

Jens Chr. Birch og Bernt Stubbe Østergård:

Det lokale kommunikationssystem

De seneste års debat om samfundskommunikation har især drejet sig om kommunernes kommunikation med borgerne, mens den statslige kommunikation har spillet en mindre rolle. Det skyldes bl.a., at kontakten med borgerne er indgået som et væsentligt element i den såkaldte nærdemokratidebat, der især tog fart ved starten på Kommunalreformen i begyndelsen af 1970'erne. Debatten har således manifesteret sig i et "nærdemokratiudvalg" under indenrigsministeriet, samt forskellige undersøgelser foretaget af Kommunernes Landsforening og videnskabelige institutioner.¹⁾

Kommunikationen mellem myndighederne og borgerne har optaget såvel forskere som politikere og administratorer. Politikerne og administratorerne interesserer sig for problematikken ud fra et legitimationssynspunkt, især i relation til samfundets store foranderlighed og stigende kompleksitet, den offentlige sektors vækst og kravene om administrativ effektivitet og optimal resourceudnyttelse.²⁾ Man anfører tillige en begrundelse, der tager udgangspunkt i en retssikkerhedsbetragtning, hvor det væsentlige er, at borgerne kender deres rettigheder og pligter. Fra forskeres side anfører man især, at samfundskommunikationen har demokratiske implikationer, d.v.s. kommunikationen er et vigtigt led i demokra-

1) Af de vigtigste kan nævnes: Kommunernes Landsforening, Miljø og demokrati. Et debatoplæg om sammenhængen mellem miljøspørgsmål og folkestyre i kommunerne, København 1973; Kommunernes Landsforening, Kommunalt nærdemokrati. En spørgeskemaundersøgelse om nærdemokratiet i kommunerne, Kommuneinformation 11, København 1976; K. Dynnes Hansen et al., Arbejdsrapport om Sønderhaldprojektet, Århus 1975 (Den sociale højskole); A. Erhardttsen og M. Blume Schmidt, Undersøgelsen af borgernes indstilling til kommunesammenlægning, nærdemokrati m.v., Århus 1973 (Handelshøjskolen); Gallup Markedsanalyse A/S, Kommunikationsundersøgelse i Ringsted, København 1976; Institut for Statskundskab, Borger og kommune. Langå, Århus 1976 (foreløbig rapport); Jens Chr. Birch, Det lokale kommunikationssystem i Langå. En undersøgelse af den kommunale kommunikation i et dansk lokalsamfund. Rapport nr. 3 i serien Borger og kommune. Langå, Århus 1976. I Norge og Sverige er man noget længere fremme med denne type undersøgelser. For henvisninger, ibid., pp. 379-86.

2) Se foregående artikel af Ole Nørgaard Madsen.

tiets funktion og en af forudsætningerne for, at den enkelte borger kan deltage i den demokratiske proces.³⁾

1. Demokratimodel

En undersøgelse af det lokale kommunikationssystem blev i 1975 foretaget i Langå kommune. Undersøgelsen tager udgangspunkt i, hvor godt det lokale kommunikationssystem er i stand til at opfylde nogle af de herskende demokratiidealer. Graden af målopfyldelse giver mulighed for at vurdere, hvor langt man kan komme i demokratisk retning via en udvikling af kommunikationssystemet.⁴⁾

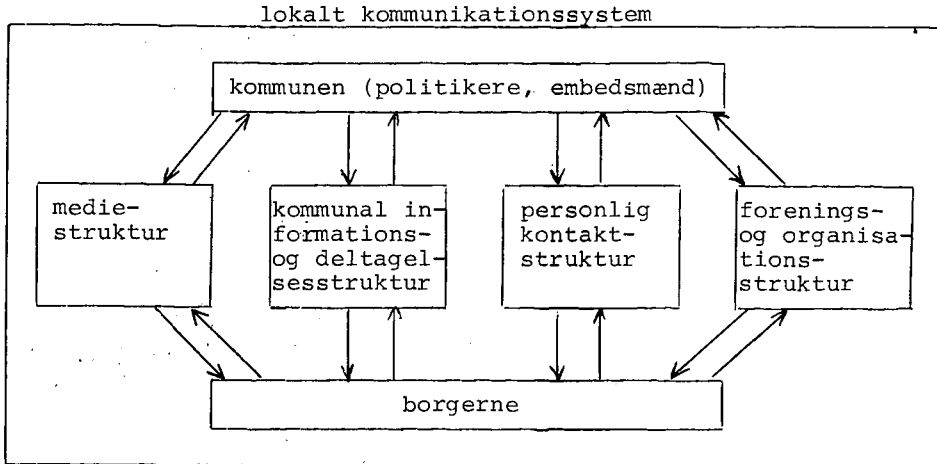
Det lokale kommunikationssystem omfatter i undersøgelsen de tilbud, der findes i lokalsamfundet for at erhverve sig viden om kommunale forhold og derigennem øve indflydelse på de kommunale beslutningstagere. Det drejer sig altså om kommunikationen mellem myndighederne og borgerne. Der er først og fremmest tale om kommunikationsaktiviteter, mens former for med- eller selvbestemmelse endnu ikke spiller nogen væsentlig rolle på det lokale niveau.⁵⁾

Det lokale kommunikationssystem er i undersøgelsen opdelt i fire strukturer, som omfatter væsensforskellige kommunikationsformer (jvf. figur 1, næste side).

Mediestrukturen er de lokale massemedier. I Langå var der på undersøgelsestidspunktet fire aviser med lokal dækning. Den største avis var Randers Amtsavis med 32% dækning i forhold til husstandsantallet, Randers Dagblad med 11% dækning, og Midtjyllands Avis (Silkeborg) og Aarhus Stiftstidende med hver 5% dækning. Der er regelmæssig kontakt mellem dagbladene og kommunen, især borgmesteren. Han holder månedlige pressemøder i forbindelse med byrådsmødet, eller når der i øvrigt sker væsentlige ting i

- 3) Vi kommer i undersøgelsen ikke ind på relationerne mellem borgerne og de private værdifordelere, men beskæftiger os kun med den værdifordeling, der foretages af offentlige organer, her kommunerne. Dette "magtens andet ansigt", som de private værdifordelere repræsenterer, må også tages i betragtning, hvis man ønsker at analysere totaliteten af borgernes indflydelsesmuligheder.
- 4) Undersøgelsen er baseret på interviews af 201 borgere i fire sogne i Langå kommune i foråret 1975, - det såkaldte Langå-projekt. Se i øvrigt ibid., pp. 1-2 og pp. 86-104.
- 5) Se en mere udførlig redegørelse hos Jens Chr. Tonboe, Offentlighed, hemmelighed og medindflydelse og planlægningen II, København 1974, pp. 114-118, og Det lokale, op.cit., pp. 36-40.

Figur 1. Det lokale kommunikationssystem



kommunalt regi. Den lokale annonceavis, Gudenå avis, der omdeles ugentligt gratis til alle kommunens husstande, bringer kun annoncestof, men ikke redaktionelle nyheder. Endelig dækker Østjyllands radio ganske sporadisk de kommunale nyheder i Langå.

Den kommunale informations- og deltagelsesstruktur omfatter kommunens egen indsats for at informere og inddrage borgerne i det kommunale arbejde. Kommunens egen indsats har især koncentreret sig om annoncer i Gudenå avis, en spørgeordning ved byrådsmøderne samt en række borgermøder i kommunens forskellige sogne. Endelig har man i en række tilfælde udsendt eller udleveret pjecer og dupliserede skrivelser til forskellige grupper af borgere. Den direkte personlige kontakt mellem kommunen og borgerne sker dels ved telefonsamtaler, dels ved brevveksling og personligt fremmøde.

Den tredje struktur, den personlige kontaktstruktur, omfatter den kommunikation, der foregår imellem borgerne om kommunale forhold.

Den sidste af strukturerne er forenings- og organisationsstrukturen. De væsentligste kanaler er fagforeninger og vælgerforeninger, som kanaliserer borgernes ønsker frem til beslutningstagerne.⁶⁾

6) Ibid., pp. 68-76.

Sammenligner man de kommunale tiltag med de foranstaltninger, der er iværksat i landets øvrige kommuner som helhed, så ligger Langå kommune i den forholdsvis aktive ende af skalaen, dels på grund af den regelmæssige annoncering, dels på grund af spørgeordningen ved byrådsmøderne og de forholdsvis mange borgermøder.⁷⁾

Inden vi går over til at behandle borgernes anvendelse af kommunikationssystemets forskellige dele, vil vi komme nærmere ind på to forskellige opfattelser af samfundskommunikation og hvilke implikationer de har for opfyldelsen af nogle centrale demokratiidealer.

1.1. To opfattelser af samfundskommunikation

De forskellige opfattelser af samfundskommunikation, som vi refererede i indledningen til artiklen, kommer tydeligst til udtryk i den svenske debat.

Et svensk embedsmandsudvalg afgav således i 1969 betænkning⁸⁾ om problematikken omkring en udvidet offentlig informationsvirksomhed. Man ønskede med "samhällsinformation" at forstå "Sådan information som er en følge af Folketingets og kommunernes beslutninger og de instruktioner, de udsteder for myndighederne".⁹⁾

Denne definition blev imødegået af en forskergruppe¹⁰⁾ som i 1970 beskæftigede sig med emnet. Forskerne ønskede, at "samhällsinformation" skulle omfatte mere end rapportering af allerede afgjorte beslutninger. Det var nødvendigt med en bredere definition, fordi anvendelse af den snævre definition ville medvirke til at tilsløre de egentlige problemer, der ligger i at formidle information i et samfund. Information fra myndigheder, såvel som fra andre informationsspredere vedrører på en eller anden måde beslutningsprocesser, som har indflydelse på det store flertal af befolkningen. I et samfund, der kalder sig demokratisk må

7) Ibid., pp. 174-178, Miljø og demokrati, op.cit., pp. 85-94, og Kommunalt nærdemokrati, op.cit., pp. 20-21.

8) Informationsutredningen. Vidgad samhällsinformation, SOU, 1969: 48, Stockholm 1969.

9) Ibid., p. 9 (vores oversættelse).

10) K. Abrahamsson, Metoder vid samhällsinformation (symposierapport), Stockholm 1970.

det betyde, at "samhällsinformation" får en eksplicit demokratisk dimension, hvilket er ensbetydende med, at man må anvende en bredere opfattelse af begrebet. Man vælger derfor følgende definition: "Med samfundsinformation kan man forstå hele den kommunikationsproces, der leder frem til politiske beslutninger og deres udførelse".¹¹⁾

Forskerne kritiserede betænkningens ensidige interesse for en udbygget og systematiseret envejskommunikation fra myndighederne til borgerne om beslutninger, der allerede er afgjort, mens demokratispektet var trængt i baggrunden. De metoder, betænkningen anviser er især annoncering i dagspressen, oplysning via radio og TV og i øvrigt anvendelse af massemedier. Betænkningen er præget af det, man kalder en informationsteknisk tankegang, som udspringer af virksomheder og organisationers behov for at styre omgivelserne i en bestemt retning. Tankegangen kan sammenfattes i følgende fire punkter.¹²⁾

- 1) Denne synsmåde er tilpasset til, og kan bedst udnyttes af økonomisk stærke organisationer, grupper eller institutioner, og dens anvendelse modvirker dermed en ønskværdig udjævning af magtforholdene i samfundet.
- 2) Den bidrager til øget dominans for ensrettede informationsstrømme, som i forvejen dominerer samfundets kommunikationssystem.
- 3) Den leder let til udnyttelse af menneskers svage punkter, og øger risikoen for manipulation.
- 4) Den omfatter næsten kun informationsmål, som indebærer en styring af informationsmodtageren henimod adfærd og reaktioner, der er bestemt af senderen.

Forskerne fastslår endvidere, at denne informationsteknik, som man kender fra reklamen, kendetegnes ved to egenskaber: dels at teknikken er tilpasset et hierarkisk system, dels at den tjener til at opfylde de mål, som hierarkiets top har fastlagt.¹³⁾ Risikoen ved den informationstekniske tankegang er, at bestræbelserne går i retning af at få afsenderens mål opfyldt så effektivt som muligt.

11) Ibid., p. 111 (vores oversættelse).

12) Kjell Nowak: Från informationsteknik til kommunikationsteknik, i Mattsson (ed.): Människor och företag i kommunikationssystemet, Lund 1971, p. 22 (vores oversættelse).

13) Ibid., pp. 23-24.

Forskerne advarer således mod en offentlig kommunikation, som udelukkende er baseret på effektivitetskrav, og de dermed forbundne ønsker om at opnå en bestemt tilstand hos borgerne med hensyn til viden og holdninger over for offentlige beslutningstageres aktiviteter.

Det offentliges kommunikation skal i stedet primært tjene en demokratisk målsætning. Det gøres ved hjælp af to-vejs-kommunikation, hvor myndigheder og borgere optræder både som afsendere og modtagere. Derved får borgerne større muligheder for at optræde på lige fod med myndighederne i den kommunikationsproces, der er forudsætningen for beslutninger af et demokratisk tilsnit.

Unigheden mellem de to opfattelser af samfundskommunikation bunder således i forskellige opfattelser af, hvad målet for kommunikationen skal være. Forskerne mener, at demokrati bør være mere end muligheden for at gå til valgurnerne med regelmæssige intervaller. Derfor må kommunikationssystemet være indrettet således, at det kan kanalisere borgerindflydelse frem til beslutningstagerne mellem vælgerne. Betænkningen arbejder derimod med en meget mere begrænset målsætning, som primært går på en rimelig videnstilstand hos borgerne, mens participationsaspektet er trængt i baggrunden.

Hvor betænkningens opfattelse af offentlig kommunikation implicerer tilstandsmål d.v.s. ønsket om at opnå en bestemt tilstand af viden og holdninger hos modtagerne, så arbejder forskerne med aktivitetsmål, d.v.s. ønsket om problembevidsthed og aktivitet hos borgerne. Det medfører, at borgerne ikke kun er passive modtagere af information om myndighedernes allerede tagne beslutninger, men at "modtagerne skal reagere kritisk, tænke videre, søge mere information diskutere med omgivelserne, - kort sagt reagere med øget psykisk og social aktivitet.¹⁴⁾ Man forkaster imidlertid ikke tilstandsmålene fuldstændigt, idet enhver form for aktivitet må baseres på et vist vidensniveau. Det er blot ikke tilstrækkeligt med tilstandsmålene - især ikke hvis myndighederne selv fastlægger, hvilken tilstand det drejer sig om.

Den aktivitet, forskerne ønsker samfundskommunikationen

14) Kjell Nowak et al.: Alternativa mål för samhällsinformation I, Sociologisk forskning 1971, p. 195 (vores oversættelse).

skal stimulere er først og fremmest kommunikativ adfærd, d.v.s. at søge, modtage og afgive information. Det kan være at diskutere, at kritisere, spørge, undersøge, demonstrere, organisere sig og øve indflydelse. Det skyldes, at forskernes overordnede mål med samfundskommunikationen er øget borgerindflydelse. Mulighederne for at realisere denne aktivitetsmålsætning inden for de eksisterende strukturelle forhold ved hjælp af en øget offentlig kommunikation, nærer forskerne ikke store illusioner om. Man påpeger, at kommunikationssystemet, som det er indrettet nu, betjener sig af informationsteknikker, som ikke kan opfylde en målsætning om bred og ligelig borgerdeltagelse. Kommunikationssystemet er en funktion af samfundssystemet, og radikale ændringer i kommunikationsprocesserne forudsætter samfundsstrukturelle forandringer. Dog mener forskerne, at man kan opnå en række forbedringer inden for det eksisterende system, bl.a. ved at indrette det, så der bliver mulighed for to-vejs-kommunikation.¹⁵⁾

De to opfattelser af demokratiets målsætning i den svenske debat svarer til to forskellige synspunkter på liberale demokratiers styreform, som har været gennemgående i efterkrigstidens demokratidebat i den vestlige verden. For at kunne vurdere, hvilken rolle kommunikationssystemet spiller i en demokratisammenhæng, er det derfor nødvendigt at placere den danske demokratiopfattelse i forhold til de to synspunkter.

1.2. Den danske demokratiopfattelse

Den danske demokratiopfattelse kan betegnes som en konsensusmodel, der forudsætter grundlæggende enighed mellem forskellige samfundsgrupper, hvor borgerne står som en relativ ensartet masse over for de offentlige myndigheder, staten og kommunerne. Der ligger ikke i opfattelsen nogen erkendelse af klasse modsætninger mellem f.eks. arbejdsgivere og arbejdstagere.

De centrale demokratiske idealer tager derfor udgangspunkt i relationen stat/kommune - borger, og som to væsentlige idealer kan nævnes, 1) ønsket om bred og ligelig borgeraktivitet, og 2) ønsket om lighed i borgernes muligheder over for myndigheder-

15) Kjell Nowak et al.: Alternativa mål för samhällsinformation II, Sociologisk forskning 1972, pp. 1-16.

ne. 16)

Med hensyn til borgeraktiviteten, så lægges der vægt på en række foranstaltninger, der tilsigter at supplere det repræsentative demokrati med elementer af direkte demokrati, f.eks. borgermøder og andre såkaldte nærdemokratiske foranstaltninger, uden at de to former for demokrati kommer i modstrid med hinanden. Der lægges desuden vægt på, at aktiviteten er udbredt, så forskellige gruppers interesser afspejles i de beslutninger, der tages.

Idealet med hensyn til lighed i borgernes muligheder over for myndighederne omfatter ikke blot formel lighed, d.v.s. lige store rettigheder for alle uanset f.eks. indkomst eller køn. Det omfatter tillige materiel lighed, d.v.s. en reel lighed i magtpositioner, og dermed indflydelsesmuligheder. Man må desuden gå ud fra, at der hersker forståelse for, at forudsætningerne for, at ligheden kan blive reel er, at borgerne har tilnærmelsesvis lige gode muligheder, uddannelsesmæssigt, økonomisk og socialt.

De to idealer, participation og lighed i den danske demokratiopfattelse kan opfattes som helt centrale elementer i et modificeret klassisk liberalt demokrati.¹⁷⁾ De skal forstås som idealtyper, der skal vurderes i forhold til den politiske realitet, undersøgelsens empiriske del klarlægger. Ved at sammenholde ideal og virkelighed kan man konstatere, om der er overensstemmelse imellem dem, eller om der er tale om en kløft. Er en sådan kløft tilstede imellem ideal og realitet, må man konstatere, at påstanden om, at idealerne er gennemført, er en myte. Tilstedeværelsen af en sådan myte kan i sig selv være en hindring for, at der kan etableres foranstaltninger, som har til formål at realisere de opstillede idealer.

2. Mulighedsstruktur:

Graden af borgernes politiske participation og viden søges ofte forklaret ud fra forskelligheder i deres uddannelse, indkomst, stilling, køn og alder. Det virker umiddelbart indlysende, at de tre førstnævnte baggrundsfaktorer er med i mulighedsstrukturen. Begrundelsen for også at tage køn og alder med er

16) Det lokale, op.cit., pp. 25-45.

17) Offentlighed, hemmelighed, II, op.cit., pp. 65-82, spec. p. 65.

en hypotese om, at mænd participerer mere end kvinder, og de midterste aldersgrupper mere end de yngre og de ældre. Disse faktorer forsyner borgerne med forskellige muligheder, hvorfor det er nærliggende at kalde dem mulighedsstrukturen.¹⁸⁾ En række undersøgelser har vist en systematisk skævhed, således at jo højere uddannelse, indkomst og stilling, desto større sandsynlighed er der for, at søge sine interesser fremmet via politisk participation.¹⁹⁾

Disse variable synes imidlertid ikke at kunne forklare alle sider af den politiske deltagelse. Man finder relativt mange borgere med gode muligheder for deltagelse, som forholder sig passive. Det tyder på, at der imellem mulighedsstrukturen og participation ligger en række mellemkommende variable. For således bedre at kunne forklare borgernes viden- og deltagelsesmønstre, vil vi udbygge forklaringsmodellen med en undersøgelse af motivationsstrukturen.²⁰⁾ Antagelsen er, at borgernes evne til at deltage i det politiske liv stiger i takt med, hvor meget deres dagligdags situationer letter tilegnelsen af viden og evner, der er brugbare i den politiske proces. Motivationen udvikles således fra færdigheder, der opnås i arbejds- og fritidssituationen, færdigheder som øger mulighederne for participation.

2.1. Borgernes anvendelse af det lokale kommunikationssystem:

I indledningen er der redegjort for de fire strukturer, som tilsammen danner det lokale kommunikationssystem. De tre første strukturer, mediastrukturen, den kommunale informations- og deltagelsesstruktur og den personlige kontaktstruktur vil her blive behandlet under ét, fordi disse kommunikationsformer er indrettet på, at borgeren som enkeltindivid anvender de enkelte kanaler. Den fjerde struktur, forenings- og organisationsstrukturen vil blive belyst i motivationsafsnittet, fordi medlemskab ikke betragtes som en kanal, men i stedet som en ressource, der fremmer borgernes mulighed for indflydelse via det politiske system.

18) Er baseret på Willy Martinussen, Fjerndemokratiet, Oslo 1973, kap. 3, p. 53.

19) Se note 1.

20) Motivationsstrukturen operationaliseres på flere dimensioner, som betragtes som politiske ressourcer, der sætter borgeren i stand til at participere. Se Sten Johansson, Låginkomstutredningen, kap. 10, Politiska resurser, Stockholm 1971.

De tre strukturer stiller hver især forskellige krav til borgernes egen indsats. Mediastrukturen kræver blot den forholdsvis lille indsats, at man læser om kommunale forhold. Det kræver imidlertid større indsats, at interessere sig så meget for kommunalpolitik, at man jævnligt diskuterer det med naboer, familie eller arbejdskammerater. Endelig kræver det den største indsats at gå til byråds- eller borgermøder, at skrive indlæg i den lokale presse, eller at tage ordet ved offentlige møder. Følgende tabel viser sammenhængen mellem kravet om aktiv indsats fra borgernes side, og deltagelsesintensiteten.

Tabel 1: Borgernes aktivitet over for forskellige kanaler

Andel af borgerne, som er aktive	%-andel	Strukturer
1) Har lagt mærke til kommunale annoncer	94%	mediastrukturen
2) Læser avis	92%	
3) Læser mindst en lokal avis	78%	
4) Stemte ved sidste kommunalvalg	77%	
5) Læser lokalt stof om kommunen og andet lokalt stof dagligt eller næsten dagligt	64%	
6) Diskuterer kommunalpolitiske forhold ugentligt eller oftere	35%	den personlige kontaktstruktur
7) Deltaget i borgermøde	16%	den kommunale informations- og deltagelsesstruktur
8) Overværet byrådsmøde	6%	
9) Taget ordet ved møde	4%	
10) Skrevet læserbreve o.lign.	2%	

Tabellen taler for sig selv. De ti forskellige aktivitetsformer viser, at de mindst aktivitetskrævende kanaler anvendes af langt de fleste, og det vil sige, at stort set alle borgere orienterer sig gennem pressen, mens det kun er et mindretal, der tillige benytter sig af de tilbud, kommunen stiller til rådighed. De kommunale annoncer er her placeret sammen med mediastrukturen, selv om det er kommunen, som står som afsender, men det skyldes, at annoncerne ligner avisernes kommunikationsmåde. Deltagelsen i kommunalvalget er taget med i tabellen for at få et sammenligningsgrundlag for omfanget af aktiviteterne.

Den klare sammenhæng mellem kravet til borgerens ind-

sats og tilbøjeligheden til at anvende kanalen, hænger sammen med de forskellige kanalers karakteristika. Det lokale Langå-stof i dagbladene er relativt lettilgængeligt, og kan læses uden specielle forudsætninger. Det kræver derimod nogen interesse for kommunale forhold at gå til et byrådsmøde, eller deltage i et borgermøde, og det samme er tilfældet med hensyn til regelmæssig diskussionsaktivitet. De to sidste typer kommunikationsformer åbner imidlertid perspektiver for en bedre orientering, fordi kommunikationsprocessen kan forløbe begge veje. Ved byrådsmøderne kan man stille spørgsmål til kommunalpolitikere og ved borgermøderne kan man sætte en debat i gang ved at stille spørgsmål og uddybende spørgsmål. Med hensyn til diskussionsaktivitet, kan man spørge andre borgere, som måske følger bedre med og derved få forklaret emner, man ellers ikke kendte til.

Alt i alt kan det konkluderes, at den personlige kontaktstruktur, og den kommunale informations- og deltagelsesstruktur bygger på uformelle kommunikationsformer, der kan give en bedre og mere uddybende information, end det er tilfældet med de formelle kanaler, først og fremmest aviserne. De kommunikationsformer, der er de kvalitativt bedste, anvendes af mindretallet af borgere, mens flertallet anvender aviserne og de kommunale annoncer, som nok kan give en vis orientering, men ikke på samme grundige og uddybende måde, som det f.eks. er tilfældet med mødefor-men.

Det skaber en "ond cirkel", som fastlåser kommunikationsmulighederne. Flertallet anvender de mindst informationsgivende kanaler, mens det kun er et mindretal, der betjener sig af de kanaler, der åbner mulighed for øget viden og mulighed for indflydelse.

Deltagelsesintensitetens systematiske sammenhæng med kravet om aktiv indsats understreges af, at jo mere krævende aktiviteten er, desto mere skæv er den sociale sammensætning af borgerne. Det er især de bedst uddannede, borgere med stor indkomst, og især selvstændige og funktionærer, der anvender de krævende kanaler.

Ser man borgernes anvendelse af de forskellige kanaler under ét, d.v.s. hvem der anvender få kanaler (de lidt aktive) og hvem der anvender mange kanaler (de meget aktive), får man et pa-

rallelt billede. Det er ca. 15% af borgerne, der kan karakteriseres som meget aktive. Det vil sige, at de har deltaget i et eller flere møder, læser kommunalt stof om kommunen dagligt eller næsten dagligt, og diskuterer kommunalpolitik ugentligt eller oftere. I den anden ende af skalaen er der de lidt aktive, hvilket vil sige borgere, der ikke har deltaget i noget møde, ikke læser om kommunale forhold i avisen, og kun sjældent eller aldrig diskuterer kommunalpolitik. De lidt aktive udgør 19% af alle borgere. Midtergruppen på 66% har ikke deltaget i møder, og følger kun af og til med i avisen og diskuterer kun kommunale forhold en gang imellem.²¹⁾

Der fremtræder således et klart billede af borgernes anvendelse af det lokale kommunikationssystem, både når man ser på den enkelte kanal, og den aktivitet, der kræves for at anvende den, og når man ser på aktiviteten under en samlet synsvinkel. Baggrunden for denne systematiske sammenhæng skal man sikkert især finde i, at det er ganske krævende at være aktiv i det kommunale demokrati. Det kræver en omfattende viden og et stort overblik at komme ud over blot passivt at registrere, hvad der foregår i den lokalpolitiske sammenhæng.

2.2. Borgernes viden om kommunale forhold

Det er imidlertid ikke nok at være i besiddelse af muligheder for at være aktiv. En nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning er at have et vist mål af viden. Vi har derfor tillige undersøgt borgernes kendskab til kommunale forhold.

Borgernes viden er undersøgt på seks emner, som fordeler sig på fire kategorier af viden.

Kendskabet til borgernes rettigheder er ikke særligt stort med hensyn til offentlighedsloven, idet kun 37% er klar over, at man har lov til at få indsigt i en sag, der vedrører en selv. Der er imidlertid 63%, der mener, at man har mulighed for at klage, hvis man føler sig forkert behandlet af de kommunale myndigheder.

Med hensyn til kendskabet til den kommunale organisation, er der kun 41% af borgerne, der er i stand til at nævne mindst et

21) Se tabel 4.

Tabel 2: Borgernes kilder til viden om fem mener vedrørende kommunale forhold. Svar angivet i %

emne kilde	Offentlig- hedslov	Klage- adgang	Kloak- plan	Udbygnings- love	Byråds- sag
Avisen	16	21	38	56	63
Radio/TV	5	10	0	1	0
Venner, familie	2	5	16	6	18
Kommunen ¹⁾	9	4	15	6	8
Andet	40	22	12	3	3
Kender ik- ke kilden	28	38	20	29	8
I alt	100	100	101	101	100
Andel, der har viden	37	63	66	57	57
n=(vægtet)	(74)	(127)	(133)	(113)	(114)

1) Denne betegnelse dækker over møder, pjecer, annoncer og anden kontakt med kommunen.

af de kommunale udvalg med en nogenlunde korrekt betegnelse. Kun 13% kan nævne tre eller flere udvalg.

Når det drejer sig om kendskabet til konkrete afgrænsede kommunale emner, finder man den største indsigt, idet 66% kender den kommunale kloakeringsplan, som har været debatteret i den lokale offentlighed. By- og landzonenloven som regulator for udbygningen af de bymæssige bebyggelser i kommunen, kendes af 57%.

Det sidste emne er byrådets arbejde. Lidt over halvdelen, 57% kan nævne mindst en byrådssag fra det sidste årstid. I perioden februar-juni 1975 (interviewperioden) var der 53 sager på byrådets dagsordener, hvor udvalg havde sendt indstillinger til beslutning i byrådet. På baggrund heraf kan det forekomme forbausende, at hele 43% ikke er i stand til at nævne blot én af disse sager.

Man kan konkludere, at kendskabet til rettigheder og den kommunale organisation generelt set er ringe, mens kendskabet til konkrete emner er noget større. Borgernes viden om det løbende kommunalpolitiske arbejde i byrådet ligger imellem disse to kategorier. Det, der vedrører borgeren mest direkte, og foregår i

nærheden af ham, interesserer ham mest. Hvor det derimod er noget vanskeligere at overskue området, er kendskabet noget ringere. Ser man endelig på byrådssagerne, viser det sig, at plejehjemsbyggeriet er den sag, de fleste husker. Dette plejehjemsbyggeri vakte megen debat i kommunen, bl.a. fordi man måtte ekspropriere en gammel landmands jord, hvilket bragte sindene i oprør. Mere komplekse emner som planlægning og økonomi blev derimod kun nævnt af et mindretal. I forbindelse med by- og landzoneloven viste det sig, at kendskabet var størst blandt borgerne i landdistrikterne, hvor det var et konfliktfyldt spørgsmål. Det tyder på, at kendskabet er størst til de emner, der har relativ klar konfliktlinie. Det er lettere at være for/imod en gammel landmand end det er at være for/imod en beslutning om det kommunale budget. Det er endvidere typisk, at de borgere (ejerne), der ville blive berørt af den kommunale kloakplan havde et markant bedre kendskab til den, end dem, der kun indirekte ville blive berørt af den (lejerne).

Det er således karakteristisk, at de mest abstrakte emner er kendt af relativt få borgere, mens de konkrete emner, kendes af flere.

Borgernes mulighedsstruktur er som nævnt operationaliseret ved uddannelse, indkomst, stilling, køn og alder. De fem baggrundsfaktorer har stort set samme betydning her, som det var tilfældet ved borgernes anvendelse af kommunikationssystemet. De bedst stillede har den største viden, mens borgere med lav uddannelse, indkomst og stilling har langt ringere kendskab til kommunale forhold.

For at få et samlet overblik over vidensniveauet, kan man opdele borgerne i tre grupper. Der er 27%, som har megen viden, hvilket vil sige, at de kender 5 eller 6 emner, 64% kender 1-4 emner, og 9% kender ikke til et eneste af emnerne. Baggrundsfaktorernes betydning er her helt parallel med deres betydning ved de enkelte emner.

Ved vidensspørgsmålene blev der tillige spurgt om, hvorledes man havde erhvervet sig viden om emnerne. Aviserne er den mest anvendte kanal, især i forbindelse med de konkrete sager og byrådssagerne. Samtaler med andre borgere er næstvigtigst, og den kommunale kommunikation spiller en underordnet rolle, som selv-

stændig kilde til kendskabet om de konkrete emner. Billedet er noget mere diffust med hensyn til kanalanvendelsen ved rettingerne, offentlighedsloven og klageadgangen. Man ser, at radio/TV spiller en mindre rolle, mens ellers er 'andet' og 'kender ikke kilden' kategorierne så store, at det er vanskeligt at sige noget præcist. Det hyppigste svar under 'andet' var "vidste det", og det hænger sammen med, at en del af borgerne gennem deres arbejde og uddannelse på forhånd var orienteret. Set under et bekræfter det de foregående resultater om borgernes aktivitet, og man kan sikkert opfatte kanalanvendelsen i forbindelse med byrådssagerne, som det, der bedst angiver den typiske kommunikationssituation i den kommunale hverdag.

Der er især to resultater, som måske giver en forklaring på den kommunale kommunikations ringe betydning. 94% af borgerne har lagt mærke til de kommunale annoncer, langt over 2/3 mener, at de kommunale annoncer er lette at forstå, eller til at forstå de fleste gange. Men det er højst 2%, der angiver kommunale annoncer som kilde til deres kendskab til kommunale forhold, jvf. tabel 2. Det sætter kommunens informationsindsats i perspektiv. Næsten alle borgere er opmærksomme på en af de kommunale kommunikationskanaler, de forstår, hvad der skrives, men det der står i annoncerne er åbenbart ikke relevant information.

3. Motivationsstruktur:

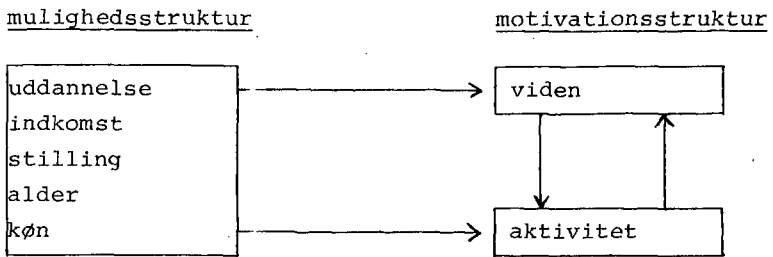
Vi har nu set, at der er en ganske tydelig sammenhæng mellem mulighedsstrukturens forskellige faktorer, og borgernes viden og participation.

I dette afsnit vil vi forsøge at anvende nogle nye forklaringsfaktorer, der kan sammenfattes under samlebetegnelsen, motivationsstrukturen. Disse faktorer kan måske forklare noget mere om borgernes brug af lokalsamfundets forskellige participationsmuligheder end de gængse baggrundsfaktorer, der blev anvendt i forbindelse med mulighedsstrukturen. Vi forsøger ikke at forklare, hvorfor borgerne har en bestemt slags motivation, men går ud fra, at besiddelse af viden og politisk interesse er faktorer, som har indflydelse på, om man deltager i lokalpolitiske aktiviteter.

3.1. Viden og aktivitet:

Først vil vi undersøge hvilken indbyrdes sammenhæng, der er mellem viden og aktivitet. Forudsætningen for at være aktiv og deltage i den politiske proces er et vist vidensniveau, men det er modsat også en forudsætning for at vide noget om kommunale forhold, at man har gjort noget for at erhverve sig denne viden. Det centrale spørgsmål er, hvilken vej sammenhængen er stærkest. Problemstillingen kan belyses med følgende figur.

Figur 2.



Det vil være hensigtsmæssigt at analysere sammenhængene begge veje, jvf. følgende to tabeller:²²⁾

Tabel 3: Borgernes vidensniveau fordelt på tre aktivitetskategorier. Svar angivet i %

<u>viden</u> <u>aktivitet</u>	megen viden	noget viden	ingen viden	i alt	n=201 (vægtet)
Meget aktivitet	48	52	0	100	(30)
Nogen aktivitet	27	63	20	100	(133)
Ingen aktivitet	14	76	11	101	(38)
Gennemsnit for hele udvalget	27	64	9	100	(201)

22) Man kan få et indtryk af den generelle indbyrdes sammenhæng ved at udtrykke sammenhængen i gamma, som et mål for korrelationens styrke. Her er gamma 0.40, hvilket karakteriseres som meget stærk. Gammas numeriske værdi angiver graden af sammenhæng mellem to variable, mens fortegnet siger om sammenhængen (note 22 forts.)...

De meget aktive har enten megen eller nogen viden, mens det kun er få af de ikke-aktive, som har megen viden. Tabel 4 viser sammenhængen den modsatte vej.

Tabel 4: Borgernes aktivitetsniveau fordelt på tre videnskategorier. Svar angivet i %

aktivitet viden	megen aktivitet	nogen aktivitet	ingen aktivitet	i alt	n=201 (vægtet)
Megen viden	26	65	10	101	(54)
Nogen viden	12	65	23	100	(129)
Ingen viden	0	77	23	100	(18)
Gennemsnit for hele udvalget	15	66	19	100	(201)

Borgere med megen viden er mere aktive end gennemsnittet, og de borgere, der har lidt viden, hører til de mindst aktive.

Man må konkludere, at sammenhængen mellem aktivitet og viden forekommer at være en smule stærkere end mellem viden og aktivitet. Det vil sige, at man må være aktiv for at erhverve sig viden om lokale forhold. Man må altså anvende forskellige kanaler, f.eks. aviser, samtaler, møder, d.v.s. anvende det lokale kommunikationssystemes forskellige strukturer. Tabellerne viser imidlertid også, at hvis man på forhånd har viden, så er man langt bedre i stand til at udnytte kommunikationssystemet, end hvis man er uvidende om kommunale forhold.

Der er tale om det, man kunne kalde en cirkulær sammenhæng: viden forudsætter aktivitet, som igen forudsætter viden. Sammenholder man det med mulighedsstrukturens forklaringsfaktorer, uddannelse, indkomst og stilling, fremgår det, at der er et samspil mellem mulighedsstrukturen og motivationsstrukturen. De borgere, som bedst kan gøre sig gældende i det lokale demokrati er de bedst uddannede borgere med de højeste indkomster, som sam-

...(Note 22 forts.)

er positiv eller negativ. Gamma varierer mellem -1 og +1. Lidt mere præcist kan man sige, at gamma giver et mål for samstemmende par divideret med det samlede antal fælles par. Det lokale, op.cit., p. 343.

tidig er i besiddelse af mest viden om kommunale forhold, og er mest aktive. Denne gruppe af borgere befinder sig i en "god cirkel", som giver dem stadig bedre muligheder for at participere. Overfor dem finder man borgere med lav indkomst og uddannelse, som samtidig er lidt aktive og har ringe viden om kommunale forhold. Disse borgere befinder sig i en "ond cirkel", hvor deres relative position i forhold til de bedst stillede bliver stadig ringere.²³⁾

De to cirkler er dog udtryk for en forenkling af sammenhængen, dels fordi der findes en ret stor mellemgruppe, dels fordi der findes en række andre motivationelle forhold, som ikke er taget med her. Men opdelingen giver under alle omstændigheder et fingerpeg om kommunikationssystemets potentiale for forskellige borgergrupper i den lokalpolitiske sammenhæng.

3.2. Information og politisk interesse

Som det er skitseret i indledningen, er en væsentlig målsætning for det liberale demokrati aktiv borgermedvirken, participation. Det er så at sige endemålet. I det foregående er de indbyrdes sammenhænge mellem viden og aktivitet belyst ud fra en generel synsvinkel. Vi vil nu se på to motivationelle faktorer, information og politisk interesse, som kan være af stor betydning for det lokale demokratis muligheder.

Besiddelse af information om de lokale politiske forhold er væsentlig ud fra flere synsvinkler, men først og fremmest fordi det er en manipulerbar faktor: borgernes kendskab til lokalpolitikken kan forbedres. Kommunen kan ikke forandre ret meget ved borgernes uddannelse, indkomst eller arbejdsforhold. Men den kan gøre noget ved den lokale kommunikation, og dermed forbedre borgernes informationsniveau ved at iværksætte en øget og mere kvalificeret informering af borgerne. Vi betragter her informationsbesiddelse som en uafhængig variabel. Som tabel 2 viste, er der en ret stor del af borgerne, som ikke angav det lokale kommunikationssystem som kilde til deres viden om lokale forhold. Der er

23) For en uddybning af den cirkulære sammenhæng, se Fjerndemokratiet, op.cit., pp. 19 og E. Augedal, Kommunikasjonsstrømmer og kommunikasjonskløfter i en norsk kommune, Oslo 1975, p. 96, og Det lokale, op.cit., p. 253.

altså en række andre faktorer, der har indflydelse på borgernes vidensniveau. I afsnit 2.2. blev det vist, at det var de bedst stillede med hensyn til uddannelse og indkomst, funktionærer og selvstændige, der vidste mest. Det peger i retning af, at disse borgere gennem deres daglige arbejde og deres uddannelse løbende erhverver sig information om lokalpolitiske forhold. Besiddelse af viden kommer således til at spille en rolle, idet den motiverer bestemte grupper af borgere til at være aktive og participere.

Tabel 5: Borgernes participation med hensyn til kommunalvalget, borgermøder og selvstændig politisk aktivitet fordelt på om de er politisk informeret og interesseret. Svar angivet i %.

participation motivation	stemte ved kom. valg i 1974			har deltaget i borgermøde i b.møde			selvstændig i politisk aktivitet			n=201 (vægtet)
	stemte	ikke	i alt	har deltaget i	ikke	i alt	selvstændig i	ingen i	i alt	
er politisk informeret	96	4	31	38	62	100	14	86	100	(60)
er ikke politisk informeret	69	31	100	7	93	100	1	99	100	(141)
er politisk interesseret	82	18	100	25	75	100	12	88	100	(70)
er ikke politisk interesseret	75	25	100	11	89	100	2	98	100	(131)
gennemsnit for alle udspurgte	77	23	100	16	84	100	5	95	100	(201)

Tabel 5 viser sammenhængen mellem information²⁴⁾ og så tre participationsformer, stemmeafgivning ved sidste kommunalvalg i 1974, deltagelse i borgermøde, og selvstændig politisk aktivitet.

24) Det at være politisk informeret er operationaliseret som kendskab til offentlighedsloven, de kommunale udvalg og mindst en byråds sag.

Det fremgår ret klart, at jo større krav participationsformen stiller, desto større betydning har informationen som motivationel faktor. Tabellens øverste række viser, at de informerede borgere er mere aktive, end de ikke-informerede. Man ser tillige, at den relative forskel mellem de to grupper bliver større, når kravet til borgerens aktivitet stiger.

Den politiske information er imidlertid ikke noget, der svæver frit i luften. Viden er således både en forudsætning for og et resultat af politisk interesse.²⁵⁾ Tabel 5 viser, at politisk interesse som motivationel faktor har væsentlig indflydelse på de tre participationsformer i en størrelsesorden, der minder meget om den politiske information.

Det er klart, at information og politisk interesse gensidigt styrker hinanden. Såfremt man fra kommunalt hold ønsker at styrke participationen må man gå via disse to væsentlige motivationelle faktorer. Som en tredje faktor, som utvivlsomt også er af stor betydning kunne nævnes følelsen af, at det overhovedet kan nytte at forsøge at påvirke myndighederne. Men man har indtil nu ikke gjort særligt meget for at øge borgernes deltagelse. Det er allerede vist, at kommunikationssystemet kun anvendes af et mindretal og at dette mindretal i forvejen er de bedst stillede. Den tilsvarende skæve fordeling af kendskabet til kommunale forhold bekræfter dette.

Ved at se på, hvorledes borgerne selv oplever participationsmulighederne kan man sætte aktivitets- og vidensniveauet i relief. Det væsentlige bliver således, om borgerne er tilfredse med det lokale kommunikationssystems indretning, eller om de er utilfredse med de muligheder, det forsyner dem med. Denne problemstilling har vi undersøgt ved at sammenholde borgernes vurdering af kommunikationssystemet med deres viden og aktivitet.

3.3. Tilfredshed med kommunikationssystemet

I afsnit 2.1. og 2.2. blev borgerne opdelt i forskellige kategorier efter viden og aktivitet. Det væsentlige i denne sammenhæng bliver, om alle borgerne vurderer kommunikationssystemet på samme

25) Borgernes politiske interesse er operationaliseret som interesse i kommunens fremtid, diskussionsaktivitet med hensyn til kommunalpolitiske emner og kendskab til byrådssager.

måde, eller om det spiller en rolle, at de aktive og vidende er særligt godt udrustede til at participere i den lokalpolitiske sammenhæng. Denne problemstilling kan belyses med nogle tal om tilfredsheden med pressens dækning og med kommunens informationsindsats.

Af samtlige borgere er der 49%, som mener, at aviserne bringer for lidt stof om kommunale forhold, mens 31% svarer, at aviserne bringer nok, og 20% svarer "ved ikke". Tilsvarende er der 53%, som ønsker mere information fra kommunen, mens 47% mener, at man får nok information. Det vil sige, at det både for mediastrukturens og den kommunale informations- og deltagelsesstrukturs vedkommende er en majoritet af borgerne, der ønsker den lokale kommunikation udvidet.

Ved at sammenarbejde disse to sæt vurderinger til en enkelt variabel, der belyser den generelle tilfredshed med kommunikationssystemet er det muligt at få at vide, om det er de allerede vidende og aktive borgere, der er tilfredse med kommunikationssystemet, eller om det er de uvidende og passive, som man intuitivt kunne forvente.

Tabel 6: Borgernes samlede vurdering af avisernes dækning af det kommunale stof, samt den kommunale information fordelt på borgernes viden og aktivitet. ^{a)} Svar angivet i %.

viden & aktivitet \ inf.hold	utilfreds	noget utilfreds	tilfreds	ved ikke	ialt	n=201 (vægtet)
Gennemsnit for hele stikprøven	28	28	19	24	99	(201)
<u>Aktiviteten</u>						
Lidt aktiv	19	18	11	53	101	(38)
Noget aktiv	28	29	23	20	100	(133)
Meget aktiv	41	41	14	5	101	(30)
<u>Viden</u>						
Lav	8	15	27	50	100	(18)
Mellem	27	31	15	27	100	(129)
Høj	38	27	26	10	101	(54)

a) Utilfreds: respondenter, der både ønsker mere avisdækning og mere kommunal information.

Noget u-
tilfreds: respondenter, der enten ønsker mere avisdækning og er tilfreds med den kommunale information eller omvendt.

Tilfreds: respondenter, der hverken ønsker mere avisdækning eller mere kommunal information.

Tabel 6 viser ret klart, at det fortrinsvis er de mest aktive og de mest vidende, der er utilfredse med det lokale kommunikationssystem. De uvidende og passive er derimod mere tilfredse, og har tillige en langt højere "ved ikke" procent. Resultatet er interessant derved, at de borgere, der har de bedste forudsætninger er mest utilfredse. Det kunne tyde på, at kritikken af den manglende kommunikation er berettiget, især fordi de allerede befinder sig i den opadgående cirkel med en stadig bedre relativ position blandt alle borgerne. Det tyder på, at de borgere, der er dårligst stillet ikke kan gøre deres interesser gældende. De følger ikke så meget med i lokalpolitiske forhold, at de er i stand til at formulere krav over for beslutningstagerne.²⁶⁾

3.4. Forenings- og organisationstilknytning

Vi vil i dette afsnit undersøge, om man kan opfatte medlemskab af en forening eller organisation som en politisk ressource, der sætter borgerne i stand til at formidle deres interesser gennem det politiske system. Tilknytning til foreninger eller organisationer blev i afsnit 1 kaldt forenings- og organisationsstrukturen, d.v.s. den blev opfattet som kanaler, hvorigennem man kan gøre sine interesser og synspunkter gældende over for kommunen, og igennem hvilken man kan blive informeret om kommunale forhold. Langå-undersøgelsen viste imidlertid, at foreningerne og organisationerne ikke havde nogen nævneværdig betydning som kanaler. Det var så få procent, som havde angivet dem som kilder til deres viden, at de ikke figurerer selvstændigt i tabel 2, men er samlet under kategorien "andet".

Derfor valgte vi at se på denne struktur ud fra en resourcesynsvinkel, ikke mindst fordi participationen herigennem pr. definition foregår i en gruppesammenhæng. Det repræsentative demokrati er dels karakteriseret ved, at borgerne enkeltvis søger at øve indflydelse på beslutningstagerne dels ved, at det sker i en gruppesammenhæng gennem et væld af partipolitiske og faglige organisationer. Det interessante i denne sammenhæng er,

26) For at komplettere billedet skal det gentages, at det kun er ydergrupperne, som er så skarpt adskilte, som det er beskrevet her. Der findes imellem disse ydergrupper en ret stor mellemgruppe, hvis vurdering af kommunikationssystemet stort set svarer til gennemsnittets.

hvilke ressourcer medlemskab af forskellige typer foreninger og organisationer forsyner den enkelte borger med. Det vil her sige, om medlemskabet får borgeren til at føle, at han har mulighed for at øve indflydelse på beslutningstagerne.

Der blev konstateret 105 foreningsdannelser i Langå kommune, som alle principielt antages at være præmisleverandører til de kommunale beslutningstagerne. Det vil mere præcist sige, at de på en eller anden måde søger at øve indflydelse på de beslutninger, kommunen tager. De forskellige foreninger optræder som organiserede borgergrupper, der hver især varetager en bestemt slags interesse, lige fra idrætsforeninger, erhvervsorganisationer til partipolitiske vælgerforeninger.

Foreningerne og organisationer er opdelt i fem grupper, idet de er typologiseret ud fra deres funktioner:

- a) Medlem af vælgerforening og arbejdsmarkedsorganisation
- b) Medlem af vælgerforening
- c) Medlem af arbejdsmarkedsorganisation
- d) Medlem af "upolitisk" forening, d.v.s. idrætsforening, borgerforening, forsamlingshuse, grundejerforening, vandværk o.s.v.
- e) Uden tilknytning til nogen forening.

Rækkefølgen angiver, hvor stor en del af foreningens virke, der formodes at være forbundet med præmislevering til de kommunale beslutningstagerne. I kategori a) er der medtaget en kombination af arbejdsmarkedsorganisation og vælgerforening, fordi det antages at være den stærkest mulige organisering til formidling af egne interesser.

Ved at sammenholde borgernes foreningstilknytning med deres subjektive følelse af at have mulighed for at øve indflydelse på de kommunale beslutninger, får man et billede af de forskellige foreningskategoriers ressourceværdi.

Tabel 7 viser, at foreningstilknytning har en selvstændig betydning. Man kan først konstatere, at der går en skillelinie mellem at være medlem af en eller anden forening (a-d) og så overhovedet ikke være medlem (e). Dernæst er det det mest direkte interessebetonede medlemskab, nemlig medlemskab af en arbejdsmarkedsorganisation, der har størst betydning. Medlemskabet af vælgerforeningen og kombinationen, arbejdsmarkedsorganisation og væl-

Tabel 7: Borgernes medlemskab af foreninger og organisationer, sammenholdt med deres følelse af at kunne øve indflydelse på beslutningstagerne. Svar angivet i %.

følelse af indflydelse medlemskab	føler mulighed for at øve indfl.	føler ikke mulighed for at øve indfl.	Ialt	n=201 (vægtet)
Medlem af arb.mark. organisation og vælgerforening (a)	25	75	100	(13)
Medlem af vælgerforening (b)	22	78	100	(15)
Medlem af arb.markedsorganisation (c)	37	63	100	(51)
Kun medlem af upolitisk forening (d)	19	81	100	(71)
Ingen foreningstilknytning (e)	13	87	100	(51)
Gennemsnit for alle adspurgte	23	77	100	(201)

gerforening spiller en mindre væsentlig rolle. Det er endvidere karakteristisk, at det hyppigst er de bedst uddannede, folk med de højeste indkomster, især selvstændige og funktionærer, som har foreningstilknytning til arbejdsmarkedsorganisationer og vælgerforeninger.

De foreninger og organisationer, der udgør et konkret fællesskab med et klart gruppetilhørsforhold, og som samtidig har interesseartikulering som en hovedmålsætning, spiller den største rolle i en ressourcesammenhæng. Tabellen viser, at arbejdsmarkedsorganisationerne afviger væsentligt opad i forhold til andre kategorier. Det kan nok overraske en smule, at vælgerforeningerne ikke har mere markant betydning end det, der svarer til gennemsnittet. Det tyder på, at de politiske organisationer på det lokale plan er mangelfulde med hensyn til at kanalisere borgernes synspunkter og interesser frem til de folkevalgte beslutningstagere.

Denne konstatering kan vi forfølge ved at undersøge, hvilken sammenhæng, der er imellem medlemskab og de to motivationelle faktorer, politisk information og politisk interesse, vi

anvendte før.

Tabel 8: Sammenhængen mellem borgernes medlemskab af foreninger og organisationer og viden og politisk interesse. Svar angivet i %.

	er poli- forme- ret	er ikke politisk informeret	i alt	er / politisk teresseret	er ikke in- teresseret	i alt	n=201 (vægtet)
Medlem af vælgerfore. + arbejdsmarkedsorg.	40	60	100	30	70	100	(13)
Medlem af vælgerforening	27	73	100	43	57	100	(15)
Medlem af arb.-markedsorg.	45	55	100	56	44	100	(51)
Medlem af upolitisk fore.	30	70	100	31	69	100	(71)
Uden tilknytning til nogen forening	12	88	100	17	83	100	(51)
Gennemsnit for alle udspurgte	30	70	100	35	65	100	(201)

Mens det kan være svært for kommunale organer og i forbindelse hermed de lokale vælgerforeninger at drage borgerne ind i beslutningsprocessen, synes det i højere grad muligt igennem lokale interessebetonede foreninger. Det er igen arbejdsmarkedsorganisationerne, der afviger ret markant fra de øvrige foreningstyper, idet både den politiske information og den politiske interesse er en del større hos denne kategoris medlemmer. Borgere, der er uden tilknytning til foreninger eller organisationer er en del ringere motiveret til participation end borgere som er medlemmer af foreninger. Det er således kun henholdsvis 12 og 17% af ikke-medlemmerne, der har politisk information og er politisk interesserede, mens det er 13% af samme grupper, der føler de har mulighed for at øve indflydelse på de lokale beslutningstagere, jvf. tabel 7.

I afsnit 2 skitserede vi hvilke grupper af forklaringsfaktorer, vi ønskede at anvende i analysen af borgernes participa-

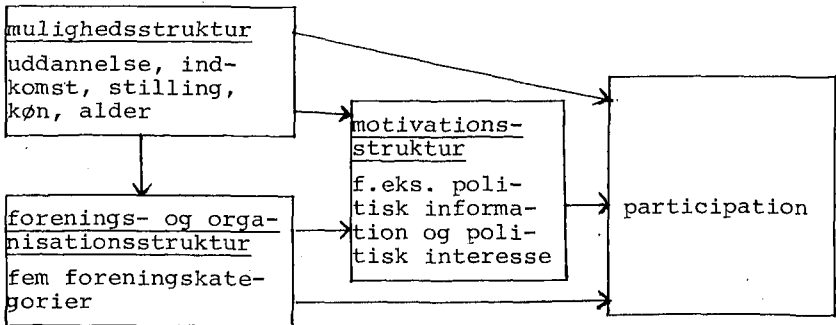
tion gennem det lokale kommunikationssystem. Det er nu muligt at opsummere de væsentligste relationer mellem forklaringsfaktorerne og participationen.

I afsnit 2.1. undersøgte vi sammenhængen mellem mulighedsstrukturen og participationen, og fandt nogle tydelige sammenhænge.

Dernæst så vi i afsnit 3 på motivationsstrukturen, og fandt frem til, at nogle mellemkommende variable mellem mulighedsstrukturen og participationen, her politisk information og politisk interesse har indflydelse på graden og fordelingen af participationen.

Endelig fandt vi, i dette afsnit, at der dels er en direkte sammenhæng mellem medlemskab af foreninger og organisationer, og så participation, dels er en indirekte sammenhæng mellem medlemskab og motivation. Følgende figur giver et samlet overblik over de forklaringsfaktorer, vi har anvendt, og de væsentligste relationer imellem dem.

Figur 3



4. Ideal og virkelighed

Undersøgelsens problemstilling tager udgangspunkt i at få belyst det lokale kommunikationssystemets rolle som kanal mellem kommune og borger. Målestokken for kommunikationssystemets grad af succes er dets evne til at opfylde nogle centrale demokratiidealer.

Det ene af idealerne er participation, d.v.s. udbredt borger-medvirken ved udformningen af centrale beslutninger på det

lokale niveau. Undersøgelsens resultater viser, at kun meget få deltager aktivt og vedvarende i det politiske liv, idet kun 15% kan betegnes som egentlig aktive. Det store flertal af borgerne følger derimod med som passive tilskuere til det lokalpolitiske liv. Det sker først og fremmest gennem aviserne og de kommunale annoncer. Sammenfattende kan man konstatere, at tilbøjeligheden til at deltage i det politiske liv falder i takt med stigningen i kravene til borgernes indsats.

Det andet ideal, lighed, er i undersøgelsen blevet belyst i relation til lighed i deltagelsen og lighed i borgernes kendskab til kommunale forhold. Det er et gennemgående træk, at de bedst uddannede, borgerne med de højeste indkomster, funktionærerne og de selvstændige er de mest aktive. Det går igen i alle participationsformer, men bliver tydeligere jo mere, der kræves af den enkelte borger for at deltage.

Ligheden i borgernes kendskab til lokale forhold viser et helt parallelt billede. Kendskabet er generelt meget begrænset, men er størst, hvor der er tale om nære og konkrete emner, f.eks. den lokale kloakeringsplan. Det er igen de bedst stillede, der har det største kendskab til kommunale forhold, og den sociale skævhed er størst ved de abstrakte emner, f.eks. offentlighedsloven eller den kommunale organisation.

Man må sammenfattende konkludere, at hverken idealet om borgermedvirken eller lighed er opfyldt: Der er en dyb kløft imellem ideal og virkelighed.

Den indbyrdes sammenhæng mellem aktivitet og viden viser, at kommunikationssystemet under visse betingelser kan skabe både viden og aktivitet. Men det gælder kun for de borgere, som i forvejen er godt udrustede med uddannelse og en arbejds-situation, der gør det lettere for dem at deltage i det politiske liv. Det hænger sammen med de store krav, kommunikationssystemet stiller til den enkelte borger. Udnyttelsen af kommunikationssystemet på effektiv måde forudsætter, at man har omfattende viden og overblik over alle aspekter af den kommunale lokalforvaltning. Det får den konsekvens, at kun en meget lille del af borgerne har mulighed for indflydelse. Lidt over halvdelen befinder sig i en passiv modtager-situation, og omkring en fjerdedel af borgerne er helt uden for kommunikationssystemet, som således bliver til gavn for

de allerede privilegerede borgere. Dette understreges af, at til trods for, at de aktive og vidende får mest ud af kommunikationssystemet, så er de alligevel de mest utilfredse, mens de passive og uvidende enten angiver, at de er tilfredse, eller er helt uden mening om kommunikationssystemet. Den indbyrdes sammenhæng mellem mulighedsstrukturens forskellige faktorer og viden og aktivitet viser således nogle klare sammenhænge.

Vender vi os til motivationsstrukturen, når vi frem til, at der er en indbyrdes sammenhæng mellem aktivitet og viden, således at det ene forudsætter det andet begge veje. Vi viste desuden, at kendskab til centrale kommunale forhold og politisk interesse er faktorer som i nogenlunde lige stort omfang motiverer borgerne til at participere. Det blev også vist, at medlemskab af foreninger er en ressource for borgerne, og vi fandt, at foreningsmedlemskab påvirker de motivationelle faktorer, således at medlemskab, især af interesseorganisationer, giver borgeren en følelse af indflydelsesmuligheder over for beslutningstagerne.

De to sæt forklaringsfaktorer, som muligheds- og motivationsstrukturen er udtryk for, er ikke gensidigt udelukkende, men supplerer hinanden: Eksisterende uligheder i uddannelse, indkomst, og de muligheder borgerens stilling indebærer, spiller sammen med motivationelle forhold. Det medfører forskelle i borgernes politiske ressourcer, og dermed forskelle i participationens omfang og fordeling.

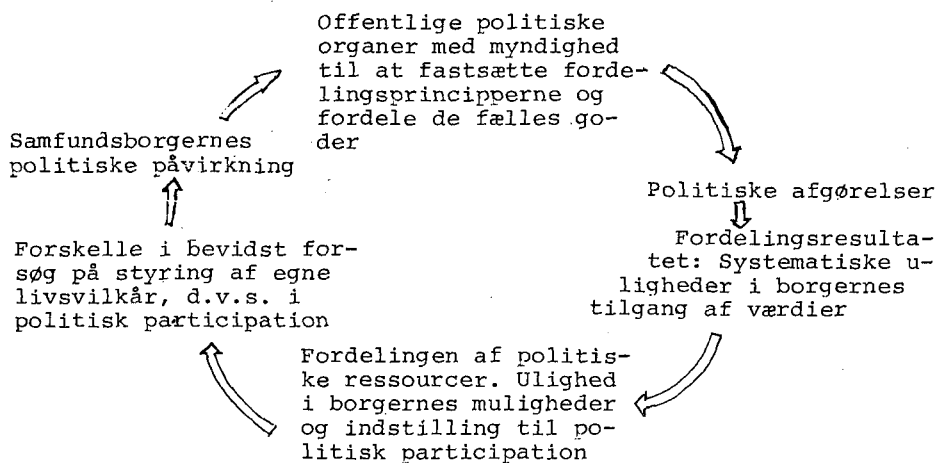
Willy Martinussen har illustreret denne problematik med følgende model.²⁷⁾

Man kan skelne mellem to hovedtendenser i udviklingen af borgernes participation. Den "onde cirkel" er udtryk for, at de økonomisk og socialt underprivilegerede også intellektuelt og holdningsmæssigt er dårligere i stand til effektiv politisk participation, og dermed har færre muligheder for at ændre deres egne levevilkår. Det er borgere i denne cirkel vi finder blandt de uvidende og inaktive, som helt befinder sig uden for kommunikationssystemet.

Borgerne i den "gode cirkel", stilles derimod stadig

27) Fjerndemokratiet, op.cit., p. 20.

Figur 4



bedre relativt i forhold til de underprivilegerede. De får løbende et bedre kendskab til kommunale forhold, og har dermed bedre muligheder for at få noget ud af f.eks. borgermøder. Disse borgere er dem, der tilhører den aktive og vidende minoritet, som har glæde af de mest krævende dele af det lokale kommunikationssystem.

Forholdene i de nuværende kommunikationssystemer tenderer således imod at øge eksisterende skævheder snarere end at udjævne dem.

Det viser det problematiske ved at karakterisere det danske demokrati ud fra en konsensusmodel, hvor offentlige myndigheder spiller rollen som formidlere af hele folkets interesse. Det viste sig således i Langå-undersøgelsen, at borgerne oplevede konflikter på andre dimensioner end borger/kommune.

Først og fremmest er den uensartede aktivitet og viden og den socialt skæve fordeling blandt befolkningsgrupperne udtryk for en konfliktdimension af stor rækkevidde.

En anden dimension går på forskellighederne i følelsen af at kunne øve indflydelse på kommunen. Det er således kun 1/4 af borgerne, der har denne følelse, og det er især de aktive og vidende borgere, som på en række områder er bedst stillet i forvejen.

Disse to dimensioner vedrører en konflikt mellem forskellige borgergruppers muligheder for at påvirke værdifordelingen

inden for lokalsamfundets grænser, og kan anskues som en interessekamp mellem forskellige samfundsgrupper. Men vel at mærke en kamp, hvor det kun er den ene kombattant, de aktive, der er i besiddelse af et våben: at man parteciperer.

En tredje konfliktdimension vedrører de enkelte lokalsamfund inden for kommunen. Yderdistrikterne er utilfredse med centraliseringen af servicefaciliteterne, og by- og ländzoneudviklingen. Det betyder, at følelsen af fællesskabet omkring de centrale lokale værdifordelere har trange kår.²⁸⁾

5. Hvad kan der gøres?

Det væsentlige for realiseringen af de centrale demokratiidealer er valget af midler. Undersøgelsens resultater viser, at målsætningen ikke er realiseret, og skal man diskutere, hvad der kan gøres, må man derfor indlede med en analyse af de midler, der kan anvendes.

Ud fra de to opfattelser af det liberale demokrati, jvf. gennemgangen i afsnit 1.1., kan der udledes tre kommunikationsstrategier, som arbejder med forskellige målsætninger for samfundskommunikationen.

De fremtræder som tre kommunikationsmodeller, der skal opfattes som idealtyper. Den virkelighed, de afspejler, indeholder elementer fra flere af modellerne, hvorved der opstår en række mellemformer, som kun kan karakteriseres ved hjælp af mere end en af modellerne.

5.1. Offentlighedsprincippet

Det kræves her, at borgeren selv tager initiativet til at søge oplysninger hos myndigheden, først og fremmest via offentlighedsloven. Borgeren er den aktive part, og der stilles relativt store krav til den enkelte for at fremskaffe fyldestgørende information ad denne vej, fordi det kræver stor indsigt at kende til væsentlige informations eksistens. Princippet er baseret på en

28) For en nærmere uddybning af kommunens integrationsproblematik se to af Langå-projektets øvrige rapporter: Rapport nr. 1: Poul Bisgård: Sammenlægnings- og sammenhængsproblemer i Langå kommune, og rapport nr. 2: Bjarke Thorsteinsson: Tilslutning til det lokalpolitiske system i Langå.

formel lighedsopfattelse, som giver alle borgere en formel mulighed for at udnytte det. Men de reelle muligheder er små, fordi det i høj grad kommer an på borgerens materielle ressourcer, om han får udbytte af offentlighedsprincippet. Det er kendetegnende, at kommunikationsstrukturen er fastlåst, idet myndigheden er passiv sender, og borgeren den initiativtagende modtager. Det betyder, at myndigheden sidder inde med de væsentligste ressourcer, fordi den i sidste instans bestemmer den informationsmængde, borgeren kan komme i besiddelse af.²⁹⁾

5.2. Informationsprincippet

Denne strategi er udtryk for en aktiv holdning fra myndighedernes side. Man søger gennem forskellige ensrettede kanaler at nå ud til borgerne med mere tilgængelig og begribelig information. Der arbejdes således med et højere ambitionsniveau end ved offentlighedsprincippet, som kan opfattes som et supplement hertil. Der ligger i informationsprincippet et forsøg på at gøre de formelle rettigheder reelle, fordi informationen kan målrettes til forskellige samfundsgrupper. Princippet begrænsning ligger i, at kommunikationsstrukturen fortsat er fastlåst. Det er borgerne, der er modtagere og myndigheden, der er afsender af information. Det betyder, at myndigheden fortsat, og måske i højere grad end ved offentlighedsprincippet er i en stærkere position over for borgerne. Myndigheden har initiativet og vælger budskab og kanal, og hermed følger alle de betænkeligheder, som er nævnt i forbindelse med den svenske betænkningens opfattelse af samfundskommunikation, jvf. afsnit 1.1.³⁰⁾

5.3. Kommunikationsprincippet

Dette princip er kendetegnet ved, at kommunikationsrelationerne ikke er fastlåst. Både borgere og myndigheder kan optræde som sender og modtager, og dermed vælge budskab og kanal. Den information, der formidles har i langt højere grad end ved de to andre principper direkte implikationer for borgernes mulighed for at participere. Bl.a. kræver princippet en anden indstilling hos

29) Kenneth Abrahamsson, Samhällskommunikation, Lund 1972, pp. 183-185.

30) Ibid., pp. 185-187.

myndighederne til hele hemmelighedsproblematikken. Skal kommunikationsprincippet realiseres kræver det, at en række forudsætninger skal være til stede. En af betingelserne er, at borgerne har flere kommunikationsressourcer, som skal være nogenlunde ligeligt fordelt mellem de forskellige befolkningsgrupper. Dernæst er det et krav, at disse ressourcer får nogenlunde lige stor vægt i henholdsvis borgernes og myndighedernes hænder. Det kræver bl.a. en række nye institutionaliserede kanaler fra borgerne op til myndighederne.

Gennemførelse af kommunikationsprincippet kræver også en ændret indstilling hos de politiske og administrative beslutningstagere, der på en mere radikal måde må tillade borgerne at være aktivt med i de politiske beslutninger.³¹⁾

5.4. Valg af kommunikationsstrategi

Ønsker man et kommunikationssystem, der skal skabe udbredt og ligelig participation, må kommunikationen ske før de endelige beslutninger tages. Forudsætningen for et bedre kommunikationssystem er, at den del af den demokratiske proces, hvor borgerne er med må starte så tidligt i forhold til de endelige beslutninger, at konflikter om mål og midler kommer frem inden beslutningerne er taget. Den nuværende tilstand, hvor konflikterne først kommer for dagens lys, når der ikke kan ændres ved beslutningerne, skaber utilfredshed og apati.

Ønsker man blot en bedre videnstilstand hos borgerne om deres rettigheder og pligter og om de kommunale aktiviteter, men ikke øget aktivitet må man vælge offentlighedsprincippet og informationsprincippet. De er baseret på en opfattelse efter hvilken, man fra myndighedernes side skal fremme en bestemt tilstand af viden og holdninger hos borgerne, og dermed er de i stand til at opfylde og legitimere målsætninger om administrativ effektivitet og optimal ressourceudnyttelse, som især har været fremført fra politisk og administrativ side.

Ønsker man derimod at opfylde en demokratisk målsætning om udbredt og ligelig borgeraktivitet, så er det helt utilstrækkeligt kun at anvende disse to principper. Det kræver, at man ud-

31) Ibid., pp. 187-191.

former participations- og kommunikationsmulighederne ud fra de grundtanker, der ligger i kommunikationsprincippet. Den væsentlige forskel i forhold til de to andre principper er, at borgerne her har bedre muligheder for at kanalisere synspunkter og indflydelse opad i det politiske system tidligere i beslutningsprocessen, således at borgerne står langt stærkere i deres muligheder for at påvirke beslutningstagerne. Efter kommunikationsprincippet kan det ske både indirekte via de valgte repræsentanter, og direkte via participation.

Det lokale kommunikationssystem i Langå, og i alle landets kommuner må karakteriseres som byggende på offentlighedsprincippet og informationsprincippet i en noget nyetableret og foreløbig form. Det vil sige, at man i det danske lokale demokrati ikke endnu har midler til rådighed, som er i stand til blot tilnærmelsesvis at opfylde de demokratiske målsætninger. Men kommunikationssystemet kan forandres og forbedres, selv om der utvivlsomt er en meget lang vej forude, hvis man skal nå op på det, der i forbindelse med kommunalvalgene kaldes høj deltagelse, nemlig ca. 75%.

Kommunikationsprincippet kan ikke uden videre realiseres ved at gennemføre nogle foranstaltninger, der tilfredsstiller de ideer, princippet er baseret på. En realisering vil være en lang proces, hvor en række holdninger og adfærdsmønstre både hos myndigheder og borgere må gennemgå en forandring. Men det er muligt at foreslå enkelte foranstaltninger, som kunne være en begyndelse og måske forøge borgernes participation.

En væsentlig forudsætning er, at borgerne er med i beslutningsprocessen, før der tages endelig afgørelse om væsentlige beslutninger, både for kommunen som helhed, og for enkelte dele af kommunen. Undersøgelsen viste, at der var stor interesse for de kommunale annoncer, men kun få brugte dem som kilde til deres viden. Det synes her oplagt, at kommunen supplerer avisernes information med oplysninger, der er nødvendige som forudsætning for at forstå den kommunale beslutningsproces, og de beslutninger man tager. Det kunne gøres på traditionel redaktionel basis, f.eks. via en kommunalt ansat journalist. Hovedformålet med denne information skulle være at orientere borgerne om de problemer, der ligger i sager, der behandles i byrådet, således at konsekvenser-

ne af forskellige afgørelser klart træder frem, positive, såvel som negative. Borgerne ville derved få mulighed for at sammenholde disse konsekvenser med deres egne behov og interesser.

Den uformelle kommunikation, som ligger i forskellige mødeformer rummer en række perspektiver. Borgermøder og studiekredse kunne gennemføres i større omfang og med deltagelse af professionelle pædagoger, så en række elementære formidlingsvanskeligheder blev undgået. Mødeformen kan gøres til et væsentligt instrument i det lokale demokrati, men hovedproblemet ligger i at få borgerne til at interessere sig så meget for lokale forhold, at alle samfundsgrupper kommer til disse møder.

Hermed er vi inde på de motivationelle forhold. Forudsætningen for participation synes efter undersøgelsen at være, at borgerne har kendskab og interesse for kommunale forhold, og frem for alt, at de har følelsen af, at det kan nytte at participere. Det er allerede omtalt, at der eksisterer et informationsvacuum af uudnyttede muligheder for at informere borgerne bedre, f.eks. via annoncer, men også via pjecer, duplikerede skrivelser til berørte borgergrupper, o.s.v. Dette kunne let udnyttes meget bedre.

Tabel 7 og 8 viste, at især medlemmer af interesseorganisationer, men også medlemmer af andre foreninger var mere motiverede til at deltage end ikke-medlemmer. Det peger i retning af, at medlemskabet af en gruppe, der artikulerer deres interesser over for beslutningstagere skaber motivation for at participere. Det synes derfor naturligt i langt højere grad at inddrage foreningsdannelser med speciel lokal tilknytning i problemformidlingen og i kanalisering af borgernes synspunkter videre til byrådet. Man kunne udmærket fra kommunal side tilskynde borgerne til foreningsaktivitet med tilskud og lydhørhed, for derigennem at få en bredere interesseformidling fra borger til kommune, og også den anden vej fra kommune til borger.

Debatten om oprettelse af lokalråd har vakt megen skepsis fra både lovgivernes og kommunernes side. Men ca. halvdelen af borgerne i Langå mente, at det ville være en god idé med oprettelse af lokalråd. Det synes at pege i samme retning, som de tendenser, der ligger i at anvende foreningsdannelserne i beslutningsprocessen. Borgerdeltagelsen og informationsformidlingen har større chancer, når den foregår i en gruppesammenhæng, ikke mindst fordi

det kræver meget store ressourcer at kunne gøre sig gældende over for myndighederne som enkeltperson.

Det lokale kommunikationssystem er en foranderlig størrelse, som kommunerne har ret frie muligheder for at give en skikkelse, der kan fremme borgerdeltagelsen. Men reformer følger oftest en lang og trang vej, især hvis de betyder en magtomfordeling eller magtspredning. En realisering af kommunikationsprincippet og den dermed øgede participation ville være ensbetydende med en sådan magtspredning, som vil kræve et helt andet værdigrundlag hos de lokale beslutningstagere. De kommunikations- og deltagelsesmekanismer, man hidtil har valgt som midler, gør det imidlertid nærliggende at betvivle, om der er noget reelt ønske om at realisere de ofte så højtbesungne demokratiske idealer. Det kan fastslås, at de seneste års debat har slået hul på myten om, at demokratiets idealer er realiseret. Den såkaldte planlovsreform³²⁾ indeholder f.eks. en række offentlighedsbestemmelser og krav om borgermedvirken, som giver nye muligheder for en udbygning af det lokale demokrati. Spørgsmålet er så blot, om intentionerne om nærdemokrati forbliver idealer, eller om man tør søge at realisere dem til bunds.

32) Se Arne Gårdmand, Planlægning under nye vilkår, København 1975.