

Anker Brink Lund:

Samfundsinformation - en introduktion

Myndighedernes informationsvirksomhed i relation til borgerne, styringen af massekommunikationen og borgernes muligheder for at deltage i de politiske beslutningsprocesser er tre spørgsmål, der ofte kædes sammen i den politiske debat.

En række lande har oprettet egentlige informations-ministerier, og de fleste steder anvender regeringerne stærkt stigende beløb på oplysningsvirksomhed.

Forsøg på at udforme en egentlig kommunikationspolitik kendes fra bl.a. Storbritannien, Canada og Sverige, og sådanne bestræbelser støttes internationalt, jvf. en række henstillinger fra UNESCO - FNs underorganisation for uddannelse, videnskab og kultur.¹⁾

Under slagord som "nærdemokrati", "decentralisering" og "medvær" eksperimenteres samtidig med forskellige former for øget borgerdeltagelse især på regionalt og lokalt niveau.

Også i Danmark er problemer som f.eks. offentlighed i forvaltningen, bekæmpelse af bladdøden og ønsket om at slå bro over tillids- og informationskløfter mellem de valgte og vælgerne blevet taget op i de seneste år.

Forskellige styrelser, amter og kommuner har ansat folk til at varetage kontakten med borgerne, og selv om vi endnu ikke har fået noget egentligt informations-departement, har etableringen af Statens Informationskontor betydet, at langt flere ressourcer satses på formidling af information om love, bekendtgørelser m.v.

Ganske vist kan man næppe tale om en bevidst kommunikationspolitik, men en række udvalg og kommissioner har behandlet spørgsmålene i forbindelse med bl.a. kulturpolitikken, uddannelsespolitikken og mere konkrete enkeltindgreb via lovgivningen.

Hertil kommer, at offentlighedsbestemmelserne i de nye planlove rummer de hidtil mest vidtgående forsøg på at sikre borgernes

1) Se Gunnar Næsselund, "Kommunikationspolitik og u-lande", Presens Arbog, 1975, og Michael Bruun Andersen, "Interventionsstat og massemedier", Nordisk forum 14-1977, jvf. Rapport de la reunion d'experts sur la politique de la communication (Paris 17-28 juillet 1972) COM/MD/24, Paris 1972.

Anker Brink Lund:

Samfundsinformation - en introduktion

Myndighedernes informationsvirksomhed i relation til borgerne, styringen af massekommunikationen og borgernes muligheder for at deltage i de politiske beslutningsprocesser er tre spørgsmål, der ofte kædes sammen i den politiske debat.

En række lande har oprettet egentlige informations-ministerier, og de fleste steder anvender regeringerne stærkt stigende beløb på oplysningsvirksomhed.

Forsøg på at udforme en egentlig kommunikationspolitik kendes fra bl.a. Storbritannien, Canada og Sverige, og sådanne bestræbelser støttes internationalt, jvf. en række henstillinger fra UNESCO - FNs underorganisation for uddannelse, videnskab og kultur.¹⁾

Under slagord som "nærdemokrati", "decentralisering" og "medvæ" eksperimenteres samtidig med forskellige former for øget borgerdeltagelse især på regionalt og lokalt niveau.

Også i Danmark er problemer som f.eks. offentlighed i forvaltningen, bekæmpelse af bladdøden og ønsket om at slå bro over tillids- og informationskløfter mellem de valgte og vælgerne blevet taget op i de seneste år.

Forskellige styrelser, amter og kommuner har ansat folk til at varetage kontakten med borgerne, og selv om vi endnu ikke har fået noget egentligt informations-departement, har etableringen af Statens Informationskontor betydet, at langt flere ressourcer satses på formidling af information om love, bekendtgørelser m.v.

Ganske vist kan man næppe tale om en bevidst kommunikationspolitik, men en række udvalg og kommissioner har behandlet spørgsmålene i forbindelse med bl.a. kulturpolitikken, uddannelsespolitikken og mere konkrete enkeltindgreb via lovgivningen.

Hertil kommer, at offentlighedsbestemmelserne i de nye planlove rummer de hidtil mest vidtgående forsøg på at sikre borgernes

1) Se Gunnar Næsselund, "Kommunikationspolitik og u-lande", Presens Arbog, 1975, og Michael Bruun Andersen, "Interventionsstat og massemedier", Nordisk forum 14-1977, jvf. Rapport de la reunion d'experts sur la politique de la communication (Paris 17-28 juillet 1972) COM/MD/24, Paris 1972.

deltagelse i de politiske beslutningsprocesser mellem valgene.

Disse bestræbelser, der ofte er modsætningsfyldte og sker ud fra vidt forskellige politiske motiver, kan sammenfattes under betegnelsen samfundsinformation, et begreb som oprindeligt blev lanceret i Sverige,²⁾ men efterhånden også har vundet indpas i den danske debat.

I dette nummer af Politica behandler vi nogle sider af dette fænomen. Frands Mortensen og Jørn Møller giver en indføring i almen offentlighedsteori, Anker Brink Lund behandler statens informationsvirksomhed, Ole Nørgaard Madsen, Bernt Stubbe Østergård og Jens Chr. Birch beskæftiger sig med kommuneinformationen, og endelig vurderer Preben Sepstrup det formelle grundlag for den aktuelle samfundsinformation i Danmark.

Ud over at behandle de faktiske danske forhold kan dette nummer af Politica også ses som en introduktion til de etablerede forklaringsmodeller i forskningen på området. Forskningen er godt nok stadig mest karakteriseret ved at være mangetydig og spredt, men groft sagt aftegner der sig tre hovedretninger i den hidtidige forskningsindsats:

1. Den funktionalistiske demokratimodel ligger til grund for de officielle udredninger om samfundsinformation, f.eks. i den nyeste danske betænkning om spørgsmålet:³⁾

"Større åbenhed og en udbygget information om alle aspekter af det offentliges virksomhed, kombineret med bevidste bestræbelser på gennem opdragelsen og uddannelsen at højne den enkeltes forståelse for de rettigheder og pligter, som det demokratiske system indebærer for borgeren, er de midler, der først og fremmest må tages i anvendelse for at hidføre de holdningsændringer - både hos borgerne og myndighederne - som efter arbejdsgruppens opfattelse er nødvendig for den fortsatte udvikling i nærdemokratisk retning... Samtidig må man være opmærksom på, at lighedssynspunkter og retssikkerhedssynspunkter undertiden kan gøre det betænkeligt at udlægge beføjelser fra de (folkevalgte) organer til beboergrupper. Der vil ikke være samme garantier knyttet til sådanne mindre enheders administration, og desuden må det erkendes, at enhver form for decentralisering åbner mulighed for uensartethed".

Der arbejdes inden for en snæver opfattelse af det repræsentative demokrati. Grundlovens bestemmelser for det borgerlige fol-

2) Om det svenske begreb om "samhällsinformation", se Kenneth Abrahamsson, Samhällskommunikation, Lund 1972, p. 35 ff.

3) Betænkning 798-1977 om kommunalt nærdemokrati, p. 14 f.

kestyre opfattes som en realitet, der fungerer, men bør effektiviseres. Informationen er politisk neutral og bør gå fra myndighederne til borgerne, der opfattes som lige og frie individer, som ikke aktivt skal deltage i beslutningsprocesserne i videre omfang mellem valgene. Samfundsinformation må derfor især ses som en borgerlig retssikkerhedsgaranti: retten og pligten til at kende love og bekendtgørelser, jvf. den danske grundlovs § 22.

Kommunikationspolitisk plæderes for en oplysningsstrategi, hvor de folkevalgte repræsentanter styrer interaktionen og pr. definition repræsenterer den objektive almeninteresse i det omfang, informationerne svarer til parlamentariske vedtagelser. Samfundsinformation er derfor blot et nødvendigt supplement til den kommercielt og særinteressestyrede private massekommunikation.

Forskningspolitisk kan man koncentrere sin indsats omkring sproglig udformning af budskaberne, valg af kanal og måling af effekt hos modtagerne. Målet er, at informationen når ud til så mange som muligt på en sådan måde, at budskabet opfattes og forstås. Forskeren kan således arbejde med teknikker udviklet i den kommercielle reklame- og markedsføringsbranche, hvilket i praksis vil sige effektstudier og frekvensmålinger på micro-niveau.

De officielle udredninger og deres funktionalistiske udgangspunkt er blevet stærkt kritiseret.

Formuleret kort går kritikken på, at myndighederne kun er interesserede i at udbygge en envejs-formidling fra repræsentanterne til de repræsenterede i det politiske system. Det indebærer farer for manipulation og ideologiske blokeringer - herunder en falsk bevidsthed om, at samfundsproblemerne kan informeres bort.

2. Den normativistiske demokrati-model. Først og stærkest blev denne kritik fremført på et svensk forskersymposium i 1970,⁴⁾ hvis konklusioner siden har udgjort grundstammen i en lang række forskningsprojekter.⁵⁾

4) Jvf. Kenneth Abrahamsson, op.cit., pp. 100-176.

5) Denne forklaringsmodel har bl.a. næsten fuldstændigt domineret dansk forskning om samfundsinformation, jvf. f.eks. Jens Chr. Birch, Det lokale kommunikationssystem i Langå, Århus 1976, Nina Lindholst, Kommunikation i centraladministrationen, Århus 1977 og Inger Maria Sørensen, Offentlig information og kommunikation, Århus 1977.

Som alternativ opstiller man en ideologikritisk system-model på det politiske plan:⁶⁾

"Att diskutera en social innovation som samhällskommunikation utan att ta hänsyn till förhållanden som utgör det ideologiska fundament på vilket denna innovation vilar skulle i Adornos (1967) termer kunna betecknas som "science minus society". Förspråkarna för samhällskommunikation tar också indirekt ställning i några av de mest centrala frågeställningarna i den internationella statsvetenskapliga debatten. Det är därför nödvändigt att relativt utförligt markera samhällskommunikationsbegreppets ideologiska implikationer".

Som udgangspunkt vælges en normativ opfattelse af demokratiet, som hævder, at virkeligt folkestyre bør bygge på, at de repræsenterede skal deltage (participere) mest muligt i de politiske beslutningsprocesser også imellem valgene.

En væsentlig interesse bag den øgede kontakt mellem myndigheder og borgere er derfor at maximere den folkelige participation. Det kan imidlertid kun ske gennem tovejs-kommunikation, hvor såvel myndighed som borger (eller grupper af borgere) er i besiddelse af nogenlunde ensartede politiske ressourcer. Der tales derfor ikke om samfundsinformation, men om det bredere begreb samfundskommunikation.

Ud over det normative udgangspunkt opererer man inden for denne forklaringsmodel med en række deskriptive motiver, der udgår fra det politiske samfundsniveau, bl.a. den udøvende magts selvstændiggørelse og parlamentets manglende kontrolmuligheder. Endelig tales om nogle stipulative udgangspunkter for den udvidede samfundsinformation, som kan sammenfattes i en hypotese om, at samfundet bevæger sig i korporatistisk retning ("oligopolisk pluralisme"): en række ikke-parlamentariske eliter har tiltaget sig politisk indflydelse på såvel de valgte repræsentanternes som de repræsenteredes bekostning. Denne korporatisme tænkes afbalanceret bl.a. gennem forbedret samfundskommunikation.

Kommunikationspolitisk bør man derfor ifølge den normativistiske demokrati-model tilstræbe en såkaldt kommunikationsstrategi i informationspolitikken: Borgernes kommunikationsressourcer må øges, og informationsformidlingen ske på begge parter initiativ og så tidligt i beslutningsprocessen, at resultatet stadig kan påvirkes og eventuelt ændres, før beslutningen opnår parlamentets "blå stempel".

6) Björn Stolt, Om samhällskommunikation, Stockholm 1976, p. 4:1.

Forskningspolitisk er det derfor ikke tilstrækkeligt kun at beskæftige sig med simple effekt-målinger. Den effektivisering af kommunikationen, som forskningen kan bidrage til, må snarere tage udgangspunkt i modtagernes subjektive behov. Det kan f.eks. ske gennem analyser af modtager-gruppernes ressourcer og informations-kløft-problematikken. Målet er kommunikationsteknikker, som sikrer den maximale participation, d.v.s. ikke nødvendigvis at nå ud til flest muligt, men i højere grad at nå effektivt ud til givne mål-grupper, f.eks. de ressourcefattige bl.a. gennem mere selektive informationstiltag.

Normativisterne har præget debatten om statslig og kommunal information, og deres påvisning af uligheder i samfundet og diskrepansen mellem demokratiet som ideal og realitet har ydet relevante bidrag til kritikken af den førte politik og fungeret som et nødvendigt supplement til de officielle redegørelser. Formuleringen af det alternative krav om en politisk bestemt kommunikationsstrategi har desuden tjent til at problematisere samfundsinformation som fænomen og rejst spørgsmålet om, hvad information kan bruges til og af hvem.

Imidlertid har kritikken og de abstrakt formulerede alternativer kun sat sig spredte spor i praksis. Årsagerne hertil er flere. Væsentlig er bl.a. normativisternes manglende helheds-opfattelse af den eksisterende samfundsstruktur og den deraf følgende ahistoriske og parlamentsfixerede tilgang til problematikken. Mange forskere har blot anvendt de normativistiske synspunkter som en art legitimation for funktionalistisk forskning. Normativismen, der i sit udgangspunkt var ideologikritisk, bliver således i sine konsekvenser selv udtryk for en participationsideologi.

Derved er forskningen i realiteten igen blevet reduceret til et spørgsmål om kommunikationsteknik. Selv om man erkender behovet for en struktur- og systembetragtning, der anskuer samfundsinformation i sin samfundsmæssige sammenhæng, bliver de konkrete projekter, f.eks. gennem operationaliseringer i forbindelse med kvantitative interviewundersøgelser, reduceret til et spørgsmål om udformning af budskabet, valg af kanal og simpel media-eksponering hos modtagerne.

3. Konflikt-modeller. Enkelte forskere har i forlængelse af kritikken af demokrati-modellerne søgt at opstille alternative modeller, der kæder informationsproblematikken sammen med den faktiske

magtfordeling i den nuværende samfundsstruktur, f.eks. med udgangspunkt i marxistisk videnskabsteori og en materialistisk kritik af samfundsinformation: ⁷⁾

"Ur detta pragmatiska perspektiv, där informationsbegreppet knytes till bestämda samhälliga verksamheter, blir det o-görligt att begränsa diskussionen till vad som sker på det ideologiska planet... Inom alla de verksamheter som på ett eller annat sätt bidrar till bevarandet av samhällets maktstruktur och klasser fyller informationen många andra funktioner, vid sidan om den att fungera som ideologisk byggsten. Den är ett instrument för styring och reglering på många nivåer, från metvetandenivån till den tekniska arbetsprocessen".

Årsagerne til at informationssektoren hører til blandt de mest ekspansive i senkapitalismen må således søges i selve produktionsmåden og i statens rolle som garant for kapitalismens reproduktion.

Anskuet ud fra (gesamt)kapitalens synspunkt er samfundsinformationens vigtigste funktion ifølge denne analyse at tjene som kontrol- eller styrings-instrument i det modsætningsfyldte samfund. Udvidet samfundsinformation kan derfor ikke i den eksisterende samfundsformation lede til udvidet demokrati, men må nødvendigvis blive information på magthavernes betingelser i form af bevidst og ubevidst manipulation.

Styrken ved konflikt-modellerne er, at de søger bag om fænomenernes fremtrædelsesformer og pointerer de økonomisk betingede strukturelle grænser for samfundsinformation. Derved undgås tendensen til at fremstille samfundet som et ukompliceret interaktionssystem, hvor konflikter og modsætninger kan løses gennem informationsvirksomheden. Det pointeres, at samfundsinformation indgår i en modsætningsfyldt produktionsstruktur, hvor informationsproblemer ofte er symptomer på problemer på andre samfundsniveauer.

Svagheden ved konflikt-modellerne således som de hidtil har været anvendt er imidlertid, at de tenderer mod handlingslammende, økonomisk determinisme. Hertil kommer, at analyserne ofte nedspiller brugsværdiaspekterne og er ude af stand til at forklare konkrete ændringer i informationsformidlingen: Hvordan kunne de kapitalistiske samfund klare kontrolproblemerne, før den udvidede samfunds-

7) Se f.eks. Lars Aldemark, Några teser om samhällsinformation, Bjerringbro 1975, og Jan Ekecrantz, Makten och informationen, Lund 1975.

information blev iværksat i de seneste år? Hvordan forklarer man forskelle i informationspolitikken i de forskellige kapitalistiske lande? Hvorfor sætter styringen af informationsformidlingen sig eksempelvis igennem ca. ti år tidligere i Sverige end i Danmark?

Ingen af de etablerede forklaringsmodeller i kommunikationsforskningen giver således udtømmende svar på spørgsmålet om den udvidede samfundsinformations årsager og konsekvenser. De må i stedet supplere hinanden, og i dette nummer af Politica findes derfor eksempler på alle tre typer af forklaringsmodeller.

I Preben Sepstrups artikel "Nogle kommentarer til betænkning 787-1977 om udvidet statslig information" gennemgås den centrale danske udredning om spørgsmålet ud fra en funktionalistisk demokrati-model. Sepstrup påviser mulighederne for at effektivisere demokratiet ved hjælp af øget oplysningsvirksomhed, idet han dog også peger på nogle afgørende begrænsninger i den hidtidige informationspraksis.

Ole Nørgaard Madsens artikel "Kommunal informationspolitik og demokratisk kontrol" anskuer problematikken ud fra den "klassiske" informationsteoretiske sender-modtager model og konkluderer, at modtageren er den primære informationspolitiske komponent, hvis det informationspolitiske formål er demokratisk kontrol.

Elementer fra denne model eksemplificeres på "Det lokale kommunikationssystem" i Jens Chr. Birchs og Bernt Stubbe Østergårds artikel, der på normativistisk grund pointerer modsætninger mellem demokratiet som ideal og realitet og de deraf følgende konsekvenser for samfundsinformation.

Konflikt-modellen er repræsenteret i sin offentlighedsteoretiske udformning, dels i form af en almen indføring i teorien ved Frands Mortensen og Jørn Møller, dels i Anker Brink Lunds artikel "Statens informationsvirksomhed og dens politiske funktioner", der med udgangspunkt i en historisk skitse af udviklingen i Danmark søger at opstille en katalog over samfundsinformationens almene funktioner i det nuværende samfund.