

Nr 56

**Kungl. Maj:ts proposition angående förbättrad samhällsinformation;
given Stockholms slott den 12 mars 1971.**

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

G. E. STRÄNG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram vissa förslag för att förbättra samhällsinformationen.

Sålunda föreslås ett särskilt anslag på 15 milj. kr. som skall användas i huvudsak för vidgad samhällsinformation.

Vidare föreslås en särskild nämnd för samhällsinformation. Nämnden skall verka för bl. a. samordning av sådan samhällsinformation som behövs för att täcka individens samlade informationsbehov. Nämnden skall också verka för att samhällets resurser för informationsverksamhet utnyttjas mera rationellt.

För att alla berörda medborgare skall nås av information om grundläggande rättigheter och skyldigheter föreslås att statliga myndigheter, i den mån de väljer dagspressannonsering som ett medel för att nå alla medborgare, skall införa annonser av i regel samma innehåll och format i samtliga dagstidningar. Riktat sig informationen till befolkningen i ett visst geografiskt område, skall motsvarande gälla annonseringen i den regionala dagspressen.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 12 mars 1971.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASP-LING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LID-BOM, CARLSSON.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *förbättrad samhällsinformation* och anför.

I prop. 1971: 1 (bil. 9 s. 100) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till Kostnader för viss statlig annonsering för budgetåret 1971/72 beräkna ett förslagsanslag av 10 milj. kr. Vid min anmälan av förevarande anslag förklarade jag att jag avsåg att senare föreslå vissa åtgärder för att förbättra samhällsinformationen. Jag anhåller att nu få ta upp dessa frågor.

Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 25 maj 1967 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet sakkunniga för att utreda frågan om vidgad samhällsinformation m. m. De sakkunniga,¹ vilka antog namnet Informationsutredningen, har den 23 oktober 1969 avlämnat betänkandet (SOU 1969: 48) Vidgad samhällsinformation.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, lagberedningen, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), totalförsvarets upplysningsnämnd, socialstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, riksförsäkringsverket, postverket, statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk, statskontoret, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, statens personalutbildningsnämnd, universitetskanslersämbetet — med bifogande av yttrande av rektorsämbetena i Uppsala, Lund, Göteborg, Stockholm och Umeå —, skol-

¹ Landshövdingen Per Eckerberg, ordförande, direktören Erik Braunerhielm, statssekreteraren Bengt Dennis, kanslirådet Åke Fors, kanslirådet Manfred Nilsson, riksdagsledamoten Olle Svensson och förste forskningssekreteraren Ursula Wallberg.

överstyrelsen, lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, statens invandrarverk, statens planverk, statens vattenfallsverk, statens handikappråd — med bifogande av yttrande av De blindas förening —, statens råd för samhällsforskning, statens lantbruksinformation, statens konsumentråd, länsstyrelserna i Malmöhus, Värmlands — med bifogande av yttrande av drätselkammaren i Karlstad, länsnykterhetsnämnden i Värmlands län, Värmlands läns landstings förvaltningsutskott och Handikapporganisationernas centralkommitté i Värmland —, Västmanlands och Älvsborgs län, utredningen om författningspublicering, 1969 års radioutredning, AB Allmänna Förlaget (ALLF), Sveriges Radio AB, Statsföretag AB, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Försäkringskasseförbundet, Kooperativa förbundet (KF), Stockholms handelskammare, Svenska annonsörers förening, Svenska företagens riksförbund, Svenska journalistförbundet, Svenska reklambyrå förbundet, Svenska tidningsutgivareföreningen (TU), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges arbetsledareförbund (SALF), Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges marknadsförbund, Sveriges public relations förening, Tidningarnas Telegrambyrå (TT) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Vidare har yttrande inkommit från Svenska utbildningsförlaget Liber AB och Föreningen Svensk fackpress.

Informationsutredningen

Utredningens grundsyn på samhällsinformationen

Inledande synpunkter

Utredningen anger två huvuduppgifter för samhällsinformationen, nämligen dels att göra medborgarna medvetna om sina rättigheter och skyldigheter, dels att möjliggöra för medborgarna att hävda sina idéer och intressen i den demokratiska processen och därmed påverka samhällsutvecklingen.

Behovet av information om rättigheter och skyldigheter påverkas av bl. a. den offentliga sektorns tillväxt. Samhällsorganen har vidgat sina insatser inom traditionella områden samtidigt som samhället har engagerat sig i en rad nya frågor. Den offentliga verksamheten har också blivit allt mera servicebetonad, dvs. den har inriktats på att ge medborgarna hjälp, råd och andra tjänster. Detta har ställt ökade krav på samhällsinformationen som enligt utredningen inte alltid har uppfyllts.

En annan faktor av betydelse för behovet av information är den snabba föränderligheten i samhället. Det allmännas insatser måste snabbt och smidigt anpassas till nya lägen och nya målsättningar. In-

formationen bör sättas in samtidigt med att, eller helst innan, nya samhällsgrupperna kommer till stånd. Det har enligt utredningen hänt att regering och riksdag genom lagstiftning lagt nya skyldigheter på medborgarna utan att sörja för information om konsekvenserna av lagen. Det har kanske inte ens funnits någon myndighet som varit behörig att lämna sådan upplysning — det administrerande organet kan ha inrättats först vid den tidpunkt då lagen trätt i kraft. De berörda medborgarna har därför inte informerats förrän en tid efter lagens ikraftträdande.

Förutsättningarna för samhällsinformationen har förändrats på grund av befolkningskoncentrationen till tätorterna. Möjligheterna att nå allmänheten i storstäderna och i glesbygderna blir olika, behovet av information utvecklas också olika. Masskommunikation har blivit viktigare än personlig kontakt. Förutsättningarna för samhällsinformation har vidare påverkats av den administrativa rationaliseringen och data-tekniken. Denna har bl. a. lett till att man kunnat finna former som har minskat informationsbehovet. Överföring av t. ex. bidrag i olika syften kan sålunda automatiseras, dvs. ske utan särskild ansökan från de förmånsberättigade. Också schabloniseringar av bestämmelser beträffande såväl rättigheter som skyldigheter minskar behovet av informationsåtgärder.

Beträffande den information som krävs för att medborgaren skall kunna fungera i den demokratiska processen gäller att den måste förmedla kunskap om hur samhällets olika funktioner och institutioner verkar och samverkar. Endast genom kunskap om hur han kan påverka samhällsutvecklingen och utöva sin medbestämmanderätt kan medborgaren förväntas hävda sina idéer och intressen på det sätt som demokratin kräver. I detta sammanhang har skolan en grundläggande betydelse. Det överordnade målet för samhällets utbildningsverksamhet har under senare år förändrats i ett i detta sammanhang viktigt avseende. I stället för att främst lära ut fakta är man nu mera inriktad på att öka elevernas förmåga att samla, kritiskt bearbeta och sammanställa information. Detta är en långtgående ambition som kan förväntas få stor betydelse för medborgarens förutsättningar att spela en aktiv roll i den demokratiska processen.

I den debatt om lösningar av samhällsfrågor som ständigt försiggår i en demokrati spelar de politiska partierna och organisationsväsendet den avgörande rollen. Givetvis är arbetet på samhällets omdaning och den fortlöpande politiska debatten av grundläggande betydelse för samhällsinformationen i dess vidaste bemärkelse. Utredningen påpekar att partierna och organisationerna blivit massrörelser, till vilka en stor del av medborgarna är knutna som aktiva medlemmar. Bland sina medlemmar bedriver partierna också, ofta i samarbete med folkligt förankrade bildningsorganisationer, en omfattande studieverksamhet i samhällsfrågor.

I detta sammanhang understryker utredningen också den roll som dagspress, fackpress, radio och TV har, inte minst genom rapportering från olika verksamhetsfält i samhället.

Utredningen har med hänvisning till sina direktiv avgränsat sitt uppdrag till att gälla information som är en följd av statsmakternas, landstingens och kommunernas beslut. Myndigheterna kan inte utöver sina instruktioner tilldelas någon aktiv roll som opinionsbildare i sin informationsverksamhet, som alltså huvudsakligen kommer att omfatta information om rättigheter och skyldigheter.

Samhällsinformationens uppgifter kan emellertid inte inskränkas till att gälla enbart förmedling av "neutrala" kunskaper om rättigheter och skyldigheter. Syftet måste ofta vara att genom kunskapsförmedling förändra eller förstärka medborgarnas egna värderingar och beteenden. Exempel härpå är förebyggande åtgärder mot narkotikamissbruk eller mot balansproblem på arbetsmarknaden.

Med hänsyn till att ett enormt informationsutbud utgör en belastning för den enskilde medborgaren framhåller utredningen att strävan bör vara att minimera behovet av löpande informationsåtgärder genom att beakta informationsbehovet på ett tidigt stadium i det löpande reformarbetet. Informationsproblem kan ofta lösas antingen genom särskilda informationsåtgärder, vilket medför vissa kostnader som bör ses som en del av kostnaden för reformen, eller genom en ökad grad av "automatisering", vilket också kan leda till ökade kostnader. Vid denna avvägning bör önskemålet om att begränsa informationsbehovet medföra att "automatiska" lösningar eftersträvas.

Utredningen pekar härvidlag på de möjligheter som öppnats genom nya metoder och hjälpmedel för insamling och bearbetning av data.

Myndigheternas kontaktåtgärder

Varje myndighet som svarar för någon typ av service till allmänheten står nödvändigtvis i kontakt med denna allmänhet. Med allmänhet förstås då inte enbart fysiska personer utan även företag, organisationer, utbildningsanstalter etc.

Denna kontakt kan vara personlig, t. ex. vid telefonsamtal, brevväxling eller direkt sammanträffande.

När det gäller kontakt med en större grupp människor måste man tillgripa kontaktformer av mera indirekt natur, dvs. information distribuerad via press, radio, TV, masskorsband, affischering, film, utställningar m. m.

Vid val av kontaktform, eller avvägning mellan olika kombinationer, bör enligt utredningen bl. a. beaktas att personlig kontakt i allmänhet kräver en större insats av tid och andra uppoffringar såväl för den enskilde som för myndigheten. Andra faktorer som bör beaktas är t. ex. arten av upplysningar som skall förmedlas, antalet mottagare, deras

kunskaper, utbildning, erfarenheter, mediavanor och geografiska spridning.

Ju mera allmängiltiga och okomplicerade upplysningarna är och ju fler mottagare som skall nås av informationen desto bättre lämpar sig den indirekta kontaktformen. Om myndigheten väljer den personliga kontaktformen spelar tjänstemännens personliga kompetens en väsentlig roll. För att svara på en fråga krävs ofta stor kunskap och överblick över hela verksamhetsområdet.

Den personliga kontakten är därför ofta en dyr kontaktform utan att för den skull alltid vara överlägsen andra former. Utredningen påpekar att myndigheterna kraftigt prioriterat personlig kontakt — uppenbarligen mera på grund av tradition än på grund av systematiska överväganden. Samhällsutvecklingen har gjort sådana traditionella kontaktformer föråldrade i många sammanhang.

En mera systematisk bedömning av informationsfrågorna bör kunna leda till uppenbara rationaliseringsvinster. Den indirekta kontaktformen kan t. ex. utnyttjas för att utjämna säsongvariationer i arbetsbelastningen som annars komplicerar personaldimensioneringen. Mängden information kan då nämligen varieras kanske kraftigt inom ramen för en fast personaluppsättning.

Under senare år har man allt starkare betonat, att myndigheternas verksamhet måste vara konsumentinriktad, dvs. anpassad till allmänhetens behov och önskemål. För att åstadkomma detta måste beslut och åtgärder kunna grundas på ett fortlöpande och ömsesidigt utbyte av information mellan medborgarna och de offentliga organen. Väsentligt i sammanhanget är också att den enskilde skall kunna efterfråga information, dvs. själv kunna bestämma tidpunkten för att erhålla upplysningar. Myndigheterna måste därför, som ett led i det normala informationsarbetet, vara beredda att besvara allmänhetens frågor. Denna beredskap kan i många fall bestå i att hålla standardbrev, broschyrer etc. tillgängliga.

Ofta är det emellertid svårt för den enskilde att veta eller få reda på, vilken myndighet som är behörig i ett visst ärende. På senare tid har man därför diskuterat olika uppslag rörande lokala informationscentraller eller central telefonservice för förfrågningar från allmänheten. Internationell erfarenhet, liksom också erfarenheterna från den år 1968 på försök inrättade telefonservicen "Fröken Landsting" i Stockholms läns landsting, tyder enligt utredningen på att behov av sådan service föreligger. Utredningen uttalar därför förhoppningen, att idén måtte prövas i olika former på flera ställen i landet. Det påpekas att allmänheten inte alltid kan skilja på ärenden som handläggs av staten, kommuner resp. landstingen, varför det kunde vara motiverat med en samordnad verksamhet, kanske integrerad i en eventuell framtida regional och lokal konsumentverksamhet.

Ambitionsnivå för olika typer av samhällsinformation

Utredningen skiljer mellan två slag av samhällsinformation, nämligen dels sådan som på ett avgörande sätt berör den enskilde medborgaren, dels sådan som för den enskilde är av mindre betydelse men där samhällets intresse av att uppnå en viss effekt genom information är stort.

Det första slaget av samhällsinformation avser information om rättigheter och skyldigheter samt om beslut och samhällsåtgärder i övrigt som varje berörd medborgare bör känna till. Som exempel på sådan information nämns information om sociala förmåner, rätt att delta i allmänna val och skyldighet att avge deklaration. För denna typ av information anser utredningen att kravet på samhället skall ställas högt och principen bör vara att alla berörda medborgare skall ges likvärdig information.

Det andra slaget av samhällsinformation avser sådana fall då den enskilde inte riskerar att gå miste om någon förmån eller kunskap om någon lagfäst skyldighet. Dessa fall kan i stället gälla risker för samhället att inte kunna genomföra vissa åtgärder utan effektiv medverkan från medborgarnas sida. Den typ av information som här avses kan t. ex. syfta till att tillfälligt nedbringa trafikintensiteten på en viss vägsträcka eller åstadkomma en temporär minskning av vattenförbrukningen.

För sistnämnda slag av samhällsinformation är det inte nödvändigt att ställa kravet på likvärdig information till alla. Avgörande är om den av samhället önskade effekten uppnås.

I fråga om den samhällsinformation som omfattas av kravet på likvärdig information gäller att kontaktåtgärderna måste differentieras med avseende på utformning, kanaler och frekvens. Endast härigenom kan medborgare med olika beteckande-, erfarenhets-, kunskaps- och utbildningsmässiga förutsättningar få ett likvärdigt utbyte av myndigheternas kontaktåtgärder.

Utredningen framhåller att myndigheterna inte okritiskt bör tillämpa de principer som gäller för reklamens val av media. För detta val gäller lönsamhetsavvägningar av en art som inte är relevant i offentlig, allmännyttig verksamhet. I reklamsammanhang har man endast anledning att påta sig kontaktkostnader per individ i förhållande till det förväntade värdet av att tänkbara konsumenter nås med information.

Atskilliga människor som bör få del av samhällsinformation har sådana massmediavanor att de inte kan nås till låga kontaktkostnader per individ. Människor i glesbygd läser t. ex. ofta bara en tidning med tät spridning men liten totalupplaga. Många kan också genom utbildningshandikapp eller andra omständigheter ha svårare att tillgodogöra sig informationen. Dessa människor kan ofta vara i särskilt stort behov av det samhällsstöd som informationen gäller. Utredningen framhåller att kontaktåtgärder som riktas till dessa människor givetvis måste tillåtas

kosta mer än vad som är fallet för den genomsnittlige medborgaren. Principen bör vara att myndigheterna ger samma likvärdiga information även till människor som av kostnadsmässiga eller mediatekniska skäl är svårtillgängliga.

Utredningen understryker att detta är ett principiellt krav. I praktisk tillämpning tvingas man av tekniska och ekonomiska skäl att göra avsteg härifrån. Myndigheterna måste i varje enskilt fall avgöra hur långt kravet på likvärdig information bör drivas.

I den mån myndigheterna väljer dagspressannonsering som ett led i en systematiskt planerad informationsåtgärd avsedd att nå alla medborgare, bör man enligt utredningens mening annonsera i samtliga dagstidningar med i regel likformiga budskap. Regeln får motsvarande tillämpning regionalt då annonseringen avser befolkningen i ett visst geografiskt område. Med likformigt budskap menas att budskapet skall ha samma innehåll och form i samtliga dagstidningar. Huruvida samma format (storlek) skall användas bör avgöras med ledning av undersökningar beträffande mottagarnas observation och kunskapshämtning i förhållande till respektive annonsformat i skilda tidningar. På grund av nuvarande brister i beslutsunderlaget bör en formatdifferentiering tillämpas restriktivt.

Vid bedömningen av denna fråga har utredningen uteslutande utgått från den enskildes rätt till likvärdig information om rättigheter och skyldigheter samt om övriga sådana beslut och samhällsåtgärder som berör denne. Utredningen har inte anlagt pressekonomiska synpunkter på frågan. En konsekvens av principen är likväl att också mindre tidningar och s. k. andratidningar blir delaktiga av myndigheternas annonsering.

Informationen i planeringsprocessen

Myndigheterna är i allmänhet ålagda flera uppgifter med olika mål och ambitionsnivå. För varje uppgift utarbetar myndigheten någon form av arbetsprogram eller plan som utvisar vilka åtgärder som skall vidtas och hur dessa åtgärder skall samverka. Arbetsplaneringen bör omfatta beräkningar av åtgärdernas effekter och kostnader. Kontaktåtgärder behövs i allmänhet som en komplettering till andra åtgärder, men kan också ofta ersätta andra åtgärder. De skall dock alltid samspela med övriga åtgärder för att på effektivaste vis uppnå givna mål. Utredningen framhåller att kontaktverksamheten därför bör planeras och budgeteras samordnat med de övriga åtgärderna.

Åtgärden att informera allmänheten och kostnaden för detta måste avvägas mot andra målinriktade åtgärder inom varje verksamhet. Det framstår alltså som skäligen ointressant att ställa informationsåtgärder inom olika program mot varandra i budget- och planeringssammanhang. Med hänsyn härtill finner utredningen att det inte går att göra

några normativa uttalanden om kostnaden för samhällsinformation i framtiden utan att ta ställning till den totala verksamheten inom myndigheterna.

Målformulering och effektmätning

Myndigheternas kontaktverksamhet skall förmedla kunskaper och därigenom ge sakligt underlag för den enskildes beteende. Utredningen framhåller att det är nödvändigt att kommunikationsmål anges som reaktionsmål, dvs. som mottagarnas åsyftade reaktioner till följd av den överförda informationen. Dessa reaktioner skall givetvis stå i samklang med det överordnade målet som gäller för ifrågavarande program.

Målet för en viss kontaktåtgärd bör alltså om möjligt anges i kvantitativa eller kvalitativa mått på förändringsinriktning och förändringsgrad rörande beteendet hos viss del av allmänheten. Även tidpunkten för den åsyftade beteendeförändringen måste anges. Målformuleringar bör dokumenteras skriftligt.

Som redan nämnts anser utredningen inte att samhälleliga organ utslutande kan bygga på erfarenheterna från näringslivets kontaktverksamhet. Samhällets organ måste därför själva experimentera sig fram till effektiva informationsvägar. Utredningen anser därför att det måste skapas resurser för bedömning av massmediernas roll och värden i myndigheternas kontaktverksamhet i långt större utsträckning än som hittills skett. Sådana resurser bör direkt anknytas till myndigheternas löpande kontaktverksamhet genom att man systematiskt mäter och utvärderar effekterna av de kontaktåtgärder som vidtas. Serier av mätningar beträffande effektskillnader i allmänhetens informationsobservation, medvetenhet, kunskaper och värderingar vid användande av olika media-kanaler och olika utformningar av budskap bör ge en erfarenhetsmassa som väsentligt förbättrar möjligheterna att till rimlig kostnad ge medborgarna likvärdig information. Vidare anser utredningen att samhället bör satsa på generös differentiering av kontaktåtgärdernas utformning, kanaler och frekvens så länge man saknar mycket av den kunskap som möjliggör mer nyanserade avvägningar av resurser för kontaktverksamhet.

Utredningens förslag

Statligt konsultorgan för rådgivning i informationsfrågor

Utredningen föreslår att ett centralt statligt organ för rådgivning i informationsfrågor till myndigheterna inrättas.

För att en myndighet skall kunna handlägga sin kontaktverksamhet på ett systematiskt och effektivt sätt krävs att ett flertal experter engageras i verksamheten. Sådant personal kan inte kontinuerligt och till

full kapacitet utnyttjas av en enskild myndighet. Myndigheterna anlitar därför utomstående konsulter. En tämligen fyllig redogörelse för annonsbyråmarknaden och dess funktionssätt lämnas av utredningen. I anslutning härtil anförts vissa kritiska synpunkter på reklambyråbranschen med avseende på dess möjligheter att tillgodose myndigheternas behov av service. Denna kritik består bl. a. i att reklambyråbranschen och olika mediaföretag inte i någon högre grad engagerat sig i att förbättra sitt beslutsunderlag och informationsföretagens verksamhet bygger enligt utredningen alltjämt i hög utsträckning på intuition i stället för på dokumentation. Det framhålls att samhället måste ta egna initiativ för att säkerställa att riktigt beslutsunderlag tas fram.

Tidigare framförda uppslag att inrätta en statlig reklambyrå avvisas dock. I stället bör myndigheterna kunna välja bland hela marknadens utbud av konsulttjänster.

Utbytet av de privata konsulternas rådgivning skulle emellertid enligt utredningen kunna vara större än det nu är. Orsaken till förekommande brister återfinns i inte ringa utsträckning på kundsidan. Ett centralt rådgivningsorgan skulle därför kunna hjälpa myndigheterna att bli rationella köpare av tjänster från den fria marknadens informationskonsulter.

Utredningen föreslår att det centrala rådgivningsorganet får formen av ett bolag, direkt underställt ett statsdepartement. Staten skall från början vara ensam aktieägare, men kommuner och landsting bör senare beredas möjlighet att genom sina förbund bli ägare till högst hälften av aktierna.

Friheten att köpa kreativa tjänster från vidaste möjliga marknad sammanhänger med förmågan att kunna överblicka utbudet och samordna olika kreativa tjänster till homogena kontaktåtgärder. Enligt utredningens mening bör upphandlings- och samordningsuppgifter utgöra den ena delen av bolagets service till myndigheterna. Den andra delen bör utgöras av rådgivning till verksledningar och befattningshavare i övrigt med centrala planeringsuppgifter. Denna rådgivning bör syfta till att få kontaktverksamheten integrerad i de överordnade verksamhetsprogrammen redan på planeringsstadiet.

De upphandlingstjänster som utredningen tänker sig att bolaget skall erbjuda myndigheterna omfattar bistånd vid upphandling av kreativa konsulttjänster, produktion av informationsmaterial, undersöknings-tjänster (förprövningar och effektmätningar) och även mediautrymme. Bolagets medverkan bör omfatta planläggning, produktion, genomförande och uppföljning av informationsprojekt. Om bolaget samordnar all extern medverkan i myndigheternas informationsprojekt bör myndigheterna kunna avlastas administrativt, samtidigt som bolagets specialkunskaper i informationstekniska frågor bör kunna leda till en bättre kommunikationseffekt.

En önskan hos myndigheterna att omsätta begränsade informationsanslag i största möjliga volym informationsmaterial har enligt utredningen inneburit att myndigheterna i alltför liten grad utnyttjar förprovingar och effektmätningar som medel att öka precisionen i kontaktverksamheten. Bolaget bör här kunna fungera som samordnande instans. Dels skulle kostnaderna för undersökningsinsatser härigenom kunna slås ut på flera kontaktåtgärder genom att t. ex. en intervjuundersökning innehåller frågor beträffande flera områden, dels skulle bolaget löpande registrera kunskaper, värderingar och handlingsmönster som underlag för kontaktverksamheten. Även uppföljningsverksamheten skall enligt utredningen genomföras av utomstående organ. Bolagets insatser inskränker sig alltså till samordning, planering och upphandling.

Bolaget bör också kunna påverka forsknings- och utvecklingsarbetet inom masskommunikationsområdet genom att följa utvecklingen på området, bekantgöra resultaten av detta arbete och ta initiativ till fortsatta forsknings- och utvecklingsinsatser.

Det är en styrka att bolaget är direkt engagerat i praktisk kontaktverksamhet. Bolaget skall förmedla forsknings- och utvecklingsrön till den praktiska verksamheten och återföra erfarenheter därifrån till utvecklingsarbetet. Därigenom kan enligt utredningen skapas en koppling mellan teori och praktik som tidigare saknats i myndigheternas kontaktverksamhet.

Slutligen skulle bolaget enligt utredningen kunna fylla en väsentlig uppgift genom att främja samordning av samhällets olika informationsinsatser. En individ är ofta i behov av en kombination av samhällsåtgärder som handläggs av olika myndigheter. Den stelhet som är resultatet av gränsdragningar i förvaltningen motverkas emellertid av olika former för samverkan mellan myndigheter. Rätt handlagd kan samhällsinformationen vara ett instrument och ett uttryck för den helhetsyn som utgår från individens samlade behov.

De fördelar som ligger i samlad upphandling genom bolaget anser utredningen vara så uppenbara, att något obligatorium för myndigheterna att utnyttja bolaget beträffande upphandling av mediautrymme, produktion av informationsmaterial och kreativa tjänster inte torde vara nödvändigt. Vad gäller upphandling av undersökningstjänster är saken enligt utredningens uppfattning ett annat. Här krävs en kraftig utvidgning av verksamheten. Resultatet bör bli bättre, samtidigt som kostnaderna kan begränsas, om denna verksamhet hålls ihop och samordnas centralt. Utredningen finner det därför nödvändigt att myndigheterna åläggs att anlita bolaget för upphandling av tjänster i anslutning till förprovingar, effektmätningar och liknande undersökningar.

Utredningen behandlar företrädesvis myndigheternas behov av ökad informationsrådgivning och framhåller att bolaget under de första åren

måste ge företrädare åt myndigheternas behov av service. Bolaget bör emellertid i princip ha rätt att fritt få söka sina kunder inom alla sektorer. Konsultbolagets service skall enligt utredningen vara avgiftsbelagd. Prispolitiken skall vara sådan att samtliga kostnader täcks av intäkter i rörelsen. Till rörelsens kostnader räknas då också kostnader för utvecklingsarbete som inte kan hänföras till viss myndighet eller till ett avgränsat uppdrag, kostnader för personalens vidareutbildning samt kapitalkostnader, innefattande skälig avkastning på insatt kapital.

Vidgade medel för kontaktverksamheten

Utredningen finner det omöjligt för myndigheterna att med nuvarande anslag i rimlig utsträckning kunna tillgodose kravet på samhällsinformation till medborgarna. Den diskriminering i informationshänseende av vissa medborgarkategorier som förekommit beror till stor del på otillräckliga medel.

Utredningen anser vidare att den eftersträlvade systematiseringen och effektiviseringen av kontaktverksamheten ges bättre förutsättningar vid en utökning av verksamheten. En integrerad syn på informationsfrågorna bör också leda till rationaliseringar genom att samhället kan informera i stället för att vidta andra åtgärder. Som ett exempel på att ett sådant alternativtänkande kan vara samhällsekonomiskt lönsamt nämner utredningen hälso- och sjukvårdsområdet. Intensiv information om viktiga hälso- och kostvanor skulle minska behovet av betydligt mera kostnadskrävande sjukvård.

Utredningen konstaterar att myndigheterna inte i någon högre grad har begärt medel för vidgad kontaktverksamhet i sina anslagsframställningar för budgetåret 1970/71 trots att företrädare för utredningen gått igenom medelsbehovet för information under budgetåren 1970/71 och 1971/72 med representanter för ett tiotal myndigheter vars verksamhet ligger inom områden med ett påtagligt informationsbehov.

Enligt utredningens mening är det dock angeläget att medel finns tillgängliga för kontaktverksamhet när bättre motiverade och mer preciserade planer framkommer.

Med hjälp av det föreslagna konsultorganet anser utredningen att det bör vara möjligt att snabbt utarbeta planer, för vilkas genomförande medel bör beviljas med kort tidsfrist och utan att invänta behandlingen i den gängse budgetprocessen. Utredningen föreslår därför att medel anvisas som ett reservationsanslag under sjunde huvudtiteln att disponeras av Kungl. Maj:t efter myndigheternas äskande i särskild ordning. Utredningens förslag, som alltså framlades hösten 1969, innebar att 30 milj. kr. skulle anvisas för ändamålet budgetåret 1970/71 och 50 milj. kr. budgetåret 1971/72. Utredningen förutsatte att myndigheterna under de båda budgetåren skall vinna sådan erfarenhet att medels-

behovet därefter kunde täckas inom ramen för den gängse budgetprocessen.

En ledamot uttrycker i ett särskilt yttrande tveksamhet till tanken på ett särskilt anslag för information, särskilt som uppräknigen av anslagen framstår som alltför snabb mot bakgrund av nuvarande anslag för information. Han framhåller att utredningens grundsyn innebär att kontaktåtgärder utgör komplement och ibland alternativ till andra åtgärder inom myndigheternas verksamhetsprogram. Anslaget bör därför avvecklas snarast möjligt för att i stället integreras i myndigheternas ordinarie medelsanvisning. Det är också av vikt att anslagets storlek anpassas till vad myndigheterna förmår utnyttja effektivt och meningsfullt. I annat fall riskerar man att myndigheterna fortsätter att särbehandla kontaktverksamheten.

Utveckling av pressombudsmannafunktionen

I pressombudsmannafunktionen har man ofta överbetonat vikten av tillfälliga åtgärder i direkt anknytning till specifika händelser, t. ex. anordnande av presskonferenser och utsändandet av pressmeddelanden i samband med reformförslag, remissyttranden, invigningar etc.

Enligt utredningens mening bör pressombudsmannafunktionen koncentreras till kontinuerliga kontakter med nyhetsmediernas redaktionella personal. Pressombudsmannafunktionen skulle således i första hand inriktas på den långsiktiga uppgiften att förbättra förvaltningsjournalistiken genom att vidga kunskapen om myndigheterna och deras verksamhet.

För att kunna inhämta kunskap om utvecklingen inom myndigheten och snabbt föra den vidare med beaktande av myndighetens policy bör enligt utredningens mening pressombudsmannen som regel vara direkt underställd myndighetens chef. I kommunalt sammanhang är en placering av pressombudsmannen eller motsvarande befattningshavare direkt under kommunens styrelse mest ändamålsenlig.

Utredningen anser att ett tiotal tjänster som pressombudsman bör nyinrättas snarast och fler på längre sikt inom myndigheterna. Den finner det också angeläget att fler landsting och primärkommuner överväger att inrätta tjänster för pressombudsmän.

Utbildning

F. n. saknar oftast myndigheternas chefer och administrativa ledningspersonal med planeringsuppgifter den utbildning och kunskap om kommunikationsläran som krävs för att kontaktverksamheten skall kunna samordnas med övriga åtgärder i myndigheternas verksamhetsprogram. Också inom statsdepartementen gör sig denna kunskapsbrist gällande med resultat att myndigheterna har svårt att få gehör för budgetförslag avseende kontaktverksamhet.

För att komma till rätta med dessa problem krävs utbildning av myndigheternas ledningspersonal och tjänstemän inom statsdepartementen.

Myndigheternas informationstjänstemän och övrig personal som engageras i kontaktverksamheten är ofta inte tillräckligt kvalificerade för att på riktigt sätt handlägga det informationstekniska arbetet. Också med avseende på dessa personalkategorier krävs utbildningsinsatser.

Utredningen föreslår att utbildning i kommunikationslära och informationstekniskt arbete samordnas för hela förvaltningen i två slags kurser med inriktning på envar av de nämnda personalkategorierna.

En första utbildningsetapp skulle omfatta två år och genomföras av statens personalutbildningsnämnd. Enligt utredningens förslag skulle 1 400 personer nås under 56 kurser.

Utredningen räknar med att motsvarande utbildning äger rum på det kommunala området genom kommunförbundet och landstingsförbundet vid deras egna skolor i samarbete med statens personalutbildningsnämnd.

För statens del beräknas kostnaderna — förutom kostnader för kursdeltagarnas löner — till 1 milj. kr. för det föreslagna tvåårsprogrammet.

Remissyttrandena

Allmänna synpunkter

Några remissinstanser anser att utredningen har begränsat sitt uppdrag alltför starkt. Sålunda anser *statens trafiksäkerhetsverk*, *statens råd för samhällsforskning*, *statens konsumentråd* och *TCO* att utredningen borde ha belyst frågan om informationen från allmänheten till myndigheterna. *Svenska kommunförbundet* anför att avgränsningen till statsmakternas, landstingens och kommunernas beslut och de föreskrifter som meddelas på grundval av dessa kan synas väl snäv, men att förbundet kan förstå dess nödvändighet om man i denna omgång skall komma till någorlunda snabba beslut. *Trafiksäkerhetsverket*, *universitetskanslersämbetet*, *skolöverstyrelsen*, *statens lantbruksinformation* och *TCO* anser skolans roll otillräckligt belyst.

Alla remissinstanser som berört frågan anser i likhet med utredningen att informationsverksamhet bör ses som en integrerad del av verksamhetsplaneringen. *Trafiksäkerhetsverket* menar att utredningen mera ingående borde behandlat informationens roll som en av de många åtgärder som myndigheter har till förfogande för att uppnå en angiven målsättning. Det hade varit önskvärt att utredningen närmare gått in på metodiken för programplanering, olika princip typer av information och vilken roll olika typer av information kan ges i ett åtgärdsprogram.

Flera remissinstanser tar upp informationsfrågan ur speciella målgruppers synpunkt. *Socialstyrelsen*, *statens handikappråd* och *Handikapporganisationernas centralkommitté i Värmland* understryker vikten av att hänsyn tas till de handikappades situation och möjligheter att tillgodogöra sig information. *Sveriges industriförbund* och *Svenska företagares riksförbund* framhåller betydelsen av att näringslivet och organisationerna i tid underrättas om för dem betydelsefulla bestämmelser, regler och förbud.

Statens planverk och *Svenska annonsörers förening* pekar på betydelsen av samverkan med kommunerna i informationsfrågor, och *Svenska kommunförbundet* understryker vikten av att hänsyn tas till kommunala synpunkter vid information från statligt håll.

Likvärdig information

Principen om likvärdig information till alla berörda om rättigheter och skyldigheter har av de remissinstanser som tagit upp saken behandlats positivt. Även förslaget om annonsering i samtliga dagstidningar har i detta sammanhang fått ett övervägande positivt gensvar.

Statens vägverk förordar dock en viss restriktivitet vad gäller annonsering. En anhopning av statliga och kommunala annonser i pressen skulle kunna medföra en avtrubning av allmänhetens benägenhet att läsa annonserna och därmed skulle också annonseffekten reduceras. *Trafiksäkerhetsverket* anser att utredningen överbetonar annonseringens roll och *Sveriges marknadsförbund* understryker behovet av selektering vid val av informationsåtgärder. *Statskontoret* anser att det ligger en fara i att schablonisera samhällsinformationens mediaval till förmån för dagstidningar. Den viktigaste ambitionen måste vara att ge alla berörda medborgare likvärdig information, vilket framför allt kräver att informationsgivningen med avseende på media, frekvens, språkbruk, bildmässig utformning m. m. anpassas till medborgarnas olika förutsättningar att komma i kontakt med, uppmärksamma, ta del av och tolka budskapen. I avvaktan på att kunskapsunderlaget vad gäller olika medias förmåga att nå fram till allmänheten ökar, anser statskontoret emellertid att den av utredningen förordade mediavalsprincipen bör tjäna som en tumregel.

KF, *SALF* och *TCO* pekar på den fackliga pressens betydelse i samband med allmän annonsering. *Svenska journalistförbundet* anser att en definition av seriöst utgivna tidningar är påkallad, då floran av gratisutdelade s. k. annonsblad snabbt växer. Vidare anser förbundet att populärpressen behandlats alltför kategoriskt.

TU uttrycker en liknande uppfattning och anför att ett lämpligt val av populärpresstidningar utgör ett betydelsefullt led i en systematiskt planerad informationsåtgärd.

Konsultbolag

De flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag om inrättande av ett centralt rådgivningsorgan (konsultbolag) för samhällsinformation.

Avstyrker gör *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *riksrevisionsverket*, *statens lantbruksinformation*, *ALLF*, *TT* och *Sveriges grossistförbund*. *Svenska företagares riksförbund* ställer sig tveksamt.

Riksrevisionsverket anser att fastställande av målsättning för och planering av information i första hand bör ankomma på myndigheterna själva. Eftersom genomförandet av informationsprojekt även av utredningen förutsätts ske genom anlitan av redan existerande företag skulle det föreslagna bolaget endast fungera som mellanhand. Beträffande mediaundersökningar, effektmätningar och andra liknande undersökningar anser verket att de närmast är forskningsuppgifter för vilka medelsbehovet bör prövas i samband med behovsprövning för forskningsändamål i övrigt.

TT anser sig inte kunna bortse från risken att det föreslagna konsultorganet kan utvecklas till en statlig propagandacentral, ett instrument för att styra opinionen i en viss riktning i stället för att informera allmänheten på ett objektivt riktigt sätt.

Arbetskyddsstyrelsen och *utredningen om författningspublicering* ifrågasätter om myndighetsformen inte vore lämpligare än den av utredningen föreslagna bolagsformen. *Statistiska centralbyrån* anser att vissa funktioner, som frågan om obligatorisk konsultation och frågan om hänvisning till andra institut, är mindre lämpade att ingå i konsultbolaget. Centralbyrån föreslår därför att en central rådgivande nämnd försöksvis inrättas med uppgift att fungera som serviceorgan i de frågor som avser vidgad samhällsinformation om den enskildes rättigheter och skyldigheter.

ALLF påpekar att företaget tillsammans med Utbildningsförlaget redan arbetar inom informationsområdet med de uppgifter som utredningen föreslagit att konsultbolaget skall få. Skulle ett konsultbolag emellertid tillskapas bör detta samordnas med ALLF och Utbildningsförlaget. *Skolöverstyrelsen* och *Utbildningsförlaget* ifrågasätter om bolagets uppgifter icke skulle kunna förläggas till redan inrättade, samhälleliga serviceorgan (ALLF och Utbildningsförlaget). Liknande uppfattningar framförs av *lantbruksstyrelsen*, *statens lantbruksinformation*, *länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *Försäkringskasseförbundet*.

Åtskilliga remissinstanser framhåller det nödvändiga i att en klar gräns skapas mellan konsultbolagets och ALLF:s verksamhetsområden och att formerna för samordning undersöks. Bland dem som påtalar detta problem återfinns *socialstyrelsen*, *statskontoret*, *statistiska central-*

byrån, riksrevisionsverket, universitetskanslersämbetet, lantbruksstyrelsen, planverket och SALF.

Statsföretag AB anser att ett eventuellet bolag inte borde inordnas direkt under ett departement utan ingå i Statsföretag.

Förslaget att myndigheterna skall åläggas att upphandla samtliga undersökningstjänster via konsultbolaget har mött motstånd från rikspolisstyrelsen, vägverket, trafiksäkerhetsverket, statistiska centralbyrån, universitetskanslersämbetet, skolöverstyrelsen, statens konsumentråd, vattenfallsverket, SACO och Statsföretag AB. Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att tvånget att anlita konsultbolaget ej bör gälla regionala och lokala myndigheter utanför Stockholm.

Statistiska centralbyrån och trafiksäkerhetsverket föreslår rapportskyldighet i stället för obligatorisk upphandling vid undersökningar.

Arbetskyddsstyrelsen anser att centralorganet ej bör ha andra kunder än myndigheter och att servicen till de mindre och medelstora myndigheterna särskilt bör beaktas.

Planverket ifrågasätter om inte organet bör åläggas direkt produktiva (kreativa) uppgifter för de statliga myndigheternas räkning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att organet redan från början bör inrikta sin verksamhet på inte bara statliga myndigheter utan även kommunala. Därigenom skulle en samordning bäst förverkligas. Ekonomiskt sett bör det också vara till fördel med ett större företag som kan förses med distriktskontor ute i landet. En förläggning av hela verksamheten till huvudstadsområdet är ur många synpunkter ofördelaktigt. Även vägverket vill ha regionala kontor.

Vidgade medel för kontaktverksamhet

Ingen remissinstans har någon invändning mot utredningens uppfattning att det föreligger ett stort behov av vidgad samhällsinformation. Flera remissinstanser, t. ex. hovrätten över Skåne och Blekinge, kriminalvårdsstyrelsen, statistiska centralbyrån och länsstyrelsen i Malmöhus län, uttrycker sig i allmänna ordalag om behovet av vidgade medel för kontaktåtgärder utan att närmare gå in på omfattningen av medelsbehovet.

Positiva till utredningens förslag är bl. a. socialstyrelsen, vägverket, statskontoret, statens konsumentråd, länsstyrelsen i Västmanland, KF, Stockholms handelskammare, TU och TCO.

Skolöverstyrelsen och statens invandrarverk anser de föreslagna beloppen — 30 milj. kr. det första året och 50 milj. kr. det andra — vara i underkant.

Det särskilda anslaget för information under två budgetår har av flera remissinstanser ansetts olämpligt, ofta med hänvisning till utredningens egen grundsyn att information bör utgöra en med övrig verk-

samhet integrerad del. Några remissinstanser har dock närmast avsett anslagskonstruktionen och ej medlens storlek när de anslutit sig till det särskilda yttrandet i frågan, t. ex. *riksförsäkringsverket*, *universitetskanslersämbetet*, *Sveriges industriförbund*, *Svenska annonsörers förening*, *Svenska företagens riksförbund* och *Sveriges grossistförbund*. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *SACO* har dock angett att det är medelstildelningen som gjort att de anslutit sig till det särskilda yttrandet. Även *lantbruksstyrelsen* och *statens lantbruksinformation* förkastar utredningens förslag. *Riksrevisionsverket* anser att utredningen inte har angett några bärande motiv för införande av ett särskilt anslag för informationsverksamhet.

Utveckling av pressombudsmannafunktionen

De flesta remissinstanser som uttalat sig i frågan tillstyrker utredningens förslag angående flera pressombudsmän. *Kommun- och landstingsförbunden* tillstyrker förslaget men anser att det snarare är informationstjänstemän som behövs. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Värmlands län* och *Sveriges public relations förening*.

Endast *TT* uttrycker direkt skepsis mot en kraftig utbyggnad av kåren av informationsmän och anger att åtskilliga exempel finns på att informationsmannen hos en myndighet kommit att bli en buffert mot pressen i stället för en hjälp åt nyhetsmännen.

Pressombudsmännens organisatoriska inplacering i myndigheterna enligt utredningens förslag har föranlett några invändningar. I de myndigheter där särskild informationsenhet finns är det enligt *SIDA* angeläget att den kontaktverksamhet som bedrivs gentemot massmedia samordnas med myndighetens övriga utåtriktade kontakter, t. ex. med skolor, organisationer och folkrörelser. Enligt *SIDA*:s erfarenhet underlättas detta om pressombudsmannen ingår i samma enhet som övriga tjänstemän med externa kontaktuppgifter. *Vägverket* framför en liknande uppfattning.

Postverket, *vägverket* och *statens lantbruksinformation* anser att frågan om pressombudsmännen inte kan avgöras lösryckt ur det allmänna sammanhanget utan bör behandlas i anknytning till varje myndighets informationstjänst som helhet. *Riksrevisionsverket* framhåller att det inte alltid är nödvändigt att inrätta en särskild tjänst som pressombudsman, utan att det ofta kan vara tillräckligt att utse en befattningshavare att vara kontaktman med pressen.

Utbildning

Förslaget om utbildning av statsmyndigheternas chefer och administrativa ledningspersonal, informationstjänstemän och övrig i kontaktverksamheten engagerad personal i kommunikationslära och informa-

tionsteknik har fått ett mycket positivt mottagande av remissinstanserna. Några har dock avvikande meningar, främst i fråga om ambitionsnivån.

Skolöverstyrelsen anser den föreslagna utbildningen vara för klen dimensionerad. Utbildningen av administratörerna bör omfatta ett större antal tjänstemän inom varje myndighet, medan utbildningen av informationstjänstemännen måste ges en väsentligt större omfattning än den föreslagna femdagarskursen. En utbildningsverksamhet med den dimensionering som utredningen föreslagit kan endast få marginell effekt. *Trafiksäkerhetsverket* anser att de kurser utredningen föreslår inte kan anses fylla kravet på grundläggande utbildning på längre sikt. *Statistiska centralbyrån* däremot anser behovet av den föreslagna utbildningen vara något mindre än vad utredningen hävdar.

Svenska annonsörers förening anser administrationskursen motiverad men förordar att speciellt utbildade informationstekniker anställs.

Riksrevisionsverket, som anser det vara orealistiskt att genomföra kurserna omedelbart, pekar på möjligheterna att samordna ifrågavarande utbildning med annan personalutbildning. *Statens personalutbildningsnämnd* framför liknande synpunkter och ser möjligheter att åtminstone delvis tillgodose utbildningsbehovet inom ramen för nämndens reguljära chefsutbildning. Dessa remissinstanser liksom *lantbruksstyrelsen* anser vidare att utbildningen till en början bör bedrivas som försöksverksamhet. Enligt *statskontorets* mening bör personalutbildningsnämnden endast handha kursadministrationen medan konsultbolaget bör göras formellt ansvarigt för utbildningen.

Departementschefen

Olika utvecklingstendenser i samhället har lett till att behovet av samhällsinformation både har ökat och förändrat karaktär. Informationsutredningen har särskilt framhållit den offentliga sektorns tillväxt och alltmer servicebetonade inriktning samt den starka föränderligheten i samhället.

I takt med välfärdssamhällets utbyggnad har också samhällets insatser för information till medborgarna ökat. Ju större resurser som sätts av till information desto angelägnare blir det att få till stånd ett effektivt resursutnyttjande. Det är mot denna bakgrund mina förslag i det följande skall ses.

Samhällsinformation i vid mening ges i många sammanhang och från olika håll. Den samhällsinformation som utredningen behandlar och som avses i fortsättningen gäller endast information i anknytning till statsmakternas, landstingens och kommunernas beslut samt de föreskrifter för myndigheternas verksamhet som meddelas på grundval av dessa beslut.

Enligt utredningens grundsyn skall informationsåtgärder betraktas som en integrerad del av myndigheternas verksamhet. Informationsåtgärder bör ses som ett medel bland andra för att uppnå de mål som gäller för vederbörande myndighets verksamhet. Avgörande för om informationsåtgärder väljs bör alltså vara om dessa kan antas vara det mest effektiva medlet med beaktande av resultatet och kostnader. Informationsverksamheten bör därför planeras och budgeteras samordnat med övriga åtgärder. Jag delar detta principiella synsätt på samhällsinformationen.

Statligt organ för samhällsinformation

Myndigheterna utnyttjar f. n. i tämligen stor omfattning den privata annonsbyråmarknaden för sin informationsverksamhet. Det är utredningens uppfattning att myndigheterna även i fortsättningen bör kunna välja bland hela marknadens utbud av konsulttjänster, framför allt när det gäller kreativa tjänster. Utredningen anser emellertid att utbytet av dessa tjänster skulle kunna vara större än det nu är och att orsaken till förekommande brister till stor del finns på kundsidan. För att förbättra förutsättningarna för myndigheterna att bli rationella köpare av tjänster från den fria marknadens informationskonsulter anser utredningen att den bästa lösningen är att ett statligt konsultbolag inrättas. Bolagets uppgifter skulle vara att erbjuda myndigheterna tjänster dels i verksamhetsplaneringen i form av rådgivning om informationens roll och möjligheter, dels i form av bistånd vid själva upphandlingen av kreativa tjänster, produktion av informationsmaterial, mediautrymme och undersökningstjänster. Bolaget skulle dessutom verka för en samordning av samhällets olika informationsinsatser och en utveckling av effektiva metoder för samhällsinformation.

Många myndigheter har på senare år inlett en uppbyggnad av sin informationsverksamhet och denna har i flera fall nått en sådan omfattning att den motiverar att vederbörande myndigheter har en egen kompetens i informationsfrågor. Vid vissa myndigheter finns också tämligen stora informationsenheter. Inom ramen för denna verksamhet samlas kontinuerligt erfarenheter om de speciella krav som måste ställas på samhällsinformationen. Informationsproblemen torde också i inte obetydlig utsträckning vara ganska olikartade mellan olika samhällsliga verksamhetsområden.

Mot denna bakgrund kan det antas att anlita av ett speciellt rådgivnings- och upphandlingsorgan av det slag som utredningen föreslår och som i många fall kommer att kräva en stor insats från myndigheternas sida, t. ex. i form av redogörelser för den egna verksamhetens särdrag, kan upplevas som en belastning och som ett dubbelarbete. Även om konsultorganet på sikt kan förväntas erhålla en spe-

cialistkompetens som kan vara värdefull, framför allt för myndigheter utan egen regelbunden informationsverksamhet, är risken att myndigheternas utbyte av bolaget under uppbyggnadsskedet blir så begränsat att bolaget inte erhåller tillräckligt kundunderlag. Bolagets ekonomi skulle enligt utredningens förslag vara beroende av ett tillräckligt kundunderlag. Dessutom kan man inte heller bortse från den ännu allvarligare risken att bolaget med otillräckligt kundunderlag aldrig erhåller den specialkunskap, som skulle vara motivet för dess existens.

Jag kan för min del inte förorda att det av utredningen föreslagna konsultbolaget kommer till stånd. I stället bör man främst ta fasta på de möjligheter att förbättra utbytet av resurserna för information som finns inom myndigheterna. Härvid kommer bl. a. det av utredningen påvisade utbildningsbehovet in i bilden. Jag återkommer till detta i det följande.

En väsentlig uppgift på samhällsinformationens område är att få till stånd en effektiv samordning av myndigheternas informationsverksamhet. Utredningen har påpekat att myndigheterna i stor utsträckning uppträder som isolerade organ i sin kontaktverksamhet. Myndigheternas information är också i ganska ringa grad inriktad på att klargöra för medborgarna hur åtgärder på olika myndighetsområden griper in i varandra.

Det behövs enligt min mening ett särskilt organ med uppgift att verka för samordning av samhällets olika informationsinsatser. Detta organ bör vara väl förankrat i myndigheterna. För att tillgodose detta behov bör en särskild nämnd tillskapas. I nämnden bör ingå representanter för myndigheter som har en omfattande och för den övriga förvaltningen intressant informationsverksamhet. Dessutom bör de kommunala och landstingskommunala sektorerna vara representerade i nämnden.

Nämnden bör verka för att myndigheterna redan på planeringsstadiet söker samordna sin informationsverksamhet utifrån en grundsyn som utgår från individens samlade behov. Alla de myndigheter som berörs av en sådan samordning kan inte tänkas bli representerade i nämnden. Samordningsfrågorna får därför lösas på annat sätt. Bl. a. bör myndigheterna på ett tidigt stadium rådgöra med nämnden om sina informationsplaner. Nämnden bör också få tillfälle att yttra sig över myndigheternas framställningar om medel för informationsändamål. Också i de fall då stat och kommun gemensamt svarar för viss samhällsservice bör nämnden verka för samordning av informationsinsatserna.

Det är naturligtvis av stort värde att de erfarenheter som olika myndigheter får i sin informationsverksamhet, och som har ett vidare intresse, verkligen kommer andra myndigheter till del. Det bör därför ankomma på nämnden att finna former för insamling och bearbetning

av sådana erfarenheter och sedan förmedla resultaten till myndigheter som kan antas ha nytta av dessa.

För att kunna fullgöra sina uppgifter bör nämnden få tillgång till ett mindre kansli. I någon mån bör kansliet stå till förfogande för rådgivningsverksamhet till myndigheter, som saknar egen informationspersonal. Om det på grundval av erfarenheterna från nämndens verksamhet uppkommer behov av att utöka konsultfunktionen, får nämnden återkomma till Kungl. Maj:t härom. I det sammanhanget får också i så fall frågan om avgiftsbeläggning av tjänsterna övervägas. Det bör över huvud stå nämnden fritt att utifrån faktiskt konstaterade behov lägga fram förslag som syftar till att resurserna för informationsverksamheten utnyttjas mera rationellt.

Den av mig förordade nämnden bör inrättas den 1 juli 1971. Jag beräknar medelsbehovet för nämnden under budgetåret 1971/72 till ca 400 000 kr. Jag har därvid räknat medel för bl. a. en chef för kansliet och i övrigt två handläggande tjänstemän samt erforderlig biträdespersonal. Beträffande avtalsbara anställnings- och arbetsvillkor avser jag att ge statens avtalsverk det förhandlingsuppdrag som behövs. Till frågan om anslag återkommer jag längre fram.

Vidgade medel för informationsverksamhet

Utredningen anser att myndigheterna inom ramen för nuvarande anslag saknar möjligheter att i rimlig utsträckning tillgodose medborgarnas behov av samhällsinformation och att detta har lett till diskriminering i informationshänseende av vissa medborgarkategorier. Samtidigt konstateras emellertid att myndigheterna inte i någon större utsträckning har begärt medel för vidgad informationsverksamhet i sina anslagsframställningar. Genom inrättandet av ett centralt rådgivningsorgan anser utredningen att det bör vara möjligt att utarbeta planer som motiverar att medel ställs till förfogande med kort tidsfrist och utan att invänta behandlingen i den gängse budgetprocessen. Utredningen föreslår därför att under två år 30 milj. resp. 50 milj. kr. ställs till förfogande för informationsverksamhet. Medlen skulle disponeras av Kungl. Maj:t och användas efter framställning av myndigheterna i särskild ordning.

I princip delar jag den tveksamhet till tanken på ett särskilt anslag för information som kommit till uttryck i det särskilda yttrandet och från flera håll vid remissbehandlingen. Utredningens egen grundsyn innebär att informationsåtgärder utgör komplement och ibland alternativ till andra åtgärder inom myndigheternas verksamhetsområden. Planeringen av informationsåtgärder bör därför hållas samman med övrig verksamhetsplanering. Ett mera begränsat belopp än de av utredningen angivna bör emellertid även på kort sikt kunna utnyttjas effektivt och meningsfullt. Jag förordar att 15 milj. kr. ställs till förfogande för en

vidgad samhällsinformation. I beloppet bör även inrymmas administrationskostnader för nämnden och den merkostnad som följer av det förslag om dagspressannonsering som jag återkommer till i det följande.

Nämnden bör få anslå medel till informationsprojekt efter framställning från berörda myndigheter. Nämnden bör emellertid också ha möjlighet att själv ta initiativ till informationsinsatser. Informationsprojekt som i första hand bör komma i fråga bör vara sådana som syftar till upplysning om medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Särskild vikt bör läggas vid projekt som innebär en samordning av olika myndigheters informationsverksamhet. Genom sin sammansättning bör nämnden ha goda förutsättningar att identifiera områden där behovet av samordning är stort. Större informationsprojekt bör underställas Kungl. Maj:t. Det ankommer på Kungl. Maj:t att meddela närmare föreskrifter härom.

Det är väsentligt att erfarenheterna av den verksamhet, som kommer till stånd genom den nu förordade medelstilldelningen, kan läggas till grund för nämndens fortsatta verksamhet och eventuella förslag i frågor som rör samhällsinformation. Informationsprojekt som finansieras via nämnden bör därför i viss omfattning inbegripa förundersökningar och effektmätningar. Vidare bör myndigheternas framställningar till nämnden omfatta en plan över samtliga de informationsåtgärder som syftar till att uppnå målet för informationen, även om myndigheten begär bidrag till enbart en mindre del av den samlade informationsinsatsen.

Ambitionsnivå för samhällsinformation

Jag delar utredningens uppfattning att kravet på samhället måste ställas högt när det gäller att informera om sådan verksamhet som på ett avgörande sätt berör den enskilda medborgaren. Det slags information som jag härvid tänker på gäller företrädesvis information om rättigheter och skyldigheter, exempelvis om sociala förmåner, rätt att delta i allmänna val och skyldigheten att avge självdeklaration. För denna typ av information anser jag i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att principen bör vara att alla berörda medborgare skall ges information som är differentierad med hänsyn till medborgarnas olika förutsättningar att tillgodogöra sig informationen.

Såväl kostnadsaspekten som svårigheten att mäta utbytet av information måste naturligtvis sätta gränser för vad som kan åstadkommas i fråga om differentiering och spridning. Det måste alltså i varje enskilt fall ankomma på vederbörande myndighet att avgöra hur långt man bör driva ambitionen att samtliga berörda medborgare skall få det utbyte av information som svarar mot individuella behov.

I den mån statliga myndigheter eller andra statliga organ väljer dags-

pressannonsering som ett led i en systematiskt planerad informationsåtgärd avsedd att nå alla medborgare, förordar jag emellertid att annonsering sker i samtliga dagstidningar. Motsvarande bör gälla regionalt, då annonseringen avser befolkningen i ett visst geografiskt område. Annonserna bör i regel ha samma innehåll och format i samtliga dagstidningar. Det är min förhoppning att kommuner och landsting också skall tillämpa dessa riktlinjer.

Vissa remissinstanser varnar för en överbetoning av annonseringens roll, vilket t. ex. enligt vägverket skulle kunna leda till annonsanhopning i pressen och därav följande avtrubbnings av allmänhetens benägenhet att läsa annonserna. Statskontoret antyder risken att myndigheterna schablonmässigt skulle komma att välja dagstidningar på bekostnad av andra och ibland effektivare media.

Eftersom principen om en allmän och enhetlig dagspressannonsering avses gälla enbart i sådana fall då myndigheterna ändå har gjort bedömningen att dagspressannonsering bör ingå som ett led för att nå alla medborgare, anser jag att principen ter sig naturlig från allmänt demokratiska synpunkter. Ingen medborgare kommer med en sådan ordning att diskrimineras i informationshänseende på grund av sitt tidningsval. Dessutom har enligt informationsutredningen trycksaksproduktionen kraftigt överbetonats i myndigheternas mediaval. Jag vill för min del ifrågasätta om inte ett större inslag av pressannonsering i den samhällseliga informationsverksamheten skulle vara önskvärd från effektivitetssynpunkt. Detta är emellertid en fråga som den föreslagna nämnden torde ha anledning att ta under övervägande.

Vissa myndigheter kommer genom att tillämpa principen om allmän och enhetlig annonsering att få vidkännas kostnadsökningar, som inte kunde beräknas då anslagsframställningarna för budgetåret 1971/72 gjordes. Dessa kostnader bör, om de inte uppgår till relativt sett obetydliga belopp, kompenseras i särskild ordning. Det är omöjligt att ens ungefärligt beräkna storleken av dessa merkostnader. Det torde dock ligga i storleksordningen 2—4 milj. kr. Medel för ändamålet bör ställas till den föreslagna nämndens förfogande och utbetalas på framställning av myndighet efter prövning i varje särskilt fall. Framställning om täckning av här avsedd merkostnad bör även innefatta en redogörelse för syftet med annonseringen och för eventuella kompletterande informationsåtgärder, som myndigheten avser att vidtaga.

I detta sammanhang kan det finnas anledning att också beröra en fråga som behandlats av informationsutredningen i betänkandet (SOU 1969: 7) Kungörelseannonsering. I det system för kungörelseannonsering som utredningen presenterat intar tidningsannonseringen en central plats. Särskild uppmärksamhet ägnas annonsering i ortstidning, vilket anses vara det ojämförligt mest effektiva medlet när det gäller att tillgodose det konkreta syftet med kungörelseannonseringen. Enligt utred-

ningen bör den regionala och lokala kungörelscannonseringen utsträckas till att avse de ortstidningar vilkas spridning täcker en klar majoritet av medborgarna i orten eller området inte bara totalt utan även inom skilda samhällsgrupper.

Förslaget som har remissbehandlats, bereds f. n. inom justitiedepartementet. Utan att ta ställning till avvägningen mellan riksomfattande annonsering och annonsering i ortstidning i de olika situationer när kungörelscannonsering skall äga rum, vill jag i detta sammanhang — efter samråd med chefen för justitiedepartementet — ansluta mig till utredningens principiella ståndpunkt att kungörelseannonsering bör ske i samtliga ortstidningar som har en spridning av någon betydelse.

En reform av bestämmelserna om kungörelscannonsering kräver emellertid en relativt omfattande detaljgenomgång av lagstiftningen på olika områden. Frågan kommer att tas upp av chefen för justitiedepartementet så snart detta utredningsarbete slutförts.

Utveckling av pressombudsmannafunktionen

Utredningen har pekat på behovet av en förbättrad förvaltningsjournalistik. Det är väsentligt att nyhetsmedierna har så goda kunskaper om myndigheterna och deras verksamhet att de har möjlighet att avvinna och förmedla intressanta aspekter på den långsiktiga samhällsverksamheten.

För att förbättra nyhetsmediernas förutsättningar föreslår utredningen dels att pressombudsmannafunktionen förändras, dels att ett tiotal tjänster som pressombudsman inrättas snarast. På längre sikt bör flera sådana tjänster inrättas.

Pressombudsmannafunktionen borde enligt utredningen huvudsakligen innebära kontinuerliga kontakter med nyhetsmediernas redaktionella personal i stället för den överbetoning från myndigheternas sida av specifika händelser, som utredningen tycker sig förmärka i dag.

Jag finner utredningens synpunkter på pressombudsmannafunktionen beaktansvärda. Den kontinuerliga bevakningen och rapporteringen skulle få ökad betydelse på bekostnad av dagsaktuella "nyheter" som i ett längre perspektiv kan framstå som skenhändelser. Det torde emellertid närmast ankomma på myndigheterna själva att ge pressombudsmannafunktionen det innehåll som bäst svarar mot vederbörande myndighets behov.

Vad gäller nyinrättandet av ett antal pressombudsmannatjänster vill jag först framhålla att ett mycket stort antal myndigheter redan i dag har tjänster som pressombudsman eller som inbegriper pressombudsmannafunktionen och att utbyggnad sker kontinuerligt. Pressombudsman eller motsvarande finns f. n. vid rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, SIDA, socialstyrelsen, arbetarskyddstyrelsen, riksförsäkrings-

verket, statistiska centralbyrån, riksskatteverket, universitetskanslersämbetet, skolöverstyrelsen, konsumentinstitutet, statens pris- och kartellnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen, styrelsen för teknisk utveckling m. fl. myndigheter. I övrigt delar jag exempelvis postverkets och vägverkets uppfattning att frågan om pressombudsman bör behandlas i anknytning till varje myndighets informationstjänst som helhet. Det finns därför enligt min mening inte skäl att i detta sammanhang gå in på frågan om inrättande av tjänster för pressombudsmän.

Utbildning

Informationsutredningen föreslår särskilda utbildningsinsatser på informationsområdet för myndigheternas ledningspersonal och informationstjänstemän. En första utbildningsetapp skulle omfatta två år och genomföras av statens personalutbildningsnämnd. Jag är inte nu beredd att förorda en så omfattande utbildningsinsats som den föreslagna. Det får i stället ankomma på den av mig föreslagna nämnden och personalutbildningsnämnden att gemensamt närmare överväga och framlägga förslag om uppläggningsen av en utbildningsverksamhet på ifrågavarande område som personalutbildningsnämnden bör genomföra. Utbildning som tar sikte på myndigheternas ledningspersonal bör därvid prioriteras. Personalutbildningsnämnden har i sitt remissyttrande pekat på möjligheten att tillgodose vissa utbildningsbehov inom ramen för nämndens reguljära chefsutbildning. Även denna fråga bör övervägas i sammanhanget. Jag anser det angeläget att viss utbildningsverksamhet kan komma i gång redan under budgetåret 1971/72. Om det skulle behövas särskilda medel för ändamålet, torde detta få anmälas i annat sammanhang.

Anslag

Som inledningsvis nämnts har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till Kostnader för viss statlig annonsering beräkna ett förslagsanslag av 10 milj. kr. Jag förordar att för de av mig nyss angivna ändamålen i stället ett reservationsanslag på 15 milj. kr. förs upp under benämningen Viss informationsverksamhet.

Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

1) godkänna de av mig förordade riktlinjerna för dagspressannonsering,

2) godkänna att en nämnd för samhällsinformation med de uppgifter som jag har angett inrättas den 1 juli 1971,

3) till *Viss informationsverksamhet* för budgetåret 1971/72 under sjunde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 15 000 000 kr.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

