

Preben Sepstrup:

Nogle kommentarer til betænkning 787-1977 om udvidet statslig information

Indtil 1967 var det offentliges informationsvirksomhed alene en følge af Lovtidendeloven fra 1870. I 1967 kom betænkningen "Statens informationsvirksomhed" (469/1967). Samme år nedsattes også et udvalg, der skulle overveje statsstøtte til dagspressen. I udvalgets betænkning "Dagspressen og samfundet" (536/1969) behandlede bl.a. spørgsmålet om statslig annoncering. Som en fortsættelse af dette udvalg nedsattes i 1970 et nyt udvalg, der skulle opstille retningslinier for det offentliges annoncering. Dette udvalgs betænkning (641/1972) førte til to cirkulærer, der indtil 1975 var udgangspunkt for statslig annoncering. I juni 1975 kom et nyt cirkulære, samtidig med at statens annonce- og reklamekontor afløstes af Statens Informationskontor.

Som sidste led i denne udvikling nedsatte regeringen i juli 1976 et 11-mandsudvalg med ombudsmanden som formand og repræsentanter for partierne i finansudvalget som medlemmer. Den væsentligste passage i udvalgets kommissorium lød:

"Inden udgangen af 1976 skal udvalget udforme forslag til retningslinier for indhold og omfang af en udvidet statslig information om bl.a. vedtagne lovforslag, bekendtgørelser, ændringer i cirkulærer m.v. af almen interesse for offentligheden. Udvalget skal have for øje, at der i informationsarbejdet for landet som helhed opnås den højeste dækningsgrad i befolkningen eller i særlige tilfælde den bedste dækning af de grupper af befolkningen, der specielt sigtes imod. Af hensyn til befolkningens muligheder for at fastholde meddelte oplysninger skal trykt orientering udgøre en væsentlig del af informationen. Mulighederne for orientering gennem radio og tv bør indgå i udvalgets arbejde".

Udvalget har nu barslet med betænkning nr. 787.<sup>1)</sup> Udover en nærmere afgrænsning af udvalgets kommissorium indeholder betænkningen en gennemgang af tidligere overvejelser vedrørende information om lovgivning, en redegørelse for informationsvirksomheden i Norge og Sverige og som det centrale: udvalgets egne over-

---

1) Udvidet statslig information om love m.v., Betænkning nr. 787, Statens Trykningskontor, København 1977, 66 s. + 64 s. bilag.

Preben Sepstrup:

Nogle kommentarer til betænkning 787-1977 om udvidet statslig information

Indtil 1967 var det offentliges informationsvirksomhed alene en følge af Lovtidendeloven fra 1870. I 1967 kom betænkningen "Statens informationsvirksomhed" (469/1967). Samme år nedsattes også et udvalg, der skulle overveje statsstøtte til dagspressen. I udvalgets betænkning "Dagspressen og samfundet" (536/1969) behandledes bl.a. spørgsmålet om statslig annoncering. Som en fortsættelse af dette udvalg nedsattes i 1970 et nyt udvalg, der skulle opstille retningslinier for det offentliges annoncering. Dette udvalgs betænkning (641/1972) førte til to cirkulærer, der indtil 1975 var udgangspunkt for statslig annoncering. I juni 1975 kom et nyt cirkulære, samtidig med at statens annonce- og reklamekontor afløstes af Statens Informationskontor.

Som sidste led i denne udvikling nedsatte regeringen i juli 1976 et 11-mandsudvalg med ombudsmanden som formand og repræsentanter for partierne i finansudvalget som medlemmer. Den væsentligste passage i udvalgets kommissorium lød:

"Inden udgangen af 1976 skal udvalget udforme forslag til retningslinier for indhold og omfang af en udvidet statslig information om bl.a. vedtagne lovforslag, bekendtgørelser, ændringer i cirkulærer m.v. af almen interesse for offentligheden. Udvalget skal have for øje, at der i informationsarbejdet for landet som helhed opnås den højeste dækningsgrad i befolkningen eller i særlige tilfælde den bedste dækning af de grupper af befolkningen, der specielt sigtes imod. Af hensyn til befolkningens muligheder for at fastholde meddelte oplysninger skal trykt orientering udgøre en væsentlig del af informationen. Mulighederne for orientering gennem radio og tv bør indgå i udvalgets arbejde".

Udvalget har nu barslet med betænkning nr. 787.<sup>1)</sup> Udover en nærmere afgrænsning af udvalgets kommissorium indeholder betænkningen en gennemgang af tidligere overvejelser vedrørende information om lovgivning, en redegørelse for informationsvirksomheden i Norge og Sverige og som det centrale: udvalgets egne over-

---

1) Udvidet statslig information om love m.v., Betænkning nr. 787, Statens Trykningskontor, København 1977, 66 s. + 64 s. bilag.

vejelser og forslag. Betænkningen har desuden et fyldigt bilagsmateriale om den nuværende aktivitet, et notat om borgernes brug af information med særligt henblik på statslig information, Danmarks Radios regler for en ny rubrik til formidling af samfundsinformation samt forskellige mediegrupperes rekommandationer af egen fortræffelighed.

Kommissoriet er fra Folketingets side begrænset til en-vejskommunikation fra myndigheder til borgere om forhold, som myndighederne har besluttet og ønsker at orientere borgerne om. Betænkningen er opmærksom på denne begrænsning og fremhæver, at den har udelukket en behandling af a) foranstaltninger til større åbenhed omkring forvaltningen, b) information om planer (udvalget anbefaler, at man snarest tager dette emne op) og c) information som alternativ til lovgivning.

Udvalget har derimod ikke været opmærksom på, at der kan tænkes alternativer til en-vejskommunikation. Betænkningen er et klart udtryk for den traditionelle opfattelse af det repræsentative demokrati. Der er tale om at tale til borgerne, ikke med dem.

#### 1. Dagbladene og statslig information

Siden 1967 har dagbladene været interesseret i, at der skulle gøres noget ved de statslige informationsproblemer. I 1974 var man blevet så interesseret, at man i Danske Dagblades Udgiverforening ansatte en direktør alene med det formål at fremme statslig information ved hjælp af annoncer i dagbladene. I forhold til staten har dagbladenes holdning - i hvert fald de stores - været præget af tre synspunkter, nemlig 1) at staten har en informationspligt i forhold til borgerne, 2) at staten bedst kan formidle borgernes rettigheder og pligter gennem annoncer i dagspressen, og 3) at man frabeder sig direkte statsstøtte.

Kritikere, der har hævdet, at dagbladene af kommercielle årsager sammenblandede fundamentale samfundsmæssige problemer (offentlig information og sikring af en differentieret pressestruktur) er blevet mødt med næsten forargede benægtelser, og der er af dagbladene blevet brugt mange midler i kampen for via statslig information at få tilført en hårdt tiltrængt omsætning uden at miste sin liberale selvrespekt ved at skulle tage mod ucamoufleret statsstøtte.

Nu er dagbladenes kamp endt med sejr. Ikke fordi betænkning nr. 787 berører problemerne omkring statsstøtte til dagspressen. Udvalget har tværtimod følt sig kaldet til eksplicit at fremhæve, at kommissoriet ikke omfatter spørgsmål vedrørende pressestøtte. Som det fremgår af nedenstående afsnit om, hvordan der skal informeres, er resultatet alligevel blevet, at dagbladene vil få en saltvandsindsprøjtning, der kan modvirke de økonomiske vanskeligheder, der dels stammer fra omkostningssiden, dels fra svigt på andre dele af annoncefronten. Annoncer i dagblade skal ifølge betænkningen være det bærende middel i den statslige information. Det vil især blive de store dagblade (med de høje annoncepriser), der vil få fordel af dette på grund af princippet om lige annoncering i alle dagblade.

Dagbladene bør være varsomme over for denne håndsækning, selv om de i første omgang nærmest har hyldet betænkningens fornuft. For det første er der i betænkningen en betydelig åbning mod at anvende andre midler end annoncer i dagblade. For det andet kan bladene blive så afhængige af en enkelt stor kunde, at det er endnu en god grund til at opgive modstanden mod statsstøtte. Et økonomisk tilskud fra det offentlige kan ikke fjernes uden betydelig offentlig debat. Annoncemidler kan derimod flyttes fra dag til dag ud fra saglige overvejelser - og med katastrofale følger for det blad, der kalkulerer med denne indtægt.

Selv om betænkningen hverken formelt eller uformelt har beskæftiget sig med pressestøtte, har den altså ikke alene banet vejen for tilførsel af øgede midler til dagspressen, men også yderligere aktualiseret spørgsmålet om en offentlig støtte som en forudsætning for ikke alene at bevare den eksisterende presse, men også for at bevare, hvad der findes af denne presses uafhængighed.

## 2. Hvorfor informere?

Som motiv for øget offentlig information peger betænkningen på a) etiske krav, b) administrative og økonomiske fordele, c) muligheden for at bidrage til større forståelse mellem myndigheder og borgere og d) muligheden for at give borgerne et bedre grundlag for "positiv eller negativ" vurdering af offentlige myndigheder.

Der lægges særlig vægt på virkningen af c) og d). Det fremhæves endog, at information bør overvejes, selv om man ikke kan regne med egentlige informative effekter. Det er en nærliggende tolkning, at udvalget i høj grad har set information som et mentalhygiejnisk og imageforbedrende middel. Når betænkningen på trods af begrænsningerne i kommissoriet stærkt anbefaler, at man overvejer information om betænkninger og lovforslag, er det da også symptomatisk, at motivet ikke er at inddrage borgerne i beslutningsprocessen, men at øge effektiviteten af informationen om beslutningen (s. 31).

Udvalgets overvejelser omkring kommissoriets begrænsninger, om årsagerne til at øge informationsmængden, og om hvad der skal informeres om, er præget af en betydelig indsigt i og forståelse af de problemer, der er knyttet til informationsvirksomhed. Desto mere uforståeligt er det, at betænkningen fastlægger, hvad der skal informeres om, før man går over til at diskutere informationsbehovene. Behandlingen af disse er i øvrigt et af betænkningens svage punkter. Bl.a. koncentrerer man sig udelukkende om behovenes kvantitative dimension. Det påpeges, at behovene bl.a. er øget på grund af den stadigt voksende regelmængde og den stadig mindre kontakt mellem beslutningstagere/myndigheder og befolkningen. Det er forståeligt ud fra udvalgets kommissorium - men af den grund ikke mindre uheldigt - at udvalget ikke er i tvivl om, at disse problemer både kan og skal løses ved hjælp af information.

Betænkningen sondrer mellem nyhedsinformation, der skal omfatte love med væsentlige umiddelbare konsekvenser og love af almen interesse, men som kun bliver aktuelle i givne situationer, opfølgende information, der skal gentage centralt lovstof og situationsinformation, der er den information, der skal gives til en borger, når en lovgivning bliver aktuel for ham/hende.

### 3. Hvordan skal der informeres?

Hovedvægten i betænkningen er lagt på omfang og midler i forbindelse med nyhedsinformation. Der sondres mellem kampagnepræget information (om love man umiddelbart skal indrette sig efter) og summarisk information, der skal omfatte love af almen interesse, men som kun bliver aktuelle i givne situationer.

Betænkningen påstår i den efterfølgende gennemgang af midlerne at have lagt vægt på den summariske information. Det er et mærkeligt valg, men resultatet var i øvrigt næppe kommet til at se anderledes ud, selv om man ikke havde foretaget denne prioritering.

Idealet omkring love af almen interesse, men hvis virkning kun indtræffer i konkrete situationer, ses som den situation, hvor alle ved alt. Udvalget er klar over, at det er et urealistisk mål og sætter som målsætning at bibringe befolkningen en viden om, at noget er sket. Det skal opfylde de målsætninger, der er benævnt c) og d) ovenfor.

Gennemgangen af midler starter med en formel erkendelse af annonceringens begrænsede effekt. Erkendelsen er formel, fordi den ikke slår igennem i de konkrete anbefalinger udover en ganske rigtig konstatering af, at annonceringen skal ses i et samspil med andre muligheder.

Det anbefales generelt at annoncere i dagblade, idet princippet om lige annoncering i alle dagblade understreges. Motivet er, at ingen bør unddrages statslig information på grund af sit avisvalg. Da hovedvægten i anbefalingerne klart lægges på annoncering i dagblade, peger det på en kraftig forglemmelse i forbindelse med de 10% af borgerne, der ikke læser aviser.

Som hovedregel skal der ikke annonceres i distriktsblade, men udvalget opfordrer til forsøgsvis annoncering i særlige tilfælde, og der peges på, at distriktsbladene er velegnede til supplerende annoncering i kommunalt regi. Argumentet mod distriktsbladene er først og fremmest af omkostningsmæssig karakter.

Ugeblade behandles både inkonsistent og uklart. Det er formodentlig resultatet af en generel uvilje kombineret med en forståelse af ugebladenes potentielle velegnethed. Udvalget konkluderer, at der er rimelig grund til i forbindelse med større kampagner - i hvert fald forsøgsvis - at bruge ugeblade.

I radioen vil blive indført "spots" og i tv oprettes et magasin "OBS", der under programdirektørens ansvar vil bringe samfundsrelevant stof, der for lovstoffets vedkommende formidles og betales af Statens Informationskontor (hvis de nødvendige midler bevilges).

Endelig anbefales det at anvende pjecer i forbindelse med

mere komplekse love. Udvalget kan ikke anbefale generelle husstandsomdelinger. Som hovedregel skal der i annoncer henvises til pjecernes eksistens. I undtagelsestilfælde skal pjecer uddeles til særligt relevante grupper. Blandt andet i forbindelse med uddelingen af pjecer anbefales det stærkt at overveje at anvende bibliotekerne.

Betænkningen indeholder også afsnit om forslagernes bevilingsmæssige konsekvenser (40-50 mill. kr.) og om, hvordan den statslige informationsvirksomhed skal organiseres. I det sidste afsnit er det givetvis forudsat, at der skal anvendes kommercielle reklamebureauer. Det medfører en betydelig risiko for, at staten bliver "markedsført" og forholdet mellem borgere og myndigheder betragtet som et produkt, der skal sælges. Forholdet diskuteres overhovedet ikke, og som følge heraf kommer man heller ikke ind på, hvordan man skal vælge de bureauer, der skal løse de forskellige opgaver. Der er ingen tvivl om, at bureauerne vil udfolde store anstrengelser for at få del i pengene, der både for bureauer og medier vil komme som sendt fra himmelen i en tid, hvor den kommercielle mærkevareannoncering er vigende.

#### 4. Informationssvage grupper

Betænkningen tager problemet om de såkaldt informationsvage grupper op. Der er tale om en udmærket forståelse af begrebet informationssvag, således som det er udviklet i den traditionelle kommunikationsforskning. Man kan heller ikke forvente, at forståelsen skulle strække sig længere, dels på grund af udvalgets sammensætning, men også fordi det er begrænset, hvor langt den mere kritiske kommunikationsforskning er kommet med begrebet.

I forhold til den traditionelle opfattelse begår udvalget den fejltagelse at mene, at problemet ikke er så stort i forhold til almen nyhedsinformation (s. 44), men man kommer dog frem til rigtigheden og nødvendigheden af specielt informationssvage grupper. Det er derfor ganske frustrerende, at udvalget afviser en sådan fremgangsmåde af principielle årsager, nemlig det princip at ingen bør diskrimineres i informationsmæssig henseende på grund af deres medievalg. Udvalget har altså ikke indset, at diskrimination er en nødvendig forudsætning for den tilstræbte lighed. I forbindel-

se med pjecer peges dog på, at en sådan diskrimination kan finde sted, men man må alvorligt frygte, at en sådan indsats vil få for lidt plads i forhold til den generelle annoncering, der er noget lettere at håndhæve.

Det er ovenfor nævnt, at betænkningen ud fra flere synspunkter indeholder en god traditionel behandling af de problemer, der er knyttet til at nå såkaldt informationssvage grupper, men ud fra det synspunkt, at dette problem er det helt centrale, når en statslig informationspolitik skal tilrettelægges, kan behandlingen af informationskløftproblematikken og de informationssvage grupper også betragtes som et svagt punkt i betænkningen.

Når analysen af problemet ikke er blevet stærkere end den er, skyldes det formodentlig den overfladiske behandling af informationsbehovene og af betingelserne i det hele taget for at borgerne vil deltage i en kommunikationsproces med stat og myndigheder. Disse betingelser kan ganske kort formuleres på den måde, at det er en første nødvendig betingelse, at borgeren oplever det emne, der kommunikeres om, som relevant, og at en anden nødvendig betingelse er, at der eksisterer et informationsbehov i forhold til det pågældende emne. Om der findes et informationsbehov eller ej, bestemmes af to elementer, nemlig borgernes faktiske viden om emnet og den viden, som borgeren mener er nødvendig for at kunne danne sig en mening/beslutte sig/gennemføre en handling.

Selv ud fra denne ekstremt forenklede fremstilling<sup>2)</sup> er det muligt at nå længere i forhold til informationskløftproblematikken, end betænkningen gør det. For det første medfører den første nødvendige betingelse (relevans), at det seriøst må overvejes, om det nu er så indlysende rigtigt, som det normalt antages, at der findes en informationskløft, og at folk på den ene side af denne kløft er informationssvage. Det må overvejes, om ikke de såkaldt informationssvage kun er svage på nogle ganske bestemte

---

2) Fremstillingen er en smule uddybet i betænkningens bilag 6 (Om borgernes forbrug af information med særligt henblik på statslig information af Preben Sepstrup), der også rummer hovedtrækene af de efterfølgende ræsonnementer. En grundig gennemgang af den bagvedliggende teori findes i Preben Sepstrup, Forbrug af massekommunikation, Institut for Presseforskning 1976.



præmisser om, hvad der er relevante mål og midler, nemlig det eksisterende samfundssystem og dets magthaveres præmisser.

For det andet viser de nødvendige betingelser, at en øgning af informationsudbuddet (som betænkningen lægger op til) ikke ændrer noget, hvis informationskløften faktisk er betinget af, hvilke emner folk oplever som relevante og af forholdet mellem det, folk ved og mener at vide om disse emner. I det omfang informationskløften er betinget af manglende opfyldelse af de nødvendige betingelser, kan den kun overvindes ved at ændre samfundet, så folks erfaringer og dermed relevansopfattelse ændres. Det er også principielt muligt at overvinde informationskløften ved at ændre borgernes opfattelse af deres faktiske og nødvendige viden ved hjælp af information, men netop selve informationskløftfænomenet stiller sig hindrende i vejen for dette.

Det er naturligvis også muligt, at informationskløftfænomenet ikke er knyttet til de nødvendige, men derimod til de tilstrækkelige betingelser, hvilket groft sagt vil sige, at problemerne er knyttede til at få fat i og bearbejde informationen.<sup>3)</sup> I så tilfælde er informationskløften kun et teknisk fænomen, der forholdsvis let kan overvindes. Betænkningen om statslig information synes delvis at have denne holdning.

Den primære konklusion på en nærmere analyse vil imidlertid være, at størsteparten af den forskel, der er på folks viden og på deres forbrug af information, er betinget af deres erfaring og relevansopfattelse og dermed har en materiel årsag, som kun kan fjernes gennem ændringer af grundlæggende samfundsstrukturer. En analyse som den her skitserede ville derfor næppe have tiltrukket et flertal i udvalget bag betænkningen om statslig information.

##### 5. Informationens udformning

Betænkningen fastslår to principper for den statslige informations udformning, idet det understreges, at der skal tages udgangspunkt i modtagernes problemoplevelse, samt at der skal være tale om en objektiv og neutral udformning, hvilket udlægges så-

---

3) En teori om, hvilke faktorer der bestemmer disse forhold, findes i den i fodnote 2 omtalte publikation fra Institut for Presseforskning.

dan, at informationen ikke må virke som reklame for nogen retsforskrift, myndighed eller politisk parti.

Det fremhæves yderligere, at informationen skal skabe lige muligheder for positiv og negativ vurdering af lovforslag og myndigheder. Når det skal vurderes, om statslig information overhovedet er noget ønskeligt, er det et afgørende forhold, om denne forskrift kan overholdes. Det er rosværdigt, at betænkningen formulerer sig så klart på dette punkt, men mange - herunder anmelderen - vil formodentlig i lyset af den hidtidige praksis se det, før de tror det.

En mere fundamental indvending end en henvisning til den hidtidige praksis er, at betænkningens anbefalinger kan ses som principielt meningsløse. Det er nok muligt at forestille sig en i traditionel forstand objektiv løsning, men uanset evnerne og kræfterne hos formidlerne af den offentlige information, kan man ikke forestille sig, at staten og/eller et parlamentarisk flertal vil formidle information, der giver anledning til en kritisk vurdering, hvis da ikke modtagerne har en kritisk holdning i forvejen.

Det indgår i den statslige informations natur, at den virker bevarende i forhold til det eksisterende samfundssystem og som hovedregel til fordel for det rådende flertal inden for dette system. Er man tilhænger af det rådende system, skulle en opslutning om statslig information være stort set problemfri. Er man mere eller mindre modstander af de rådende samfundsforhold, opstår det traditionelle problem med, at den ene hånd vil forandre systemet, medens den anden vil hjælpe dets svage individer. Og det kan statslig information faktisk gøre. - Kun hvis man ingen ting har til overs for de enkelte individer, kan man totalt slå hånden af statslig information. Sådan som Fremskridtspartiet har gjort det i en mindretalsudtalelse.

Betænkningen om udvidet statslig information er et grundigt og sagligt velfunderet arbejde. Udvalget har haft et klart blik for de snævre rammer, men har haft at arbejde indenfor og har klart udtrykt de krav, der må opfyldes, for at statslig information er et acceptabelt fænomen i den borgerlige offentlighed. Det er nu op til folketinget, om man ønsker at fremme funktionsdueligheden af det rådende samfundssystem.