These institutions spawn different types of human prototypes (or stereotypes): Firstly, there is the *accountant* who will change behaviour according to cost-benefit analysis aimed at generating the highest possible “rate of return”. This represents the “rational choice” institution. Secondly, there is the *environmentalist* who is driven by a “logic of appropriateness” based on natural, rightful, and legitimate eco-friendly rules and exemplary behaviour. This represents the “normative” institution. Thirdly, there is the *traditionalist* whose behaviour is determined by “the way things are being or have been done”, as reflected in informal rules and formal laws. This represents the historic institution (Campbell 2004).

The analysis will aim to show the relationship between the green web applications and their appeal from the perspective of the different institutionalisms. Secondly, the analysis will describe their potential effect on behavioural changes that support a political discourse based on the need of reducing CO<sub>2</sub>-emissions.

The figure below shows the elements in the structure and the curve shows the concept of the relationship between software, institutions and the political discourse.

The article will end with a verification or falsification of the hypotheses and a conclusion.

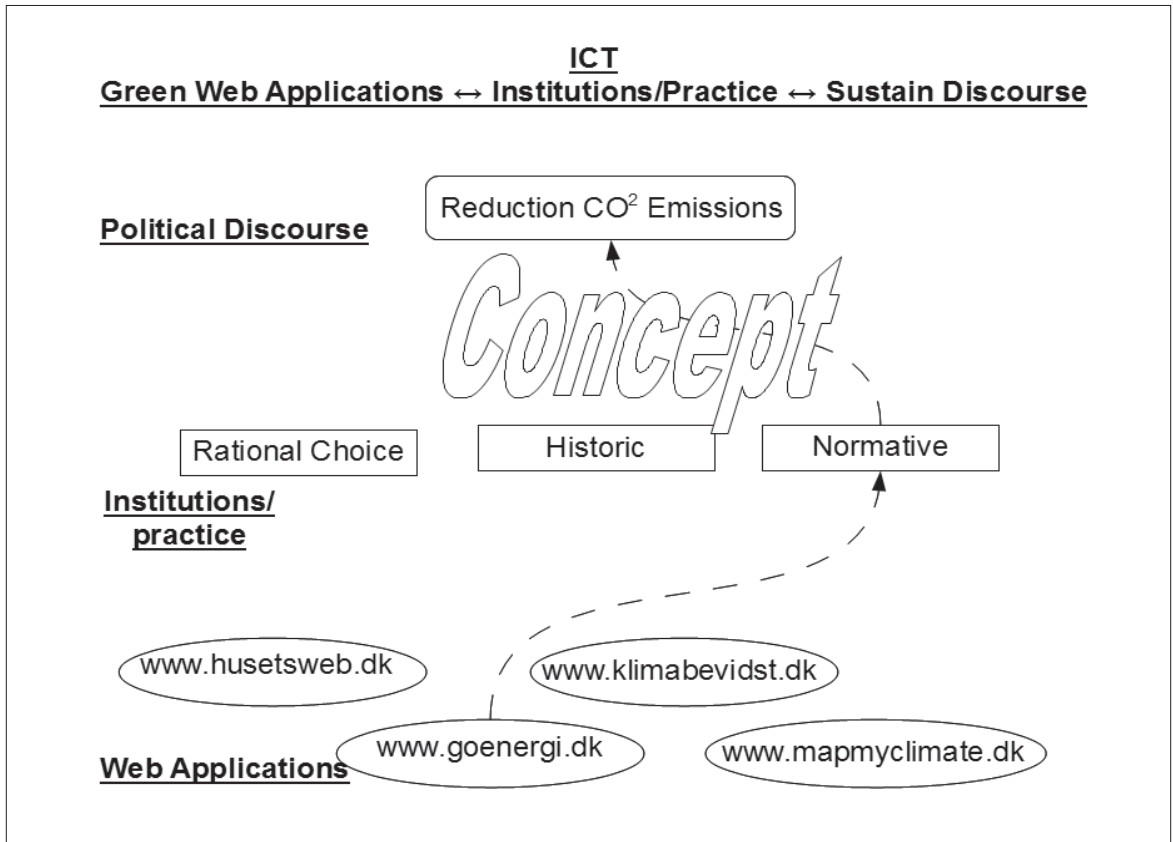
**Purpose**

The article has two purposes. Firstly, to examine the heuristic value of the chosen theoretical framework that depicts ICT in a political system. Secondly, to test the hypothesis by means of analysis of the appeal of the four green web applications.

The overlying theoretical framework shows how ICT is to be understood in a political context. However, in order to conduct the analysis, neo-institutional theory will be amalgamated with the theoretical framework in order to create an operational theoretical whole. By “an operational theoretical whole” is meant the necessity of having



Figure 1: Link Between Web Applications and Political Discourse



sufficient theoretical material from which one can derive a hypothesis that can be subjected to scientific testing.

The neo-institutional theory which will be applied in its three different versions is chosen because as a social theory it has explanatory power in regard to human behavioural changes. Thus the neo-institutional theory is selected because of the type of empirical data – web applications that aim at people changing their behaviour – and would not necessarily have been chosen if the empirical focus had been different.

The article operates at two theoretical levels. There is the overlying theoretical framework, which is general in regard to all ICT in political systems. The article shows how this general theoretical framework can be fused with operational neo-institutional theories. The operational theoretical material has been selected according to the empirical subject matter – the green web applications.

*Theory*

The theoretical basis of the article consists of a framework theory aimed at showing how ICT is to be conceived of in a political system. Furthermore three different types

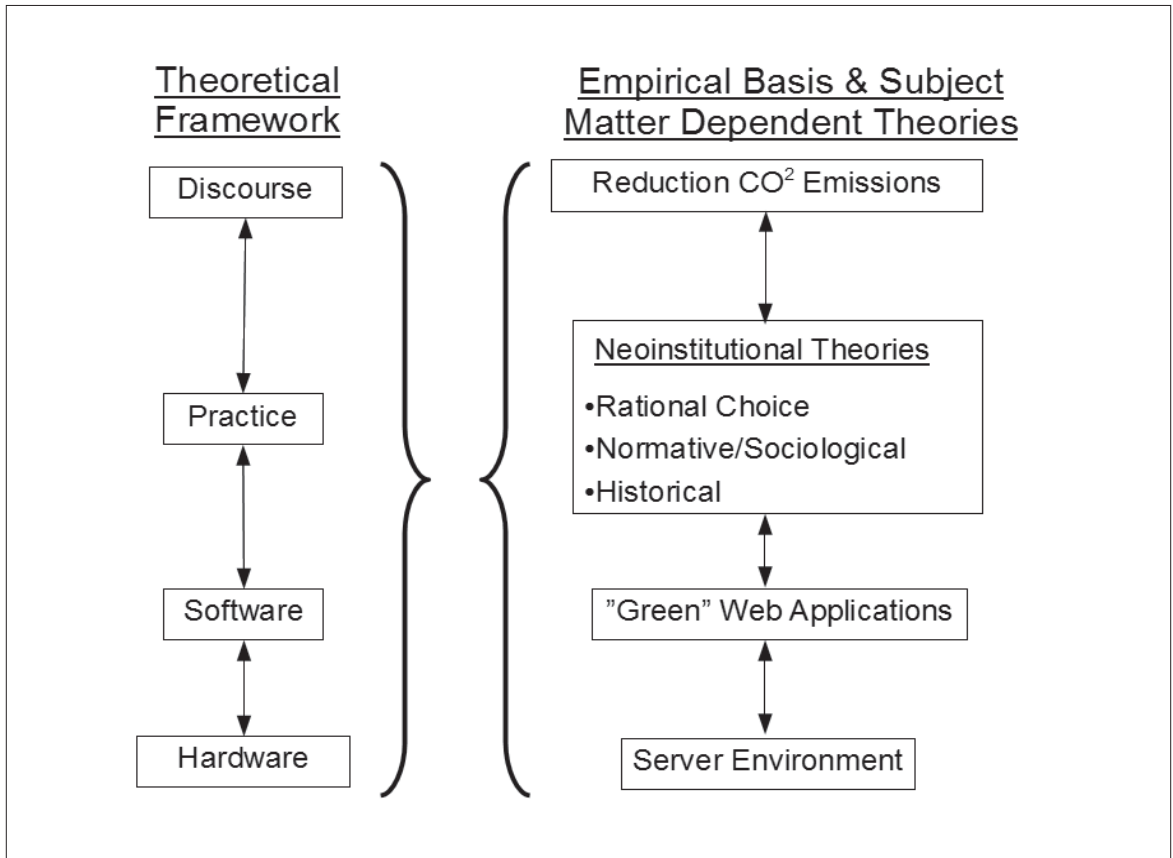
of the neo-institutional social theory will be introduced in order to facilitate an understanding of how different “institutions” can explain human behavioural changes. The three different versions of neo-institutional theory are “rational choice”, “normative (or sociological)”, and “historic” institutionalism that each in their own way have a preferred notion of causal relationships and views on the role of ideas.

*Theoretical framework – ICT*

The theoretical framework shows how Information and Communication Technology (ICT) can be understood as four different elements in dialectic interaction in a political system. The elements are (political) discourse, practice, software and hardware. A “discourse” is a discursive hegemony which in this context is a stable political discourse (Foucault 1969; Laclau Mouffe 1985).

“Social practice” is a combination of the individual’s continuously reproduced actions, beliefs and deliberations (Giddens 1979, 1984). Practice can thus both be unexpected, novel, and even revolutionary, however, it can also be – and maybe more often – uninspiring, re-

Figure 2: Theoretical Framework and Empirical Basis



petitive, and routine-based. According to Giddens, institutions are merely an expression of regularised practice (Hoff 2004). Practice can thus be said to express the view from within a superior institution regarding how “things should get done” or what behaviour is expected of the individual (March & Olsen 1984).

Computer software is a combination of coded programs, algorithms, documentation and data, which require hardware to function. Hardware is the physical artefact consisting of all the tangible elements in a computer.

According to the framework theory in Figure 2, the four elements described above are linked to each other by double-sided arrows. The arrow pointing up signals “presupposes” which should be understood in such a way that software presupposes hardware and practice presupposes software. A (political) discourse is presupposed by practice (Hoff 2004). However, the arrow pointing up also has the meaning “creates the basis for” in such a way that hardware creates the basis for software, software creates the basis for practice, and practice creates the basis for discourse. The arrow pointing down signals “affects”,

meaning that discourse affects practice which again affects software that lastly affects hardware.

*Theoretical framework – ICT: deployed*

The right side of Figure 2 depicts the empirical basis and the theory which is then “inserted” into the framework theory depending upon the subject matter of the empirical data. The elements on the left side vis-a-vis the right side in Figure 2 are shown parallel to each other. The top right hand corner shows the political discourse, which in this case revolves around the immediate need for addressing the problem – the need to reduce our CO<sub>2</sub>-emissions in order to mitigate unwanted climate changes. There are different sources for CO<sub>2</sub>-emission, however, the most important one is associated with our consumption of fossil fuels e.g. natural gas or oil for furnaces and petrol or diesel oil used for transportation in cars, buses and lorries. CO<sub>2</sub> emissions from burning fossil fuels have increased at an average annual rate of 3.4 % between 2000 and 2008, compared with one per cent per year in the 1990s (ScienceDaily 2009a). Using a combination of global climate models and historical climate data it has

**Table 1: Presentation of the Three Institutionalisms**

	Rational Choice	Normative/Sociological	Historical
Institutional definition	Institutions are laws, informal rules and compliance procedures which push society towards strategic equilibrium	Institutions are rules, social frameworks that are taken for granted, cognitive schemas, and processes reproducing the above-mentioned elements	Formal and informal rules and procedures
Role of ideas	Cognitive structures, beliefs, and norms constrain the actor	Normative and cognitive structures which are taken for granted restrain and enable the actor	Policy paradigms and stable widespread beliefs constrain the actor
Concepts of causality	Path dependence based on search for increasing returns based on cost-benefit analysis within the framework of institutions, which constrain the actor	Path dependence based on constraining and empowering institutions	Path dependence based on learning over time, feedback, and choice within the framework of institutions, which constrain the actor

Note: based on Campbell 2004.

been shown that there is a simple linear relationship between total cumulative emissions and global temperature change (ScienceDaily 2009b). This strongly suggests that it is increased CO<sub>2</sub>-emissions that have caused the global temperature to rise.

*Framework theory – ICT: neo-institutionalism as practice*

Practice is conceived of in terms of institutions. Three different versions of institutions are applied in order to explain the expected relationship between the green web applications and behaviour change. The table gives the reader a quick comparative overview of the three institutional theories(Campbell 2004).

The empirical basis is practice with a focus on behavioural change that presupposes software – or software creates the basis for practice. The software consists in the four green web applications. Their similarities are their subject matter – reduction of CO<sub>2</sub>-emissions – and the fact that they all operate within an Internet browser.

There are minor technical differences between the four applications. Some of them require an extra “plugin” in order to render complex dynamic elements such as interactive environmental graphic simulations. The plugins are free of charge and can be automatically downloaded and installed on the hardware when the user tries to execute the application for the first time. In regard to hardware the applications presuppose a server environment. The user also needs a piece of hardware at the receiving end, which in principle could be anything from a PC to a smart phone.

The theoretical material will be used in the analysis of the appeal of the green web applications which follows below.

*Empirical Data*

The empirical data is four selected Danish web applications that in each their way incentivises behavioural

change towards reducing the consumption of fossil fuel. This section will describe the selection criteria that have been applied in order to select the most relevant green web applications. That will be followed by a description of each web application. The description is aimed at showing important differences (and similarities).

*Data Selection*

The four green web applications have been chosen on the basis of the following selection criteria:

- 1) The application must be in a language *spoken in only one country*. *Danish* has been chosen. By choosing a language spoken only in one country the idea is to reduce the effect that different macro-societal parameters such as law, tradition and history can otherwise have on practice. E.g. since applications in English could be relevant in several countries that have English as their primary language it was not chosen.
- 2) Applications must motivate *behavioural* changes. The focus of the article is on voluntary human behavioural change as a source of reducing CO<sub>2</sub>-emissions rather than e.g. behaviour changes that are derived from changed legislation.
- 3) Applications that have a potential for being biased are avoided. Thus applications *developed by companies that sell products related to e.g. energy consumption have been avoided*.
- 4) The application must be *free of charge* for the user. If a person is prepared to pay for the use of an application then it could be argued that the user is biased towards a behaviour change – especially because it can be expensive (almost EURO 600) to use such an application. In other words, it is likely that a user only pays for the use of an application if the user has decided in advance that he/she wants to make a change.

The web applications that satisfied all selection criteria were four at the time of writing (middle of 2011): <https://>

www.husetsweb.dk. <https://www.goenergi.dk/forbruger/boligtjek>, [www.klimabevidst.dk](http://www.klimabevidst.dk) and <http://mapmyclimate.dk/>

In the following section each web application will be described according to the key parameters:

Target Group – who is the target audience

Key Concept – what are the core functionalities in the applications

Data Output – which data is being generated and how is it composed

### *1. Husetsweb.dk*

Husetsweb.dk is an application aimed at people owning their own house and who are prepared to invest in initiatives aimed at reducing costs related to fossil energy consumption. The application has been developed by a private company. The company then sells the application to local governments who pay for letting their citizens use it free of charge. However, in reality all citizens have access to the application even though they might not reside in the area of one of the local governments that have paid the fee. This is not an accidental but a conscious strategic decision made by the developing company.

#### *Target Group*

The primary target group is the existing housing stock limited to small houses, which are defined as houses smaller than 1000 square meters. This category also includes detached houses, villas, town houses and farmhouses. Thus the gross target group consists of approx. 700.000 private dwellings. The target audience are users who would not on their own initiative initiate an energy-optimising project – otherwise they would probably not benefit from using the application.

#### *Key Concept*

The application functions as a form of “virtual energy consultant” that produces recommendations about changes that can be made to the physical construction of the house making it more energy efficient.

The application requires the owner of the house to load a series of items of information into the application regarding issues that are relevant to the energy consumption in the house. The owner loads the application with data regarding the size of the energy bill, number of people living in the house, and number of windows and doors.

The user also writes the address of the house in the application form. This is used by the application to automatically gather data from different official data bases that contain relevant information about the house, such

as its age, size of the house, and, e.g., whether or not the house is placed in a zone with district heating.

The data is processed and the user receives a digital “energy action plan” with a related “finance budget”. The key concept is thus to supply the user with a list of financially sustainable suggestions regarding possible physical changes that can be made on the house, which would make it more energy efficient. There are three principles in the financial model. Firstly, all initiatives should be financed by the amount of money saved from a future lower energy bill. Secondly, the initiative must be fully paid by savings on the energy bill within no more than 15 years. Thirdly, the capital gain that the initiative might give to the house is not taken into consideration. Thus there is a relatively narrow definition of which initiatives are viable: The owner must receive a financial gain or at least not a loss when implementing one or more of the recommendations in the output report.

The focus is primarily on physical changes that can be made to a house. The potential behaviour change is aimed at how the owner of the house maintains and develops his or her property on a long term basis. Thus there is hardly any focus on short term behavioural changes such as lowering the house temperature, choosing the shower rather than a bath, or persistently buying more energy efficient household products.

#### *Data Output*

The key output of the application is the “energy action plan” containing a list of initiatives that the house owner can implement him- or herself or hire a craftsman for the job. The calculations are made on the presumption that a professional will do the job. If the owner chooses not to engage a professional then the financial benefit could be larger.

Here is a list of three examples of initiatives generated by the application starting with the low cost and ending with a high cost. A relatively low cost initiative could be insulating pipes that transport hot water thus avoiding loss of energy when water is transported from the boiler to the water taps. A more expensive initiative could be changing the outer doors to new energy efficient doors that prevent draughts and insulate better. An expensive initiative with a long write-off period could be installation of a new central heating system that can partly function using sustainable energy, e.g., geothermal energy.

The application also generates a “finance budget” with information on the costs of each initiative based on having a professional craftsman doing the job. The “finance budget” includes information regarding the costs of materials, costs related to the amount of working hours, and financial costs, e.g., interest rates on a loan

needed to finance the suggested initiatives. The gross yield of the loan is determined on assumptions about the type of loan or mortgage, transaction costs and fixed or variable interest rates.

## 2. *Goenergi.dk*

Goenergi.dk/forbruger/boligtjek is an application analogous to Husetsweb.dk, however, it is more advanced and more user-friendly due to its simple graphic interface. The application is also applicable to people in rented houses, flats, or permanently living in a vacation house. The application is fully financed by the state.

### *Target Group*

The target audience is private households, government and industry. The focus is on their use of energy in all areas except transport. The target audience is thus very broad, which is also reflected in the relatively high number of applications that are on the website. The primary application is “boligtjek” or “house check” and then there are a number of “sub applications” that will also be briefly mentioned as they are important in understanding the application as a whole.

### *Key Concept*

The key concept is advice regarding how to reduce energy consumption. The user inputs a series of data to the application. This data is then used to gather data from external official databases, and is processed together with the users’ data in a series of algorithms producing both online and off line output.

The application makes use of three-dimensional interactive graphics and is accessible to everybody who is able to use the Internet. This application is capable of performing the same processing and potentially supplying the same advice as Husetsweb.dk. Due to the similarity between the two applications the core processing will not be described any further.

However the scope of the application is wider than that of Husetsweb.dk, which only focuses on physical changes. This application also includes pure behavioural changes, e.g., remembering to turn off the light in room that is not in use. Such an advice is relatively unproblematic because it does not leave the user worse off than before. However, the application also suggests behavioural changes that effectively reduce comfort levels, e.g., suggesting that the room temperature is lowered. When confronted with such an advice, the user must – ad extremum – balance long term climate sustainability together with energy costs on one side against short term personal comfort on the other. One could argue that the user

might achieve a psychological gain by lowering the room temperature and so being *an active environmentalist*.

Together with the application there is a subset of applications which each in their own way use different methods to incentivise behavioural changes. For instance, some would take the form of games. It is also possible to become an “energy family”, where your family would be asked to participate in local debates regarding energy consumptions either in the printed press, digital media, or by attending local venues. One of the sub-applications has also facilitated a competition where the goal was to be the family with lowest electricity consumption viewed over a period of six months. The point here is that these sub-application could be argued to give a social or psychological benefit rather than a merely economic one.

### *Data Output*

As mentioned above, the output is similar to that of Husetsweb.dk. The major difference is that this application has an emphasis on graphics rather than text. As an example, the on-line output has advanced three-dimensional interactive drawings of the house. There is, compared to Husetsweb.dk, a much stronger focus on “benchmarking” the user measured against the “average consumer”. Goenergi.dk also uses graphics when “benchmarking” the user. For example, if users have a high energy consumption, this will be illustrated by highlighting the icon of a little house which is placed close to the “red end” on a scale from green to red. The message is: “Nine out of ten users have a lower energy consumption! You use too much energy!”

The application also contains an on-line form which is formatted for reporting data from utility meters over time – e.g. the electric or natural gas meters. The form is also part of the output as it displays the development in consumption over time. The incentive behind filling out such a form can be argued to be financial as the curve on the graph depicts the consumption, which is directly linked to the utility bill. However, the tool might also be argued to have a norm-forming effect if used in a certain way. That is because such a graph would be very useful, e.g., in explaining to other members in the household about an unwanted development in energy consumption warranting behavioural change.

## 3. *Klimabevidst.dk*

Klimabevidst.dk is an application aimed at making companies reduce their energy consumption. The application is a catalogue of “saving guides” that the company can use as a recipe for energy reduction within a specific area, e.g. lighting, use of ICT, or transportation. The ap-

plication is run by a company which is partly public and partly private.

#### *Target Group*

The primary target group is small and medium sized privately owned enterprises. The application can, however, equally well be used by small to medium sized public entities.

#### *Key Concept*

The key concept in this application is to promote behavioural changes in enterprises using two different methods.

The first method is based on informing the enterprise about the potential savings that could be achieved by making the necessary changes. The potential savings are estimates, and are by no means precise enough to be material for budgetary processes. Instead they are at best indicators of whether the potential is small, medium or large. The economic indicators are followed by instructions on how to achieve the savings.

The second method has to do with the way the company would like to be perceived – both internally and externally. Enterprises that use the application will be issued a “Climate Certificate” that they can use to label themselves as a climate-friendly company.

At the core of the application is an online catalogue containing approximately 200 operational guides on how the company can reduce costs by implementing environmental initiatives. These guides are sorted into 12 categories e.g. lighting, ICT, and transportation. Each category contains several more specific operational guides, e.g. a guide on sending invoices electronically rather than by mail; installation of “intelligent” light switches; or changing the glass in windows into energy efficient glazing.

The key idea in the application is to develop energy guides that can be implemented without special competences. Most small and medium sized enterprises cannot afford to set up a specific unit that has environmental projects as its sole purpose. Thus the energy guides can in reality be implemented by almost any available resource in the enterprise, e.g., a secretary, an apprentice or IT-staff. The employee(s) put in charge of implementing the energy guides is nominated as “climate responsible”.

#### *Data Output*

The key output is an on-line certificate that the enterprise can use as part of their corporate branding. The certificate is a one page document with the name, address, and logo of the enterprise. The certificate shows which energy guides the enterprise has implemented. Each energy guide is

scored from 1 to 10 depending on the positive impact that implementing the guide will have on the climate. When implementing the energy guides the application will sum the points from each implemented guide. The higher the score the more the enterprise can be argued to be environmentally friendly. The numeric score is, however, not displayed on the certificate but only available to the employee who is “climate responsible”. Thus the achieved score will probably only have effect if the climate responsible officer communicates it to the rest of the employees and/or to the outside world.

#### *4. Mapmyclimate.dk*

This application is an advanced climate simulator which shows the future consequences of the users’ behaviour. It also contains an interactive “CO2 diet” for people who want to reduce their CO-emissions in order to mitigate unwanted climate changes. The application has been developed by private companies but was funded by public assets.

#### *Target Group*

The application’s target audience is families with children and people living in Greater Copenhagen. The reason for the geographical limitation is that the simulations only covers Greater Copenhagen. Thus, if the user lives in the area the user can find his or her address by zooming in on the satellite image. People who live outside of the area can still access the application and investigate the connection between energy consumption and the future climate.

#### *Key Concept*

The application contains several elements. At the core is a climate simulation that on the basis of very advanced algorithms is able to show how the climate will be in year 2100. The algorithm functions on the basis of the user reporting his or her behaviour within the climate area. This includes many different aspects of the user’s everyday life that affects the climate, e.g. the temperature in the home, use of car, and the consumption of food. After answering these questions the algorithm produces a CO<sub>2</sub>-profile. The user’s CO<sub>2</sub>-profile is then aggregated, and the simulator shows what the consequence of the user’s behaviour will be on the climate in year 2100 if everybody behaved in the same way as the user. The result of the user’s behaviour might be that the area that the person lives in gets flooded. If this result motivates the user to consider making changes in his or her life, the application produces a “CO<sub>2</sub>-diet”. There are two versions of the “CO<sub>2</sub>-diet” – “easy advice” or “radical advice”. The “easy advice” covers initiatives that the user can implement straight away, e.g. turning off the light when not being in the room,

eating less meat and more locally produced vegetables, or considering not using the car once in a while. The “radical advice” would require change of lifestyle and/or substantial investment, e.g. changing all windows and doors into energy efficient types, permanently giving up the use of a car, or stopping flying altogether.

*Data Output*

The primary output is a simulated climate map of Greater Copenhagen. As an example, a simulation was generated on the basis of a profile of an average Danish father with three children who works at a national university. The resulting map shows how the user’s behaviour results in water temperature increasing in year 2100 causing death of fish and growth of unwanted algae. Maybe the message to this particular user is that he might need to follow some of the “radical advice” in the “CO2-diet” if he wants a future that would be habitable for his great grandchildren when they grow old in year 2100. Thus this application could be argued to focus on normative incentives rather than economic ones.

*Comparing Incentives*

This section contains a comparative analysis where each web application will be viewed through the lens of Figure 1. Firstly, however, it will be shown how the web applications are developed on the basis of the one or more institutional understandings of causal concepts, the role of ideas, and of the very definition of institutions themselves as described in Table 1. Secondly, this will be used as a foundation for “mapping” the connection from web applications to the political discourse via the three different institutional understandings. This will lead to a discussion and conclusion about the role of multiple institutions in individual green web applications, thereby creating a basis for testing the hypothesis. The result from

the comparative analysis have been structured in the table below. The reason for presenting the results “up front” is to provide the reader with a structured overview before delving into the more elaborate analysis below.

Husetsweb.dk is a green web application that revolves around economic incentives. The focus of the web application is physical changes to the user’s house that will lead to decreased CO2-emissions and hence decreased expenditure on fossil energy. The application has two basic criteria for selecting the initiatives in the output to the user. The initiative should generate an economic benefit (or at least not a loss) and the comfort levels should be maintained constant. Husetsweb.dk thus creates the basis for rational choice institutionalism with its focus on increased returns as a causal mechanism promoting behavioural change. In sum, the application is based on the economic incentive to implement energy efficient initiatives. This creates the basis for a perpetuation of the political discourse: “Reduction CO2 emissions”.

Goenergi.dk is in this respect similar to Husetsweb.dk. The application is an interactive energy calculator that supplies the user with two types of advice. The first type replicates those of Husetsweb.dk – suggestions for physical changes of the owner’s house (flat, or vacation house thus having a broad scope of possible users) that reduces the energy consumption. The second type are suggestions of pure behavioural changes, that will reduce the use of energy, e.g. turning down the thermostats on the radiators. Both types of advice revolve around an economic incentive. The application could thus be argued to create the basis for rational choice institutionalism. However, there are some differences.

The primary application Boligtjek uses ranking or “benchmarking” as a tool, as depicted in Figure 3 with the user being in the “red area”. That signals that the user is not where the user is supposed to be – clearly a

**Table 2: Overview of Central Points From the Comparative Analysis**

	Key concept	Behavioural aim	Incentives	Institutional “match”
Husetsweb.dk	Application aimed at energy-optimising private houses	Physical adaptations of the user’s house in order to reduce energy consumption	– Solely economic	Rational choice institutionalism
Goenergi.dk	On-line 3D climate friendly home refurbishing guide and behaviour change guide	Physical adaptations of the user’s flat, house or vacation residence in order to reduce energy consumption and a minor element of changing habits in regards to energy consumption	– Primarily economic – Minor normative incentives	Rational choice institutionalism
Klimabevidst.dk	Catalogue of energy saving guides aimed at SMV’s	Carry out energy reduction “recipies”	– Solely economic	Rational choice institutionalism
Mapmyclimate.dk	Climate simulator covering Copenhagen	Go on a “radical” or “easy” CO2-diet	– Solely normative incentive	Normative institutionalism

normative incentive. The application also contains three sub-applications – games, the possibility of becoming an “energy family”, and a six months “energy competition”, which all have strong normative elements in them. Overall the application can be argued to create the basis simultaneously for normative and rational choice institutionalism.

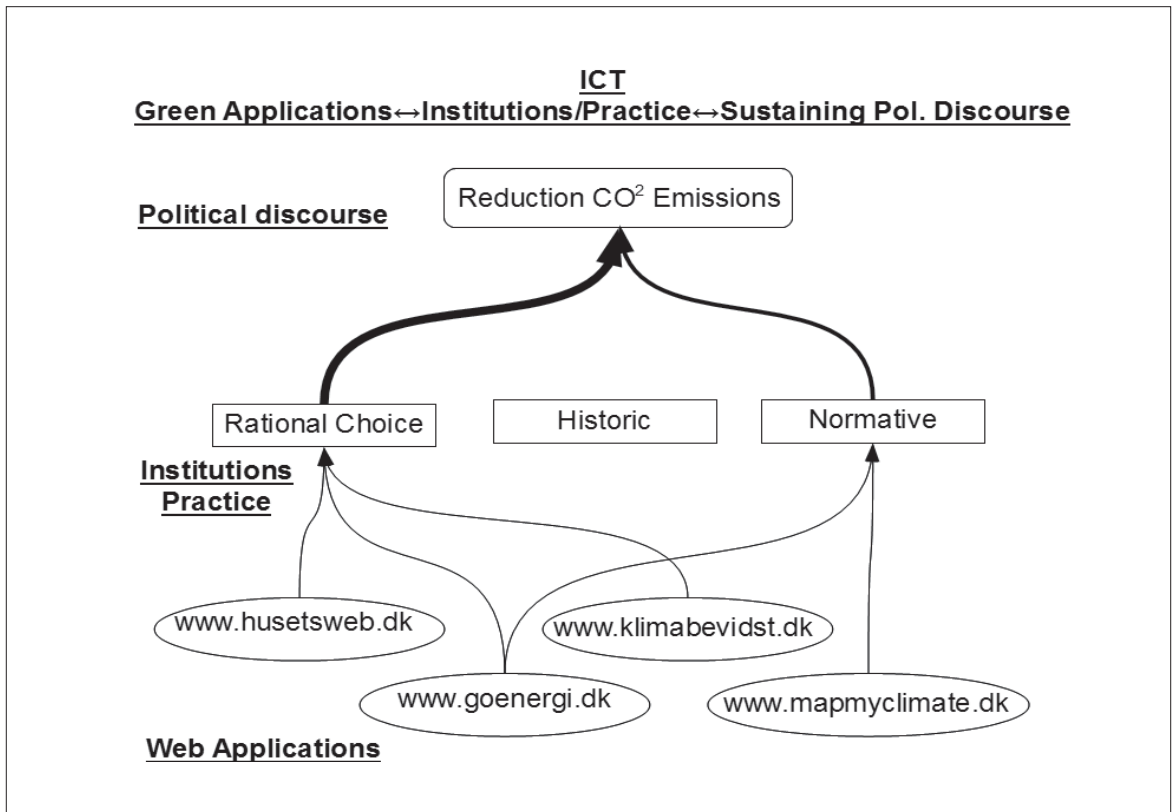
Klimabevidst.dk revolves around the possible economic gains that can be made by changing behaviour in a more climate-friendly direction thereby reducing CO<sub>2</sub>-emissions. The on-line climate certificate that the application generates when an enterprise implements the energy saving guides could in some cases be viewed as norm-setting, i.e. the company labelling itself as environmentally friendly both internally towards its employees as well as externally towards the market. However, it could equally be argued that the on-line certificate primarily serves as a marketing tool thus creating the basis for practice that supports the principle of “increased rates of return”. This application is primarily seen to create the basis for rational choice institutionalism.

Mapmyclimate.dk is centred on a simulation of the climate in and around Greater Copenhagen in year 2100.

The user loads information, “energy consumption data”, into the application by answering a survey. The consumption is measured against different parameters that affect the climate such as domestic heating, electricity consumption, eating habits, and use of a car. The application uses this information in its simulations of the future climate, i.e., air temperature, water temperature, and air pollution, to mention some climate features. The simulation is based on the concept of how the climate will be in 2100 *if everybody has the same consumption as the user*. This principle matches Kant’s concept of the Categorical Imperative which states that a person acts morally if the maxim or rule of conduct on which he acts could be willed as a universal law that would govern all people in similar circumstances (Kant 1785). The application has an unequivocal focus on “moral behaviour” and thus echoes “normative institutionalism”.

Summing up, each web application fits one or more neo institutional understandings, as described in Figure 5 below. In the above analysis focus has been on how the green web applications create the basis for practice and how this practice creates the basis for the political discourse. Therefore the arrows in Figure 5 only point

Figure 3: Analysis Results Illustrated





in one direction. The thickness of the arrows from the institutional level to the discursive level is determined by how many arrows flow *to* the institutional level *from* the application level. Thus the arrow from “rational choice” to the discursive level is thickest because three applications create the basis for that practice or institution.

### *Path dependency as “driver”*

When looking at Figure 3 it is striking that no web application creates the basis for “historic institutionalism” as practice – and because of this there is no arrow from “historic institutionalism” to the discursive level. On this basis one might conclude, that “historic institutionalism” plays only a marginal role compared to the other two institutions – if any at all.

In historic institutionalism the favoured causal principle is path-dependency based on “learning” or the notion “that history matters” (Campbell 2004). Well established patterns of behaviour tend to be followed through time. Understood in such a way “historic institutionalism” in this context could be argued to constitute some of the “resistance” that the applications meet when they try to make people change behaviour. The reason is that people are prone to behave as they have always done. For this reason one might conclude that green web applications should try to avoid historic institutionalism altogether.

One could, however, also argue the opposite, which might be more productive: If deployed correctly “historic institutionalism” could function as a form for “catalyst” for change. The idea would be to set up an application that functions in continuation with the user’s existing behaviour.

A hypothetical example could be recycling of waste. In the U.K. recycling of waste has occurred for centuries. In the beginning the concept was one of taking valuable items out of the garbage and re-using them, but during the last two decades the agenda has increasingly been focused on the climatic benefits created by recycling (WasteOnline 2004). Everybody in the U.K. has now learned about recycling and would to a lesser or stronger – but on average increasing (Wrap 2006) – degree recycle household waste. “Recycling” could even be argued to constitute a policy paradigm.

A green web application that focuses on increased recycling would thus according to a “historic institutionalist” not need to make people do the “opposite of what they are used to” but rather encourage them to do “more, of what they are used to”. There would, however, also be difficulties or limitations related to this use of “historic institutionalism”. The particular example with recycling would not be applicable against those users who never recycle or those who for some reason are opposed to re-

cycling. Secondly, one could also argue that “doing more of what you are used to” also constitutes a behavioural change. There again, as a counter argument one could state that “doing more of what you are used to” only constitutes a minor behavioural change compared to “doing the opposite of what you are used to”.

To sum, we have all to some extent learned how to behave environmentally friendly. There are numerous different examples of how this behaviour has been institutionalised in our every day behaviour e.g. the above example regarding waste recycling in the U.K. In the United States recycling batteries have reached record breaking levels with a yearly increase of 10,1 % from 2009 to 2010 (Call2Recycle 2011). We have been using energy saving compact fluorescent lamp bulbs for more than two decades (Lamptech 2012). Since the energy crisis following the oil embargo in the 1973 there has been an ever increasing focus on insulating houses and alternative ways of heating homes (Gram, Jens Erik 2008, Adams 1987, Govan, Greason & McAllistor 1983, Kachadorian 1997). The point is that climate friendly behaviour is already to a certain extent institutionalised on a Danish and international level as the examples above demonstrates. This creates a foundation of path dependency concerning incentivising environmentally friendly behaviour that the web applications could have benefited from. There does not seem to be a clear reason why the applications have not included the principles of path dependency as it is known from historic institutionalism.

## **Conclusion**

### *Hypothesis 1:*

Multiple opposed incentive mechanisms in green ICT do not cancel each other out.

On the basis of the above the hypothesis is verified.

Figure 7 shows that there is a pattern from the applications to the discourse that is bridged by the incentives mechanism – or institutional mechanics. On the basis of the analysis above the theoretical model appears to be applicable for the subject matter of the analysis, i.e. the green web applications.

People can be divided into the groups that the institutions constitute – or each of us could be said to have a blend of the institutional mechanics in us individually. A web application that supports all three institutions would thus c.p. have a higher appeal than one that only supports one or two.

From an empirical point of view there do not seem to be reasons why green web applications could not employ several incentive mechanisms at the same time. On the contrary Goenergi.dk employs principles from both a ra-

tional choice and a normative institutional approach. The application could also have included at elements from a “historic institutionalist” approach vis-a-vis the “recycling example”.

There are, however, also limitations associated with a green web application that employs all three institutional dynamics. Firstly, there are limitations to the scope of the three institutions. There might be people who do not “fit” any of the three institutions e.g. a feminist institutionalist.

Secondly, there is the issue of having opposing incentive structures employed at the same time. In employing multiple institutional mechanisms in one application it should be made sure that the application is not logically inconsistent. This might be achieved by having different sections for each incentive dynamic in the application, e.g. avoiding suggesting that the user switches to a carbon neutral life style if the headline of the section is based on continuing or slightly increasing an existing pattern of behaviour.

The third issue has to do with the gap between *appeal* on one side and *effect* on the other. This analysis partly presumes that there is linear relationship between appeal and effect, which might not be the case. Conducting a positivistic analysis of how big an impact an application has on the overall climate might also be methodologically difficult or even impossible. That is partly due to the number of parameters involved and because it is not possible to have an “independent control climate” that one could compare with. An alternative might be carrying out a survey aimed at the users of the application or analysing the flow of users over time in the applications.

### *Hypothesis 2:*

Analysing green web application in the presented theoretical framework has heuristic value in that it brings forward contrasts in a comparative analysis and creates basis for developing hypothesis for future research.

On the basis of the above the hypothesis is verified. Using the framework has made it possible to examine green ICT in a political scientific context thus linking the applications to behaviour and from there to a political discourse.

In the comparative analysis the theoretical framework illuminated the contrasts between each application, thus making it possible to test the first hypothesis. It was particularly important firstly, to establish the “vertical” integration from ICT via practice to discourse in order to understand how ICT effectively supports or blocks the political discourse. Secondly, by inserting the institutional theory it was possible to create a “horizontal” axis at the practice level on which the comparative analysis could

be carried through. Using this framework it was clear to see the different incentives mechanisms in the applications. Thirdly, in connection with testing hypothesis 1 new hypothesis was created i.e. “There is a linear relationship between appeal and effect in green ICT”. This hypothesis could be used as a basis for future research aimed at examining how the applications in reality appeal to the target audience i.e. whether or not the applications make them change behaviour. In extension of this it could be relevant conduct research that aims at uncovering the effects on the climate that the applications have, i.e. to which extent the applications reduces CO<sub>2</sub>-emissions.

The benefit of using the theoretical framework presented is its “robustness” on one side and its flexibility on the other. “Robust” signals that the theory has the potential for not only being applied to many different types of software and equally numerous different variables. This paper focused on “incentives” as a variable, which motivated an insertion of institutional theory in the framework. The theory could also be applied in an analysis aimed at usability, innovation or even compliance – thus expanding framework “horizontally” at the “practice” level of the framework.

Had focus been on other aspects, e.g. the political level it would have been equally possible to expand the “vertical” dimension of the framework with relevant parameters and analytical theories. Thus the framework functions as a form for theoretical accordion that one that contract or expand both “horizontally” and “vertically” according to the empirical subject matter.

## References

- Adams, JS 1987, *Housing America in the 1980s*, The Russel Sage Foundation, New York
- Call2Recycle 2011, *Record breaking increase for battery recycling in 2010*. Obtained through the Internet: <http://earth911.com/news/2011/01/19/report-record-breaking-increase-for-battery-recycling-in-2010/> [accessed 21/5/2012]
- Campbell, JL 2004, *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press
- Engeristyrelsen 2011, *Politiske Energiaftaler*. Obtained through the Internet: <http://www.ens.dk/da-DK/Politik/Dansk-klima-og-energi-politik/politiskeaftaler/Sider/politiske-aftaler.aspx>, [accessed 15/7/2011]
- Engeristyrelsen 1992, *Aftale om decentral kraftvarme og vindmøller*. Obtained through the Internet: <http://www.ens.dk/da-DK/Politik/Dansk-klima-og-energi-politik/politiskeaftaler/Sider/Marts-1992Vindmoellerogdecentralkraftvarme.aspx>, [accessed 15/7/2011]
- Foucault, M 1969, *L'Archeologie du Savoir*, Gallimard.
- Giddens, A 1979, *Central Problems in Social Theory*, Berkeley: University of California Press
- Giddens, A 1984, *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press
- Goenergi.dk 2011a, *Handlingsplan*. Obtained through the Internet: <http://www.goenergi.dk/publikationer/handlingsplaner/handlingsplan-2011>, [accessed 1/7/2011]

- Goenergi.dk 2011b, *Om Boligtjek*. Obtained through the Internet: <https://www.goenergi.dk/forbruger/boligtjek/om-boligtjek>, [accessed 1/7/2011]
- Govan, Greason & McAllistor (1983) *Thermal Insulation, Materials, and Systems for Energy Conservation in the '80s*, Baltimore
- Gram, JE 2008, *Parcelhusets om- og tilbygninger en vejledning*. Obtained through the Internet: <http://www.bolius.dk/fileadmin/bolius.dk/pdf-shop/kapitel1-Parcelhusets-om-og-tilbygning.pdf> [accessed 21/5/2012]
- Grønhoj, A & Thøgersen, J 2010, *Testhusholdningers Erfaringer med et Feedbacksystem for elforbrug på apparatniveau designet på basis af brugerdrevet innovation – en kvalitativ undersøgelse*. Handelshøjskolen, Århus Universitet, Institut for Marketing og Statistik
- Helm, D og Hepburn, C eds. 2009, *The Economics and Politic of Climate Change*, Oxford: Oxford University Press
- Hoff, J ed. 2004, *Danmark som Informationsamfund*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag
- Jyllandsposten 2009, *Grønne afgifter stiger op mod 1500 kroner*. Obtained through the Internet: [http://jp.dk/indland/indland\\_politik/article1619431.ece](http://jp.dk/indland/indland_politik/article1619431.ece), [accessed 15/7/2011]
- Kant, I 1785, (re-published 2008), *Fundamental Principles of the Metaphysic of Morals*, Forgotten Books.
- Kachadorian, J 1997, *The Passive Solar House*, Chelsea Green Publishing Company, Vermont
- Kanstrup, AM & Christiansen, E 2009, User-driven Points for Feedback Motivated Electricity savings in Private Households, Joint Actions on Climate Change.
- Klima og Energiministeriet 2011, *Sektorer og virkemidler*. Obtained through the Internet: <http://www.kemin.dk/da-DK/KlimaogEnergi/gipolitik/danmark/reduktionafdrivhusgasser/sektoerogvirkemidler/Sider/Forside.aspx> [accessed 15/7/2011]
- Laclau, E & Mouffe, C 1985, *Hegemoni and Socialist Strategy – Towards a Radical Democratic Politics*, Norfolk: Verso
- Lamptech 2012, *Philips Tornado Asian Compact Fluorescent*, Obtained through the Internet: <http://www.lamptech.co.uk/Spec%20Sheets/Philips%20CFL%20Tornado.htm> [accessed 21/05/2012]
- March, JG & Olsen, JP 1989, *Rediscovering Institutions*. The Organizational Basis of Politics, New York: Free Press.
- Nedergaard, P og Fristrup, P eds. 2009, *Klimapolitik – dansk, europæisk, globalt*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- ScienceDaily 2009a, *Fossil fuel carbon dioxide emissions up by 29 percent since 2000*. Obtained through the Internet: <http://www.sciencedaily.com/releases/2009/11/091117133504.htm> [accessed 15/7/2011]
- ScienceDaily 2009b, *Carbon Emissions Linked To Global Warming In Simple Linear Relationship*. Obtained through the Internet: <http://www.sciencedaily.com/releases/2009/06/090610154453.htm> [accessed 15/7/2011]
- WasteOnline 2004, *History of waste and recycling sheet*. Obtained through the Internet: <http://dl.dropbox.com/u/21130258/resources/InformationSheets/HistoryofWaste.htm> [accessed 15/7/2011]
- Wrap 2006, *UK Plastics Waste – A review of supplies for recycling, global market demand, future trends and associated risks*. Obtained through the Internet: [http://www.wrap.org.uk/downloads/UK\\_Plastics\\_Waste.d5a7bbfa.5543.pdf](http://www.wrap.org.uk/downloads/UK_Plastics_Waste.d5a7bbfa.5543.pdf) [accessed 15/7/2011]

# Sagsbehandling i en digital virkelighed: Digitalisering, standardisering og individuelle hensyn

**Matilde Høybye-Mortensen**

Forsker, Ph.d., Det Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner

Digitalisering indenfor kommunal velfærd har medført standardiserede sagsbehandlingssystemer som for eksempel Fælles Sprog, der bruges på ældreområdet. Denne artikel undersøger, hvordan kommunale sagsbehandlere håndterer at anvende et standardiseret system og samtidigt tage individuelle hensyn til den ældre som loven kræver.

## 1. Indledning: Den digitale vej til velfærd

Brug af teknologi til forvaltning af socialområdet er et af fokuspunkterne i digitaliseringsstrategien: *“Den digitale vej til fremtidens velfærd 2011-2015”*. I strategien, der er udviklet af Løkke Rasmussen regeringen og siden tiltrådt af Thorning-Schmidt regeringen, står *“Effektive it-redskaber kvalificerer og effektiviserer sagsbehandlingen på det sociale område. Der er særligt fokus på, at redskaberne gør en forskel i sagsbehandlerens hverdag”* (Regeringen 2011: 26). På socialområdet er der de senere år blevet udarbejdet sagsbehandlingssystemer på de store sektorområder indenfor velfærd. Det gælder områder som ældre, udsatte børn og unge og senest handicappede og udsatte voksne. KL og

Social- og Integrationsministeriet har været primus motor på udviklingen. Digitale sagsbehandlingssystemer som DUBU (Digitalisering Udsatte Børn og Unge) og DHUV (Digitalisering Handicap og Udsatte Voksne) indgår i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi, hvor Fælles Sprog III indgår i den fælleskommunale digitaliseringsstrategi.

Skandaler som AMANDA, den digitale tinglysning og senest politiets nye sagsbehandlingssystem POLSAG kan synes at gøre de høje forhåbninger til digitalisering til skamme eller i bedste fald bruges til at afvise de høje forventninger som naive (se fx Bjørnholdt 2011 for beskrivelse af POLSAG). En mere optimistisk tilgang er, at fejlslagne digitaliseringsprojekter blot er eksempler på opstartsvanskeligheder, da de offentlige organisationer agerer i ukendt farvand og i høj grad forsøger sig frem, hvorfor der på sigt ligger et stort og forandrende potentiale derude et sted (Bovaird 2005, OECD). Uanset om forventningerne er naive eller realistiske, så er digitalisering af arbejdsprocesser og indførelse af nye teknologier værktøjer, der anvendes i styringen af den offentlige sektor. Digitalisering præsenteres som løsningen på nogle styringsmæssige udfordringer og som et effektiviserings-

**Tabel 1. Eksempler på digitale sagsbehandlingssystemer på socialområdet**

Sagsbehandlings-system	Sektor	Afsender og udvikler
Fælles Sprog (1998 – nu er vi nået til Fælles Sprog III)	Ældreområdet – visitation til hjemmehjælp	Socialministeriet og KL
Digitalisering Udsatte Børn og Unge (DUBU) (i drift fra 2012)	Børn og familieområdet – sager om familiestøtte, fjernelser af børn etc.	Socialministeriet og KL
Digitalisering Handicap- og Udsatte Voksneområdet (DHUV) (2012)	Handicap og udsatte voksne – fx sager om boligtilbud eller boligstøtte	Social – og Integrationsministeriet og KL

værktøj, seneste eksempel er Thorning-Schmidt regeringens 2020-plan, hvor øget digitalisering er anført som redskab til modernisering af den offentlige sektor (Regeringen 2012).

Der er tre digitaliseringsfærer i den offentlige sektor: – borger/myndighed, – internt administrative arbejdsgange (som fx sagsbehandlingssystemer) – og tværgående infrastruktur.

I implementeringen af politik er der tre styringsarener: 1. styring mellem politikere og forvaltning, 2. styring internt i forvaltningen ml. forvaltningsenheder og 3. styring fra forvaltning til samfund (Lundquist 1992). På baggrund af den distinktion kan udvikling og implementering af digitale sagsbehandlingssystemer karakteriseres som intern styring i forvaltningen. Styring af forvaltningen kaldes også 'regulation inside government' (Hood, Scott et al. 1999) og 'internal policies' (Vedung 2005).

De digitale sagsbehandlingssystemer skal anvendes af kommunale sagsbehandlere med myndighedsbeføjelser. Disse sagsbehandlere står hver dag overfor at skulle træffe afgørelser om borgeres ret til ydelser og services. Afgørelserne er underlagt lovgivning fx *Lov om social service* eller *Lov om aktiv beskæftigelsespolitik*. Der er dog ikke fastsat en aldersgrænse for, hvornår man kan få hjemmehjælp, eller et fast antal måneder man kan gå ledig, før kontanthjælpen stoppes. I Servicelovens § 88 står, at kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelser om tildeling af hjemmehjælp på baggrund af "en konkret individuel vurdering af behovet for hjælp til de opgaver, som modtageren ikke selv kan udføre" (LBK nr. 904 af 18/08/2011).

Det betyder, at afgørelserne er skønsbaserede, og at den medarbejder, der behandler sagen, skal udøve skøn. Samtidigt er afgørelserne om tildeling af ydelser et oplagt sted at forsøge at styre, da de ydelser, der træffes afgørelser om, er udgiftskrævende. Rundt om i alle landets kommuner sidder massevis af sagsbehandlere og træffer afgørelser hver dag. Mange af de beslutninger kan ikke kontrolleres direkte (fx af en leder), og der må ikke laves faste detaljerede regler i kommunerne for hvordan lovgivningen skal tolkes, da lovfæstet skøn ikke må sættes under regel. Det er også en praktisk umulighed at lave regler for alle tænkelige problemsituationer en borger måtte kunne befinde sig i.

Sagsbehandleres beslutningstagning skal derfor påvirkes indirekte, hvilket kan gøres gennem tre mekanismer. Den første er informationsafgrænsning i form af skemaer, der sætter rammer for, hvilke oplysninger om borgeren, der skal indgå i afgørelsen. Den anden er begrænsede valgmuligheder ved at lave kategorier til vurdering af borgere eller begrænse antallet af ydelser. Den tredje går ud på at etablere kontrolstrukturer, hvor igennem dokumentationen af afgørelserne kontrolleres via krav om digitale indberetninger eller mulighed for monitorering af sagsbehandling via udtræk af lister (Høybye-Mortensen 2011). Digitale sagsbehandlingssystemer kan indeholde alle tre mekanismer.

Standardisering er et vilkår for digitalisering af sagsbehandling. En stor del af arbejdet med at udvikle og implementere digitale sagsbehandlingssystemer til socialområdet består derfor i at udvikle modeller for et standardiseret sagsforløb og nogle faste kategorier. Det kan fx være en standard for en socialfaglig metode til at vurdere borgerens behov eller standardisering af andre arbejdsgange, som fx dokumentation af afgørelser. Digitale sagsbehandlingssystemer på socialområdet skal altså både være bygget over nogle standarder og muliggøre skønsbaserede vurderinger og afgørelser. Der findes altså på den ene side, det standardiserede system og fokus på systematik og overblik og på den anden side det konkrete tilfælde, en borger, der på socialområdet kan have komplicerede problemstillinger, og som skal være genstand for en konkret individuel vurdering.

Det debatteres forsat, hvordan digitale standardiserede sagsbehandlingssystemer påvirker frontlinjens arbejdsopgaver. Mange har diskuteret hvorvidt det har en særskilt betydning, når styringsinstrumenter er digitale. Synspunkterne spænder over dikotomien 'ja, computeren betyder noget særligt' til 'nej, regler er regler lige gyldig indpakning'. Digitalisering af sagsbehandlingssystemer på socialområdet har givet visse forskere anledning til at ændre det paradigmatisk begreb 'street-level bureaucracy' til 'screen-level bureaucracy' eller 'system-level bureaucracies' (Bovens and Zouridis 2002; Marston 2006).

I disse udtryk ligger en antagelse om, at udformningen af det digitale sagsbehandlingssystem får stor indflydelse på sagsbehandleres afgørelser, da systemerne afgør

**Tablet 2. Sfærer for digitalisering i den offentlige sektor**

Borger – myndighedskommunikation	Internt offentligt	Tværgående
At flytte sagsbehandlingsaktiviteter, så borgeren selv udfører processerne. Selvbetjening på nettet i forhold til ansøgninger om ydelser, bestilling af tid m.m. Formål: at flytte arbejdsbyrden til borgeren.	Digitalisering af administrative processer, digitale forbindelser mellem forskellige niveauer fx mellem kommunens frontlinjemedarbejder og ledelse. Formål: Transcendere interne organisatoriske barrierer, gøre arbejdsgange lettere, muliggøre dataudtræk.	Ønske om dataoverførsel mellem offentlige myndigheder, så borgeren kun skal indberette et sted/en gang. Rammearkitektur. Formål: Transcendere skel mellem organisationer og genbruge data.

Kilde: Workshop "Indsatsområder for det digitale samfund", Digitaliser Danmark, konference, Århus d.20. marts 2012.

hvilken information, der er plads til, mulige kategorier og i visse tilfælde udøver en afvejelse af klientforhold, der er skjult for både sagsbehandler og klienter. Det er altså en antagelse om, at digitale systemer bliver politikudmønterne i stedet for frontlinjen.

I denne artikel undersøges derfor først, hvordan sagsbehandleres arbejde udfolder sig i et standardiseret digitalt system og dernæst, hvordan sagsbehandlere håndterer de modsatrettede krav om individuelle hensyn og vurderinger på den ene side og på den anden side et standardiseret system, hvor ensartethed er målsætningen.

### *Digitalisering: hvad og hvordan?*

Men hvad dækker begrebet "digitalisering" over? Den tekniske definition er noget med nuller og ét-taller og refererer som sådan til en måde at lagre information på. I Den Danske Ordbog er digitalisering defineret således: "Digitalisering: udbredelse af elektroniske medier og computerbaserede forretningsgange" (DSL 2012), hvilket er en meget bred definition. En dansk gennemsnitskommune vil til forvaltningen af velfærdsområder benytte sig af mange forskellige digitale systemer. På et sektorområde som ældre- og handicapområdet vil der kunne være 4-5 systemer i spil. For det første et fagsystem, hvor sagsbehandlere, der visiterer til ydelser skriver vurderinger af borgerens behov. For det andet et journalsystem, hvor cpr.nr. og bevilligede ydelser på §-niveau tastes. Derudover findes typisk et afregningssystem, hvor oplysninger om hvad der betales for hvilke ydelser og til hvem er registreret. Udførersiden, altså dem der leverer velfærdsydelserne, bruger måske et andet system til at beskrive borgeren, handleplaner og delmål. Derudover kan der findes systemer, hvor forhold der skal indberettes til en anden instans registreres. Det kan være forhold som magtanvendelse, eller 'særligt dyre enkeltsager', som der er statslig refusion på.

Så hvis 'digitalisering' dækker over brug af digitale teknologier, så er de kommunale forvaltninger allerede digitale. Når vendingen bruges i forbindelse med fremtidens velfærd, synes der dog at ligge betydeligt flere ting i det. Fænomener lige fra selvbetjening på internettet til velfærdsteknologier som robotstøvsugere og spiseroboter diskuteres under overskriften *digitalisering*.

Teoretisk er der en del uklarhed omkring begrebet digitalisering. For det første er der megen varians i sprogbrugen, dels anvendes begreber som 'IT', 'teknologi', 'digitalisering', 'elektroniske systemer' og på engelsk bruges begreberne 'computerization', 'digitization', 'technology' og 'ICT' (Information and Communication Technology) med flere. Det er derfor vanskeligt at afgøre, hvorvidt forskellige videnskabelige artikler og bøger behandler det samme emne, og om det er på samme analytiske niveau. Der er ligeledes forskel på, om det er en proces, hvor

noget bliver gjort digitalt, eller der er tale om implementering og brug af digitale teknologier, der er i fokus. Hvis man gerne vil sige noget om digitalisering i den offentlige sektor, er det derfor relevant med tydelighed og konkretisering af *hvad* og *hvordan* der digitaliseres.

Denne artikel behandler digitalisering i den internt offentlige sfære. I artiklen undersøges det digitale sagsbehandlingssystem *Fælles Sprog*, der anvendes af sagsbehandlere på ældreområdet. Ved at tegne et billede af hvad "digital forvaltning" kan være indenfor det kommunale velfærdsområde graves der i artiklen et spadestik dybere i forhold til en bestemt måde at digitalisere på – *digitale sagsbehandlingssystemer* – i en bestemt kontekst – *kommunal forvaltning på velfærdsområdet*.

## **2. Fælles sprog: Et standardiseret digitalt sagsbehandlingssystem**

Med udgangspunkt i et studie af sagsbehandleres anvendelse af digitale sagsbehandlingssystemer diskuteres spillet mellem individuelle skønmæssige vurderinger og brugen af digitale standardiserede sagsbehandlingssystemer i den kommunale velfærdssektor. Termen *sagsbehandler* er brugt som betegnelse for medarbejdere, der træffer myndighedsbeslutninger på socialområdet. Sagsbehandlere på ældreområdet kaldes visitatorer (idet de visiterer til hjemmehjælp) og betegnelsen *visitator* vil blive brugt, når det handler specifikt om sagsbehandlere på ældreområdet.

Først undersøges hvordan visitatorers arbejde udfolder sig i *Fælles Sprog*. Dernæst undersøges, hvordan visitatorerne håndterer de modsatrettede krav mellem på den ene side individuelle hensyn og vurderinger og på den anden side et standardiseret system, hvor ensartethed er målsætningen.

Artiklen bygger på et studie af tre forskellige sagsbehandlingssystemer (ICS, Fælles sprog og Dialogguiden) og deres påvirkning af kommunale sagsbehandleres beslutningstagning og skønmæssige råderum. Data bestod i alt af 30 gruppeinterview med sagsbehandlere, der anvendte systemerne, samt officielle dokumenter der beskrev systemerne (se Høybye-Mortensen 2011). Denne artikel behandler et delelement, nemlig standardiserede kategorier og der indgår udelukkende fund fra studiet af *Fælles Sprog*. Interviewene blev systematisk gennemgået i forhold til, i hvilke situationer og hvordan *Fælles Sprog* påvirker visitatorernes skønmæssige råderum. Der er foretaget interview med 18 visitatorer fra 10 forskellige kommuner. Talesprog er meget langt fra skriftsprog, derfor er citaterne i denne artikel redigeret af hensyn til læsevenlighed og forståelighed.

### *Udviklingsforløb for Fælles Sprog*

I 1976 var der ca. 100.000 modtagere af hjemmehjælp (Hansen and Vedung 2005: 277). I 2008 var antallet af personer der fik varig hjemmehjælp steget til 183.270

Tabel 3. Beskrivelse af Fælles Sprog

Anvendelsesområde	Standardiseret vurdering	Standardiserede ydelser
Bruges af kommunale visitatorer, der vurderer borgere og tilkender hjemmehjælp (ex rengøring, hjælp til personlig pleje osv.). Fælles Sprog indeholder et skema til at funktionsvurdere borgeren.	Funktionsvurderingsvurderingsskemaet indeholder 8 punkter: <ul style="list-style-type: none"> <li>– personlig pleje</li> <li>– spise og drikke</li> <li>– mobilitet</li> <li>– daglig husførelse</li> <li>– aktivitet</li> <li>– socialt samvær og netværk</li> <li>– mental og psykisk tilstand</li> <li>– sygdom/handicap</li> </ul> For hvert punkt vurderes borgerens funktionsniveau på en skala fra 1-4, hvor 1 er selvhjulp og 4 angiver massivt støttebehov.	Visitorer kan bevillige ydelser. Ydelserne har enten form af pakker fx 'en lille morgenpakke', der så vil indeholde et vist antal minutter, eller der findes et ydelseskatalog, hvor alle ydelser er oplistet fx hårvask, opvask, hjælp til spising.

(Danmarks Statistik 2009). I takt med et øget behov for hjemmehjælp steg kommunens udgifter til området. Fra 1990'erne og frem blev der arbejdet på at formalisere aftalen mellem kommune og ydelsesmodtager, og visitationsprocessen og krav om skriftlighed kom i søgelyset. Derudover har der været voksende opmærksomhed på individualiserede ydelser og den ældres rettigheder (Balle Hansen og Vedung 2005).

I starten af 1990'erne var KL begyndt at afsøge mulighederne for at skabe et system, der kunne ensarte kommunikationen og fungere som styringsredskab. I 1996 udgav KL rapporten "Ældreområdet. Forslag til fælles sprog vedr. behov og ydelser" og på et seminar i 1997 blev det vedtaget at starte et projekt. Resultatet var kataloget Fælles Sprog, som var parat til brug i 1998 (Balle Hansen & Vedung 2005: 279). I dag anvender over 80 % af de danske kommuner Fælles Sprog.

De politiske udmeldinger omkring udviklingen af Fælles Sprog har fokuseret på den ældre, der skulle have fleksibilitet i ydelsen, den øgede efterspørgsel og udgiftspres, samt behovet for styring. Opmærksomheden på ældreområdet har i forhold til *visitationen* i højere grad været rettet mod at styre udgifterne, dvs. at sige nej til ældre og pårørende, og sikre ensartethed i tildeling af services. Finansieringen af hjemmehjælp er kommunal og der er ingen statslige refusionsordninger. Det statslige bloktilskud afhænger dog blandt andet af andelen af ældre borgere i kommunen (Juul 2006).

Evalueringer af Fælles Sprog I (en tidligere version af systemet) peger på, at Fælles Sprog I, ifølge adspurgte visitatorer, gruppeledere og socialdirektører, har medført en "væsentlig standardisering af visitationsprocessen og afgørelsen, og dette er et væsentligt fremskridt, i forhold til hvordan det foregik før Fælles sprog. Der er i højere grad en sammenhæng mellem det behov, brugerne har, og de ydelser, brugerne får" (Balle Hansen og Vedung 2005: 283). Samme evaluering finder dog også, at Fælles Sprog I ikke var velegnet til gruppen af komplekse ældre (Balle Hansen og Vedung 2005: 283).

### Analytisk tilgang

Studier af digitale sagsbehandlingssystemer på hhv. børn og unge- og beskæftigelsesområdet peger på, at der dels sker en påvirkning af sagsbehandlere indirekte ved at de digitale systemer disponerer over sagsbehandlerens tid (Gillingham 2009), mens et andet studie også peger på at dokumentation i systemerne er uensartet og at stort arbejdspress vil mindske omfanget af dokumentation (Dearman 2005, 30:47-65). Disse fund angiver, at digitale systemer kan bruges – og bliver brugt – på forskellig måde. Derfor er praksisvinklen på teknologi vigtig.

Artiklen tager afsæt i en tradition, der forsøger at overskride dualiteten mellem teknologi og socialitet, der med en samlet betegnelse kaldes *Science Technology Studies* (STS). Det primære udgangspunkt for STS-tilgangen er fokus på et praktisk empirisk niveau, og man kan derfor sige, at STS i lige så høj grad er en måde at bedrive forskning på – en metode – som det er en teori. STS-tilgangen er interessant i forbindelse med offentlige organisationer, fordi STS har "medvirket til at udvikle et blik på organisatorisk praksis, som inddrager materialitet (fx it, dokumenter og fysiske omgivelser) som en altid tilstedeværende komponent" (Lauritsen et al. 2007: 10). STS-tilgangen sættes af disse forskere derfor op som alternativ til 'rationalistiske og management orienterede perspektiver', hvor fokus med en STS-tilgang er på den praksis, der foregår i offentlige organisationer. STS-tilgangen kan altså bruges til "empirisk og teoretisk at analysere kløften mellem politiske visioner på den ene side og praktiske processer på den anden" (Lauritsen et al. 2007: 10). Teknologi kan med STS perspektivet ikke betragtes som en fast størrelse, der indføres og dernæst påvirker organisationen. Der ligger heller ikke en forudantagelse om, hvilken rolle teknologi har. Med et STS-udgangspunkt er det netop et empirisk spørgsmål, der skal afgøres ved undersøgelse af konkrete relationer mellem teknologier og organisationer. I det her tilfælde er det visitorers praktiske processer omkring det standardiserede sagsbehandlingssystem *Fælles Sprog*, der analyseres.

### 3. Digitalisering og professionelt råderum

Dette afsnit handler om hvordan visitatorers arbejde udfolder sig i et standardiseret system som Fælles Sprog. Først beskrives, hvordan visitatorerne arbejder med de standardiserede kategorier til angivelse af behov og ydelser, og efterfølgende analyseres, hvordan visitatorerne ved at fortolke Fælles Sprog tager individuelle hensyn til den ældre.

#### *Kategorisering af behov og ydelser*

Som nævnt tidligere er tildeling af ydelser til borgere i stadig højere grad bygget på en standardiseret vurdering af borgerens behov. Det gælder også Fælles Sprog, hvor funktionsvurderingen er den standardiserede metode i sagsbehandlingssystemet. En visitator fortæller.

Visitator: "Jeg synes Fælles Sprog er et fint nok redskab til at sikre sig, at man kommer hele vejen rundt. Jeg plejer at sige når jeg kommer hjem til en borger: "... et grundlag for at tildele hjælp, det er min funktionsvurdering af dig", og så gennemgår jeg de her punkter: personlig pleje, mobilitet, mad og drikke osv.. Og jeg synes, ja, det er jo et skema, men det sikrer jo, at man lige husker de allerfleste relevante områder i de allerfleste menneskers liv. I hvert fald med det vi kan kompensere for."

At have en standardiseret metode opleves altså her som en støtte, der hjælper med at huske de relevante områder. Det er interessant at lægge mærke til den sidste sætning i citatet "I hvert fald med det vi kan kompensere for". Det indikerer at visitatorens undersøgelse af den ældre behov bliver styret af, hvilke tilbud kommunen har. Som eksempel på, hvilke behov der ikke afdækkes nærmere, da kommunen ikke har tilbud til det, nævnes ensomhed.

For den enkelte visitator kan de standardiserede kategorier for borgerens funktionsniveau bidrage til at give et hurtigt overblik.

Visitator 2: "Jeg synes, at Fælles Sprog er et godt redskab. Rigtig godt."

Interviewer: "Et godt redskab til hvad?"

Visitator 1: "Til at få et hurtigt billede af, hvordan den her borger er. Der kan man jo se, hvad det er for en borger, nå men det er en, der kun har hjælp til personlig pleje, eller kun scorer 2 der eller 2 der, det må være en lettere borger. Man får et hurtigt overblik over, hvad for en kategori borger man har med at gøre, og hvilken hjælp de får. For hvis scoren

er lav de fleste steder, så er det jo ikke meget hjælp borgeren får."

Det tal, der angives som funktionsniveau, betyder altså noget for servicetildelingen. På ydelsessiden ses samme tendens til standardisering. Det kan fx være i form af pakker til hjemmehjælp fx morgenpleje. Når behov (i form af den ældre funktionsniveau) og ydelser (i form af servicepakker eller ydelseskataloger) er standardiseret og kan udtrykkes med en kategori bliver det nemmere – både for visitator og ledelse – at sammenholde vurderingen af behov med den tildelte ydelse. Denne standardisering af metoder og brug af standardiserede kategorier til angivelse af behov og ydelser er et af de redskaber, der bruges for at opnå bedre systematik og give mulighed for udtræk af ledelsesinformation. Når kategorisystemer er digitale og kan koble informationer om borgerens funktionsniveau og den ydelse borgeren får, er det dels muligt at aggregere oversigter over kommunens borgeres behov og kommunens udgifter til disse, men derudover muliggør det også et bud på – i kroner og ører – hvor stor en besparelse en sænkelse af serviceniveauet vil medføre. Hvad kan kommunen spare ved fx ved at sænke en servicepakkes minut-tal? Det forklarer en visitator der anvender Fælles Sprog.

Interviewer: "Har du indtryk af hvor meget, det bliver brugt som et ledelsesværktøj? Trækker din leder fx information ud af Fælles Sprog?"

Visitator: "Meget. Det er simpelthen et kontrolværktøj. De trækker hele tiden statistikker ud. De trækker lister ud, sådan så man ser; hvor mange får rengøring i distrikt 1? Og lad os nu sige, at det gør 50 borgere normalt, men hov, nu er der pludselig 100 borgere, der får rengøring dér. Der er noget, I må tage fat på, at få nogle af dem fjernet, kunne de finde på at sige. Det er sådan, det bliver brugt, og forleden dag fik vi at vide, at nu har vi brugt 300 timer mere om ugen, end vi gjorde for tre måneder siden. "Hvad er årsagen til det?" Spørger de så. Jeg vil ikke sige, at jeg står skoleret, men jeg skal kunne sige; hvad er det, der har gjort dét? Og det er selvfølgelig, fordi der er kommet nogle dårlige borgere hjem fra sygehuset, som har haft brug for flere timer. Og det er et styringsredskab på den måde, at de kan gå ind og sige: "Pakkerne skal ikke længere være 45 og 60 min, nu skal de være 30 og 45 min". Så bliver der sparet på den måde. Eller man kan sige: "Der er ikke længere noget, der hedder 40



min, nu kan det hedde max 30 min”, og så må man putte oveni, hvis der er et eller andet. Så jo mere firkantede rammer, jo nemmere er det for politikerne at justere op og ned på serviceniveauet.”

De standardiserede kategorier til vurdering af borgere og ydelser giver altså forskellige aktører i den kommunale forvaltning mulighed for via det digitale system at få overblik over hvilke services der er tildelt.

#### *Individuelle vurderinger i et standardiseret system*

Den enkelte borgers situation passer ikke nødvendigvis til standardskabelonen for en sag. Så selvom visitatoren har funktionsskemaet fra Fælles Sprog med 8 punkter der skal undersøges, så skal metoden oversættes, når borgerens konkrete situation skal vurderes. I nedenstående beskriver visitatoren en situation, hvor hun mener en sundhedsfaglig baggrund er forudsætning for at forstå og tolke borgerens situation. Visitatoren, der fortæller her, er uddannet sygeplejerske.

Visitator 1: “Når vi fx sidder hos Fru Hansen, og der så ligger en pakke hygiejnebind, så skal vi jo tænke: Hvorfor har Fru Hansen på 80 år hygiejnebind? Jamen, det er måske fordi, hun har nogle problemer med sin vandladning. De ting man ser skal man jo være opmærksom på: “Hov, hvad er det lige for noget?” Så der er jo rigtig mange ting, vi kobler: Hvorfor lugter her sådan lidt, når vi kommer ind? Er det fordi, hun har en kronisk blærebetændelse altid, og så ligger de her hygiejnebind her også...? Ting som andre måske ikke lige ville tænke over. Så vi har jo rigtig meget af vores uddannelse med os hele tiden, og derfor er det også så vigtigt at vi har den her sundhedsfaglige uddannelse, fordi vi jo ser bredt på den måde”.

Den anden visitator i samme interview beskriver i nedenstående, at hun er glad for Fælles Sprog og glad for at der er mulighed for at knytte tekst til kategoriseringen. Hendes begrundelse er, at de standardiserede kategorier ikke rummer så meget information og hvis man kun brugte angivelsen af funktionsniveau uden at knytte kommentarer til, ville det kunne give et falsk indtryk af, at der var foretaget en grundig undersøgelse, selvom det måske ikke var tilfældet.

Visitator 2: “Jeg synes, at Fælles Sprog virkelig har nogle gode ting i sig [...] går man stringent

efter funktionsvurderingen, så synes jeg måske nok, at det bliver lidt firkantet. Så jeg er personligt meget glad for, at vi har mulighed for at skrive prosatekst. Sådan vil jeg sige det. Og hvis jeg kun skulle bruge tallene, så tror jeg, at jeg ville kunne gemme noget af min faglige inkompetence, havde jeg nær sagt.”

Interviewer: “Fordi der ikke er nok information i et tal? Eller hvad tænker du på?”

Visitator 2: “Ja. Jeg ville nemmere kunne dække over, at have glemt noget, synes jeg, end når jeg skal ind og beskrive med ord. Fx den der med inkontinensen [reference til historien ovenfor] og sådan nogle ting, ikke. Der vil jeg nemmere kunne tænke: “Tja ... det fik jeg ikke lige spurgt om, men borgeren sagde jo heller ikke noget”. Og så bare sætte et kryds ud for et tal.”

Selvom der tages udgangspunkt i en standardiseret metode bygger vurdering af borgeren på en skønsmæssig vurdering. Nedenfor et eksempel fra en visitator, der beskriver hvordan registreringer af borgerens funktionsniveau bygger på en fortolkning – dels af borgerens situation, men også af skemaets kategorier.

Visitator: “Vi har den skala fra 1 til 4 at vurdere borgeren med, og der står jo forklaret ud for niveau 1, hvad man kan [for at blive kategoriseret som etter], og ud for 2 hvad man kan, og ud for 3 hvad man kan, og ud for 4 står der, at man stort set ingenting kan. Og det er de ord, man vurderer efter; er det dér hun skal placeres? Eller dér eller dér? Vi anvender egentlig funktionsvurderingen ens – og dog. Vi har prøvet at have nogle færdige funktionsvurderinger med på fællesmøder, og hvor vi så eksempelvis omkring mobilitet og færden faktisk har vurderet meget forskelligt, fordi; hvad er det at kunne færdes frit? Der står faktisk i Fælles Sprog; “færdes frit med eller uden hjælpemidler”. Og nogen har så vurderet, at fordi de går med rollator, så er de en 3'er, og nogle af os har vurderet, at de er en 1'er fordi der står i Fælles Sprog, at de 'færdes frit og ubesværet med eller uden hjælpemidler', ikke, så vi fortolker det lidt forskelligt ...”

Fagligheden spiller også en rolle, når der skal findes individualiserede løsninger indenfor standarden. Hvis

visitatorerne oplever et behov på grund af en nedsat funktionsevne, men ikke har en ydelse, der passer til, er der mulighed for lidt fleksibilitet i forhold til tildeling af ydelser, men der er klare grænser for fantasien. Serviceniveauet kan ikke fraviges. Som en visitator siger: “det er ret enkelt. Her i kommunen lufter vi fx ikke hund”. Men at finde en individuelt tilpasset løsning er muligt indenfor de standardiserede ydelser, som en visitator her fortæller om.

Interviewer: “Oplever I ikke, at I nogen gange sidder og mangler en ydelse?”

Visitator 1: “Nej, vi finder altid et sted at putte den ind – mere eller mindre logisk, hvor man gør det – fx hvis vi bliver bedt om noget, vi ikke umiddelbart har, så tager vi den op på morgenmødet, og så finder vi altid en løsning kollektivt. Så vi giver ikke bare noget, før vi har drøftet det, hvis ikke det lige er oplagt i vores ydelseskatalog [dvs. ydelser, der kan bevilges]. Nu var der fx her til morgen en blind borger, der havde brug for hjælp til at få gjort rent på sit toilet hver dag – og i sit køkken – og som havde ydelsen “Hjælp til morgenmad”, men hun laver selv morgenmad. Og udførerne bad om at få et antal minutter til at gøre det her, og så har vi den lige oppe, for normalt kan vi jo kun give rengøring hver 14. dag, så hvad skulle vi gøre her? Så sagde vi, at morgenmad, der er jo også opvask i den ydelse, men det har jo ikke noget at gøre med, at gulvene er fedtede. Så må vi finde ud af, at vi bruger rengøringsydelsen hver dag, fordi det er en særlig situation. Så på den måde er man ikke hæmmet, men man er nødt til at gå lidt uden for standarden, fordi det skal jo være lidt individuelt. Men vi opfinder ikke bare en anden ydelse, vi bruger nogle af dem, der er, og så må vi bare skrive og begrunde det godt.”

Ovenstående er et eksempel på visitatorer, der med udgangspunkt i deres individuelle vurdering af en borgers behov får aftalt en løsning på tværs af de standardiserede ydelser. Både dette eksempel og det ovenfor igen illustrerer, at det er i visitatorernes oversættelse af det standardiserede system, at de individuelle hensyn bliver mulige at tage.

Fælles Sprog gør det ifølge visitatorerne nemmere at få et hurtigt overblik og kategoriseringerne kan systematisere vurdering af borgeren og tydeliggøre, hvilke forhold der er indgået i vurderingen. Fælles Sprog giver mulighed for

at lave dataudtræk, der fungerer som alarmklokker for ledelsen i tilfælde med overskridelse af budgettet. Når det kommer til individuelle hensyn og hensyn til borgeren, er det imidlertid visitatorens fortolkning af Fælles Sprog, der er afgørende. Det kan være i fortolkning af funktionskemaets kategorier eller ved at tildele en ydelse, men aftale med udførerne, at den skal leveres på en anden måde. Visitatorerne bruger altså deres faglige baggrund og skøns-mæssige råderum til at håndtere de modsatrettede hensyn mellem standardisering og individuelle vurderinger.

#### 4. Et kig i krystalkuglen

I ovenstående er der redegjort for, at det individuelle hensyn er afhængigt af, at visitatorer vil og kan bruge deres skøns-mæssige råderum til at fortolke og udfordre det standardiserede system Fælles Sprog. Følgende vendes blikket fremad, og sagsbehandlingssystemets konsekvenser for skønsudøvelse diskuteres. Vil balancegangen, der sikrer såvel standardisering som fagligt råderum, kunne fastholdes på langt sigt? Nedenstående eksempler indikerer, at det er værdt at være opmærksom på, hvordan balancen kan opretholdes. En visitator giver udtryk for, hvad hun opfatter som sin opgave.

Visitator 1: “Nøjagtig ligesom færdselsbetjenten ikke skal vurdere, om man må køre 110 eller 130 km i timen på motorvejen, så skal vi heller ikke vurdere, i virkeligheden, om det er rimeligt. Vi kan sagtens have vores personlige meninger [...]. Men vi skal ikke vurdere, om det er synd for borgeren, at borgeren kun kan få gjort rent hver anden uge, hvis det er det, der står i vores “færdselslov”, altså vores kvalitetsstandard. Så er det jo dét, vi skal gå ud og udmønte.”

Citatet kan fortolkes som om, at visitatoren ovenfor oplever et mindsket skøns-mæssigt råderum og derved føler mindre ansvar for de afgørelser hun træffer. Derved stilles der også spørgsmålstegn ved, om det at visitere til ydelser er en faglig opgave, der kræver skøns-mæssigt råderum, eller om der er tale om at følge en “færdselslov”. Hvis det ikke længere opleves som en *faglig* opgave at vurdere borgerens behov eller finde den rigtige løsning på et problem, kan man frygte, at det på længere sigt vil medføre problemer i forhold til at rekruttere fagligt dygtige medarbejdere.

En anden visitator fortæller noget lignende, bare med udgangspunkt i kontakten med borgeren, hvor kommunens kvalitetsstandard bruges som en slags beskyttelse overfor borgeren og til at legitimere afgørelser.

Visitator 2: "Hvis der sidder nogle pårørende, der godt kan blive lidt sure over, at moderen ikke kan få, hvad hun gerne vil have. Når du så forklarer standarden i kommunen, så får du en helt anden dialog. [...] Det giver en større forståelse hos de pårørende. Det er nok det med, at det jo er politisk besluttet, de her standarder. Man oplever nogle gange, at når man kommer ud og borgeren ikke er berettiget til hjælp og jeg giver afslag, så siger borgeren: "Nå, har du en dårlig dag i dag? Skal du have mere i lønningsposen?" Så må jeg sige til dem, at sådan er det altså ikke. Og så er det godt at have standarden og kunne sige, at de er nødt til at indordne sig under de her regler, og reglerne gælder alle."

Visitatoren oplever, at borgerne stiller spørgsmålstejn ved legitimiteten af hendes afgørelser. Hun vælger at argumentere med standarden – at alle skal indordne sig under samme regler – fremfor sundhedsfaglige argumenter for, hvorfor afgørelsen er faldet sådan ud. Opleves afgørelser med bund i standarder som mere legitime af både borgere og visitatorer, kan man forestille sig, at fravigelser fra standarden bliver mere sjældne endda i tilfælde, hvor en individuel vurdering ville tilsige det. Borgere er forskellige, lever forskellige liv og kan have forskellige behov. I takt med at sagsbehandlingssystemer integrerer standardiserede løsninger, kan man forestille sig, at de kreative løsninger, hvor sagsbehandleren med udgangspunkt i en borgers specielle situation strikker en individuelt tilpasset løsning sammen, bliver færre. Det vil mindske træfsikkerheden, altså at borgeren får den rigtige ydelse.

Det nyeste sagsbehandlingssystem i rækken, DHUV (Digitalisering Handicap og Udsatte Voksne) bygger på nogle af de samme principper som Fælles Sprog og udbredelsen af digitale sagsbehandlingssystemer vil højst sandsynligt fremme brugen af kategorier og standardbegreber, da det er nødvendigt dels for at kunne lave udtræk af ledelsesinformation og dels for at forskellige systemer kan udveksle data. Denne artikel har taget udgangspunkt i ældreområdet, der ikke er et specielt kompliceret område. At have mulighed for at tilpasse standarden må være så meget desto mere nødvendigt i relation til borgere med komplekse sociale, fysiske eller psykiske problemer. Eller når ydelsen er meget personafhængig som ved ydelser til borgere med psykiske lidelser, hvor kvaliteten blandt andet også afhænger af at kemien mellem borger og ansat er god.

I Stanley Kubricks film *Rumrejsen 2001* bliver computeren HAL spurgt, om han ikke er nervøs over det store ansvar, der påhviler ham på rumrejsen. HAL svarer: "The 9000 series is the most reliable computer ever made. No 9000 computer has ever made a mistake or distorted information. We are all, by any practical definition of the words, foolproof and incapable of error".

Denne tro på, at det perfekte digitale system eksisterer, er der nok ikke mange, der deler med HAL. En forudsætning for at der kan tages individuelle hensyn i indsatsen er derfor sagsbehandlerens faglige omgang med de standardiserede systemer og deres improvisation over dem. Har sagsbehandlerne ikke viljen og kompetencerne til at gøre det, risikerer systemet at komme i centrum frem for borgeren. Derved kan det blive et mål i sig selv at anvende systemerne rigtigt. Så ender det med kun at være en digital vej, og ikke en digital vej til velfærd.

## Referencer

- Bjørnholdt, K 2011, *Det har ikke været godt nok*. København: Dansk Politi.
- Bovens, M & S Zouridis 2002, "From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control." *Public Administration Review* 62(2): 174-184.
- Danmarks Statistik 2009, *Nyt fra Danmarks Statistik*, Danmarks Statistik. 292.
- Gillingham, P 2009, *The Use of Assessment Tools in Child Protection: An Ethnomethodological Study*. Melbourne: University of Melbourne.
- Hansen, MB & E Vedung 2005, *Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Hood, C, C Scott, et al. 1999, *Regulation inside Government. Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Høybye-Mortensen, M 2011, *Velfærdsstatens dørvogtere: Procesregulering af visitationer på socialområdet*. Ph.d.-afhandling. Institut for statskundskab. København: Københavns Universitet.
- Juul, T 2006, *Håndbog i kommunernes og regionernes nye økonomi*. København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.
- Lauritsen, P, C Bruun Jensen, et al. 2007, *Introduktion til STS*, København: Hans Reitzels Forlag.
- DSL (Det Danske Sprog- og Litteraturselskab) 2012, *Den danske ordbog – Moderne dansk sprog*, København: DSL – Det Danske Sprog- og Litteraturselskab.
- Lundquist, L 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund, Sweden, Studentlitteratur.
- Marston, G 2006, "Employment services in an age of e-government." *Information, Communication & Society* 9(1): 83-103.
- Regeringen 2012, *Danmark i arbejde: Udfordringer for dansk økonomi mod 2020*. Statsministeriet.
- Regeringen, K. L., Danske Regioner 2011, *Den digitale vej til fremtidens velfærd*. Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015.
- Vedung, E 2005, Policy instruments: typologies and theories. *Carrots, sticks & sermons. Policy Instruments & their evaluation*. ML Bemelmans-Vidéc, RC Rist og E Vedung, Transaction Publisher. second: 21-58.

# ▶ ARTIKLER

# Ombudsmandens personlige prægning af ombudsmandskontrollen

**Michael Gøtze**

Professor, Ph.D., Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet  
Michael.Gotze@jur.ku.dk

Det er et kendetegn ved Folketingets Ombudsmand, at ombudsmanden både er en person og en institution. Ombudsmand er som term således en dobbeltreference. Den forvaltningsretlige teori har traditionelt anlagt et institutionelt perspektiv, og ombudsmanden anskues i vidt omfang som en kontrolinstans, der i lighed med f.eks. domstolene vogter over myndighedssystemet. I denne artikel vendes perspektivet om, og der sættes fokus på ombudsmanden som person. Artiklen diskuterer det personlige element i ombudsmandskontrollen i form af mulig prægning af den overordnede selektion af testsager og af den generelle fortolkningsmæssige tilgang til borgerens rettigheder på vigtige områder som f.eks. det menneskeretlige og EU-retlige. Også politiske ombudsmandssager drøftes. Hertil kommer en belysning af den seneste lovændring af ombudsmandsloven, hvorefter den danske ombudsmand fremover fungerer i en tidsbegrænset stilling på samme måde som ombudsmænd i en række andre lande i EU. Det er fortsat Folketinget, der vælger ombudsmanden, og ombudsmanden befinder sig dermed også som person i et krydsfelt mellem jura og politik.

## 1. Ombudsmanden som person

I februar 2012 tiltrådte en ny ombudsmand i Danmark. Dette er en bemærkelsesværdig begivenhed, da der kun sjældent sker udskiftning på denne post. Den nyvalgte Folketingets Ombudsmand, Jørgen Steen Sørensen, bli-

ver den femte i rækken af danske ombudsmænd siden ombudsmandsembedets oprettelse i 1955.<sup>1</sup> Dette skifte på ombudsmandsposten er en anledning til at evaluere både materielle og institutionelle sider af ombudsmandens arbejde med at kontrollere myndigheder i stat og kommune. Denne artikel belyser to grundlæggende spørgsmål om ombudsmandshvervet, nemlig dels det personlige element i ombudsmandsprøvelsen og dels ombudsmandens embedsperiode.<sup>2</sup> Begge spørgsmål knytter sig til ombudsmanden som person, og artiklen tilsigter dermed at nuancere den traditionelle fremstilling af dansk ombudsmandskontrol, hvorefter ombudsmanden først og fremmest belyses ud fra en institutionel vinkel som en del af det forvaltningsretlige kontrolsystem.<sup>3</sup> Det er dog et grundlæggende træk ved ombudsmandsmodellen, at ombudsmanden *er* en person, som vælges og eventuelt genvælges af Folketinget til at varetage hvervet som ombudsmand og til at præge institutionens retlige arbejde. Artiklen er til dels inspireret af den netop vedtagne ændring af ombudsmandsloven, hvorefter reglerne om ombudsmandens embedsperiode ændres, således at embedet går fra at være tidsubegrænset til tidsbegrænset.<sup>4</sup> De nye regler i ombudsmandsloven vedrører ombudsmanden som person og anerkender implicit eksistensen og vigtigheden af en passende personlig prægning af ombudsmandskontrollen.

Skiftet på ombudsmandsposten i 2012 har således været en anledning for også lovgivningsmagten til fremadrettet at evaluere og revidere den lovgivningsmæssige ramme om ombudsmanden, uden at dette har fremstået og/eller kunnet opfattes som en – kritisk – stillingtagen til den tidligere ombudsmand som person.<sup>5</sup> De fire tidligere ombudsmænd har tilsammen varetaget ombuds-

mandshvervet fra 1. april 1955 til 1. februar 2012, dvs. lige under 57 år. I forhold til de enkelte ombudsmænd kan det konstateres, at de tre første personer tilsammen tegnede institutionen i 32 år – fordelt med henholdsvis cirka 16 år, 10 år og 6 år – hvorimod den netop afgående ombudsmand, Hans Gammeltoft-Hansen, fungerede i stillingen i cirka 25 år. Ud fra en beregning af ombudsmandsinstitutionens hidtidige levetid og et antal på fire ombudsmænd giver det en gennemsnitlig ansættelsestid på lidt over 14 år. Uanset kvaliteten af den afgående ombudsmands arbejdsindsats og faglige resultater er det i det lys ikke overraskende, at en periode på 25 år med samme ombudsmand resulterer i en principiel diskussion af ombudsmandshvervet og i en formel vedtagelse af en begrænset embedsperiode.

Artiklen indledes med en gennemgang af det personlige element i ombudsmandssystemet, som er et grundlæggende kendetegn ved ombudsmandsprøvelsen i modsætning til f.eks. domstolsprøvelsen (afsnit 2). Herefter belyser artiklen reglerne om ombudsmandens embedsperiode. Endvidere foretager artiklen her et udblik til reguleringen af funktionsperiode i relation til dommere og andre ombudsmandsordninger i især Norden (afsnit 3). Artiklen afsluttes med en konklusion (afsnit 4).

## 2. Det personlige element i den danske ombudsmandsordning

### 2.1. Personregulering

De institutionelle rammer om ombudsmandens arbejde er fastlagt i den danske grundlovs § 55 og ombudsmandsloven. Begge regelsæt vedrører på en række punkter eksplicit ombudsmanden som person. Grundloven åbner mulighed for valg af to personer til at varetage hvervet som ombudsmand og grundloven bevæger sig dermed ind på ombudsmandsmodellen som et personligt embede. Et kollektivt ombudsmandsembede har dog ikke været overvejet som en reel mulighed i dansk ret.<sup>6</sup>

De i praksis vigtigste spørgsmål om ombudsmanden er reguleret i ombudsmandsloven. Loven stammer fra 1954 og er ændret i alt syv gange.<sup>7</sup> Der er bl.a. sket vigtige ændringer af ombudsmandens materielle kompetence som kontrolinstans, herunder især udvidelsen ved lovændringen i 1996 af prøvelsen til alle dele af den offentlige forvaltning, dvs. både den statslige og kommunale, jf. § 7, stk. 1.<sup>8</sup> Der er også af og til sket ændringer af lovens eksplicite personregler. Ved ændringen i 2009 blev reglerne om ombudsmandens pension revideret, bl.a. så at den fulde funktionstid som ombudsmand kan medregnes ved pensionsberegningen, og ikke som tidligere kun de første 8 år.<sup>9</sup> Ved ændringen i 2012 blev reglerne i lovens § 1 ændret, således at ombudsmandens samlede embedsperiode ikke kan overstige 10 år, jf. nedenfor afsnit 3.

Ombudsmandsloven har konsekvent siden den første lov været skrevet med brug af substantivet “ombudsmand”, og uden brug af stedord som “han/hun”. Selv om loven for så vidt på denne måde er holdt kønsneutral, anlægger den dog et personperspektiv, ikke et institutionelt perspektiv. Ombudsmanden er efter lovens ordlyd først og fremmest en person, og lovtæksten giver generelt læseren et billede af en personificeret ombudsmandskontrol.

De vigtigste personregler er enkeltreglerne om ombudsmandens valg og afskedigelse (§§ 1, 3 og 4), om ombudsmandens generelle og specielle habilitet (§§ 2 og 29), om ombudsmandens løn (§§ 5-6) og om delegation af ombudsmandens kompetence (§ 27). Det følger umiddelbart af disse regler, at lovens personterminologi – i modsætning til den lovgivningstekniske brug af persontermer i anden lovgivning som f.eks. retsplejelovens henvisning til “Justitsministeren” i en lang række bemyndigelsesbestemmelser – skal forstås bogstaveligt. Selve titlen “ombudsmand” er – i modsætning til f.eks. norsk ret – i sig selv beskyttet efter ombudsmandslovens § 30, og der kan således i Danmark kun være et embede som ombudsmand, medmindre andet bestemmes ved lov.<sup>10</sup>

Fælles for de nævnte personregler i ombudsmandsloven er, at de vedrører organisatoriske dele af ombudsmandskontrollen. Herudover indeholder ombudsmandsloven en række – få – regler om den materielle ombudsmandsprøvelse. Disse regler er også formuleret med brug af “ombudsmand”. Det gælder f.eks. den vigtige kompetenceregulering i lovens § 7 om prøvelse over for alle dele af den offentlige forvaltning. Det er her vanskeligere at fastslå, hvori det personlige element og den personlige prægning består. Det følgende er en generel belysning af dette aspekt.<sup>11</sup>

### 2.2. Ombudsmandsudtalelse i første person

Det er et grundlæggende kendetegn ved ombudsmandsmodellen, at ombudsmanden som person er afhængig af Folketinget. Det giver ombudsmanden et væsentligt andet udgangspunkt end f.eks. dommere, som nyder fuld uafhængighed. Når Folketinget har valgt en person til at varetage posten som ombudsmand, har det personlige element dog ikke udspillet sin rolle. Det gælder f.eks. for alle hidtidige ombudsmænd, at de alle på hver deres vis har været optaget af borgerens rettigheder. Dette må også forventes af enhver ombudsmand. Det personlige element i forhold til den materielle ombudsmandskontrol er som nævnt ikke nærmere konkretiseret i hverken ombudsmandsloven eller forarbejder, men ombudsmandens ret og pligt til at præge prøvelsen er dog forudsat og berørt på forskellig vis. Ved lovændringen i 1996 udtalte Retsudvalget således, at udvalget lægger

“... afgørende vægt på, at folketingets ombudsmand personligt kan præge ombudsmandsinstitutionens virksomhed og i videst muligt omfang have personligt kendskab til de udtalelser, der afgives.”<sup>12</sup>

En umiddelbar del af det personlige element vedrører altså den enkelte ombudsmands udtalelse, som i formen også fremtræder som skrevet af ombudsmanden personligt. Alle udtalelser formuleres i første person ental (“Jeg meddelte ...”, “Jeg konkluderede herefter...”), og klageren får hermed et sprogligt indtryk af, at ombudsmanden har været ansvarlig for de enkelte procesled og retlige bedømmelser. Udadtil fremtræder ombudsmanden som personlig sagsbehandler og som personligt ansvarlig. Det modsatte gør sig gældende i danske domme, som formuleres institutionelt, dvs. som bedømt af domstolen, ikke af dommeren (“Retten finder ...”). Dog ændrer doms sproget sig, hvis der er tale om en kollegial ret eller en enkeltsag, hvor flere dommere deltager. Hvis en dom afgivet efter votering mellem de forskellige dommere ender med dissens, træder dommerne frem som enkeltpersoner og formulerer sig i første person i dommens resultat og begrundelse.

Rent praktisk er ombudsmandens mulighed for involvering i alle konkrete sager selvsagt helt afhængig af den samlede sagsmængde. I 2010 indkom der 5000 sager til ombudsmandsinstitutionen, som heraf optog 875 til realitetsbehandling, og det er praktisk helt umuligt for ombudsmanden at kende til alle enkelttilfælde.<sup>13</sup> Denne arbejdsdeling mellem ombudsmand og ombudsmandsinstitution afspejles også af det enkle forhold, at det juridiske personale ved ombudsmanden er steget meget markant siden institutionens første år. I dag råder ombudsmanden over flere juridiske medarbejdere end f.eks. Højesteret.

Set i forhold til de hidtidige ombudsmænds tiltrædelsesår har udviklingen i selve sagsmængden altid været i opadgående retning. Det gælder især antallet af brutto-sager. Fordelt på henholdsvis årets indkomne sager (brutto-sager) og årets realitetsbehandlede sager (netto-sager) kan sagsudviklingen skitseres i følgende hovedtal: Stephan Hurwitz (tiltrådt 1955): 565/315 sager, Lars Nordskov Nielsen (tiltrådt 1971): 1275/437 sager, Niels Eilschou Holm (tiltrådt 1981): 1518/618 sager, og Hans Gammeltoft-Hansen (tiltrådt 1987): 1784/862 sager. Det kan dog bemærkes, at den årlige netto-produktion ved institutionen siden 2000 har ligget stabilt på 800-900 optagne sager.

### *Personlig prægning af generel fortolkningsstil*

Selv om ombudsmanden ikke kan eller bør involveres i alle sager, bør ombudsmanden præge den generelle for-

tolkningsstil, som ligger til grund for bedømmelsen af de mange enkeltsager. Det personlige element forskydes netop mod det mere generelle, når sagsmængden vokser markant. Udviklingen i embedet fra en lille kontorliggende enhed under Stephan Hurwitz til et departementslignende og en styrelsesstærk organisation under Hans Gammeltoft-Hansen er markant. Den stigende sagsmængde indebærer en reduceret mulighed for personlig prægning af den enkelte sag, og den lange tradition for udtalelser i første person ental er i det lys lidt diskutabel, da det er åbenbart, at der i vidt omfang er tale om en fiktion.

Derimod kan den personlige prægning med en stigende sagsmængde blive større i forhold til principielle aspekter. Det er således op til ombudsmanden at fastlægge den generelle fortolkningsmæssige tilgang til centrale dele af bedømmelsesgrundlaget. Selv om det sker efter drøftelse med institutionens øvrige ledelse, må ombudsmanden som person forventes at præge grundtænkningen. I forhold til ombudsmandens fortolkningsstil spiller ombudsmandens fortolkning af navnlig forvaltningsloven en helt central rolle.

Et karakteristisk træk er her, at ombudsmanden har bedømt mange sager om forvaltningsloven og lovens partsrettigheder ud fra en opfattelse af, at loven bør undergives en dynamisk og udvidende fortolkning.<sup>14</sup> Selv om en dynamisk tilgang til borgerbeskyttelse er et historisk kendetegn ved ombudsmanden, er en dynamisk fortolkningsstil inden for forvaltningslovens område blevet ganske udpræget. Især er selve lovens anvendelsesområde blevet fortolket udvidende og undertiden ud over lovens kerneområder. Den afgående ombudsmand har sat sit præg på dette område, hvad der også illustreres af, at ombudsmanden har skrevet litterære bidrag med argumentation til støtte for en dynamisk og udvidende tilgang til forvaltningslovens afgørelsesbegreb.<sup>15</sup> Også en række af lovens enkeltregler – især reglerne om parts høring og begrundelse – er fortolket udvidende. Endelig er reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven et kerneeksempel på et processuelt delområde, som ofte undergives dynamisk fortolkning af ombudsmanden.<sup>16</sup>

Som kommentar hertil kan det siges, at procesorienteringen har haft som konsekvens, at offentlige myndigheder må iagttage et stigende antal sagsbehandlingsskridt for at opfylde forvaltningslovens krav efter ombudsmandens opfattelse. Der er blevet fremsat faglig kritik af denne udvikling.<sup>17</sup> Det er bl.a. blevet anført, at en fortsat formalisering indebærer, at myndigheder må afsætte flere og flere ressourcer til at afkode og gennemføre de mange sagsbehandlingsskridt, som kræves efter ombudsmandens opfattelse i forvaltningssager, og at dette kan være med til at fjerne fokus og ressourcer fra det materielle og

indholdsmæssige. Spørgsmålet om fortolkning af forvaltningsloven er således principielt, og det er spørgsmålet, om en meget stærk betoning af især forvaltningslovens procesregler reelt vil ende med at styrke eller svække borgerens retssikkerhed. For mange borgere vil det oftest være det vigtigste at få en materielt rigtig vurdering fra den ansvarlige myndighed frem for en isoleret set formelt korrekt fremgangsmåde i sagsforløbet.<sup>18</sup>

#### 2.4. Ombudsmandens påvirkning af overordnet sagsudvælgelse

Endelig kan det trækkes frem, at ombudsmanden som person kan og bør påvirke fastlæggelsen af de generelle kriterier, som anvendes i institutionens udvælgelse af egne sager. Ikke kun generelle fortolkningsparadigmer, men også den overordnede selektion af sager og sagstyper præges af ombudsmanden.

Efter ombudsmandslovens § 16, stk. 1, har ombudsmanden – i modsætning til domstolene – en betydelig autonomi i udvælgelsen af de sager, som optages til realitetsbehandling. Ved at prioritere bestemte sager og sagstyper kan ombudsmanden bidrage til at definere selve rammen for, hvad der kan komme ud af den konkrete prøvelse, og selve adgangen efter den gældende ombudsmandslov for at filtrere det grundmateriale, som bringes ind i ombudsmandskontrollen, er vigtig at have for øje. Det har generelt været kendetegnende, at ombudsmanden anvender sine beføjelser efter § 16, stk. 1, meget aktivt. I ombudsmandens årsberetninger kan man finde en række spredte oplysninger om antallet af afviste sager på forskelligt grundlag inden for rammerne af § 16, stk. 1. Det fremgår heraf, at ombudsmanden afviser langt flere sager, end han/hun optager til behandling. De senere år har ombudsmanden afvist mindst 3 ud af 4 indkomne klager, og denne høje afvisningsprocent må forventes at fortsætte og formentlig blive yderligere accentueret, hvis ombudsmanden f.eks. ønsker at sætte et stærkere præg på prøvelsen. På egen drifts-området har ombudsmanden herudover en helt klar autonomi ved selv at kunne identificere og afgrænse de konkrete og generelle sager, som undersøges af institutionen på eget initiativ, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1 og 2.

Generelt har de hidtidige fokusområder for ombudsmanden været prøvelse af national regulering, og her først og fremmest generel forvaltningsretlig regulering i form af procesrettigheder i forvaltningsloven og offentlighedsloven. En konsekvens af denne overordnede prioritering har været, at ombudsmanden i mindre grad går ind i materielle vurderinger efter de konkrete retsgrundlag, som er relevante i sagerne. Da ombudsmanden sjældent refererer det eksakte klagetema fra klagerens side, er det svært at vurdere, om denne tendens er betinget af klagerens ønske om en

processuel bedømmelse eller af ombudsmandens prøvelsespræference. Mit indtryk er ved læsning af ombudsmands praksis gennem mange år det sidste, og ombudsmandens tendens til "frivillig" procesorientering bestyrkes også ved læsningen af ombudsmandens generelle forvaltningsretlige teori, som er klart formorienteret.<sup>19</sup> Til sammenligning er domstolenes prøvelse af myndigheder typisk mere orienteret mod det konkrete materielle retsgrundlag.<sup>20</sup>

En tydelig konsekvens af ombudsmandens overordnede sagsudvælgelse har været, at ombudsmanden indtil videre generelt har været tilbageholdende på f.eks. det socialretlige område. Selv om ombudsmanden i sit værdigrundlag er orienteret mod beskyttelse af "den lille mand" og dermed af udsatte borgers rettigheder, er ombudsmandens social- og velfærdsretlige profil ikke specielt klar. Det er bl.a. blevet efterlyst, at ombudsmanden i højere grad tager initiativ til undersøgelse af kommuners behandling af sociale sager.

Endvidere har ombudsmanden på bl.a. dette område udvist tilbageholdenhed over for inddragelse af borgerens rettigheder på menneskeretligt grundlag. Ombudsmanden har f.eks. kun inddraget Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) i meget få trykte sager, og ombudsmandens fortolkningsintensitet af konventionsrettigheder i de sager, som i givet fald måtte indeholde sådanne aspekter, er generelt lav, jf. f.eks. FOB 2005.425 om inddrivelsesloven.<sup>21</sup> Ombudsmanden har meget sjældent udtalt konkret kritik af myndigheders menneskeretlige retsanvendelse men har i flere sager haft tendens til at forskyde fokus til det rent processuelle. I sagen i f.eks. FOB 2010 20-7 om besøgsrestriktioner for pårørende til plejehjemsbeboer udtalte ombudsmanden en mild og abstrakt kritik af kommunens inddragelse af artikel 8 om retten til familieliv, hvorimod udtalelsen indeholder skarp og eksplicit kritik af kommunen på grundlag af forvaltningsloven.<sup>22</sup> I forhold til ombudsmandens inspektionsvirksomhed er det blevet efterlyst, at de ressourcekrævende inspektioner udføres og afrapporteres med et tydeligere retligt og menneskeretligt perspektiv.<sup>23</sup> Det er svært at vurdere baggrunden for ombudsmandens tilbageholdenhed i de – få – sager med menneskeretlige aspekter, da ombudsmanden typisk forholder sig i meget brede vendinger til retsgrundlaget i EMRK. Den indtil videre mest principielle sag om EMRK i forvaltningssager er den nævnte sag i FOR 2005.425, som er på kun 2 sider.

En anden prægnant konsekvens af ombudsmandens generelle sagsorientering har været, at ombudsmanden kun i et begrænset omfang har inddraget og eventuelt fortolket borgerens rettigheder efter EU-retlig regulering.<sup>24</sup> Der er således medtaget yderst få sager med EU-retlige aspekter i de årlige beretninger med sager af almindelig interesse, som afgives til Folketinget. I de få sager, hvor



EU-retlig regulering måtte være inddraget, er det som oftest sket på initiativ af klageren, jf. f.eks. FOB 2000.142, FOB 2000.410 og FOB 2005.507. I flere af disse sager har ombudsmanden fundet at måtte give udtryk for principiel tilbageholdenhed i prøvelsen af den EU-retlige del af gældende regulering. Denne principielle tilbageholdenhed er muligvis under en vis opblødning de seneste år, selv om dette ikke er klart. Endelig kan det nævnes, at ombudsmanden meget sjældent har udtalt kritik af en myndighed i relation til EU-retsansværelsen. Hvis der i givet fald fremsættes kritik i disse sager, har kritikken været rettet mod myndighedens anvendelse af f.eks. forvaltningsloven. I sagen om udlændingemyndighedens vejledning om retten til familiesammenføring på EU-retligt grundlag i FOB 2008.238 udtalte ombudsmanden kritik af myndighedernes mangelfulde efterlevelse af forvaltningslovens § 7, stk.1, om vejledning, men ikke af myndighedernes materielle EU-retsansværelse. På denne måde har ombudsmandsbeskyttelsen af borgerens EU-rettigheder generelt haft en lavere intensitet end beskyttelsen af procesrettigheder efter navnlig forvaltningsloven. Det er generelt svært at vurdere baggrunden for ombudsmandens tilbageholdenhed over for EU-rettigheder, da ombudsmanden hverken i sin praksis eller sin forvaltningsretlige teori har redegjort nærmere for årsagerne til den valgte prøvelsesstrategi.

I forhold til ombudsmandens prøvelsesmæssige håndskyhed over for både menneskerettigheder i EMRK og EU-rettigheder kan en delforklaring være, at ombudsmanden generelt har ønsket at holde sig væk fra disse områder af ombudsmandspolitiske grunde, snarere end rent retlige grunde, idet ombudsmanden vil kunne komme i konflikt med eventuel folketingsmodstand mod dele af den menneskeretlige og EU-retlige regulering. I den forbindelse er ombudsmandens præference for eftersyn af processuelle uregelmæssigheder i den offentlige forvaltning klart mindre kontroversiel.

Sådanne generelle mønstre – i forhold til f.eks. menneskeretlige og EU-retlige sager – må antages i hvert fald delvist at være præget af ombudsmanden som person. Denne prægning bekræftes implicit af den nytiltrådte ombudsmand, som i en bred programerklæring har betonet, at EU-ret og internationale menneskerettigheder efter hans opfattelse får “stadig større betydning for den enkelte borger”.<sup>25</sup> Dette indvarsler muligvis en vis justering af ombudsmandspraksis på disse felter.

### 3. Ombudsmandens embedsperiode

Det er Folketinget, der vælger ombudsmanden efter hvert folketingsvalg eller ved embedsledighed, jf. ombudsmandsloven § 1, stk. 1. Valget kræver almindeligt flertal.<sup>26</sup> Der sker ikke opslag af stillingen, men de mulige kandidater indkaldes til samtaler i Retsudvalget, som

afgiver indstilling til det samlede Folketing. Det er ombudsmandens ansættelse som Folketinget på denne måde har direkte indflydelse på, og de øvrige medarbejdere ved ombudsmandsinstitutionen står ikke i samme afhængighedsforhold til Folketinget. Ombudsmandsloven er ændret i 2012, og loven fastsætter nu, at ombudsmandens samlede embedsperiode ikke kan overstige 10 år, jf. lovens § 1, stk. 2. Tidligere var ombudsmandens embedsperiode som nævnt tidsbegrænset. Selv om ombudsmanden som person er afhængig af Folketinget, har ombudsmanden som kontrolinstans funktionel uafhængighed, idet ombudsmanden i sit hverv er uafhængig af Folketinget, jf. lovens § 10, 1. pkt. Folketinget kan f.eks. ikke pålægge eller afskære ombudsmanden fra at tage en sag op til behandling, og Folketinget kan heller ikke diktere udfaldet i ombudsmandens sag.<sup>27</sup>

Når ombudsmanden er valgt, er ombudsmanden ikke kun ombudsmand, men Folketingets Ombudsmand. Denne særlige legitimitet og status som varetager af et betroet hverv understreges mange steder i forarbejderne. Det siges f.eks. i forarbejderne til grundlovens § 55, at ombudsmanden til enhver tid “har rigsdagen bag sig”.<sup>28</sup> Da ombudsmanden ikke – som domstolene – råder over formelle sanktioner ved konstatering af myndigheders fejl og forsømmelse som f.eks. tilkendelse af erstatning til borgeren, men kun har mulighed for at udtrykke sin opfattelse af sagen, er det vigtigt for ombudsmanden at have denne legitimitet som Folketingets Ombudsmand.

De fire hidtidige ombudsmænd er alle blevet genvalgt, og de har således alle fungeret i mere end én periode. I forhold til faglig profil er to af de fire ombudsmænd rekrutteret fra professorstillinger fra Københavns Universitet (dr.jur. Stephan Hurwitz og dr.jur. Hans Gammeltoft-Hansen), mens de to øvrige er rekrutteret fra justitssektoren, nemlig fra stillinger som direktør i Kriminalforsorgen (Lars Nordskov Nielsen) og afdelingschef i Justitsministeriet (dr.jur. Niels Eilshou Holm). De to førstnævnte gik efter ombudsmandshvervet på pension, mens de to sidstnævnte efterfølgende blev ansat som henholdsvis professor på Københavns Universitet og kabinetssekretær hos Dronningen. Den nytiltrådte ombudsmand er rekrutteret fra en stilling som rigsadvokat og har tidligere været ansat i Justitsministeriet (Jørgen Steen Sørensen). Herudover har han – som den første ombudsmand af de hidtidige – været ansat hos ombudsmandsinstitutionen i den første del af sin juridiske karriere, og han har således udover de øvrige kvalifikationer også en relevant faglig erfaring “indefra”.<sup>29</sup>

Efter et valg eller genvalg er ombudsmanden formelt ikke uafhængig af Folketinget, da ombudsmandsloven giver mulighed for afskedigelse, hvis ombudsmanden ikke længere nyder Folketingets tillid, jf. § 3. Afskedi-

gelse kræver som valg af ombudsmand almindeligt flertal i Folketinget. Der er ingen nærmere konkretisering i ombudsmandsloven af, hvad en manglende tillid kan bestå i, og Folketinget kan foretage et bredt skøn over, om ombudsmanden lever op til de forpligtelser og krav, som er fastsat i ombudsmandsloven. Reglen har aldrig været anvendt men eksisterer dog fortsat. Der har tidligere været diskussion om afskedigelsesbeføjelsen, bl.a. da Fremskridtspartiet i 1980/81 fremsatte forslag til folketingsbeslutning om afskedigelse af ombudsmanden på baggrund af en konkret sag.<sup>30</sup> Som kommentar kan det her nævnes, at det følger af ombudsmandslovens beskyttelse af ombudsmandens funktionelle uafhængighed, at en diskussion og eventuel beslutning i Folketinget om ombudsmandens afskedigelse principielt ikke kan begrundes med, at Folketinget ikke deler ombudsmandens bedømmelse af en enkelt sag.

### 3.1. Retsudvalgets hidtidige genudnævnelsespraksis

Valg, genvalg og afskedigelse af ombudsmanden sker efter indstilling fra Folketingets Retsudvalg, og der kræves almindeligt flertal i udvalget. I forhold til valg af ny ombudsmand efter ombudsmandslovens § 1 er den anvendte procedure indtil ændringen af ombudsmandsloven i indeværende år beskrevet af Retsudvalget således, at et underudvalg under Retsudvalget har holdt en række møder for at finde frem til den person, der har de rette kvalifikationer til at bestride stillingen som ombudsmand.<sup>31</sup> Med hensyn til genudnævnelse har Retsudvalget indtil 2012 tilrettelagt proceduren således, at den siddende ombudsmand selv tilkendegiver, om ombudsmanden er villig til at modtage genvalg. Dette er herefter udgangspunkt for en indstilling fra Retsudvalget til Folketinget om genvalg. Det udtales af Retsudvalget, at "en ombudsmand udpeges i dag kun for én valgperiode af gangen, men alle de fire tidligere ombudsmænd er blevet genudpeget, så længe de selv ønskede det".<sup>32</sup> Det anføres i samme retning af Bent Christensen, at alle hidtidige ombudsmænd er blevet genvalgt efter hvert folketingsvalg, "medmindre de har ønsket at frasige sig hvervet".<sup>33</sup>

Retsudvalgets genudnævnelsespraksis indtil i dag må siges at være klart lempelig. Selv om det ikke er klart, hvilke nærmere drøftelser mellem ombudsmanden og Retsudvalget som i givet fald er indgået i grundlaget for ombudsmandens ønske om genvalg og Retsudvalgets indstilling om genvalg, forekommer der at være tale om en nærmest automatisk forlængelse af ansættelsen, snarere end et aktivt genvalg i ombudsmandslovens forstand. Det er principielt vigtigt af hensyn til ombudsmandens legitimitet som Folketingets Ombudsmand og som Folketingets tillidsmand, at Retsudvalget foretager en reel stillingtagen til ombudsmandens eventuelle genvalg.

Også på andre områder i det interne forhold mellem ombudsmand og Retsudvalg synes de hidtidige procedurer at have været lempelige. Ombudsmandslovens regel i § 29, stk. 2, om Retsudvalgets samtykke til ombudsmandens sidehverv og bibeskæftigelse er således praktiseret relativt fleksibelt. Det har således i vidt omfang været op til ombudsmanden selv i første omgang at afgøre, om et sidehverv var af en type, som var omfattet af reglen § 29, stk. 2, og dermed skulle forelægges for Retsudvalget. Herudover kan det bemærkes, at Retsudvalget så vidt ses har givet samtykke til de hverv, som ombudsmanden i givet fald har søgt om samtykke til. Retsudvalget gav f.eks. den tidligere ombudsmand samtykke til hvervet som formand for offentlighedskommissionen i 2002.<sup>34</sup> Kommissionen afsluttede sit arbejde i 2009.<sup>35</sup> Retsudvalget lægger fra 2012 – med rette – op til en klar opstramning af samtykkepraksis i forhold til ombudsmandens sidehverv.<sup>36</sup>

### 3.2. Fordele og ulemper ved tidsbegrænset embedsperiode

Den nye ordning med tidsbegrænset ansættelse af ombudsmanden er resultat af en lang diskussion om embedsperiode. Spørgsmålet blev kort berørt i forbindelse med den første ombudsmandslov. Her udtalte Forfatningskommissionen, at hele ombudsmandsordningen forudsætter, at ombudsmanden til enhver tid kan opfattes som rigsdagens tillidsmand, og at man ikke har ment at burde fastsætte ombudsmandens funktionstid til et bestemt årsmål.<sup>37</sup> Også i forbindelse med lovrevisionen i 1996 blev spørgsmålet berørt.<sup>38</sup> Endelig var begrænsning af embedsperiode hovedspørgsmålet i Retsudvalgets betænkning fra 2011 om indstilling og valg af ombudsmand.<sup>39</sup> Denne betænkning har nu ført til, at Folketinget har vedtaget en ændring af ombudsmandsloven, således at ombudsmandens embedsperiode fremover er begrænset til i alt 10 år.

Ændringen er efter min opfattelse velbegrunnet. Til støtte for ordningen taler, at en ombudsmandsudskiftning med faste mellemrum vil kunne tilføre ombudsmandens prøvelse og retlige fokus en vigtig faglig dynamik. Faglig dynamik skal også forstås sådan, at ombudsmanden kan tilrette sin egen praksis, hvis ombudsmanden f.eks. er blevet underkendt af domstolene. Dette kan være vanskeligt for den ombudsmand, som i første omgang har været personlig fortaler for den fortolkningsmæssige linje, som underkendes af f.eks. Højesteret. I nyere tid har der været debat om ombudsmandens tilgang til personaleområde, hvor en række markante højesteretsdomme – med en vis skepsis – er blevet accepteret af ombudsmanden som den fagligt autoritative retsopfattelse.<sup>40</sup>

Det er omvendt klart, at ombudsmandens embedsperiode ikke skal være for kort, og at den valgte løsning med en mulig samlet embedsperiode på i alt 10 år i det vær-

sentlige forekommer afbalanceret. En sådan funktionsperiode giver ombudsmanden mulighed for at opbygge og opretholde faglig kontinuitet i ombudsmandsprøvelsen. Det er generelt ønskeligt, at en ombudsmand kan gøre sig faglige og praktiske erfaringer inden for ombudsmandens prøvelsesområde, og at denne ombudsmand derefter har mulighed for at nyttiggøre og konsolidere sine erfaringer i en længere og sammenhængende periode. Det personlige element skal have tid til at kunne slå igennem. Hertil kommer, at institutionen selv får mulighed for at tilpasse det konkrete prøvelsesarbejde og de interne rutiner til ombudsmandspersonens overordnede prioriteringer.

### 3.3. Ombudsmandens politiske sager

Et vigtigt spørgsmål er, om ombudsmandens afhængighed af Folketinget i forbindelse med valg og genvalg kan have en indvirkning på prøvelsen af politiske sager. Denne del af ombudsmandens virksomhed har været diskuteret især de senere år, og der har været betydelig debat om ombudsmandens sag om statsministerens nægtelse af at give et interview om Irak-krigen, jf. FOB 2007.347. I sagen udtalte ombudsmanden kritik af, at statsministeren efter afgivelse af interview om krigen havde afslået at afgive et interview med en bestemt journalist. Ombudsmanden kritiserede, at statsministeren ikke havde begrundet afslaget til den pågældende journalist efter reglerne i forvaltningsloven.<sup>41</sup> Sagen affødte ikke overraskende en faglig diskussion af ombudsmandens kompetence over for især ministre. Ombudsmandskontrol af politiske sager af denne art er ikke selvstændigt reguleret i ombudsmandsloven, men det generelle udgangspunkt er, at ombudsmanden kan prøve forvaltningen, herunder ministre i deres funktion som forvaltningschefer, jf. lovens § 7, stk. 1, men ikke regeringen og dermed ikke ministre i deres funktion som politikere.<sup>42</sup>

Den nærmere sammenhæng mellem ombudsmandens personelle afhængighed af Folketinget og ombudsmandens præferencer i politiske sager kan f.eks. bestå i, at der kan være en formodning for, at ombudsmanden vil have tendens til at undgå politisk kontroversielle sager vedrørende ministre. Spørgsmålet blev berørt i forbindelse med ombudsmandsinstitutionens 50 års jubilæum:

“In addition to changing the timing of the decision, it seems to me that a strong case can be made for denying the Ombudsman the possibility of re-election. It is hard to believe that an Ombudsman interested – for many laudable reasons – in keeping his job will not be induced to be more cautious and conciliatory vis-à-vis political forces when the time for his re-election approaches”.<sup>43</sup>

Selv om denne formodning om overdreven forsigtighed i politiske sager kan være rigtig, kan det omvendt også fremføres, at en ombudsmand, som ønsker genvalg, men som har en opfattelse af, at genvalget har karakter af en ren formalitet, muligvis kan vælge en overdreven aktivistisk kurs i politiske sager. Uanset hvad har spørgsmålet om ombudsmandens rolle i politiske sager givet anledning til betydelig debat i nyere tid, og ombudsmanden har i forlængelse heraf opstillet følgende tre grundprincipper om ombudsmandens rolle i sager med politisk indhold: a) ombudsmanden skal ikke undlade at behandle en sag blot fordi den (også) indeholder en politisk substans, b) ombudsmanden skal i “blandede sager”, i hvilke der indgår både politik og jura, begrænse sin prøvelse til de juridiske elementer i sagen, og c) ombudsmanden skal helt undlade at behandle en sag hvis Folketinget tilkendegiver en opfattelse af sagen.<sup>44</sup>

Selv om disse grundprincipper forekommer adækvate som abstrakte udgangspunkter, kan det dog diskuteres, om ombudsmanden i praksis efterlever sådanne principper. Eksempelvis valgte ombudsmanden i 2007 at afvise en klage fra to journalister bag filen “Den hemmelige krig” over et afslag på aktindsigt hos bl.a. Forsvarsministeriet. Som konsekvens heraf blev de rent forvaltningsretlige aspekter i sagen ikke efterprøvet, selv om klagen for så vidt vedrørte et udpræget teknisk-juridisk spørgsmål om fortolkning af regler i offentlighedsloven. Sagen kan således kategoriseres som en “blandet sag” i ombudsmandens egen opdeling af sagstyper, og det kan anføres, at ombudsmanden burde have valgt at følge grundprincippet om, at ombudsmanden i sådanne sager begrænser sin prøvelse til de juridiske elementer i sagen. Denne sag fremstår således snarere som et udslag af det mulige forsigtigheds-princip, som er fremhævet af Thøger Seidenfaden, end som en klar bekræftelse på ombudsmandens egne principper om politiske sager.

### 3.4. Tidsubegrænsede danske dommerembeder

Ombudsmandsinstitutionen og domstolene er begge retsanvendende retsinstanser og varetager til dels samme opgave, nemlig prøvelse af offentlige myndigheder. Selv om der er mange og vigtige forskelle mellem de to kontrolinstanser, kan reglerne om dommeres udnævnelse dog sætte ombudsmandslovens regler i relief. Dommere er mere uafhængige end ombudsmanden, da dommere er sikret både personlig og funktionel uafhængighed, jf. grundlovens § 64 og § 27 (om tjenestemænd). Dommeres ansættelsesforhold er herudover reguleret i retsplejelovens kapitel 4.<sup>45</sup> Højesteretsdommere, landsdommere, byretsdommere og beskikkede dommere udnævnes siden 1999 af Justitsministeren efter indstilling fra det uafhængige Dommerudnævnelsesråd, jf. retsplejelovens § 43, og be-

sættelsen af dommerstillinger skal ske ud fra en samlet vurdering af ansøgernes kvalifikationer med afgørende vægt på ansøgernes "juridiske og personlige kvalifikationer", jf. retsplejelovens § 43. Dommeres funktionsperiode er således tidsbegrænset.

Rent ansættelsesretligt følger det af tjenestemandsløven, at ansættelse som dommer kun kan ske som varig tjenestemandsansættelse, jf. § 34, stk. 1. I modsætning til andre tjenestemænd siden 2008 er dommeres pensionsalder fortsat 70 år, jf. tjenestemandslovens § 34, stk. 2. Med en – meget omtrentlig – udnævnelssalder for højesteretsdommere, landsdommere, og byretsdommere på henholdsvis cirka 50, 45 og 40 år betyder dette, at en dommer typisk vil fungere i dommerembedet i 20-30 år.<sup>46</sup> Mht. afskedigelse på andet grundlag end alder gælder der særlige regler for at sikre dommeres uafhængighed. Dommere kan ikke afskediges men afsættes af Den Særlige Klageret under særlige omstændigheder og efter en særlig procedure, jf. retsplejelovens § 47. Der kan ske afskedigelse efter klage over utilbørligt eller usømmeligt forhold i embedet, eller hvis Klageretten finder, at dommer må antages at være uværdig til at varetage dommerembedet. Klageretten træffer i givet fald afgørelse om afsættelse ved dom. Sammenlignet med ombudsmanden har dommere således en stærkere afskedigelsesbeskyttelse rent formelt.

I modsætning til dommere ved danske domstole har dommere ved internationale domstole – dvs. EU-domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstolen – en begrænset embedsperiode. Dommere og generaladvokater ved EU-domstolene (Domstolen, Retten i Første Instans, og Retten for EU-personalesager) udnævnes således af medlemsstaternes regeringer for et tidsrum af seks år, og de kan genudnævnes – én gang, jf. artikel 253 EUF. Dommere til Menneskerettighedsdomstolen udnævnes nu for et tidsrum af ni år og kan ikke genudnævnes, jf. EMRK artikel 23, stk. 1.

### 3.5. Andre ombudsmandsordninger i Norden og EU

Endvidere kan Folketingets Ombudsmand sammenlignes med andre nationale ombudsmænd. Der findes i dag ombudsmandsinstitutioner i alle EU lande, og den danske ombudsmand er som bekendt oprindeligt inspireret af den svenske ombudsmandsmodel. I modsætning til Danmark findes der forvaltningsdomstole i bl.a. Sverige, hvad der giver et andet udgangspunkt for ombudsmandsinstitutionens rolle i bl.a. Sverige.

Den svenske ombudsmandsinstitution (Justitieombudsmanden) er oprettet i 1809, og ombudsmandens virksomhed er reguleret i de svenske grundlove og ombudsmandsloven.<sup>47</sup> Embedet er et kollegialt ombudsmandsembede og varetages af fire ombudsmænd og for tiden af to mandlige og to kvindelige ombudsmænd. Det

er Riksdagen, som vælger en eller flere ombudsmænd.<sup>48</sup> Ombudsmændene vælges efter hvert rigsdagsvalg, jf. Riksdagsordningen 8 kap 11 § efter indstilling fra Riksdagens Konstitutionsudskott. Ombudsmændene kan gen vælges. Der er formelt mulighed for, at Riksdagen med almindeligt flertal kan afskedige en ombudsmand, hvis ombudsmanden ikke har Riksdagens tillid. Justitieombudsmandsinstitutionen er mindre end den danske ombudsmand rent personalemæssigt.

I dag er den danske ombudsmand på de fleste punkter især beslægtet med den norske ombudsmand, som på samme måde fungerer inden for et samlet prøvelses-system med almindelige domstole. Den norske ombudsmand (sivilombudsmanden) er oprettet i 1962 og reguleret i den norske grundlov, sivilombudsmandsloven og i en instruks fastlagt af Stortinget.<sup>49</sup> Sivilombudsmanden vælges af Stortinget efter hvert stortingsvalg, jf. grundlovens § 75, litra 1.<sup>50</sup> Stortingets valg af ombudsmand gælder for 4 år, og ombudsmanden kan gen vælges, hvis der er flertal for det i Stortinget. Stortinget kan afskedige ombudsmanden, hvad der – i modsætning til dansk ret – kræver et kvalificeret flertal på 2/3. Sivilombudsmandsinstitutionen er personalemæssigt mindre end den danske ombudsmandsinstitution. Konkret sker valg og genvalg af sivilombudsmand efter indstilling fra Stortingets Valgkomite, som nedsættes efter, at Stortinget har konstitueret sig. Selve valget eller genvalget af ombudsmanden afvikles i relativt tæt forlængelse af hvert stortingsvalg, som afholdes hvert 4. år i september. Ombudsmanden udnævnes således fra januar i det følgende år.<sup>51</sup> Alle hidtidige norske ombudsmænd har – som alle danske ombudsmænd – været mænd. Tre af de hidtidige sivilombudsmænd har varetaget hvervet i to perioder og dermed 8 år. Den nuværende sivilombudsmand har fungeret siden 1990 og er genindstillet af Stortingets Valgkomité og genvalgt af Stortinget i alt fem gange.<sup>52</sup>

Set i et bredere europæisk ombudsmandsperspektiv er reguleringen af ombudsmandsansættelsen udformet relativt forskelligt, og der findes ikke en altdominerende model. De fleste nationale ombudsmænd fungerer på grundlag af tidsbegrænset ansættelse, og den mest udbredte ordning er en ombudsmandsregulering, der giver mulighed for én genudnævnelse. Det gælder f.eks. lande som Frankrig, Luxembourg, Østrig, Belgien, Tjekkiet, Irland, Polen, Portugal, Slovakiet og Slovenien. Også Danmark indgår altså med lovændringen i 2012 i denne kategori. De enkelte ombudsmandsperioder varierer dog i disse lande – fra 4 år 8 år – og den samlede mulige funktionsperiode strækker sig således fra 8 år til 16 år. En ombudsmandsregulering – som den svenske og norske – med principiel mulighed for et ubegrænset antal genudnævnelser af en ombudsmand findes for tiden også

i bl.a. Finland, Island, Estland, Tyskland, Letland, Litauen, Holland og Spanien.<sup>53</sup>

#### 4. Konklusion

Det danske ombudsmandsembede er rent retligt skabt som et personligt embede, og ombudsmandens person har – og har haft – stor betydning. Selvom det er svært at måle og veje denne betydning eksakt, er der ikke tvivl om, at ombudsmanden sætter sit personlige præg på prøvelsen på forskellig vis. Det gælder f.eks. valg af generel fortolkningsstil og overordnet selektion og screening af egnede ombudsmandssager. Sammenlignet med andre nordiske ombudsmænd har den danske ombudsmand formentlig haft den mest fremtrædende rolle. Den svenske model med et kollegialt embede nedtoner i sig selv det personlige element. I Danmark er ombudsmanden som følge af bl.a. en meget aktiv presseeksponering en offentlig kendt person, og ombudsmanden står dermed i modsætning til danske dommere, som generelt er så godt som ukendte som personer.

I forhold til ombudsmandens funktionsperiode er det ikke overraskende, at det uensartede mønster i de hidtidige fire ombudsmænds embedsperioder har givet anledning til den nu vedtagne tidsbegrænsning af ombudsmandens ansættelse. De nye regler er velbegrundede. Hvis ordningen kommer til at fungere efter hensigten, forsyner den ombudsmandsprøvelsen med en vedvarende faglig dynamik og evne til faglig omstilling. Det sidste er centralt i forhold til den danske ombudsmandsordning, som har haft en tendens til en vis rigiditet som f.eks. på det menneskeretlige, EU-retlige og arbejdsretlige delområde. Også ombudsmandens tilgang til politiske sager har været en omdiskuteret del af ombudsmandskontrollen. Der er muligvis udsigt til visse justeringer med den nytilltrådte ombudsmand, selv om det er for tidligt at konkludere på dette spørgsmål. Reelt er ombudsmandens person en fundamental komponent i den fortsatte udvikling af ombudsmandskontrollen og ombudsmandsarbejdet med sikring af borgerens rettigheder.

#### Noter

1. De fem ombudsmænd er som bekendt fl.: Stephan Hurwitz (1955-71), Lars Nordskov Nielsen (1971-81), Niels Eilschou Holm (1981-87), Hans Gammeltoft-Hansen (1987-2012) og Jørgen Steen Sørensen (2012-). Se nærmere om ombudsmandsinstitutionens historie, herunder skitsering af de hidtidige ombudsmænds personlige præg af ombudsmandsprøvelsen, [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk) (organisation, historie).
2. Lov nr. 473 af 12. juni 1996 Folketingets Ombudsmand, senest ændret ved lov nr. 502 af 12. juni 2009.
3. Se generelt om ombudsmandskontrol f.eks. Helle Bødker Madsen, i Forvaltningsret, Almindelige emner, 2009, s. 449 og Kaj Larsen i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, s. 865 ff.

En mere nuanceret fremstilling af emnet – herunder spørgsmålet om det personlige element i prøvelsen – findes i Karsten Revsbech, Folketingets Ombudsmand, i Folketingets Festskrift, redigeret af Ole Stig Andersen m.fl., s. 227 ff. (bl.a. s. 230 ff.) og i Karsten Revsbech, Dansk Forvaltningsret – karakteristiske træk og udviklingstendenser, 2008, s. 13 ff. Se også anmeldelse af sidstnævnte værk i Michael Gøtze, Aktuel dansk forvaltningsret, Juristen 2009, s. 25 ff.

4. Jf. Lov nr. 568 af 18. juni 2012 om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand.
5. Se lovens forarbejder i bl.a. bemærkninger til lovforslaget, L 188 Folketinget 2011-12, og bl.a. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 8. december 2011. Se endvidere Beretning afgivet af Retsudvalget den 26. august 2011 og forslag af 30. marts 2011 til beslutning om ændring af ombudsmandsloven (herunder fremtidig begrænsning af ombudsmandens embedsperiode til 4 år med mulighed for genvalg i 4 år), fremsat af Enhedslisten.
6. Se om grundlovens § 55 f.eks. Henrik Zahle, Regering, forvaltning og dom, Dansk forfatningsret 2, 2001, s. 145 ff., og Michael Gøtze, Grundlovens § 55, i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2006, redigeret af Henrik Zahle, s. 263 ff.
7. De tidligere ombudsmandslove er lov nr. 109 af 22. marts 1954, lov nr. 205 af 11. juni 1959, lov nr. 142 af 17. maj 1961, lov nr. 258 af 9. juni 1971, lov nr. 472 af 12. juni 1996, lov nr. 556 af 24. juni 2005, lov nr. 205 af 12. juni 2009 og senest – som nævnt – lov nr. 568 af 18. juni 2012. Hovedloven er lov nr. 472 af 12. juni 1996, som blev gennemført på grundlag af bl.a. betænkning nr. 1272/1994 afgivet af det af Folketingets Præsidium nedsatte udvalg vedrørende ændringer i ombudsmandsloven. Ved 1996-lovændringen blev den tidligere ombudsmandsinstruks ophævet og til dels indarbejdet i loven. Se Bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962 af instruks om Folketingets Ombudsmand, som afløste instruks nr. 109 af 22. marts 1956.
8. Se nærmere herom f.eks. Jon Andersen, Juristen 1996, s. 320 ff. Artiklen er ligeledes publiceret i FOB 1996.449.
9. Lovændringen vedrørte endvidere ombudsmandens opgave i forhold til tortur-konventionen (OPCAT). Se om den hidtidige udmøntning heraf f.eks. årsrapport fra ombudsmandens OPCAT-enhed af 18. februar 2011.
10. Jf. ombudsmandslovens § 30. Det er i praksis Folketingets Ombudsmand, der underretter Retsudvalget om brug af titlen “ombudsmand” i strid med ombudsmandsloven, jf. f.eks. henvendelse fra Folketingets Ombudsmand af 28. februar 2005 til Retsudvalget vedrørende opslag af en stilling som “ungeombudsmand” i en kommune. Udover Folketingets Ombudsmand er der ved lov som bekendt også oprettet en Forbrugerombudsmand.
11. Se for nærmere diskussion af det personlige element især Karsten Revsbech, Folketingets Ombudsmand, i Folketingets Festskrift, redigeret af Ole Stig Andersen, m.fl., 1999, s. 227. ff. (bl.a. s. 230 ff.).
12. FT 1995/96, tillæg B, sp. 871.
13. Se oplysninger om sagsmængde i årsberetning 2010, herunder Jens Møllers artikel “Embedets almindelige forhold”.
14. Se for en principiel belysning heraf navnlig Karsten Revsbech, Aktuel dansk forvaltningsret – karakteristisk træk og udviklingstendenser, s. 26 ff., s. 39 og 45 ff.
15. Se Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2002, s. 29 ff. Også en række af lovens øvrige grundbegreber er analyseret og udfoldet teoretisk af ombudsmanden selv, jf. bogens kapitel 1 og 2.
16. I ombudsmandens beretninger alene for f.eks. 2009 og 2010 vedrører følgende sager aktindsigt: 2009 1-2 (Aktindsigt i lovsag), 2009 1-4 (Aktindsigt i journalliste i Arbejdstilsynet), 2009 3-1 (Aktindsigt i journalister), 2009 4-3 (Ret til aktindsigt i lægekonsulents navn), 2009 5-2 (Aktindsigt i fortegnelser over bivirkninger af

- lægemiddel), 2009 9-1 (Aktindsigt og afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3), 2009 9-4 (afslag på aktindsigt i notat), 2009 17-1 (Afslag på aktindsigt i identifikationsoplysninger i dokumenter), 2009 17-2 (Aktindsigt i sager om mulig svindel med offentlige midler), 2009 19-1 (Aktindsigt i ministres kalender), 2009 20-1 (Aktindsigt i borgmesters kalender), sag 2010 1-1 (Sletning af dokumenter i sag i forbindelse med anmodning om aktindsigt, sag 2010 9-1 (Aktindsigt i oplysninger om risikovirksomheder), 2010 12-1 (Aktindsigt i forbeholderens navne), 2010 17-1 (Afslag på aktindsigt i CIA-arbejdsgruppens dokumenter), 2010 18-3 (Aktindsigt i interne dokumenter fra tilsynsbesøg på friskole) og 2010 20-11 (Aktindsigt i vejledning i udfærdigelse af parkeringsafgifter).
17. Jf. Michael Gøtze, *Aktuel dansk forvaltningsret*, Juristen 2009, s. 29.
  18. Se for en diskussion heraf i forhold til ombudsmandens – typisk meget processuelle – tilgang til personalesager navnlig Jens Kristiansen, UFR 2005B., s. 244 ff., og Hans Gammeltoft-Hansen, Juristen 2003, s. 241 ff. se også f.eks. Jens Peter Christensen, Højesteret og statsmagten, i Højesteret – 350 år, redigeret af Per Magid, Torben Melchior, Jon Stokholm og Ditlev Tamm, 2011, s. 211 ff (275).
  19. Se f.eks. hovedværket Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, som indeholder kun to kapitler ud af 22 kapitler om den materielle forvaltningsret, jf. fremstillingens del III, "Hjemmelskrav".
  20. Jf. Michael Gøtze, *Domstolenes prøvelsesstrategier i forvaltnings-sager*, Juristen 8/2007, s. 251 ff.
  21. Se Kirsten Ketscher, *Sociale rettigheder og EMRK, En indvandret retskilde i problemer*, i *Menneskerettighedsdomstolen – 50 års samspil mellem dansk ret og politik*, redigeret af Jonas Christoffersen og Mikael Rask Madsen, 2009, s. 291 ff. (298 f.). Se også f.eks. Kirsten Ketscher, *Borgerens ret til høflig og hensynsfuld behandling*, i *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen*, 2004, s. 337 ff.
  22. Se også sagen om et besøgsforbud til gæst på plejecenter FOB 2007.445, som i sagen er bedømt efter straffelovens regel i § 264 om personer, der uberettiget skaffer sig adgang til fremmede hus.
  23. Jf. Stine Jørgensen og Michael Gøtze, *Ret til effektive retsmidler og myndighedsansvar i sociale sager*, UFR 2008B. s. 339 ff. (s. 344 f.).
  24. Se for en større belysning heraf navnlig Michael Gøtze, *Ombudsmandens inddragelse af EU-rettigheder*, Juristen 4/2009 s. 91 ff. Se for en kort kommentering også Karsten Revsbech, *Aktuel dansk forvaltningsret*, UFR 2011B.107 f..
  25. Jf. Jørgen Steen Sørensen, "Sidste led i borgerens retssikkerhed", kronik offentliggjort i dagbladet Politiken, 27. april 012. Kronikken kan endvidere findes på [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)
  26. Se generelt om valg og genvalg f.eks. Bent Christensen, *Forvaltningsret, Prøvelse*, 1994, s. 275 ff., Jon Andersen, Kaj Larsen og Karsten Loiborg, *Ombudsmandsloven med kommentarer*, 1999, s. 1 ff. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, s. 866 ff., Helle Bødker Madsen, *Forvaltningsret. Almindelige emner*, 2009, s. 452 ff., Sten Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, 2010, s. 297 f., Jon Andersen, *Socialforvaltningsret*, 2010, s. 385 ff. og Jon Andersen, *Forvaltningsret, Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse*, 2010, s. 203 ff. En særlig grundig belysning findes i Claus Dethlefsen, *Folketingets Ombudsmand og Folketinget*, i *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen*, 2004, s. 153 ff.
  27. Se nærmere herom f.eks. Helle Bødker Madsen, i *Forvaltningsret, Almindelige emner*, 2009, s. 452 ff.
  28. *Rigsdagstidende 1952/53, Forhandlinger*, sp. 2204.
  29. Se for nærmere personoplysninger f.eks. [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk) (organisation, historie).
  30. FT 1980/81, F, sp. 9677 ff.
  31. Jf. Betænkning afgivet af Retsudvalget 8. december 2011, pkt. 1 (valg) og 2.2 (genvalg).
  32. Jf. Beretning afgivet af Retsudvalget den 26. august 2011.
  33. Jf. Bent Christensen, *Forvaltningsret, Prøvelse*, 1994, s. 276.
  34. Jf. Folketingets Retsudvalgs brev af 17. maj 2002. 2001/2002, Retsudvalget (2. samling), Alm. Del, bilag 603.
  35. Se Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.
  36. Jf. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 8. december 2011, pkt. 2.3. (hverv).
  37. RT 1952/53, tillæg A, 4070.
  38. FT 1995/96, tillæg B, sp. 871.
  39. Jf. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 8. december 2011.
  40. Se UFR 2005.616H om forligsmæssig afskedigelse og ombudsmandens – modstående – retsopfattelse i FOB 1998.491, og UFR 2005.2111 H om tildeling af lokalløn og ombudsmandens – modstående – retsopfattelse i FOB 1998.139.
  41. Se også FOB 2007.375 om udenrigsministerens afslag på at give interview til en journalist.
  42. Se den grundige analyse i Gorm Toftegaard Nielsen, *Må statsministeren være politiker eller er han altid bare forvaltningschef? Om ombudsmandens kompetence*, i *Festskrift til Claus Haagen Jensen*, redigeret af Erik Werlauff og Sten Bønsing, 2007, s. 261 ff. Se også – til dels som et svar på kritikken – Hans Gammeltoft-Hansen, *Ombudsmandens rolle i sager med politisk indhold*, i *artikeldelen af ombudsmandsberetningen i FOB 2009.9*.
  43. Jf. Thøger Seidenfaden, *Strengthening a Success, Some Ideas for Reform*, i *The Danish Ombudsman III*, 2005, s. 109 f.
  44. Se den nævnte korte artikel i Hans Gammeltoft-Hansen, *Ombudsmandens rolle i sager med politisk indhold*, FOB 2009.9 ff.
  45. Jf. lovbekendtgørelse nr. 1063 af 17. november 2011. Om baggrunden for den nuværende ordning se navnlig Domstolsudvalgets betænkning nr. 1319/1996 med diskussion af dommerrekruttering og dommerudnævnelser. Se generelt om domstolenes uafhængighed f.eks. Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom*, 2001, s. 100 f., Bernhard Gomard under medvirken af Michael Kistrup, *Civilprocessen*, 2005, s. 34 ff. og Peter Germer, *Statsforfatningsret*, 2007, s. 196 ff.,
  46. For en gennemgang af dommeres uafhængighed og nyudnævnte dommeres erhvervsprofil siden ændringen af udnævnelsessystemet i 1999 se f.eks. Jens Peter Christensen, *Domstolene – den tredje statsmagt*, 2003, s. 60 ff.
  47. Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Se om den svenske ombudsmand f.eks. Jesper Ekroth, *JO-åmbetet – en offentlighetsrettslig studie*, 2001, og Håkan Strömberg og Bengt Lundell, *Almän förvaltningsrätt*, 2011, bl.a. s. 166 og 178. Se generelt om institutionen endvidere [www.jo.se](http://www.jo.se)
  48. Se Regeringsformen 13 kap. 6 §.
  49. Lov 1962-06-22-08, Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Se særligt om sivilombudsmandens pensionsforhold Lov 1966-05-06, ændret ved Lov-2010-12-17-78. Se om den norske ombudsmand f.eks. Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsret*, Bind 1, 2010, s. 349 f. Se generelt om institutionen endvidere [www.sivilombudsmanden.no](http://www.sivilombudsmanden.no)
  50. Se herom f.eks. Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 2009, s. 287.
  51. Ved seneste genvalg af sivilombudsmanden i 2009 afgav valgkomiteen indstilling i december, og indstillingen blev vedtaget af Stortinget få dage senere, jf. Innstilling af 11.12. 2009.
  52. Følgende personer har bestridt posten som sivilombudsmand: Andreas Schei (1962-1974), Erling Sandene (1974-82) og Audvar Os (1982-1990), og Arne Fiflet (1990-).
  53. Se for en komparativ undersøgelse af samtlige ombudsmandsordninger i EU og en række øvrige lande i Europa Gabriele Kuskoc-Stadlmayer (red.), *European Ombudsman-Institutions*, 2008, s. 14 f., jf. s. 473 ff. ("Terms of office").

# Mediernes formidling af meningsmålinger: Indholdsanalyse af folketingsvalg, 2005-2011

**Erik Gahner Larsen**

Ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet  
erlar08@student.sdu.dk

**Simon Grundt Straubinger**

BSc. scient.pol., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet  
sistr08@student.sdu.dk

Politiske meningsmålinger spiller en stadig større rolle, hvorfor det er vigtigere end nogensinde, at medierne formidler tilstrækkelig information om disse til vælgerne. I nærværende studie undersøger vi danske mediers formidling af metodiske informationer i meningsmålinger på forskellige medieplatforme (aviser og internet) under de seneste tre folketingsvalgkampe.

## Indledning

Politiske meningsmålinger udgør en væsentlig del af nyhedsdækningen i medierne – både i perioder med og uden valg (Aalberg 2010, 445). Meningsmålinger tillægges en vigtig betydning i den offentlige debat, og det er noget nær umuligt at følge nyhedsstrømmen i medierne, uden at blive præsenteret for meningsmålinger. Da mediernes brug af meningsmålinger har implikationer for den offentlige debat, er det derfor vigtigt at forholde sig til mediernes formidling af meningsmålinger og kvaliteten af samme (Strömbäck 2012).

Meningsmålingernes *raison d'être* er at måle den offentlige mening, men meningsmålinger kan i sig selv også påvirke vælgerne holdninger (Hopmann 2008; Moy & Rinke 2012). Det er derfor ikke uden grund, at mediernes formidling af meningsmålinger er genstand for megen opmærksomhed, herunder i relation til blandt andet de anvendte metoder ved analyseinstitutterne (Thomsen

1995) samt de normative aspekter forbundet med meningsmålinger og den offentlige mening (Splichal 2012).

Grundet mediernes brug af meningsmålinger er der også kommet et øget fokus på kvaliteten af denne formidling (Larson 2003; Strömbäck 2009, 59; Weaver & Kim 2002, 205; Welch 2002). Kvaliteten af formidlingen af meningsmålinger er specielt knyttet til i hvilket omfang, medierne formår at præsentere læseren for grundlæggende metodiske informationer om meningsmålingerne. Hvis ikke medierne formidler disse metodiske informationer, reduceres læserens mulighed for at forstå implikationerne såvel som begrænsningerne ved disse meningsmålinger. Dermed bliver det for læseren noget nær umuligt at vurdere validiteten af meningsmålingerne.

Ganske ofte oplyses der ikke om grundlæggende informationer som den statistiske usikkerhed, spørgsmålene i undersøgelsen, eller hvem der har finansieret den pågældende meningsmåling (Elmelund-Præstekær & Hopmann 2008, kap. 4; Strömbäck 2012, 9). I disse tilfælde risikerer vælgerne at blive misinformeret eller ligefrem manipuleret af særinteresser, hvilket i sidste ende kan have alvorlige konsekvenser for den oplyste demokratiske debat. Det er derfor ikke uden grund, at mediernes formidling af metodiske informationer er undersøgt systematisk i forskellige sammenhænge, dog desværre ikke i forhold til danske mediers formidling af meningsmålinger.

I nærværende studie undersøger vi hvorledes fire danske dagblade, Politiken, Berlingske, Jyllands-Posten og Ekstra Bladet, formidler meningsmålinger i henholdsvis deres trykte udgivelser og på internettet under de seneste tre folketingsvalgkamp (2005, 2007 og 2011). Analysens datagrundlag bygger på en kvantitativ indholdsanalyse, hvor i alt 424 artikler er blevet analyseret.

Den gennemførte analyse bidrager med ny viden på tre områder. For det første bidrager studiet med ny empirisk viden om danske mediers formidling af meningsmålinger, der sammenlignet med viden fra udlandet har været mangelfuld. For det andet vil studiet være i stand til at belyse danske mediers formidling af meningsmålinger over tid samt vurdere denne viden komparativt i forhold til internationale studiers resultater. For det tredje bidrager studiet med ny teoretisk viden, da vi undersøger, hvilke forhold der kan forklare, at nogle artikler formidler meningsmålinger bedre end andre.

Undersøgelsen viser, at der er forskel på hvor mange metodiske informationer, der formidles på internettet og i aviserne, hvor der i aviserne formidles flere metodiske informationer end på internettet. Tidsmæssigt viser analysen, at dagbladene fra folketingsvalget 2005 til folketingsvalget 2011 er blevet bedre til at bringe metodiske informationer, samt at der bringes flere metodiske informationer i længere artikler.

Formidlingen af metodiske informationer vil blive sammenlignet med resultater fra tidligere undersøgelser fra andre lande, og det vil blive konkluderet, at danske mediers formidling af meningsmålinger kan blive bedre, men at det ikke er muligt at finde belæg for, at danske medier systematisk og generelt formidler meningsmålinger betydeligt anderledes end i andre lande.

### Mediernes formidling af metodiske informationer

Mediernes formidling af metodiske informationer i meningsmålingsartikler er undersøgt i en lang række lande, herunder blandt andet Sverige (Strömbäck 2009), USA (Miller & Hurd 1982; Salwen 1985; Marton & Stephens 2001; Weaver & Kim 2002; Welch 2002), Danmark (de Vreese & Semetko 2002), Schweiz (Hardmeier 1999), Canada (Andersen 2000; Gosselin & Pétry 2009), Tyskland (Brettschneider 1997; Holtz-Bacha 2012: 101f), Singapore (Chang 1999), Hongkong (Lee 2006) og Taiwan (Willnat et al. 2012).

Udgangspunktet for de empiriske analyser af mediernes formidling af meningsmålinger er ESOMAR/WAPOR-standarderne, der angiver hvilke kriterier medieerne bør opfylde, når de formidler meningsmålinger (ESOMAR/WAPOR 2008). Der er overordnet syv forskellige metodiske informationer, der bør inkluderes i en meningsmålingsartikel. Disse er 1) instituttet (hvilken aktør

der har stået for gennemførelsen af meningsmålingen), 2) medieaktøren (hvilken aktør der har finansieret meningsmålingen), 3) stikprøven (hvor stor en stikprøve meningsmålingen bygger på), 4) ordlyden (hvilket spørgsmål respondenterne er blevet stillet), 5) usikkerheden (hvilket usikkerhedsinterval meningsmålingen opererer med), 6) indsamlingsdatoen (hvornår meningsmålingen er foretaget) og 7) indsamlingsmetoden (hvilken metode der er brugt til at indsamle data, eksempelvis telefoninterviews, internettet eller begge).

Der er tre grundlæggende argumenter for, hvorfor ovenstående syv metodiske informationer er vigtige at ekspliciterer i artikler, der formidler en meningsmåling. Disse er relateret til troværdigheden af de faktuelle oplysninger, meningsmålingen præsenterer.

For det første er meningsmålinger sjældent isoleret fra andet indhold, men indgår i en redigeret kontekst, oftest nyhedsartikler, der har et bestemt *frame*. I litteraturen relateret til framingeffekter er det veldokumenteret, hvordan frames kan påvirke læserens holdning til forskellige emner (de Vreese 2005, 52; Pan & Kosicki 1993, 55; Tversky & Kahneman 1981). I forlængelse heraf vil de informationer en respondent gives, gennem blandt andet spørgsmålsformuleringens ordlyd, kunne influere respondentens svar (Blankenship 1940; Kinder 2003, 358). For eksempel kan det have betydning for respondenter holdning til ændringer i klimaet, alt efter om det omtales som global opvarmning eller klimaforandringer (Schuldt et al. 2011, 120). Med andre ord kan forskellige formuleringer af konkrete spørgsmål give forskellige svar, hvorfor en simpel oplysning om meningsmålingens spørgsmålsformulering kan reducere graden af tvivl relateret til meningsmålingens validitet.

For det andet er meningsmålinger altid forbundet med en vis statistisk usikkerhed. Denne usikkerhed er selvsagt afgørende for, hvor meget man kan tolke på baggrund af en meningsmåling, hvorfor det er tvingende nødvendigt at formidle information herom (Elmelund-Præstekær & Hopmann 2008, 43f; Holtz-Bacha 2012, 101; Larson 2003; Welch 2002, 112). Relevante metodiske aspekter relateret til datagrundlaget kan være tidsintervallet for, hvornår meningsmålingen er gennemført, stikprøvestørrelsen, indsamlingsmetoden og den marginale statistiske usikkerhed. Hvad angår eksempelvis den marginale statistiske usikkerhed, har Larson (2003) dokumenteret, hvordan amerikanske medier ofte misfortolker en sådan information. Forudsætningen for at kunne vurdere hvorvidt en meningsmålingsartikels konklusioner er valide, er at de nødvendige informationer inkluderes.

For det tredje er meningsmålinger ikke omkostningsneutrale at gennemføre. Meningsmålinger finansieres af aktører, der kan have strategiske motiver og vil sætte eller



påvirke en dagsorden. Her kan bevæggrunden for at gennemføre en meningsmåling være at *påvirke* den offentlige opinion snarere end at *måle* den. Informationer om hvem der har foretaget meningsmålingen, og hvem der har finansieret den, øger læserens mulighed for at analysere mulige motiver, der ligger til grund for gennemførelsen og formidlingen af meningsmålingen. Gawiser & Witt (1994: 55) argumenterer på denne baggrund for, at journalister ikke bør formidle en meningsmåling, hvis der ikke foreligger information om hvem der har finansieret den. Dette argument er specielt relevant i forhold til politiske meningsmålinger, der er finansieret af interesseorganisationer, hvor respondenterne er blevet spurgt om deres holdning til et konkret emne.

Hvis en artikel der formidler en meningsmåling ikke indeholder så meget som én af de nævnte metodiske informationer, er læseren uden mulighed for at vurdere hverken politiske motiver eller metodiske begrænsninger forbundet med meningsmålingen. For hver en information der inkluderes i en meningsmålingsartikel, desto bedre er udgangspunktet for læserens vurdering af den pågældende meningsmåling.

Det ideelle ville derfor være, hvis medierne formåede at formidle alle relevante metodiske informationer. Dette er dog ingenlunde tilfældet, hvis man ser på tidligere studiers resultater. Tabel 1 præsenterer vores systematiske litteraturgennemgang af 15 studiers resultater i forhold til de gennemgåede metodiske informationer. Fem af studierne koder for alle de syv informationer, syv af studierne for seks af dem og de resterende tre for fem af de relevante informationer. I litteraturgennemgangen har vi kun bragt resultater, der stammer fra aviser. Ligeledes har vi vejet de enkelte studier efter antallet af enheder. Hvis der er foretaget en eksplicit sondring mellem perioder med og uden valg, har vi taget artiklerne fra valgperioden. Dette

er gjort med henblik på at kunne opsummere lignende studiers resultater.

Litteraturgennemgangen viser, at der i de fleste lande er styr på formidlingen af informationer om institut og medie, hvor der omvendt er stor variation i forhold til at formidle stikprøvestørrelse, ordlyd, usikkerhed og metode. Ser vi for eksempel på artiklerne analyseret i litteraturen, der formidler usikkerheden i en meningsmåling, er det under en tredjedel, der formår at gøre dette, hvilket ikke er tilfredsstillende. Standardafvigelsen for stikprøvestørrelsen indikerer ligeledes, at der er stor forskel på, hvor ofte medierne formidler denne information i de forskellige studier.

Det mest iøjnefaldende studie er foretaget af de Vreese & Semetko (2002), der finder bemærkelsesværdige høje værdier på alle de metodiske informationer, sammenlignet med de andre studier. Forklaringen på dette er det lave antal af observationer (N=23) og det faktum, at det kun er forsideartikler, der er inkluderet i undersøgelsen.

Et af de mere typiske studier er Strömbäck (2009), der ikke afviger betydeligt fra gennemsnitsværdierne. Givet de institutionelle og kulturelle lighedstræk mellem Danmark og Sverige, er det plausibelt, at vores resultater ikke afviger markant fra Strömbäcks og dermed heller ikke fra gennemsnitsværdierne. Strömbäck (2009, 58) forventer i sit studie, at medierne ikke lever op til ESOMAR/WAPOR standarderne, hvilket han får bekræftet (Strömbäck 2009, 65).

En begrænsning ved studierne, der undersøger formidlingen af meningsmålinger på forskellige medieplatforme (typer af aviser, TV, radio m.v.), er, at ingen af disse forholder sig systematisk til om eventuelle variationer skyldes medieaktøren, der formidler meningsmålingerne, eller derimod divergerende karakteristika ved medieplatformene. Ligeledes er det interessant, at ingen af de studier vi har været i stand til at finde, har analyseret artikler, der formidler en meningsmåling på internettet.

**Tabel 1: Litteraturgennemgang**

	Enheder	Institut	Medie	Stikprøve	Ordlyd	Usikkerhed	Indsamling	Metode
Gennemsnit	354	85,6	69,7	55,5	33,9	29,1	56,6	35,3
Standardafvigelse	384	10,1	13,6	27,2	24	21,2	13,4	13,9
Minimum	23	71,5	47	0	6,4	0	39,1	11
Maksimum	1335	99,4	96	98	87	84	87	84
N	5303	4549	3803	5303	4775	5303	5044	3804
Studier	15	11	12	15	13	15	14	12

Note: De metodiske variable er angivet i procent vejet efter frekvensen af analyserede enheder i studierne. N angiver antallet af analyserede enheder i litteraturen på hver parameter.

Data: Andersen (2000), Brettschneider (1997), Chang (1999), de Vreese & Semetko (2002), Ferguson & de Clercy (2005), Gosselin & Pétry (2009), Hardmeier (1999), Lee (2006), Marton & Stephens (2001), Miller & Hurd (1982), Salwen (1985), Strömbäck (2009), Weaver & Kim (2002), Welch (2002) og Willnat et al. (2012).

Som vi vil komme nærmere ind på, er der gode grunde til at antage, at der er forskel på, hvorledes meningsmålinger bliver formidlet på internettet og i aviserne.

### Meningsmålinger i forskellige artikler:

#### Fire hypoteser

I nærværende undersøgelse udvides det teoretiske fokus i forhold til tidligere studier. Dette vil ske ved at undersøge, hvordan meningsmålinger formidles i forskellige artikler. Der vil i denne sammenhæng blive fokuseret på fire bestemte forhold. For det første om der er forskel på, hvordan meningsmålinger formidles i aviserne og på internettet. For det andet om meningsmålinger formidles anderledes over tid. For det tredje om længere artikler formidler flere metodiske informationer. Og for det fjerde om artikler, der inkluderer eksplicitte kilder til at fortolke på meningsmålingen, har betydning for formidlingen af metodiske informationer.

De fleste studier, som gennemgået i litteraturgennemgangen, fokuserer på avisen som medie og i nogle tilfælde fjernsynet. I nærværende studie afgrænses det teoretiske fokus til en sondring mellem to typer af medieplatforme: internettet og den trykte avis. Disse har forskellige karakteristika, der alt andet lige kan påvirke i hvilket omfang, journalisterne formidler metodiske informationer.

Aviserne er over de senere år blevet udfordret af nye teknologier og nye medier, der har implikationer for de artikler, der skrives (Westlund & Färdigh 2011, 178). En af de vigtigste nyere nyhedsplatforme, der har haft betydning for aviserne, er internettet (Mitchelstein & Boczkowski 2009, 562). Den trykte avis og internettet er ikke platforme, hvor de samme artikler publiceres. De to platforme har derimod indhold og en funktion, der reducerer den interne konkurrence mellem dem (Westlund & Färdigh 2011, 190). Implikationen af dette er, at de artikler, der publiceres i aviserne, ikke nødvendigvis vil være akkurat de samme, som de der kan læses på internettet, til trods for at det kan være den samme medieaktør, der skaber indhold til begge platforme. Når nogle studier udelukkende studerer aviser, kan vi ikke nødvendigvis konkludere, at dette er repræsentativt i forhold til mediernes formidling af meningsmålinger på andre platforme. Ved udelukkende at analysere artikler fra aviserne, og ikke for eksempel internettet, får man dermed ikke det fulde billede af i hvilket omfang, medierne formidler tilstrækkelig information om meningsmålinger.

En af de væsentligste implikationer af forskellen mellem avisplatformens og internetplatformens logik er publikationstidspunkterne. Hvor avisen udgives én gang om dagen, har internettet ikke de samme rammer. Her publiceres artiklerne løbende og er ikke underlagt begrænsninger på, hvor ofte artikler kan udgives. Internetplatfor-

mens karakteristika accelererer dermed nyhedscyklussen, hvorved der sker en intensivering af tempoet i nyhedsproduktionen (Blumler & Kavanagh 1999, 213). Dette vil alt andet lige påvirke kvaliteten af det journalistiske produkt, hvorved det også giver anledning til en forventning om, at der bruges færre ressourcer på at formidle informationer på internettet end i aviserne. Aviserne vil dermed formidle meningsmålinger af en højere kvalitet med flere informationer, hvor der på internettet vil blive formidlet meningsmålinger af en lavere kvalitet. Denne sammenhæng er ekspliciteret som følger:

*Hypotese 1:* Mængden af metodiske informationer vil være større i avisartikler, der formidler en meningsmåling, end i artikler på internettet, der formidler en meningsmåling.

Implikationen af en sådan sammenhæng vil være, at læsere der læser meningsmålinger i aviserne i gennemsnit har bedre muligheder for at vurdere meningsmålingernes validitet.

Salwen (1985, 273) teoretiserer, at graden af metodiske informationer, der bliver formidlet i artikler, vil stige over tid. Dette ud fra en antagelse om, at der kommer mere fokus på politiske meningsmålinger, hvorved medierne vil blive mere opmærksomme på at formidle flere metodiske informationer. Ved 2011-valget overhalede nyhedsmedier på internettet de trykte aviser i forhold til, hvor vælgerne søgte information om valget (KMD Analyse 2011, 5). Hvis dette påvirker antallet af artikler, der formidler en meningsmåling, og graden af metodiske informationer samtidig er lavere på internettet end i de trykte aviser, må graden af metodiske informationer alt andet lige blive mindre over tid.

Det interessante i denne sammenhæng er dog ikke blot, om der sker en ændring over tid, som kan forklares gennem et ændret forhold mellem de to medieplatforme, men også om medierne generelt er blevet bedre til at formidle meningsmålinger, som Salwen (1985) forventer. Vi kan dermed opsummere vores forventning på følgende vis:

*Hypotese 2:* Mængden af metodiske informationer i artikler, der formidler en meningsmåling, vil blive større over tid.

Marton & Stephens (2001, 489f) har undersøgt om artiklens længde har nogen betydning for formidlingen af metodiske informationer, da længere artikler oftest indeholder mere information. Jo længere en artikel er, desto mere indhold må der derfor alt andet lige forventes at være i den pågældende artikel. Med andre ord vil sandsynligheden for, at der nævnes forskellige metodiske informationer være større, desto længere artiklen er. Vores teoretiske antagelser ligger i forlængelse af Marton & Stephens (2001), hvorfor vi ligeledes forventer en positiv

sammenhæng mellem artiklens længde og formidlingen af metodiske informationer, som formuleret i hypotese 3.

*Hypotese 3:* Jo længere en artikel er, desto flere metodiske informationer vil der blive formidlet.

En artikel, der formidler en meningsmåling, er ikke begrænset til blot at være en deskriptiv udlægning af meningsmålingens resultater. Ofte inddrages politikere såvel som eksperter for at kommentere på meningsmålingen. Politikere og eksperter bliver dermed inddraget som eksplicitte kilder i nyhedsartikler (Albæk et al. 2003, 942; Strömbäck & Nord 2006, 148). Dette er i særdeleshed også tilfældet under danske folketingsvalgkampe (Bro & Lund 2008). Eksplicitte kilder inddrages med henblik på at fortolke bestemte begivenheder, således at man går fra udelukkende at tale om *hvad* der er sket, til at filosofere over *hvorfor* noget er sket (Albæk 2011, 336). I det konkrete tilfælde med meningsmålinger betyder det, at en fortolkende aktør skal forholde sig til, hvorfor meningsmålingen viser, hvad den gør, eller hvad man eventuelt kan konkludere på baggrund af den.

I litteraturen specificeres det, hvorledes den politiske journalistik bliver mindre deskriptiv og mere fortolkende, hvorved der bliver mindre fokus på de politiske emner og mere fokus på politikernes strategier og taktikker (Hopmann & Strömbäck 2010, 944). Nyhedsartikler, der formidler en meningsmåling, kan undlade at inddrage en politiker eller ekspert til at kommentere meningsmålingen, inddrage én af dem eller inddrage begge typer af fortolkende aktører.

Da metodiske informationer har en deskriptiv karakter, forventer vi, at brugen af en aktørtype som eksplicit kilde vil ske på bekostning af journalistens forpligtelse til at formidle metodiske informationer. Inkluderes der to typer af fortolkende aktører, altså både en politiker og en politisk ekspert, forventer vi, at dette kan medføre, at journalisten ikke formidler de nødvendige metodiske informationer.

*Hypotese 4:* Jo færre fortolkende aktørtyper der inkluderes, desto flere metodiske informationer vil der blive formidlet.

De fire hypoteser hjælper os med at undersøge fire specifikke forhold, der kan forklare en systematisk variation i forhold til, hvordan medierne formidler meningsmålinger. Når dette er sagt, er der også forhold, der ikke vil blive belyst. For eksempel argumenterer Salwen (1985) for, at graden af metodiske informationer, der formidles, vil være større i nyhedsartikler, der bygger på meningsmålinger foretaget for medieaktøren selv, og Lee (2006, 136) undersøger, om forskellige journalistiske paradigmer kan forklare graden af metodiske informationer.

## Metodik og datagrundlag

Undersøgelsen tager udgangspunkt i mediernes formidling af meningsmålinger ved de tre seneste folketingsvalgkampe (2005, 2007 og 2011). Dette er valgt med henblik på at opnå variation på de relevante variable, der vil blive undersøgt.

Vi tager udgangspunkt i fire landsdækkende dagblade: Politiken, Berlingske, Jyllands-Posten og Ekstra Bladet. Disse medier er udvalgt på baggrund af følgende: For det første har alle fire dagblade en velbesøgt webside, hvortil de løbende leverer indhold. For det andet er de udvalgte dagblade blandt de største i Danmark, både hvad angår oplagstal (Dansk Oplagskontrol) og læsertal (TNS Gallup). For det tredje anser den relevante litteratur på området de fire dagblade som værende repræsentative for det danske avismarked (Albæk et al. 2011, 49).

Perioden er udvalgt på baggrund af, at internettets betydning som nyhedsmedie er vokset i denne periode. Før folketingsvalget 2005 blev der eksempelvis ikke i samme grad som nu publiceret indhold og formidlet meningsmålinger på dagbladenes hjemmesider. Dermed vil vi være i stand til at undersøge, om dette har implikationer for, hvorledes meningsmålinger formidles, ikke alene på internettet men også i aviserne, under førstnævntes ekspansion som nyhedsmedie.

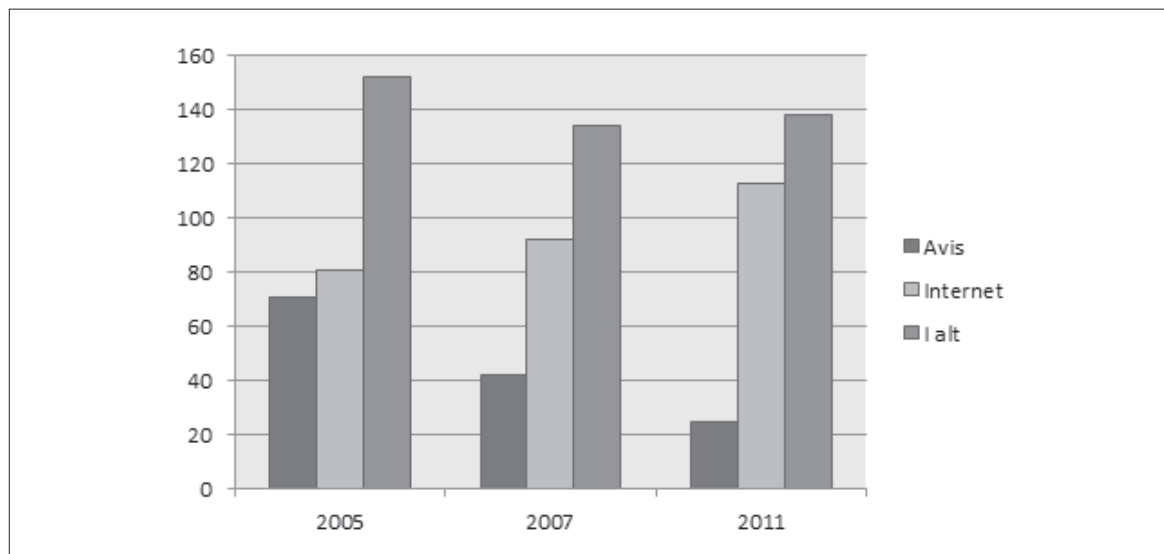
For at kunne undersøge mediernes formidling af meningsmålinger blev der gennemført en kvantitativ indholdsanalyse af såvel trykte som elektroniske artikler fra de fire ovenfor nævnte dagblade. Disse artikler blev indsamlet gennem den elektroniske database Infomedia for perioderne 18. januar til og med 8. februar 2005, 24. oktober til og med 13. november 2007 samt 26. august til og med 15. september 2011, som dækker de tre folketingsvalgkampe. Der blev for alle fire dagblade søgt på "meningsmåling\*", hvorefter alle indsamlede artikler uden relation til dansk valg blev frasorteret. De inkluderede meningsmålinger omhandlede enten vælgernes par-

**Tabel 2: Interkoderreliabilitetstest**

	Enighed	Krippendorff's Alpha
Institut	98	0,658
Medie	88	0,188
Stikprøve	94	0,878
Orallyd	91	0,746
Usikkerhed	98	0,898
Indsamling	89	0,756
Metode	93	0,763

Note: Enighed er angivet i procent.

Figur 1: Frekvensen af artikler med en meningsmåling



tipræferencer, deres vurdering af partilederne eller deres holdning til et bestemt politisk emne. I vores sample blev ikke inkluderet ledere, debatindlæg eller andet lignende indhold. Desuden blev artikler ikke medtaget, hvor den refererede meningsmåling kun blev nævnt perifert, eller hvor den ikke var stikprøvebaseret (eksempelvis meningsmålinger der bygger på afstemninger fra dagbladenes egne websider). Kodningen af artiklerne blev gennemført manuelt af flere kodere. For at kontrollere interkoderreliabiliteten (Krippendorff 2004, 215) blev der foretaget test-retest af 35 pct. af artiklerne med ReCal (Freelon 2010). Som det fremgår af tabel 2 viser testen en lav, men dog ac-

ceptabel interkoderreliabilitet. Det uforholdsmæssigt lave Krippendorff's Alpha for variabelen "Medie" skyldes, at en meget lille intern variation i variabelen influerer på målet.

### Hvilke metodiske informationer formidler de danske medier?

Resultaterne fra indholdsanalysen viser, at der er 424 gyldige artikler. Det kan af figur 1 ses, hvordan disse er fordelt over de tre folketingsvalg, samt hvor mange der er fra henholdsvis aviserne og internettet. Ved folketingsvalget i 2005 er der ingen signifikant forskel på om en meningsmålingsartikel er i avisen eller på nettet ( $p=0,104$ ),

Tabel 3: Metodiske informationer

		Institut	Medie	Stikprøve	Ordlyd	Usikkerhed	Indsamling	Metode
2005	Avis	98,6	98,6	45,1	42,3	0	69,0	39,4
	Internet	96,3	93,8	33,3	6,2	12,4	19,8	16,1
	Begge	97,4	96,1	38,8	23,0	6,6	42,8	27,0
2007	Avis	97,6	95,2	71,4	61,9	0	69,1	33,3
	Internet	97,8	88,0	30,8	2,2	4,4	25,0	5,4
	Begge	97,8	90,3	43,6	20,9	3,0	38,8	14,2
2011	Avis	100	100	52,0	40,0	8,0	40,0	36,0
	Internet	99,1	97,4	48,7	20,4	32,5	41,7	26,1
	Begge	99,3	97,8	49,3	23,9	28,1	41,4	27,9
	I alt	98,1	94,8	43,7	22,6	12,5	41,1	23,2

Note: Værdierne er angivet i procent

hvilket er tilfældet ved valget i 2007 og 2011 ( $p < 0,001$ ). Over 80 pct. af artiklerne ved folketingsvalget i 2011 var at finde på internettet.

Antallet af artikler der formidler en meningsmåling varierer fra år til år, men der synes ikke at være nogen systematisk afvigelse over de tre folketingsvalg, der skulle indikere, at der kommer enten flere eller færre meningsmålinger samlet set. Udviklingen foregår blot, som figur 1 også viser, relativt mellem de forskellige medieplatforme.

De 424 artikler er alle blevet kodet efter, hvor mange af de syv metodiske informationer de formidler. Tabel 3 viser forekomsten af de specifikke metodiske informationer i artikler, der formidler en meningsmåling.

I langt de fleste artikler nævnes instituttet bag meningsmålingen, samt hvilket medie der har bestilt den. Sammenlignet med resultaterne fra de andre studier, er de danske medier gode til at formidle sådanne informationer i aviserne såvel som på internettet. Omkring halvdelen af artiklerne angiver stikprøvestørrelsen og indsamlingsdatoen, mens tæt ved 25 pct. af artiklerne nævner spørgsmaalsformuleringens ordlyd og indsamlingsmetoden. Kun 13 pct. af artiklerne angiver usikkerheden, hvilket er overraskende lavt. Figur 2 viser nærværende studiers gennemsnitsværdier samt gennemsnitsværdierne fra litteraturgennemgangen af lignende studiers resultater fra forskellige lande.

De danske medier er, hvis man ser bort fra informationer om institut og medie, i gennemsnit dårligere til at formidle metodiske informationer. Dette er dog gennemsnitsværdier, og tager man højde for standardafvigelsen på de enkelte parametre i litteraturgennemgangen, taler intet for at meningsmålinger systematisk bliver formid-

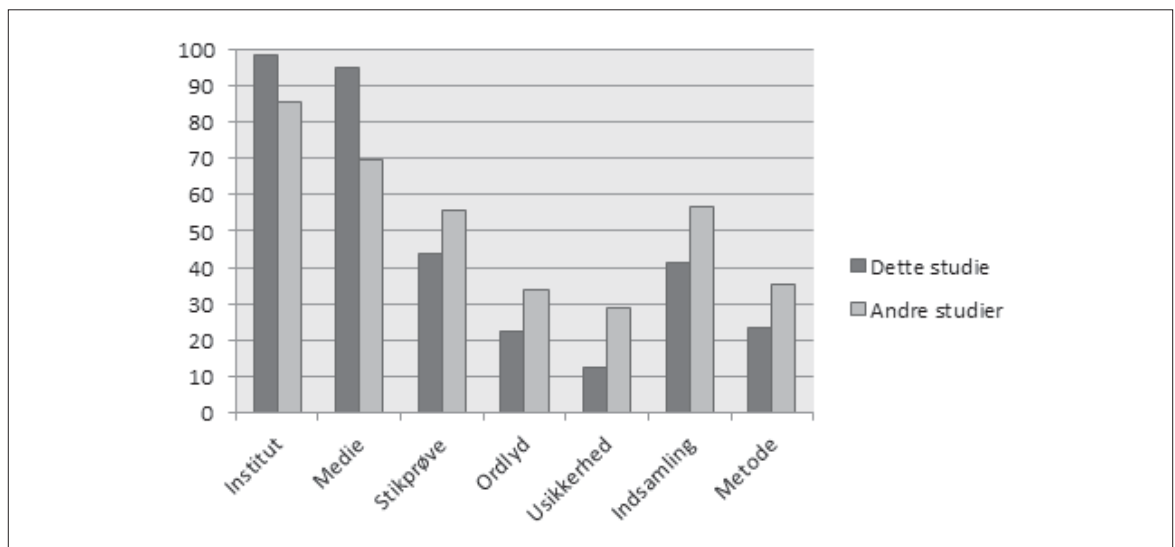
let dårligere i Danmark sammenlignet med andre lande. Studier som Brettschneider (1997), Strömbäck (2009) og Welch (2002) har resultater, der ligger forholdsvist tæt på de danske. Dette harmonerer med vores antagelse om, at de danske medier ikke vil afvige drastisk fra blandt andre de svenske medier.

Ligeledes er sammenligningsgrundlaget ikke perfekt, da vi inkluderer meningsmålingsartikler fra internettet. Hvis disse fjernes, vil de metodiske informationer i nærværende studie også have højere værdier på ordlyd, indsamling og metode end gennemsnitsværdierne fra de andre studier. Vi berører dette aspekt nærmere i forbindelse med testen af de fire hypoteser.

Det er muligt at finde studier, der hver især finder lavere værdier ved de metodiske informationer end i Danmark. Interessant er det dog, at kun Weaver & Kim (2002) i deres studie finder en lavere værdi på indsamlingsmetoden, hvilket indikerer, at denne information generelt nævnes mere sjældent i de danske medier. Det er derfor en mulighed, at danske medier overordnet i ringere grad end i andre lande, formår at formidle en sådan information. Et af de studier, vores resultater afviger mest fra, er de Vreese & Semetko (2002), der paradoksalt nok også er foretaget på danske medier. Forklaringen herpå skal dog som beskrevet findes i, at dette studie blot har undersøgt forsideartikler i aviserne.

Nogle af de studier, hvormed vi sammenligner nærværende studie, har dog også andre metodiske informationer med, som vi ikke tager højde for (herunder om det er en meningsmåling, der er foretaget internt eller eksternt, andel af ved ikke-svar, responsrater m.v.). Ligeledes er vi ikke i stand til at sammenligne resultaterne i nærværende

Figur 2: Syv metodiske informationer, sammenligning med andre studier



**Tabel 4: Metodiske informationer, OLS regression**

	Koefficienter	Standardfejll
Medieplatform	1,133** (6,07)	0,19
Folketingsvalg		
2005	ref.	
2007	-0,082 (-0,46)	0,18
2011	0,584** (2,65)	0,22
Artikellængde	0,001** (2,69)	0,00
Antal aktører		
0	ref.	
1	-0,630** (-3,50)	0,18
2	-0,822* (-2,51)	0,33
Enheder	424	
Justeret R <sup>2</sup>	0,143	

Note: Ustandardiserede koefficienter med t-værdier i parentes.

\*\*  $p < 0,01$ , \*  $p < 0,05$

studie med resultaterne over tid i andre studier, eller på anden måde tage højde for hvilken tidsperiode de er fra.

For at opsummere kan vi konkludere, at der er forskel på hvor ofte specifikke metodiske informationer formidles. Hvor nogle informationer formidles i næsten alle artikler, er der bestemte informationer, der mere sjældent inkluderes. Det interessante er nu at undersøge, hvilke forhold der kan forklare variationen i formidlingen af informationer.

### Hvilke artikler formidler flest metodiske informationer?

For at undersøge hvilke forhold der kan forklare, at nogle artikler formidler flere metodiske informationer end andre, har vi konstrueret et additivt indeks, der kan tage værdier fra 0 til 7. En værdi på 0 angiver, at ingen metodiske informationer blev formidlet i den pågældende artikel. En værdi på 7 angiver omvendt, at alle metodiske informationer blev formidlet. 3 observationer havde en værdi på 0 (hvorved *ingen* informationer blev formidlet) og 18 observationer en værdi på 7 (hvorved *alle* informationer blev formidlet). Indeksgennemsnittet er på 3,36 (s.d. = 1,73).

I tabel 4 har vi estimeret en OLS regression, hvor den afhængige variabel er indekset, og de fire uafhængige variable er relateret til de fire hypoteser. Først ser vi på forskellen mellem aviserne og internettet. Artikler fra aviserne har en gennemsnitsværdi på indekset, der er 1,133 højere end artikler på internettet. Der formidles dermed

i gennemsnittet 1,133 metodiske informationer mere i avisartikler end på internettet. Vi kan dermed konkludere, at vores analyse bekræfter hypotese 1.

Folketingsvalgsvariablen er anvendt med 2005-valget som referencekategori. Der er ingen signifikant forskel på 2005- og 2007-valget, men det er der på 2005- og 2011-valget ( $p=0,008$ ). Medierne formidler i gennemsnit 0,58 flere metodiske informationer ved 2011-valget end ved 2005-valget. Her skal det dog bemærkes, at dette kan være udsving fra valgkamp til valgkamp, og er måske ikke udtryk for en generel tendens. Vi kan dermed bekræfte hypotese 2, men den relativt korte tidsperiode der analyseres, begrænser muligheden for at identificere generelle udviklingstendenser.

Ser vi på hypotese 3 vedrørende artikellængde og graden af metodiske informationer, finder vi også en signifikant sammenhæng. Jo længere artiklerne er, desto flere informationer formidles der. Her skal det noteres, at der efter kontrol for de andre variable gennemsnitligt skal tilføjes 773 ord til en artikel, før der er én metodisk information mere, hvorfor variabelen ikke har en markant effekt. En gennemsnitlig meningsmålingsartikel er på 292 ord (s.d. = 250,86), hvorfor der relativt skal tilføjes en betydelig andel ord, før det har en effekt. Vi kan dermed bekræfte hypotese 3, om end den substantielle betydning er begrænset.

Hypotese 4 kan ligeledes bekræftes. Jo flere typer af fortolkende aktører der bruges eksplicit i en artikel, desto færre metodiske informationer formidles der. Hvis der inkluderes én type fortolkningsaktør (politiker eller ekspert), falder mængden af metodiske informationer med 0,63. Hvis der inkluderes flere typer af fortolkende aktører, altså både en politiker og en ekspert, formidles der 0,82 metodiske informationer mindre. Artikler der inkluderer en eller begge aktørtyper formidler dermed generelt færre metodiske informationer. En mulig forklaring herpå kan være, at journalistens fokus i disse artikler flyttes fra udlægningen af meningsmålingen til fortolkningen af meningsmålingen.

Resultaterne kan opsummeres således, at de fire hypoteser bekræftes. Der er dog forskel på, hvor stor en effekt hver af de uafhængige variable har på indekset. Interessant er det, at der i gennemsnit formidles over én metodisk information mere i avisartikler end i internetartikler. Dette fremhæver vigtigheden af at studere formidlingen af metodiske informationer i meningsmålingsartikler på forskellige medieplatforme.

Som beskrevet under sammenligningen af dette studiers resultater med andre studiers gennemsnitsværdier, er der forskel på, om vi sammenligner med alle de analyserede artikler eller blot avisartiklerne. Sammenligningsgrundlaget vil blive bedre, men ved at afgrænse data-

grundlaget i vores analyse til avisartikler, får vi ikke et retvisende billede af hvor godt eller dårligt de danske medier formidler metodiske informationer i politiske meningsmålinger. Pointen i denne sammenhæng er, at lignende studier i udlandet, der også tager højde for internettets fremkomst og formidlingen af meningsmålinger på denne platform, vil kunne give et bedre billede af, hvorledes medierne formidler meningsmålinger i forskellige lande.

Vores analyse viser, at der over relativt få år er sket en forskydning, hvor flere meningsmålingsartikler publiceres på internettet i forhold til aviserne. Dette fremhæver som beskrevet vigtigheden af ikke blot at analysere artikler publiceret i den trykte avis. Ligeledes kan det forekomme bekymrende, når internetartikler i gennemsnit formidler færre metodiske informationer. Dette øger om noget vigtigheden af, at journalisterne bør være opmærksomme på at få formidlet de tilstrækkelige metodiske informationer.

I denne sammenhæng kan og bør det diskuteres, hvad der forstås ved tilstrækkelige informationer. Det er muligt at formidle meningsmålinger af en høj kvalitet, uden nødvendigvis at nævne alle syv informationer, som der opereres med i dette studie. Er der for eksempel tale om en artikel, der vedrører vælgernes partivalg, er det ikke altid vigtigt at få nævnt eksplicit, hvilket konkret spørgsmål respondenterne blev stillet. Når dette er sagt, skal det dog pointeres, at de danske medier generelt kan blive bedre til at formidle politiske meningsmålinger.

## Konklusion

I nærværende artikel har vi fokuseret på danske mediers formidling af meningsmålinger i såvel aviser som på internettet under de seneste tre folketingsvalgkampe. Det er blevet undersøgt i hvor høj grad fire udvalgte danske dagblade bringer metodiske informationer i deres artikler omhandlende en meningsmåling.

Det kan på baggrund af vores undersøgelse konkluderes, at der er plads til forbedring i forhold til mediernes formidling af metodiske informationer i artikler omhandlende en meningsmåling. Gennemsnitligt bringer de her analyserede danske dagblade kun omkring halvdelen af de syv metodiske informationer, som ESOMAR/WAPOR anbefaler bør følge med publicerede meningsmålinger. Det samme mønster gør sig dog gældende i de fleste andre lande, hvor samme typer af studier er blevet foretaget.

Hvis vi fokuserer på forskelle mellem forskellige platforme, folketingsvalg og artikellængder, samt om der inddrages en fortolkningsaktør i artiklen, må vi på baggrund af datamaterialet konkludere, at avisartikler bringer flere metodiske informationer end artikler på internettet, at

dagbladene fra 2005 til 2011 er blevet bedre til at bringe metodiske informationer, at der bringes flere metodiske informationer i længere artikler, samt at artikler, hvor der inddrages fortolkningsaktører, bringer færre metodiske informationer.

Udviklingen i danske mediers formidling af meningsmålinger bør være genstand for yderligere forskning. Med stadig flere meningsmålinger publiceret på internettet og et øget fokus på fortolkende journalistik med inddragelse af fortolkningsaktører kan man frygte, at antallet af metodiske informationer med tiden vil falde. Større viden om publiceringen af meningsmålinger på internettet er især presserende, både i en dansk og udenlandsk kontekst, eftersom dette længe har været et overset emne i litteraturen.

Meningsmålinger er blevet en integreret del af det politiske liv i almindelighed og valgkampene i særdeleshed. Hvorvidt dette har positive eller negative implikationer for den demokratiske debat afhænger dog i høj grad af formålet med og formidlingen af disse. Meningsmålinger kan på den ene side være med til at give befolkningen en stemme og medierne en mulighed for at konfrontere politikerne med borgernes synspunkter. Modsat kan meningsmålinger blot fungere som instrument for journalister og medier til at omdanne valgkampe til et såkaldt horse race, hvor fokus i højere grad er på proces frem for substans (Strömbäck 2009, 56). For at give vælgerne en reel mulighed for at vurdere implikationerne såvel som begrænsningerne ved de præsenterede meningsmålinger, og sikre at disse bidrager til en oplyst demokratisk debat, kræves som minimum en åbenhed om de grundlæggende informationer meningsmålingerne bygger på.

## Referencer

- Aalberg, T 2010, 'Journalisters og politikeres opfattning af meningsmålingers troverdighed og innflytelse', *Tidsskrift for samfunnsforskning* 51 (3):445-463.
- Andersen, R 2000, 'Reporting Public Opinion Polls: The Media and the 1997 Canadian Election', *International Journal of Public Opinion Research* 12 (3):285-298.
- Albæk, E; PM Christiansen & L Togeby 2003, 'Experts in the Mass Media: Researchers as Sources in Danish Daily Newspapers, 1961-2001', *Journalism and Mass Communication Quarterly* 80 (4):937-948.
- Albæk, E 2011, 'The interaction between experts and journalists in news journalism', *Journalism* 12 (3):335-348.
- Albæk, E; C Elmelund-Præstekær; DN Hopmann & R Klemmensen 2011, 'Experts in Election News Coverage: Process or Substance?', *Nordicom Review* 32 (1):45-58.
- Blankenship, AB 1940, 'Does the question form influence public opinion poll results?', *Journal of Applied Psychology* 24 (1):27-30.
- Blumler, JG & D Kavanagh 1999, 'The Third Age of Political Communication: Influences and Features', *Political Communication* 16 (3):209-230.

- Brettschneider, F 1997, 'The Press and the Polls in Germany, 1980-1994: Poll Coverage as an Essential Part of Election Campaign Reporting', *International Journal of Public Opinion Research* 9 (3):248-265.
- Bro, P & AB Lund 2008, 'Valgkampens politiske kommentatorer', *Tidskriftet Politik* 11 (3):27-37.
- Chang, T 1999, 'Reporting Public Opinion in Singapore: Journalistic Practices and Policy Implications', *The Harvard International Journal of Press/Politics* 4 (1):11-28.
- de Vreese, CH & HA Semetko 2002, 'Public Perception of Polls and Support for Restrictions on the Publications of Polls: Denmark's 2000 Euro Referendum', *International Journal of Public Opinion Research* 14 (4):367-390.
- de Vreese, CH 2005, 'News framing: Theory and typology', *Information Design Journal + Document Design* 13 (1):51-62.
- Elmelund-Præstekær, C & DN Hopmann 2008, *Teflon og bullsbit? Ti myter om politik, journalistik og valgkampe*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- ESOMAR/WAPOR 2008, *ESOMAR/WAPOR Guide to Opinion Polls and Published Surveys*, besøgt 5. juni 2012, [http://www.esomar.org/uploads/public/knowledge-and-standards/codes-and-guidelines/WAPOR-ESOMAR\\_Guidelines.pdf](http://www.esomar.org/uploads/public/knowledge-and-standards/codes-and-guidelines/WAPOR-ESOMAR_Guidelines.pdf)
- Ferguson, PA & C de Clercy 2005, 'Regulatory Compliance in Opinion Poll Reporting during the 2004 Canadian Election', *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 31 (3):243-257.
- Freelon, DG 2010, 'ReCal: Intercoder Reliability Calculation as a Web Service', *International Journal of Internet Science* 5 (1):20-33.
- Gawiser, SR & GE Witt 1994, *A Journalist's Guide to Public Opinion Polls*, Praeger Publishers, Westport.
- Gosselin, T & F Pétry 2009, 'The Regulation of Poll Reporting in Canada', *Canadian Public Policy* 35 (1):41-57.
- Hardmeier, S 1999, 'Political Poll Reporting in Swiss Print Media: Analysis and Suggestions for Quality Improvement', *International Journal of Public Opinion Research* 11 (3):257-274.
- Holtz-Bacha C 2012, 'Opinion Polls and the Media in Germany: A Productive but Critical Relationship', in Holtz-Bacha, C & J Strömbäck (red.), *Opinion Polls and the Media: Reflecting and Shaping Public Opinion*, Palgrave Macmillan, London.
- Hopmann, DN 2008, 'Politisk information og politiske holdninger: Hvordan vælgernes partipræference influeres af meningsmålinger', *Statsvetenskapligt Tidsskrift* 110 (2):161-183.
- Hopmann, DN & J Strömbäck 2010, 'The rise of the media punditocracy? Journalists and media pundits in Danish election news 1994-2007', *Media Culture Society* 32 (6):943-960.
- Kinder, DR 2003, 'Communication and Politics in the Age of Information', in DO Sears; L Huddy & R Jarvis (red.), *Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford University Press, Oxford.
- KMD Analyse 2011, *Valgkampens medier: Danskernes præferencer*, besøgt 5. juni 2012, <http://www.kmd.dk/Documents/Presse/KMD%20Analyse/KMD%20Analyse%20-%20Valgkampens%20medier%20-%20danskernes%20pr%C3%A6ferencer.pdf>
- Krippendorff, K 2004 [1980], *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*, 2. edn., Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Larson, SG 2003, 'Misunderstanding Margin of Error: Network News Coverage of Polls during the 2000 General Election', *The Harvard International Journal of Press/Politics* 8 (1):66-80.
- Lee, FLF 2006, 'Poll Reporting and Journalistic Paradigm: A Study of Popularity Poll Coverage in Hong Kong Newspapers', *Asian Journal of Communication* 16 (2):132-151.
- Marton, K & LF Stephens 2001, 'The New York Times' Conformity to AAPOR Standards of Disclosure for the Reporting of Public Opinion Polls', *Journalism & Mass Communication Quarterly* 78 (3):484-502.
- Miller, MM & R Hurd 1982, 'Conformity to AAPOR Standards in Newspaper Reporting of Public Opinion Polls', *Public Opinion Quarterly* 46 (2):243-249.
- Mitchelstein, E & PJ Boczkowski 2009, 'Between tradition and change: A review of recent research on online news production', *Journalism* 10 (5):562-586.
- Moy, P & EM Rinke 2012, 'Attitudinal and Behavioral Consequences of Published Opinion Polls', in Holtz-Bacha, C & J Strömbäck (red.), *Opinion Polls and the Media: Reflecting and Shaping Public Opinion*, Palgrave Macmillan, London.
- Pan, Z & GM Kosicki 1993, 'Framing analysis: An approach to news discourse', *Political Communication* 10 (1):55-75.
- Salwen, MB 1985, 'The Reporting of Public Opinion Polls During Presidential Years, 1968-1984', *Journalism Quarterly* 62 (2):272-277.
- Schuldt, JP; SH Konrath & N Schwarz 2011, "'Global warming' or 'climate change'?": Whether the planet is warming depends on question wording', *Public Opinion Quarterly* 75 (1):115-124.
- Splichal, S 2012, 'Public Opinion and Opinion Polling: Contradictions and Controversies', in Holtz-Bacha, C & J Strömbäck (red.), *Opinion Polls and the Media: Reflecting and Shaping Public Opinion*, Palgrave Macmillan, London.
- Strömbäck, J 2009, 'Vox Populi or Vox Media? Opinion Polls and the Swedish Media, 1998-2006', *Javnost – The Public* 16 (3):55-70.
- Strömbäck, J 2012, 'The Media and Their Use of Opinion Polls: Reflecting and Shaping Public Opinion', in Holtz-Bacha, C & J Strömbäck (red.), *Opinion Polls and the Media: Reflecting and Shaping Public Opinion*, Palgrave Macmillan, London.
- Strömbäck, J & LW Nord 2006, 'Do Politicians Lead the Tango?: A Study of the Relationship between Swedish Journalists and their Political Sources in the Context of Election Campaigns', *European Journal of Communication* 21 (2):147-164.
- Thomsen, SR 1995, 'Politiske meningsmålinger', *Politica* 27 (1):71-90.
- Tversky, A & D Kahneman 1981, 'The Framing of Decisions and the Psychology of Choice', *Science* 211 (4481):453-458.
- Weaver, D & ST Kim 2002, 'Quality in Public Opinion Poll Reports: Issue salience, knowledge, and conformity to AAPOR/WAPOR standards', *International Journal of Public Opinion Research* 14 (2):202-212.
- Welch, RL 2002, 'Polls, Polls, and More Polls: An Evaluation of How Public Opinion Polls Are Reported in Newspapers', *The Harvard International Journal of Press/Politics* 7 (1):102-114.
- Westlund, O & MA Färdigh 2011, 'Displacing and Complementing Effects of News Sites on Newspapers 1998-2009', *International Journal on Media Management* 13 (3):177-194.
- Willnat, L; V Lo & A Aw 2012, 'The Good, the Bad and the Ugly: Public Opinion Polling in Taiwan', in Holtz-Bacha, C & J Strömbäck (red.), *Opinion Polls and the Media: Reflecting and Shaping Public Opinion*, Palgrave Macmillan, London.



▷ **BØGER**



## **BOGANMELDELSER**

67

**Bo Kong, 2010**

China's International Petroleum Policy.

# De kinesiske olieselskaber – “co-ledere” af Kinas energipolitik?

Bo Kong, 2010

*China's International Petroleum Policy.*

Santa Barbara, Praeger Publishers.

229 sider, 277 kroner.

Da Kina i 1993 gik fra at være selvforsynende til importør af energi blev den kinesiske stat stillet overfor en stor udfordring: hvordan sikre en stabil energiforsyning? Dette spørgsmål er centralt, da adgangen til energiressourcer er nødvendig for Kinas fortsatte økonomiske vækst og dermed for kommunistpartiets evne til at bevare stabilitet i landet. I de senere år har de kinesiske nationale olieselskaber (NOC'er) i stigende grad involveret sig i udlandet i køb af olie og gas, ligesom den kinesiske regering har igangsat såkaldt “energidiplomati”. Men hvorledes disse virksomheders forhold til regeringen er, fremstår uklart. Udfører disse virksomheder regeringens politik eller agerer de, som nogle anfører, relativt autonomt? Har den kinesiske stat i post-reform Kina mistet kapacitet til at håndtere landets oliepolitik som følge af manglende horisontal koordination mellem et stort antal nye aktører? Er de store energiselskaber blevet så magtfulde, at regeringen ingen mulighed har for kontrol? Den kinesiske stats håndtering af landets energipolitik kan således ses som et udtryk for landets statskapacitet i post-reform Kina. Håndteringen af energipolitikken vil samtidig ikke kun få betydning for landets stabilitet og position i det internationale system. Det vil også få konsekvenser for det internationale olie- og gasmarked.

Bo Kongs netop udgivne bog *“China's International Petroleum Policy”* kan ses som et forsøg på at adressere disse spørgsmål. Gennem en analyse af interaktionen mellem den kinesiske regering og NOC'erne søger bogen at sige noget om forholdet mellem stat og industri i post-reform Kina.

Bo Kong er “associate professor” på John Hopkins University. Han har tidligere udgivet en rapport om Kinas energipolitik og flere tidsskriftartikler. Denne er hans første bog.

Kongs argument forløber som følger. For det *første* argumenterer han, at reformprocessen har ledt til at administrativ og institutionel kapacitet er blevet overført fra de centrale myndigheder til de store nationale virksomheder. Regeringen har mistet kapacitet til at håndtere de problemer, der opstår. Som resultat er de store virksomheder

blevet “co-ledere” og “co-udførere” af Kinas industrielle politik. For det *andet* argumenterer Kong, at oliepolitikens tilblivning illustrerer den kinesiske stats svindende kapacitet. Det kinesiske politiske system er i de senere år blevet præget af et stadig større antal aktører. Manglende horisontal koordination mellem disse aktører har ledt til en reduceret implementeringskapacitet. For det  *tredje* argumenterer Kong, at den internationale oliepolitikens tilblivning og implementering tegner konturen af, hvordan Kina vil udvikle sig fremover.

Kongs argument kan indlejres i to bredere debatter. For det *første* en debat om karakteren af kinesisk policy-making og implementering. Her ses den kinesiske stat på den ene side som en strategisk aktør med kapacitet til at træffe og implementere beslutninger og bruge nationale politikker til at fremme økonomisk udvikling (developmental state approach). På den anden side en liberal tilgang, hvor regeringen sfa. økonomisk liberalisering har mistet evnen til at regulere økonomien, herunder også oliesektoren. Lig denne tradition har Kong en liberal tilgang og applicerer et governance perspektive til at analysere et aspekt af Kinas policy-making.

For det *andet* kan bogen indlejres i en debat om Kinas energipolitik og energisikkerhed. Denne debat fokuserer traditionelt på alle former for energi, inkl. oile, gas og bæredygtig energi mv. Kong fokuserer dog her kun på Kinas oliepolitik og især den internationale dimension heraf.

Bogen introducerer først den analytiske ramme, i.e. en governance tilgang til politik. Kapitel 2 argumenterer, at Kinas internationale oliepolitik bliver til under co-governance. Kapitel 3,4 og 5 analyserer kinesiske nationale olieselskaber (NOC'er) “going global” bestræbelser samt Kinas oliediplomati. Kapitel 6 konkluderer.

Det kan indledningsvist nævnes, at siden etableringen af den kinesiske stat er olie blevet betragtet som “strategisk materiale” og olieindustrien som en “strategisk industri” (8). Energiindustrien er af CPC blevet karakteriseret som “livslinie” (mingmai) aktiviteter vigtige for nationen (Oksenberg og Lieberthal 1988). Da forventningen må være, at oliesektoren er en sektor, hvor man

kan forvente at se mest statskontrol, må dette betragtes som en "hård case" for argumentet om, at regeringen og virksomhederne er blevet "co-ledere" og "co-udførere" af Kinas industrielle politik.

Spørgsmålet er så, om Kongs argument er effektivt? Kong argumenterer, at en analyse af den internationale oliepolitik viser, at regeringen og virksomhederne er "co-ledere" og "co-udførere".

Her et nærmere blik på hans analyse. Kong præsenterer Kinas internationale oliepolitik gennem policy-dokumenter siden 2000 (57). Denne består af seks strategier: 1. implementere en "going out" strategi, 2. diversificeringsstrategi, 3. bygge globale kompetitive olieselskaber, 4. iværksætte oliediplomati, 5. bygge en national olietankerflåde og udvide Kinas nationale luftvåben og marine, 6. etablere en national olieinvesteringsfond (58). Efter at have trukket disse seks dimensioner frem, vælger Kong dog kun at fokusere på to af disse, nemlig "going out" strategien og "oliediplomati". Kong argumenterer, at et fokus på disse giver det dybeste og mest inferentielle perspektiv både for praktiske og teoretiske årsager (61). Derefter tilegner han tre kapitler til en analyse af disse to elementer.

Det er klart, at et fokus på oliediplomati og "going out" strategien er vigtige områder at fokusere på. Der er (mere) data tilgængelig for en analyse af relationer mellem NOC'er og regeringen end f.eks. opbygning af en olietankerflåde. Dog forekommer udvælgelsen af de to elementer ukvalificeret. Det forekommer sandsynligt, at et fokus på de fire andre aspekter ville give en anden konklusion. Ville f.eks. bygningen af en marine eller en national olie-fond ikke umiddelbart involvere tættere regeringskontrol end de her valgte? Opbygning af militær er områder, som virksomheder ikke umiddelbart er indblandet i. Af den grund, kan analysen af de to elementer ikke uden videre generaliseres til at sige noget om Kinas internationale oliepolitik som sådan.

Hvordan forløber analysen af de to valgte aspekter så? Kong argumenterer, at den internationale oliepolitik i fht. oliediplomati siden 1990 ikke har givet noget nominelt udbytte. Casestudier af f.eks. Kazakhstan, Sudan og Kyrgyzstan bruges til at argumentere, at de kanaler, regeringen har for kontrol af den internationale oliepolitik, inkl. regering-til-regeringsaftaler, "equity-olie", eksportkreditter, bundet bistand, oliestøttede lån etc. ikke har givet noget marginalt resultat. Den internationale oliepolitik har hverken øget landets forsyningssikkerhed, prissikkerhed eller transportsikkerhed (146). Årsagen er, at kun en lille del af "equity-olien" transporteres hjem til Kina, at Kina primært køber olie på det internationale marked (og ikke har været i stand til at insulere sig fra markedet); samt at landbaserede olie og gasledninger stadig transpor-

terer mindre end 10% af Kinas samlede import (Kina er dermed stadig afhængig af Malaccastrædet). Disse cases illustrerer således regeringens ringe mulighed for kontrol med virksomhederne.

Et andet eksempel, der ifølge Kong illustrerer regeringens ringe kontrol med energivirksomhederne, er casen "China Aviation Oil Holding Company" (CAO). CAO havde pga. aktiehandel lidt et tab. Dette fandt SASAC (State-owned Assets Supervision and Administration Commission) dog først ud af, da CAO var på grænsen af sammenbrud. At være børsnoteret i udlandet hjalp CAO med at undgå regeringens tilsyn. Samtidig mindskede CAO's evne til at få penge fra aktiemarkedet dets afhængighed af den centrale regering. Casen CAO illustrerer således, at virksomhederne har en vis grad af selvstændighed.

Der er dog nogle af Kongs cases, der peger på den omvendte konklusion, nemlig at regeringen har kontrol med virksomhederne. F.eks. illustrerer casen Kazakhstan, at regeringen ved at underskrive aftaler om energi har sikret bygning af strategisk vigtige olie- og gasledninger til Kina. Samtidig peger dette eksempel på de fine relationer, der er mellem lederskabsbesøg, aftaler om energi og bygning af infrastruktur. Kong går dog ikke ind i en nærmere undersøgelse af, hvorvidt dette udfordrer hans konklusion om virksomhedernes selvstændige rolle.

Samtidig er det uklart, hvilke indikatorer, der i følge Kong ville pege på regeringskontrol. F.eks. er det ikke klart, hvor meget "equity-olie", der skulle transporteres hjem eller, hvor meget der skal transporteres via olie- og gasledninger for at dette kan ses som en indikation af regeringskontrol. Hvor store skal Exim-bankens lån være for at der er tale om regeringskontrol? Tilsvarende med SASAC; viser SASAC's godkendelse af et lån til en energivirksomhed regeringens kontrol? Da Kong ikke specificerer klare kriterier for hhv. regeringskontrol eller autonomi er det vanskeligt præcist at be- eller afkræfte Kongs konklusioner i de to aspekter indenfor argumentets afgrænsning.

Det ville således have gavnet analysen om Kong, ligesom f.eks. Cunningham (Cunningham 2009) havde stillet klarere kriterier op for regeringens kanaler for inflydelse, som f.eks. direkte ejer af equity, direkte køber af ressourcer eller som direkte regulerende instans (kontrol) og se i hvilken udstrækning, der er belæg for en eller flere af disse i casen. Det ville give en mere nuanceret analyse.

Samtidig er det en stor mangel for Kongs bog, at analysen af de to aspekter af den internationale oliepolitik, hhv. "going out" strategien og "oliediplomatiet" ikke kan generaliseres, da de ikke er repræsentative for den samlede internationale oliepolitik.

Bogen har dog en række plusser. Til støtte af hans argument bringer Kong ny data, herunder egne interviews, ligesom data præsenteres om hhv. Kinas "equity-olie" og Kinas energikøb helt frem til sept. 2009. Dette er en bedrift i sig selv. Samtidig benytter Kong sig af kinesisk materiale, som ikke tidligere er set (i en vestlig sammenhæng) (f.eks. Li Peng (1997): 中国的能源政策 (Zhongguo de Nengyuan Zhengce (China's Energy Policy)), 求是 (Qiushi (Seeking Truth)), no. 11, May 1997, p. 524-532).

Hvordan skal bogen så alt i alt vurderes? Bogen giver en god introduktion og fint overblik over Kinas governance i fht. landets energisektor i de senere år, herunder forholdet mellem de forskellige institutioner i den

kinesiske regering. Bogen er empirisk rig og har ny data. Samtidig må analysen ses som forfriskende ved at komme med et bud på virksomhedernes selvstændige rolle. Bogen kan således ses som et bidrag til litteraturen om policy-making i Kina og energi-governance. Men bogens metodologiske og teoretiske mangler gør dog, at bogen har begrænset udsagnskraft. Dog må bogen ses som et stykke pionerarbejde på et felt, der er vanskeligt at analysere givet oliesektorens særlige karakter for Kina.

### **Kasandra Behrndt-Eriksen**

*Ph.d.-studerende ved Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet.*

# Abstracts

## ▶ **THE POWER OF E-GOVERNMENT: TECHNICAL, DISCURSIVE, HUMAN**

*Paul Henman, Associate Professor, Ph.D., School of Social Work & Human Services, The University of Queensland, Australia.  
p.henman@uq.edu.au*

Governments make extensive use of the internet and other digital technologies for administering government, delivering services and supporting political processes. All these activities are embraced by the term 'e-government'. Yet many perceive digital technologies as mundane administrative tools simply deployed by government actors. In contrast, this paper argues that the field of e-government is infused by power and has power effects. Drawing on recent theoretical thinking of power, the paper articulates and examines three distinct, but inter-twined, dimensions of the power of e-government: technical; discursive; and human. These dimensions are illustrated using previously published empirical e-government research. The paper observes that digital technologies have power effects that overflow the intentions of their designers and deployers. At the same time, the technical capacities of digital technologies do not determine their power effects, as they are inserted within and become entangled with the operation of human power. Any understanding of the dynamics of e-government must therefore give attention to this complex interplay of the multiple dimensions and actors of power.

## ▶ **GOVERNING E-GOVERNMENT NETWORKS**

*Karl Löfgren, Associate Professor, Ph.D., Department of Society and Globalisation, Roskilde University*

This aim of a more integrated e-government, which goes beyond the establishment of 'single' governmental websites, calls for both horizontal, as well as vertical integration of otherwise separate public agencies and authorities who are supposed to collaborate towards 'joint' and 'needs-based' electronic solutions to the benefit of citizens. Consequently, many of the current endeavours of integrating government information systems is best described in terms of 'network governance' in which interdependent, yet autonomous, agents through institutionalised network arrangements, are in charge for the actual implementation of the policy. While many authors have described this implementation processes in purely technical interoperability terms, the article frames this development as a policy process of governing self-regulating networks. This paper is primarily a theoretical think piece in a systematic framework for the analysis of meta-governing the policy process of electronic government is presented. In addition to the value of presenting a more systematic framework of different forms of governing network, it seeks to discuss these forms also sheds light on whether or not the on-going process of vertical and horizontal integration leads to centralisation, and also how it can enhance our chances for better democratic control and accountability. Our arguments will be supported by empirical illustrations mainly adopted from Scandinavian research.

## ▶ **THEORETICAL FRAMEWORK FOR ANALYSING GREEN WEB APPLICATIONS**

*Christian Elling Scheele, PhD Fellow, Department of Political Science, University of Copenhagen*

This paper evaluates the appeal of four Danish green web applications. The purpose of the web application is to incentivise behavioural changes aimed at securing a long term sustainable climate by reducing CO<sub>2</sub>-emissions. The applications are placed in a theoretical framework. This framework shows the dialectical relationship between hardware, software, practice, and discourse. The empirical basis excludes the hardware level. The web applications constitute the software level. Practice is in this case understood in a neo-institutional perspective. The discursive level is the Danish political consensus regarding the need for action in regard to CO<sub>2</sub>-emissions. The purpose of the evaluation of the appeal of each web application is to test the following

hypothesis: *A green web application's appeal benefits from employing multiple potentially opposed incentives.* After establishing the theoretical framework each web application will be analysed according to a template of parameters. The comparative analysis shows how the individual neo-institutional mechanics operates differently in each application. Each "institution" plays its own role in regard to applications, however it will be argued that an application could benefit from containing elements from all the institutions – both in regard to their appeal and with respect to their key functionality: incentivising behavioural changes.

## ▶ **CASE PROCESSING IN DIGITAL PRACTICE: DIGITISATION, STANDARDISATION AND INDIVIDUAL CONCERNS**

*Matilde Høybye-Mortensen, forsker, Ph.d., Det Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner*

The Danish digitisation strategy states that case management systems are one of the means to digital welfare. This article examines Fælles Sprog (common language) which is used by case managers within the area of care for the elderly. Based on interviews the article illustrates how cross pressures from concerns of the individual needs of the clients on the one hand and the system requirements for standardisation on the other hand are handled by the street level bureaucrats. In this way, the article presents e-government in practice within social welfare provision.

## ▶ **THE OMBUDSMAN'S PERSONAL EFFECT ON THE OMBUDSMAN'S CONTROL FUNCTION**

*Michael Gotze, Professor, Ph.D., Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Michael.Gotze@jur.ku.dk*

The term ombudsman is a double reference and the ombudsman is thus a person as well as an institution. This applies for the Danish Parliamentary Ombudsman. In most legal theory on the ombudsman the institutional perspective is prevalent and the ombudsman is to a wide extent perceived through the same legal lenses as e.g. the courts as protectors of citizens' rights. This approach is challenged in this article that focuses on the ombudsman as a person and as a personified control body. The following analysis comprises discussions of the personal element of the ombudsman vis-à-vis the selection of suitable cases and vis-à-vis the general interpretative strategies towards significant parts of the ombudsman review activities. Moreover, the article sheds light on the recent revision of the Danish ombudsman act limiting the employment period of a given ombudsman to ten years. The ombudsman is still appointed by the Parliament, however, and the ombudsman will continuously operate in a complex political-legal landscape.

## ▶ **THE REPORTING OF PUBLIC OPINION POLLS: A CONTENT ANALYSIS OF DANISH ELECTIONS, 2005-2011**

*Erik Gabner Larsen, Ph.d.-studerende & Simon Grundt Straubinger, BSc. scient.pol., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet*

This article examines the information the Danish news media provide when reporting public opinion polls. The study has been done through quantitative content analysis of 424 newspaper and Internet articles from four major Danish dailies during the last three parliamentary elections. The study found that only about half of the seven ESOMAR/WAPOR-requirements included here were reported. The results from the estimated regression show that the media in general provides more methodological information in newspaper articles than on the Internet, and that the media becomes better at reporting public opinion polls over time. Compared with studies conducted in other countries we find no systematic deviation in how public opinion polls are reported in Denmark.

# INFORMATION TIL BIDRAGYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

## DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via e-mail til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk). Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Jacob Gerner Hariri (jgh@ifs.ku.dk).

## POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: „... (Bull 1977)“ eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: „... Bull (1977)“. Med sidetal bruges komma: „(Bull 1977, 87)“. Litteraturlisten skrives således:

### Bøger

**Bull, H.** 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

### Kapitler i bøger

**Mitrany, D.** 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

### Artikler

**Smolar, A.** 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

### Taler m.m

**Rasmussen, P.N.** 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se [www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardssystem\\_08\\_IBO.pdf](http://www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardssystem_08_IBO.pdf) eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6th edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitations-tegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.