

Det offentliges annoncering i dagspressen

Betænkning

afgivet af

det af statsministeriet den 31. juli 1970
nedsatte udvalg



BETÆNKNING NR. 641

1972

Indholdsfortegnelse

	Side
INDLEDNING	
<i>Udvalgets nedsættelse og kommissorium</i>	5
KAPITEL I	
<i>Behovet for informationsformidling fra myndigheder til borgere</i>	7
1. Den samfundsmæssige baggrund	7
2. Annonceringen som informationsredskab	10
KAPITEL II	
<i>Principielle retningslinier for den offentlige annoncering</i>	13
1. Problemstillingen	13
2. De konkrete informations-opgaver og annonceringens omfang	14
A. Administrative meddelelser	14
B. Retsforskrifter og administrative dispositioner	14
3. Annonceringens indhold og udformning	17
4. Kampagner	18
KAPITEL III	
<i>Den praktiske formidling af den statslige annoncering</i>	19
1. Gældende ordninger for annonceringens formidling	19
2. Baggrund og udgangspunkter for stillingtagen til den fremtidige formidlingsordning	22
3. Valget af formidlingsordning	23
4. Udvælgelsen af bureau	26
5. Konsulentfunktionen og andre forslag	27
KAPITEL IV	
<i>Sammenfattende konklusioner</i>	29
Udkast til cirkulære om statslige myndigheders annoncering	31
Udkast til vejledning om det offentliges brug af annoncering	33
BILAG	
Bilag 1. Uddrag af betænkning nr. 536: „Dagspressen og Samfundet”	36
Bilag 2. Uddrag af betænkning nr. 469: „Statens Informationsvirksomhed”	37
Bilag 3. Oversigt over lovfæstet, administrativt fastsat og sædvanebestemt annoncering i dagspressen fra de enkelte ministeriers side	38
Bilag 4. Vedrørende informationsbehovenes samfundsmæssige baggrund: „Udviklingstræk i Danmark”	44
Bilag 5. Offentlig annoncering i andre lande	46
Bilag 6. Afskrift af økonomiministeriets cirkulæreskrivelse af 10. marts 1966 vedrørende arbejdsopgaverne for Statens Annonce- og Reklamekontor	49
Bilag 7. Litteraturfortegnelse	50

Indledning.

Udvalgets nedsættelse og kommissorium.

Den 31. juli 1970 nedsatte statsministeriet et udvalg med den opgave at foretage en gennemgang af det offentliges annoncering i dagspressen og i forbindelse hermed foreslå retningslinier, der tager hensyn til forslagene i betænkningerne »Statens Informationsvirksomhed« (betænkning nr. 469) og »Dagspressen og Samfundet« (betænkning nr. 536), samt stille forslag om den praktiske formidling af det offentliges annoncering.

Til formand for udvalget udnævntes kontorchef *Ole Hansen*, statsministeriet.

Udvalget fik i øvrigt følgende sammensætning:

Kommitteret *E. Buchardt*, udpeget af finansministeriet.

Kontorchef, nu landsdommer *Ole Unmack Larsen*, udpeget af justitsministeriet.

Ekspeditionssekretær *P. E. W. Bugge*, udpeget af ministeriet for offentlige arbejder.

Ekspeditionssekretær *B. Fürstnow-Sørensen*, udpeget af socialministeriet.

Kontorchef *N. Thy e-Nielsen*, udpeget af undervisningsministeriet.

Sekretær *A. Winther*, udpeget af arbejdsministeriet, administrationsdepartementet.

Ekspeditionssekretær *Chr. Hyltoft*, udpeget af indenrigsministeriet.

Kontorchef *Erik Nielsen*, udpeget af Statens Annonce- og Reklamekontor.

Forpagter *Sv. Jørgensen*, udpeget af Amtsrådsforeningen i Danmark.

Direktør *E. Krarup*, udpeget af Kommunernes Landsforening.

Chefredaktør *Terkel M. Terkelsen*, udpeget af Danske Dagblades Fællesrepræsentation.

Redaktør *Martin Jensen*, udpeget af Dansk Journalistforbund.

Direktør, cand. polit. *Børge Mannov*, udpeget af Danske Reklamebureauers Branche-forening.

Lektor *K. A. Frøbert*, udpeget af Danmarks Journalisthøjskole.

Direktør *S. Rishøj Pedersen* blev udpeget som suppleant for chefredaktør *Terkel M. Terkelsen* og blev senere afløst af direktør *Arne Melchior*.

Fuldmægtig *Leif Groth*, statsministeriet, blev udpeget som sekretær for udvalget.

Sekretær *P. U. W. Rosting*, statsministeriet, har bistået sekretariatet.

Udover udvalgets medlemmer har direktør *Knud Overø*, A/S Ferrosan, direktør *H. Kjelstrup*, Dagbladet, Ringsted, direktør *M. Kaarøe*, Danske Dagblades Fællesrepræsentation, forretningsfører *Aa. Koch Petersen*, Demokraten, Århus, og trafikinspektør *H. Iversen*, DSB, deltaget i udvalgets arbejde.

Dansk Annoncørforening, Distriktsbladernes Sammenslutning og Selskabet for Industriel Formgivning har tilbudt udvalget assistance, eventuelt ved at udpege medlemmer til udvalget.

Statsministeriet har udtrykt sin påskønnelse af disse tilbud og draget betydelig nytte af materiale stillet til rådighed, men med baggrund i kommissoriet fundet det rigtigst at holde udvalgets medlemskreds inden for de oprindeligt fastlagte rammer.

På udvalgets første møde opnåedes der enighed om at nedsætte arbejdsgrupper til behandling af forskellige problemkredse i forbindelse med udvalgets arbejde: En arbejdsgruppe, der skulle udarbejde forslag til principielle retningslinier for den offentlige annoncering, og en arbejdsgruppe, der skulle beskæftige sig med den praktiske formidling af den offentlige annoncering.

Arbejdsgrupperne fik følgende sammensætning:

1. Arbejdsgruppen vedrørende udarbejdelse af forslag til principielle retningslinier for den offentlige annoncering:

Kontorchef *Ole Hansen*, kontorchef *Ole Unmack Larsen*, ekspeditionssekretær *Chr. Hyltoft*, kontorchef *Erik Nielsen*, chefredaktør *Terkel M. Terkelsen*, forpagter *SV. Jørgensen*, direktør *E. Krarup*,

direktor *Borge Mannov*, lektor *K. A. Frøbert*, direktør *H. Kjelstrup*, direktør *Knud Overø*, fuldmægtig *Leif Groth* og sekretær *P. U. W. Rosting*.

2. Arbejdsgruppen vedrørende den praktiske formidling af den offentlige annoncering:

Kontorchef *Ole Hansen*, kontorchef *N. Thye-Nielsen*, ekspeditionssekretær *B. Fiirstnow-Sørensen*, kontorchef *Erik Nielsen*, direktør *Børge Mannov*, redaktør *Martin Jensen*, sekretær *A. Winther*, direktør *M. Kaarøe*, forretningsfører *Koch Petersen*, trafikinspektør *H. Iversen*, kommitteret *E. Buchardt*, fuldmægtig *Leif Groth* og sekretær *P. U. W. Rosting*.

Udvalget har afholdt 6 møder, arbejdsgruppen vedrørende udarbejdelse af forslag til principielle retningslinier for den offentlige annoncering 3 møder og arbejdsgruppen vedrørende den praktiske formidling af den offentlige annoncering 5 møder.

Udvalgets opgave har efter det givne kommissorium været begrænset til en nærmere behandling af spørgsmålene i forbindelse med den offentlige annoncering i dagspressen. Heri ligger tillige, at udvalget alene har skullet beskæftige sig med en speciel side af den del af den offentlige — den kommunale som statslige - informationsvirksomhed, der henvender sig til den brede offentlighed eller udsnit af denne. Den hovedsagelige baggrund for disse afgrænsninger af udvalgets arbejde er, at statens samlede informationsvirksomhed i forvejen er behandlet i den foran omtalte betænkning (nr. 469), som i december 1967 blev afgivet af et under justitsministeriet nedsat udvalg.

Udvalgets flertal har dog ikke fundet kommissoriet til hinder for, at det almindelige spørgsmål om behovet for informationsformidling fra myndighederne til borgerne, der ligger til grund for offentlig annoncering, gøres til genstand for behandling i betænkningen, jfr. nedenfor i kapitel I. Et mindretal, omfattende *B. Fiirstnow-Sørensen*, *Chr. Hyltoft* og *Ole Unmack Larsen*, som ikke har kunnet tiltræde denne opfattelse, har ikke ønsket at tiltræde de afsnit af kapitel I, som indeholder omtale af det nævnte spørgsmål.

Det har været udvalgets principielle udgangspunkt, at spørgsmålet om den offentlige annoncering bør ansues ud fra samfundsbehovet for udvidet offentlig information. Kommissoriets henvisning til betænkningen »Dagspressen og Samfundet« har dog naturligt foranlediget, at udvalget til støtte for de politiske overvejelser så vidt muligt har haft opmærksomheden henvendt på at belyse de fremsatte forslags økonomiske konsekvenser eller betydning såvel for dagspressen som for det offentlige.

Med henblik på vurderingen af betænkningens konklusioner og forslag finder udvalget det endelig formålstjenligt at pege på, at medens betænkningen meget vel kan munde ud i vejledninger og anbefalinger til brug for såvel kommuner som statsmyndigheder, kan der ikke uden lovhjæmmel udstedes forskrifter til kommunerne om annoncering m. v. Udvalget er dog af den principielle opfattelse, at informationsbehovet ikke er væsensforskelligt fra statslige til kommunale myndigheder, og at de betragtninger, der anføres vedrørende statslig annoncering, har gyldighed, også når det drejer sig om kommunal annoncering.

København, maj, 7 1972.

E. Buchardt.

P. E. W. Bugge.

K. A. Frøbert.

B. Fiirstnow-Sørensen.

Ole Hansen.
Formand.

Chr. Hyltoft.

Martin Jensen.

Sv. Jørgensen.

E. Krarup.

Ole Unmack Larsen.

Børge Mannov.

Erik Nielsen.

Terkel M. Terkelsen.

M. Thye-Nielsen.

A. Winther.

Leif Groth.

Kapitel I.

Behovet for informationsformidling fra myndigheder til borgere.

Et organiseret samfund må som en af sine forudsætninger bygge på en løbende informationsformidling fra samfundsorganer til borgere. Behovet for en sådan formidling er indiskutabelt. De følgende overvejelser vedrører i deres endemål alene spørgsmålet om, hvorvidt informationsbehovet efter sin karakter og styrke kan motivere, også finansielt, en forøget brug af en bestemt meddelelsesform, dagblads-annonceringen. Opgaven vil være såvidt gørligt at indkredse de potentielle behov for anvendelsen af denne meddelelsesform og at fremsætte forslag vedrørende den praktiske fremgangsmåde til disse behovs opfyldelse.

Som udgangspunkt for disse overvejelser fortjener det opmærksomhed, at adgangen til at forsyne befolkningen med meddelelser i mangfoldiggjort form, herunder også gennem brug af annoncering, har stået de offentlige myndigheder åben igennem decennier. En sådan informationsvirksomhed har også fundet sted, men under udpræget tilbageholdenhed, for så vidt angår de typer af informationsvirksomhed, som er finansielt kostelige. Da motiverne til finansiell tilbageholdenhed næppe kan have tabt terræn i principiel gyldighed, må det forekomme både nærliggende og formålstjenligt at søge konstateret, hvorvidt samfundsudviklingen har skabt *ændrede vilkår*, som generelt kan nødvendiggøre eller begrunde en udvidet anvendelse og mere systematisk tilrettelæggelse — med de deraf flydende finansielle indrømmelser - af informationsvirksomheden fra det offentliges side.

1. Den samfundsmæssige baggrund

Et påfaldende stort antal lande, Danmark indbefattet, har inden for de senere år iværksat eller publiceret undersøgelser og betænkninger vedrørende en mere aktiv eller

bedre organiseret informationsvirksomhed fra det offentlige.

Som fremgået af det foran sagte kan denne samtidighed ikke tages som udtryk for, at behovet for informationsformidling fra samfundsstyre til borger er af ny dato. Sammenfaldet kan være tilfældigt. Der kan i nogle lande blot være tale om overvejelser som led i de løbende bestræbelser på at rationalisere administrationen på områder, som i lys af udviklingen trænger hertil. I andre lande synes den opstående eller forstærkede opmærksomhed omkring det offentliges informationsindsats imidlertid at være begrundet i *nye træk* i samfundsudviklingen. Dette sidste skønnes at være tilfældet også her i landet.

A. Til de i *dansk* sammenhæng betydningsfulde nyere udviklingstræk hører den bestræbelse, der over et bredt område er udfoldet til styrkelse af befolkningens tillid til og medviden om det offentlige styre. Nogle få blandt flere talende eksempler kan illustrere denne bestræbelse: Etableringen af ombudsmands-institutionen og dennes efterfølgende udvidelse til også at omfatte indseende med den kommunale administration; partsoffentlighedsloven og loven om offentlighed i forvaltningen; foranstaltningen af systematisk distribution til pressen og berørte interessegrupper af betænkninger og nye retsfor skrifter m. v.

Inden for en relativt kort årrække er der blevet institueret en række ordninger, som hver på sin måde tjener omtalte bestræbelse. Det drejer sig ganske vist om reformer eller ordninger, der som selvstændige skridt er gennemført ud fra hver sin begrundelse, og det kunne derfor rumme en tilsnigelse, om disse skridt med alt for stor håndfasthed katalogiseredes som brikker i et bevidst tilrettelagt bredere mønster. Alligevel kan det næppe være ganske tilfældigt, at samtlige

disse skridt trækker i *samme* retning, nemlig henimod større indseende med forvaltningen, større åbenhed over for befolkningen og bredere orientering af denne.

Beslutningen om at søge afstukket nærmere retningslinier for den informative annoncering og dermed dennes indplacering i en bedre tilrettelagt offentlig informationsvirksomhed falder — inden for sit afgrænsede område - fuldt i tråd med disse bredere danske bestræbelser.

B. Den forstærkede interesse her i landet for det offentliges informationsformidling, herunder annonceringen, er endvidere kendetegnet ved et sammenfald i tid med en ekspansiv samfundsudvikling, præget gennem det sidste tiår af ekstraordinære økonomiske vækstforhold og strukturforandringer, ledsaget af kraftige udvidelser af de offentlige aktiviteter og en omlægning af disses centrale og lokale forvaltning samt i det hele taget betydelige reformer eller ændringer i lovgivningsunderlaget, jfr. nærmere herom i *bilag 4*.

I konstateringen af dette tidsmæssige sammenfald ligger ikke nogen dokumentation af en entydig årsagssammenhæng. De psykologiske og sociologiske faktorer m. v., der under stadig skiften påvirker de enkelte beslutninger, er så komplicerede, at deres medvirkende resp. modvirkende indflydelse i de konkrete, også fremtidige, situationer hyppigt kun kan gøres til genstand for efterfølgende analytiske vurderinger.

Det i sammenhængen mere konstante og åbenlyse træk turde imidlertid være, at allerede den foran nævnte acceleration i samfundsudviklingen rummer en række elementære - kvantitativt bestemte og målelige - forhold, som alene er tilstrækkelige til at øve en betydelig direkte indflydelse på borgernes generelle informationsbehov. Alt andet lige - d. v. s. med en margin for, at særlige psykologiske situationer m. v. kan betinge konkrete afvigelser - vil disse praktiske forhold påvirke den relative hyppighed og styrke, hvormed informationsbehovene melder sig. Blandt disse praktiske forhold kan, ikke mindst på baggrund af udviklingen i Danmark, se bilaget, særligt fremhæves:

Borgernes almindelige informationsbehov vil således være afhængige af samfundsstrukturens og lovgivningsunderlagets *foranderlighed*, d. v. s. den *hastighed*, med hvil-

ken disse ændres eller udbygges. Medens behovene kan være meget beskedne i et stationært og relativt traditionsbundet samfund, vil de omvendt kunne være omfattende i et samfund, som befinder sig i en udviklingsfase præget af vidtrækkende eller hyppige lovgivningsreformer, eller som har udviklet en lovgivning, der efter omstændighederne kan give anledning til en større eller mindre strøm af forvaltnings-dispositioner med adresse til et bredere udsnit af almenheden. En sådan betydelig aktivitet inden for lovgivningsområdet vil ofte karakterisere et samfund, som samtidig er skueplads for hastig teknisk og økonomisk vækst (respektive tilbagegang) og deraf følgende strukturel omkalfatring. Større forandringer i det erhvervsmæssige mønster, herunder deraf flydende befolkningsbevægelser også i geografisk forstand, kan foranledige særlige informationsbehov både direkte og i kraft af den lovgivning, som sådanne forandringer trækker efter sig. Dette gælder ikke blot forandringer inden for de nationale rammer, men også sådanne forandringer, som måtte følge af traktater indgået med andre lande eller grupper af lande.

Også *det absolutte omfang* af de samfundsorganiserede aktiviteter og af de forskriftsregulerede områder øver afgørende indflydelse på de generelle behov for offentlig informationsvirksomhed. Behovene vil - alt andet lige - være flere eller større, jo større en del af nationalproduktet der passerer igennem det offentliges forvaltende kasser, jo større en del af samfundsopgaverne der administreres som fællesansliggende, jo flere områder der er inddraget under forvaltningens regulerende eller planlæggende indflydelse, jo flere myndigheder der er impliceret i godkendelsen af enkelt-dispositioner fra borgernes side, jo flere forvaltningsopgaver der delegeres til større grupper af befolkningen, og jo mere behovsnuancerede og selektive tilbuddene bliver inden for rammen af samfundets velfærdsforanstaltninger.

Det ligger i sagens natur, at det absolutte omfang af samfundsaktiviteter og retsfor skrifter har relation både til det offentliges samlede indseende med samfundslivet og til den mere eller mindre rationelle tilrettelægelse af disse offentlige aktiviteter.

Bestemmende for informations-behovene er i denne sammenhæng tillige, om det er

indbygget i lovens administration, at der *automatisk* tilgår den enkelte borger viden om pågældendes rettigheder og pligter, eller om en udløsning af en lovs retsvirkninger forudsætter et initiativ fra borgeren selv og dermed pågældendes kendskab til lovens eksistens og indhold (jfr. eksempelvis på den ene side automatisk forhøjelse af folkepensionerne efter derom vedtagen lov - og på den anden side ændrede regler for ansøgning om uddannelsesstøtte).

Informationsbehovenes omfang er endvidere afhængigt af såvel de forståelsesmæssige som de arbejdsmæssige krav, som de enkelte retsfor skrifter stiller til befolkningen eller dele af denne. Samfundets muligheder for at udvikle en stedse mere nuanceret lovgivning, der henvender sig til brede befolkningsudsnit, er afhængige af den *uddannelse*, samfundet som alment minimum giver sin befolkning. Eksempelvis vil sårbare eller som helhed vanskeligt stillede befolkningsgruppers betingelser for at udnytte lovgivningsmæssige særtilbud, som skal afbøde eller mildne de pågældendes specielle problemer, undertiden forudsætte en indsigt eller medleven, som det kan falde netop disse udsatte grupper særlig svært at leve op **til**; dette kan påkalde en informationsvirksomhed af særlig tilrettelæggelse.

Tilsvarende kan voksende krav fra det offentlige i henseende til administrative opgaver, som pålægges *næringslivet*, virke ulige byrdefulde — også uden forskel i uddannelse. Samfundsstyret kan - selv uden at have taget stilling til nævnte spørgsmål - befordre koncentrationstendenser i erhvervslivet ved dispositioner, der pålægger borgerne komplicerede administrative opgaver. Såfremt lovgivningsmagten sætter sig det **mål**, at alle parter i næringslivet må sikres så ligelige vilkår som muligt til at klare de opgaver, samfundet pålægger dem, må der konstateres et i dette hensyn selvstændigt begrundet og særligt informationsbehov.

I forholdet mellem samfundsforvaltning og borger vil det ikke være ualmindeligt, at det i konkrete situationer er *forvaltningen*, der - i nok så høj grad som borgerne - finder sig stillet over for et presserende behov for formidling af information til befolkningen eller grupper inden for denne. Dette kan være tilfældet, hvor en kompliceret eller mindre populær lovgivning kan befrygtes at

blive modtaget med en vis træghed som følge af manglende viden eller **misforståelser** om de faktiske forhold, og hvor derfor forvaltningen, der står med ansvaret for at bringe lovgivningen til at fungere, er afhængig af borgernes villighed **til**, med støtte i fornøden information, at medvirke til dens realisering. Tilsvarende vil enhver større lovændring, f. eks. vedrørende fremgangsmåden ved udbetalingen af sociale ydelser til større grupper, kunne skabe lignende behov for forvaltningen, den kommunale som den centrale, der vil få besværgingerne, ifald tilstrækkeligt mange blandt de berørte grupper ikke gennem passende information har opfattet de vedtagne ændringer i hidtidig praksis.

Informationsbehovets styrke er endvidere bestemt af borgernes *grad af tilvænnning* til et samfundsliv reguleret af offentlige foranstaltninger eller præget af hyppige eller pludselige ændringer i disse. Selv om den højt industrialiserede del af verden har gennemløbet en sådan betydelig tilvænnning, kan der også i det moderne samfund opstå overgangsvanskeligheder, såfremt der uden informativ forberedelse og med kort varsel sker store - og for hele befolkningen eller grupper af denne - krævende nydannelser eller ændringer i retsfor skrifterne (dette også i forhold til de borgere, der som offentligt ansatte skal forvalte de pågældende for skrifter).

Generelt taler formodningen imidlertid for, at en høj tilvænningsgrad til et offentligt reguleret samfundsliv bidrager **til** en større og hurtigere tilpasningsevne over for ændringer i forskrifter eller administrative dispositioner.

Alligevel turde det være rimeligt at antage, at der i et demokratisk samfund til enhver tid, men afhængig af udviklingsniveauet i de foran nævnte forhold, eksisterer *en overgrænse* for, hvor store og/eller mange ændringer i henseende til bredt virkende retsfor skrifter eller forvaltnings-dispositioner der på kort sigt lader sig virkeliggøre *uden friktion*. Selv om en sådan friktions-tærskel næppe *forud* lader sig måle med blot tilnærmet præcision, turde eksistensen af en sådan tærskel være accepteret som en realitet bag mange af de overvejelser, der indgår i den politiske beslutningsproces. Konsekvensen heraf turde i første række være, at bela-

stende ophobninger af samtidige ændringer i retsfor skrifter og administrative dispositioner så vidt muligt søges undgået. Men i den udstrækning, de lovgivende og udøvende organer finder det nødvendigt eller rigtigt at realisere krævende forskrifter, må den i henseende til nærværende betænkning afgørende konstatering være, at den her omtalte friktions-tærskel vil kunne *sænkes* gennem en velforberedt og sagligt gengivende oplysningsvirksomhed i forbindelse med de pågældende foranstaltningers praktiske forbedelse og påfølgende indkøring.

Denne tankegang har sin plads i en bredere overvejelse knyttet til befolkningens trivselproblemer og klimaet mellem samfundsforvaltning og borgere. En vel tilrettelagt informationsvirksomhed ud fra en vurdering af det konkrete behov i forekommende situationer vil uden tvivl kunne forebygge eller afbøde mange problemer af den her omtalte karakter.

C. Til de nyere udviklingstræk, der influerer på metoderne i det offentliges informationsvirksomhed, turde endelig høre selve eksistensen af meddelelsesmidler, som ikke blot kan bringe oplysninger til almenhedens hurtige kundskab, men som også i kraft af en stadigt mere effektiv meddelelsesteknik er blevet gængs i det omgivende samfund. De midler, det offentlige tager i anvendelse til orientering af befolkningen, kan næppe være upåvirkede af, at der står en lang række medier og meddelelsesformer til rådighed for samtiden, at disse også bliver brugt at det øvrige samfund, og at befolkningens tilegnelsesvaner har taget præg heraf.

Den stedfundne udvikling bekræfter da også, at det offentlige i stigende grad har taget et bredt register af meddelelsesformer i brug ud fra erkendelsen af den anvendelighed og de differentieringsmuligheder, som disse medier tilsammen eller hver for sig frembyder. Tnden for dette register har annonceringen i dagspressen en særlig placering.

2. Annonceringen som informationsredskab.

A. Annonceringens særlige placering inden for den flerhed af meddelelsesmetoder, der står til rådighed, har sin baggrund i, at annonceringen - i lighed med brochuren -

hører til de midler, der muliggør en *styret* information. Medens andre meddelelsesformer, det være sig mundtlig orientering eller skriftligt materiale, har karakter af *tilbudt* oplysning til dagblade, fagpresse, radio og TV, har myndighederne gennem annonceringen mulighed for selv at sikre fremlæggelsen af de ud fra et forvaltningssynspunkt nødvendige og relevante oplysninger. Det i denne sammenhæng afgørende kriterium må være, at der sikres alle borgere - eller alle berørte borgere - samme adgang til at blive orienteret på samme måde. En sådan sikring vil ingenlunde altid ligge i massemediernes redaktionelle behandling af nye retsfor skrifter eller administrative dispositioner. Dels er de enkelte dagblade forskelligt stillet både i henseende til spalteplads og tekniske muligheder, dels udøves det redaktionelle skøn ud fra en anden baggrund end forvaltningsbehovet.

Annonceringens praktiske anvendelighed fremgår da også af den omstændighed, at den statslige annoncering mellem 1967 og 1970 er steget fra 6 mill. kr. årligt til 12 mill. kr. årligt. De med annonceringen særligt forbundne fordele knytter sig til dens fleksibilitet i henseende til de skiftende situationers krav: Mulighed for indrykning med kort varsel eller på med bestemte begivenheder korresponderende tidspunkter; mulighed for at variere meddelelsen efter lokale eller andre modtagergruppers behov eller placere den alene, hvor der er behov for den; mulighed for at udnytte en populært fattelig meddelelsesteknik, for at gentage meddelelsen og i øvrigt lade den fremtræde på tryk, som tillader gentagent studium og indprentning i hukommelsen; samt muligheden for at komme i kontakt med så godt som hele befolkningen, af hvilken over 90 pct. holder eller læser mindst én avis dagligt.

Det moderne samfund er imidlertid tillige karakteriseret ved, at offentligheden stilles over for et overordentlig stort udbud af forskelligartet information, som sammen med et mangfoldigt tilbud om underholdning og anden beskæftigelse konkurrerer om borgerens tid og opmærksomhed. Det er et almindeligt menneskeligt træk, at man ofte trættes eller føler besvær ved at holde sig à jour i tilegnelsen af denne flod af orientering. Der- som den offentlige information skal undgå

at påkalde sig ligegyldighed eller uvilje og dermed forfejle den tilsigtede oplysningsformidling, må den følgelig opfattes som nødvendig og vedkommende blandt de borgere, den henvender sig til. Denne omstændighed stiller således krav om omtanke både i *udvælgelsen* og udformningen af de offentlige informationsaktiviteter.

Risikoen for overdosering er dog næppe stor, fordi i særdeleshed den styrede information vil fordre udgiftsbevillinger i lighed med andre offentlige aktiviteter. Heraf følger, al informationsvirksomhedens finansielle krav må indgå i den almindelige prioritering af de offentlige forbrug og i ressourcernes fordeling inden for de givne finansielle rammer. Det er åbenbart, at dette tillige indebærer nødvendigheden af et rimeligt forhold mellem mål og midler i informationsvirksomheden.

Det må dog i sammenhængen tillægges betydning, at det konkrete informationsbehov ikke lader sig vurdere alene ud fra en ensidig finansiell synsvinkel, hvor trivselshensynet eller andre praktiske overvejelser taler for at anlægge en bredere lønsomhedsbetragtning.

B. Den i kommissoriet fremhævede betænkning »Statens Informationsvirksomhed«, afgivet i 1967 af et justitsministerielt udvalg, har da også peget på annoncering i dagspressen som en fremgangsmåde, der i en række særligt indicerede tilfælde med fordel kan anvendes til udbredelse af kendskabet til nye retsforskrifter. Betænkningen går ind for benyttelsen af denne fremgangsmåde, hvor der er uomtvisteligt behov herfor, jfr. nærmere *bilag 2*.

Endvidere har den ligeledes i kommissoriet særligt omtalte betænkning »Dagspressen og Samfundet«, afgivet i 1969 af et statsministerielt udvalg, anbefalet det offentliges udvidede brug af annoncering i dagspressen til oplysningsformidling over for borgerne, jfr. *bilag 1*.

Med det forbehold, at annoncering ikke er den eneste og ej heller altid den velegnede form for det offentliges informationsvirksomhed, har sidstnævnte betænkning ud fra en almen samfundsbetragtning accepteret anvendelsen af begrebet »det offentliges informationspligt«. Under hensyn til, at de følgende overvejelser til formål har at fremlægge praktiske forslag til vejledende prin-

cipper specielt for det offentliges annonceringsvirksomhed, har der imidlertid i udvalget været enighed om, at pågældende pligtbegreb må anses som et principielt udtryk for en politisk-demokratisk realitet og rækker ud over de tilfælde, hvor der juridisk påhviler det offentlige pligt til at kundgøre retsforskrifter m. v. for borgerne. Ud fra denne betragtning har man ikke fundet begrebet egnet til anvendelse i de retningslinier for forvaltningsmyndighedernes annoncering, der foreslås af udvalget, men har foretrukket her at lade spørgsmålet om, hvorvidt annoncering skal finde sted, afhænge af, hvorvidt der kan antages at være *behov* for formidling af oplysninger gennem annoncering. Man har i denne forbindelse også tilagt det betydning, at der ikke kan drages nogen skarp grænse mellem de tilfælde, hvor det i begrebet »informationspligt« liggende ideelle krav om oplysninger opfyldes i henhold til en retlig pligt, og de tilfælde, hvor oplysningerne formidles som en serviceforanstaltning over for borgerne.

En i sammenhængen betydningsfuld demokratisk sontring knytter sig endelig til forskellen mellem information på den ene side og politiske vurderinger eller værdidomme på den anden. Såvel politikere som presse vedkender sig denne sontring, og det har længe været et presse-etisk krav at holde kommentar og information synligt adskilt i den redaktionelle behandling. Den omstændighed, at det danske forvaltningsapparat er principielt upolitisk, er en betydende med, at samfundsforvaltningen i overensstemmelse med ovennævnte sontring kun kan befatte sig med den egentlige *informationsformidling*. Dette indebærer, at forvaltningens bidrag til informationsvirksomheden i praksis gennemgående vil knytte sig til retsforskrifter eller administrative dispositioner, der *er* realiserede og dermed har passeret det politiske stadium. Dette gælder dog ikke undtagelsesfrit; eksempelvis vil anliggender, i hvilke den endelige afgørelse træffes ved folkeafstemning, kunne skabe et alment anerkendt behov for forudgående informationsformidling fra forvaltningens side.

Informativ saglighed vil heller ikke være til hinder for kampagnepræget oplysningsvirksomhed fra forvaltningens side i tilfælde, hvor der er tale om alment anerkendte formål såsom sundhedsmæssige for-

anstaltninger, bekæmpelse af miljøforurening og trafikdødelighed m. v.

De to følgende kapitler vil være viet de i henhold til kommissoriet fastlagte hovedspørgsmål: 1) De principielle retningslinier for den offentlige annoncering, og 2) Forslag til den statslige annoncerings praktiske formidling.

Med baggrund i såvel væksttempo som samlet omfang af de offentlige aktiviteter skal udvalget som foreløbig konklusion udtale forventning om, at den lange linie i udviklingen peger i retning af fortsat betydelig udvidelse af den offentlige annoncering.

Kapitel II.

Principielle retningslinier for den offentlige annoncering.

En overvejelse af, i hvilke situationer og i hvilket omfang m. v. det offentlige bør gøre brug af informativ dagbladsannoncering, kan tage sit udgangspunkt i nogle sammenfattende konstateringer:

Til rådighed for myndighedernes opfyldelse af borgernes informationsbehov står en række (til dels konkurrerende) informationsformer eller meddelelsesmidler, hvilket tilbagevendende kan skabe situationer, hvor der må vælges imellem disse, ofte resulterende i samtidig anvendelse af flere fremgangsmåder.

Ved valget af fremgangsmåde vil det indgå i overvejelserne, at den styrede information, herunder annoncering, kan være bekvem. De begrænsninger, den informative annoncering måtte møde, behøver derfor ikke at være forårsaget af en myndigheds forkærlighed for andre informationsmidler, men måske nok så ofte af de hårdt konkurrerende krav, som de primære ressortaktiviteter i sig selv stiller til myndighedernes budget. Myndighedernes økonomiske bevægelsesfrihed kan navnlig *på kort sigt* være stærkt begrænset.

Over for denne konstatering står imidlertid en række særlige forhold, der efter omstændighederne kan tale stærkt til gunst for annonceringen som informativt redskab, herunder den i mange situationer betydningsfulde egenskab, at annonceringen muliggør en styret information af betydelig fleksibilitet i henseende til bestemmelse af rette tidspunkt, indhold og spredning til de befolkningskredse, som informationen er bestemt for. m. v.

Som nærmere begrundet i kapitel I i sammenhæng med bilag 4 må det ud fra objektive kendetegn forudses, at væksten i det offentlige aktiviteter og i dets indseende med udviklingen i velfærdssamfundet vil give anledning til en vedvarende forøgelse af beho-

vet for information fra myndigheder til borgere. I konsekvens heraf vil det være formålstjenligt, at myndighederne i højere grad og på mere forudseende måde end hidtil inddrager informationsovervejelserne som et fast led i deres løbende virksomhed.

Det samlede resultat af disse konstateringer turde bl. a. blive, at den informative annoncering vil få stigende betydning i det offentlige udadvendte virke. Denne bruttokonklusion rummer imidlertid ikke nogen besvarelse af de mere direkte spørgsmål om, hvorvidt og i hvilket omfang m. v. det offentlige bør annoncere i det *konkrete* tilfælde, hvor der er konstateret et informationsbehov.

1. Problemstillingen.

En stillingtagen til principperne for den offentlige annoncering indebærer vurderingen af en flæthed af spørgsmål. Til disse hører spørgsmålet om, *hvad* der bør annonceres, d. v. s. hvilke typer eller kategorier af information. Endvidere afgørelsen af, *hvor* der i bekræftende fald bør annonceres, d. v. s. i hvor mange og hvilke aviser. Endelig indgår det også i problematikken, *hvorledes* annoncerne bør udformes, og om det er muligt at opstille egnede regler herfor.

Herudover kan der siges at ligge en principiel afgørelse i, *hvem* der skal forestå formidlingen af annonceringen. Udvalget har foretrukket at anskue denne sidste overvejelse som et overvejende praktisk anliggende, der vil blive taget op til særskilt behandling og stillingtagen i kapitel III.

Afgørende for besvarelsen af just nævnte principielle spørgsmål må bl. a. være det *formål*, som den pågældende information skal tjene. Endvidere må det forudsættes, at det pågældende formål søges opfyldt ud fra en samlet *af vejelse* af hensigtsmæssighed og ef-

fektivitet, sikringen af et rimeligt forhold mellem mål og midler - samt en nøje vurdering af den betydning, som den pågældende information har for de grupper af borgere, den har adresse til.

2. De konkrete informationsopgaver og annonceringens omfang.

Som påpeget i den svenske betænkning »Vidgad samhällsinformation« (1969) kan det være formålstjenligt at sondre mellem to typer af offentlig information, selv om disse typer ikke i alle tilfælde lader sig skarpt adskille:

A. Information, der overvejende eller alene er begrundet i hensynet til de offentlige myndigheders egen drift og arbejds gang, og som er uden særlig interesse for større grupper af befolkningen. Inden for denne gruppe falder hovedparten af den information, som i det følgende vil blive omtalt under betegnelsen »administrative meddelelser«.

B. Information, som alle borgere — eller store grupper - kan have en lige stærk personlig interesse i at få adgang til. Til denne gruppe hører især retsfor skrifter og administrative dispositioner, som alment berører borgerne ved at tillægge dem rettigheder eller pålægge dem pligter.

A. Administrative meddelelser.

Til sikringen af den arbejds- og driftsmæssige udførelse af deres egen virksomhed vil myndighederne løbende have brug for at udsende administrativt bestemte meddelelser, omfattende eksempelvis stillingsopslag eller bredere rekruttering af personale, køb og salg af fast ejendom, licitationer m. v.

For disse administrative meddelelser, som foreløbigt har udgjort den langt overvejende del af den statslige annoncering, har der ikke hidtil foreligget almene retningslinier udover, at denne annoncering - bortset fra DSB-annoncering — skal formidles gennem Statens Annonce- og Reklamekontor, jfr. herom i Kapitel III. Derimod findes der nok særlige forskrifter på begrænsede områder, se således bilag 3.

Imidlertid er spørgsmålet om de administrative meddelelser konkretiseret ved, at myndighederne - ved formidling af sådanne

henvendelser til offentligheden - i almindelighed er henvist til brug netop af annonceformen, og valget af meddelelsesmetode giver sig hermed af sig selv. Det offentliges forretningsmæssige interesse i det bedst mulige resultat må formodes at være sammenfaldende med ønskeligheden af, at informationen formidles til flertallet af de borgere, der ønsker at holde sig orienteret om eller at reflektere på netop annoncer af denne art.

Efter udvalgets opfattelse bør man derfor fastholde det hidtil almindeligt anvendte hovedprincip, at de administrative meddelelser annonceres ud fra rent forretningsmæssige principper, d. v. s. kun i det konkret nødvendige omfang. Dette gælder såvel med hensyn til annoncerens størrelse, udstyr og hyppighed som med hensyn til bladvalg (dagblade eller andre blade), alt efter annoncens adresse til erhvervsbestemte, faglige, geografiske eller andre udsnit af befolkningen.

Der har for statens administrative meddelelser udviklet sig en praksis for annonceringens omfang, som er baseret på de erfaringsmæssige resultater. Spørgsmålet om annonceringens omfang vil dog altid hvile på et skøn, og det kan eksempelvis, som det allerede ofte har været tilfældet, være rimeligt at give nogle stillingsannoncer en større udbredelse end andre.

De administrative meddelelser vil gennemgående omfatte lakoniske og stramt formulerede annonceringer, som normalt ikke kan motivere særlig udgift til kreativ indsats. Fra denne hovedregel vil dog forekomme undtagelser, som kan eksemplificeres ved behovet for efter omstændighederne at give rekrutteringsannoncer en inciterende effekt. I øvrigt skal henvises til, hvad der senere i dette kapitel udtales om annonceringens udformning, idet de almindelige krav til klart og enkelt sprog, fremlæggelse af de væsentlige oplysninger, korrekt orientering og udnyttelsen af egnet blikfang m. v. også må have gyldighed for annonceringen af de administrative meddelelser.

B. Retsfor skrifter og administrative dispositioner.

Det almene informationsbehov knytter sig fortrinsvis til gennemførelsen eller ikrafttrædelsen af retsfor skrifter eller af administrative dispositioner af anden natur end omtalt foran under A. Til gengæld lader det sig af-

læse allerede i de eksisterende annonceringsbestemmelser på disse områder, at en klassificering af de konkrete informationsbehov ikke kan ske ud fra en fælles stram formel.

Til brug for udvalgets arbejde er fra de enkelte ministerier indsamlet et materiale omfattende lovfæstet og administrativt fastsat annoncering. En oversigt over dette materiale findes indeholdt i bilag 3. Selv om materialet næppe er udtømmende, tillader det dog konstateringen af, at de gældende annonceringsbestemmelser er temmelig få og spredte, og at de samtidig er meget uensartede i deres betydning for borgerne samt ikke mindst i henseende til, hvordan annonceringen skal finde sted. Det har ligget uden for udvalgets praktiske muligheder at gennemgå den eksisterende lovgivning med henblik på at overveje, i hvilket omfang retsfor- skrifter uden annonceringsbestemmelser må siges ud fra en nutidsbetragtning at savne så- danne bestemmelser. Det tilføjes, at udvalget heller ikke har fundet det praktisk muligt at tilvejebringe en viden om, i hvilket omfang kommunalbestyrelser og amtsråd måtte have vedtaget at anvende annoncering uden for de tilfælde, hvor denne er påbudt i lovgiv- ningen.

Som nærmere beskrevet i Kapitel I har imidlertid den hastige samfundsudvikling, præget af økonomisk vækst samt stærk udvikling og omlægning af det offentliges aktiviteter, bidraget til et kendeligt forøget behov for informationsformidling fra myndigheder til borgere om sådanne retsfor- skrifter og administrative dispositioner, som griber ind i befolkningens liv. De forøgede be- folkingskoncentrationer i bysamfundene og den deraf følgende øgede afstand mellem borger og lokal myndighed har samtidig ændret informationsformidlingens vilkår. Det er udvalgets opfattelse, at de eksisterende lovfæstede eller administrativt fastsatte an- nonceringskrav hverken afspejler eller kan forventes at afspejle disse ændrede vilkår, og at det derfor på anden måde bør søges udvir- ket, at myndighedernes opmærksomhed over for dette spørgsmål skærpes.

Samtidig erkender udvalget, at der ikke kan fastsættes enkle, entydige kriterier, ud fra hvilke kan afgøres, om der er behov for at iværksætte særlige foranstaltninger for at udbrede kendskabet til retsfor- skrifter eller administrative dispositioner eller for, om

dette i bekræftende fald bør ske ved annon- cering.

Det vil derfor ikke være muligt at ud- forme regler, som pålægger forvaltningen gennem annoncering i dagspressen at give offentligheden information om bestemte ka- tegorier af retsfor- skrifter eller dispositioner.

Derimod vil det *for det første* kunne på- lægges statsforvaltningen ved gennemførel- sen af retsfor- skrifter eller administrative dis- positioner af retligt indhold at have op- mærksomheden henvendt på, om der i det enkelte tilfælde er behov for annoncering. Hvad specielt angår forslag til nye love, fore- kommer det til styrkelse af denne opmærk- somhed hensigtsmæssigt, at det pålægges mi- nisterierne i bemærkningerne til lovforslag at give særlig oplysning om størrelsen af eventuelle udgifter til annoncering, jfr. i denne sammenhæng statsministeriets cirku- lære nr. 195 af 16. september 1966, hvorved det allerede i almindelighed er pålagt mi- nisterierne i bemærkningerne til lovforslag at give oplysning om de udgifter, der er forbun- det med selve gennemførelsen af lovforsla- get.

For det andet vil der til brug ved den kon- krete vurdering af, om annoncering bør finde sted - og i bekræftende fald hvorledes - kunne opstilles *følgende vejledende betragt- ninger*, som også kommunerne vil kunne be- tjene sig af under tilsvarende overvejelser:

1. Annoncering i dagblade, eventuelt andre blade, vil navnlig være indiceret med hensyn til retsfor- skrifter eller administrative dispositioner, der berører en bred, ubestemt del af befolkningen, og som ikke virkeliggør- es efter deres formål blot ved at blive admin- istreret (f. eks. en generel forhøjelse af folke- og invalidepension eller af vægtafgif- ten for motorkøretøjer), men forudsætter borgernes medviden og medvirken.

2. Dette gælder således, hvor der gennem- føres eller sker ændring af regler om *pligter*. hvis tilsidesættelse kan medføre strafansvar eller andre retsvirkninger for den enkelte (f. eks. amdrede regler om motorkøretøjs udstyr eller om tidspunkt for indgivelse af selvangivelse af indkomst og formue eller regler, hvorved administrative opgaver dele- geres til en større kreds af borgere), *rettighe- der*, som den enkelte efter eget valg kan ud- nytte (f. eks. ret til klage til folketingets om- budsmand, ret til erstatning efter by- og

landzonenloven og ret til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen), eller *adgang* til efter ansøgning at opnå særlige tilladelser eller ydelser (f. eks. tilladelse til svangerskabsafbrydelse eller særlige sociale ydelser).

J. Er der i forbindelse med sådanne retsfor- skrifter eller administrative dispositioner fastsat *tidsfrister* (f. eks. for indgivelse af ansøgninger eller anmeldelse af krav) eller *betingelser*, som det er af betydning for den enkelte at have kendskab til (f. eks. for erstatning efter by- og landzonenloven eller for opnåelse af særlige sociale ydelser), vil der være særligt behov for annoncering, hvis oplysninger om sådanne forhold ikke på anden måde kan ventes viderebragt til offentligheden i tilstrækkeligt omfang eller med fornøden præcision.

4. Også den omstændighed, at en retsfor- skrift eller administrativ disposition træder i kraft enten med meget *kort varsel* eller forholdsvis længe efter vedtagelsen og pressens omtale heraf, vil ofte tale for, at oplysning om ikrafttrædelsen søges udbredt ved annoncering.

5. Det må i øvrigt fremhæves, at gennemførelse af *retsfor- skrifter, der er fastsat administrativt, og administrative dispositioner* som regel vil have givet anledning til væsentlig mindre offentlig debat end gennemførelse af lovforslag; dette forhold bør derfor tages i betragtning i forbindelse med overvejelsen af annoncering i dagspressen om sådanne forskrifter eller dispositioner (f. eks. pristop, karantæneforanstaltninger, vandingsforbud).

6. Såfremt der konstateres behov for gen- nem annoncering at informere en bredere offentlighed om retsfor- skrifter eller administrative dispositioner, bør dette ske ud fra forudsætningen om, at den enkelte borger ikke kan forventes at holde eller læse mere end en enkelt daglig avis, og at en borger ikke bør udsættes for informationsmæssig diskrimination som følge af sit avisvalg. Det må derfor anses for rigtigst, at annonceringen så vidt muligt omfatter samtlige dag- blade, dog således, at annonceringen – såfremt forskriften eller dispositionen kun vedrører et klart afgrænset område af lan- det – begrænses til dagblade, eventuelt andre blade, i det pågældende område.

7. Retsfor- skrifter eller dispositioner, der har snæver adresse til bestemte erhverv eller fag uden at påkalde sig mere almindelig interesse bør derimod kun annonceres i de på- gældende interesseorganisationers publikati- oner og kun, når særlige omstændigheder taler herfor, idet det i almindelighed må være en naturlig hovedopgave for disse pub- likationer at varetage deres egen faglige in- formationspligt.

(De under 6. og 7. anførte betragtninger modsvarer den af Statens Annonce- og Re- klamekontor i dag anvendte praksis).

Udvalget har overvejet, om der vil kunne opstilles visse retningslinier for, i hvilke til- fælde der eventuelt kan være behov for peri- odevis gentagelse af annoncering om retsfor- skrifter. Motiveringen for en sådan gentagen annoncering skulle være dels ønsket om at genopfriske læserens erindring om den tidli- gere annoncerede forskrift, dels tilkomsten af nye befolknings-generationer og disses be- vægelser såvel geografisk som ind i og ud af socialgrupper, hvis interesser er knyttet til forskellige typer af lovgivning. Det er imid- lertid ikke fundet muligt at formulere krite- rier for, i hvilke tilfælde en sådan gentage- sesannoncering bør finde sted, eller i hvilke tilfælde den pågældende information mere praktisk lader sig formidle på anden måde (f. eks. ved brochurer). Det bemærkes i denne forbindelse, at administrationen af gældende retsfor- skrifter *i sig selv* vil be- virke, at myndighedernes opmærksomhed henledes på sådanne omstændigheder i for- bindelse med offentlighedens holdning til disse forskrifter, som kan eller bør motivere fornyet annoncering ud fra *indskerpnings- hensyn* eller lignende. Der kan også være grund til at fremhæve, at administrationen af retsfor- skrifter i sig selv medvirker til, at hovedindholdet af retsfor- skrifterne efterhånden indgår i befolkningens eller vedkom- mende befolkningsgruppes almindelige »retsbevidsthed«.

Udvalget er endvidere opmærksom på, at informationsbehovet kan være påvirket af, at andre meddelelsesmidler bidrager til op- lysningsformidlingen, således eksempelvis pengeinstitutternes orienterende virksomhed om opsparingsfremmende retsfor- skrifter og den indsats, som særlige halvoffentlige insti-

tutioner øver på visse områder, blandt disse »Rådet forstørre Færdselssikkerhed«.

Det er klart, at der vil kunne forekomme konkret tvivl vedrørende behovet for at søge kendskabet til retsfor skrifter og administrative dispositioner udbredt ved annoncering. Det har i denne forbindelse været overvejet i udvalget, hvorvidt man burde stille forslag om oprettelse af et konsultativt råd, som kunne yde de enkelte myndigheder vejledning i tvivlstilfælde. Udvalget har imidlertid anset det for rigtigst, at et sådant organ ikke oprettes, medmindre der i praksis måtte vise sig at være behov derfor. Man fremhæver, at der naturligvis er mulighed for at tage spørgsmålet op på basis af de erfaringer, der måtte blive gjort i løbet af de nærmeste år.

Udvalget har endelig været opmærksom på, at administrationen i forhold til offentligheden, for så vidt angår mange retsfor skrifter, i vidt omfang er delegeret til kommunerne. Det heri indbyggede koordinations-spørgsmål også i henseende til informationsbehov og annoncering vil kunne forstærkes med den igangværende decentralisering af forvaltningen, som vil følge af den forudsete omlægning af opgavefordelingen mellem stat og kommuner.

På denne baggrund skal udvalget anbefale, at der efter behov fra sag til sag etableres koordinerende drøftelser mellem kommunerne og de enkelte ministerier vedrørende — evt. fælles — løsninger af konkret opstående informationsopgaver og disses annoncering. Udvalget vil heller ikke udelukke muligheden af, at grupper af kommuner i adskillige tilfælde vil kunne se en (også økonomisk) fordel i fælles-annoncering.

3. Annonceringens indhold og udformning.

Medens spørgsmålet om, hvorvidt der bør ske annoncering om retsfor skrifter og administrative dispositioner, i hvert enkelt tilfælde bør afgøres ved en vurdering efter de ovenfor anførte retningslinier, vil spørgsmålet om den enkelte annonces *udformning* afhænge ikke blot af arten af de pågældende for skrifter eller dispositioner, men også af disses omfang og tekniske opstilling.

Det vil i almindelighed ikke være hensigtsmæssigt at lade annoncen indeholde

selve ordlyden af de pågældende bestemmelser eller dispositioner. Hvor der sker annoncering om nye eller ændrede straffebestemmelser, vil det dog af retssikkerhedsmæssige grunde kunne være påkrævet, at bestemmelsernes nøjagtige ordlyd gengives i annoncen.

Som oftest må det foretrækkes, at annoncen indeholder en kort gengivelse af de vigtigste elementer i for skrifterne eller dispositionerne. Ud fra dette synspunkt er det klart, at der ved annoncering om for skrifter eller dispositioner af kort og forholdsvis ukompliceret beskaffenhed vil kunne gives mere udtømmende information, end hvor der er tale om mere omfangsrigt materiale, f. eks. komplicerede lovregler med omfattende undtagelser og andre specialregler.

Der har i de senere år været en klar tendens til at søge gennemført en sproglig forenkling af bestemmelserne i lovforslag og andre retsfor skrifter. Ved den udformning af gengivelser af for skrifternes indhold, som foretages med henblik på annoncering, må der imidlertid tages hensyn til, at den i for skrifterne anvendte sprogbrug såvel som de heri forekommende begreber i vidt omfang ikke er egnet til umiddelbar anvendelse i en dagbladsannonce.

Da annonceringen tilsigter at give det størst mulige antal medborgere kendskab til for skrifternes hovedindhold, må der i gengivelserne af dette hyppigt anvendes en mere enkel og mundret sprogbrug end den, der er brugt i for skrifternes tekst, ligesom de deri forekommende begreber eller kriterier ofte må søges omskrevet eller populariseret.

Det er imidlertid af afgørende betydning, at arbejdet hermed udføres med den største omhu, således at annoncen trods den stedfundne forenkling af sprogbrug" og begreber er udtryk for en fuldt ud korrekt gengivelse af de pågældende for skrifternes hovedindhold.

Der bør ikke i annoncen tages stilling til fortolkningstvív eller lignende, hvorimod det undertiden vil kunne være hensigtsmæssigt, at der udover en gengivelse af for skrifternes hovedindhold bringes en kort objektiv omtale af baggrunden for for skrifterne og oplysning om bestemmelsernes anvendelse i praksis, f. eks. om rekvirering af blanketter og om fremgangsmåden ved indgivelse af ansøgninger eller lignende. Da en annoncering om retsfor skrifter hyppigt kun kan indeholde stærkt koncentreret gengivelse af for-

skrifternes hovedindhold, vil det ofte være hensigtsmæssigt, at det i annoncen oplyses, hvilke myndigheder der efter skriftlig eller personlig henvendelse kan give nærmere oplysninger om forskrifternes indhold, eventuelt ved udlevering af særtryk, brochurer eller lignende. I andre tilfælde bør det i annoncen anføres, at forskrifterne er optrykt i Lovtidende og kan gennemses ved henvendelse på et bibliotek eller købes i særtryk gennem boghandelen.

Annoncerne bør i alle tilfælde udformes eller godkendes af vedkommende myndighed.

Annoncens kreative udformning og tekniske opsætning (samt dens placering) og dermed dens mulighed for at fange blikket og opmærksomheden er af selvfølgelig betydning for sikringen af det størst mulige informationsudbytte af annonceringsudgifterne. Imidlertid må der stilles det krav til den kreative idé, at den slutter sig til indholdets hovedhensigt. Samtidig kan formuleringen af indholdet i sig selv bidrage til at øge eller lette annoncens læseværdighed.

Det har i denne sammenhæng tildraget sig opmærksomhed, at mange forskrifts- eller sædvanebundne offentlige annoncer er så lidt »offentligheds-venlige« i deres formulering, at de kan efterlade det indtryk, at de fortrinsvis indrykkes alene for at indfri en formel juridisk forpligtelse. På dette område er der efter udvalgets opfattelse et stærkt behov for en ændring af eksisterende praksis. (Eks. snerydningsannoncer).

Det er udvalgets opfattelse, at de foranstående hovedbetragtninger vedrørende annonceringens indhold og udformning bør indgå i den *vejledning* vedrørende den informative annoncering, som udvalget har foreslået udarbejdet til brug for statslige og kommunale myndigheder.

4. Kampagner.

De hidtidige betragtninger har vedrørt informativ annoncering, der slutter sig til gennemførelsen eller ikrafttrædelsen af retsfor skrifter og administrative dispositioner. Førnævnte svenske betænkning peger imidlertid med rette på, at informativ annoncering ikke udelukkende behøver at knytte sig til sådanne forskrifter og dispositioner, men under særlige omstændigheder kan udgøre et *alternativ* til disse. Den bagvedliggende tankegang bygger på, at man gennem eksempelvis forebyggende kampagner kan hidføre en ændring i borgernes holdning eller adfærd med det formål at overflødig gøre - muligvis væsentlig kostbarere - lovgivningsmæssige eller administrative foranstaltninger, der tilmed som bivirkning af borgerne ofte vil blive opfattet som restriktive. I tilfælde af, at det med nogenlunde sikkerhed kan sandsynliggøres, at en annoncering kan sikre et sådant resultat, vil der heri ligge en selvstændig begrundelse for en sådan informativ indsats. Også dette forhold vil derfor rimeligt kunne indgå i myndighedernes overvejelser vedrørende informationsvirksomhedens muligheder.

Kapitel III.

Den praktiske formidling af den statslige annoncering.

Formidlingen af det offentlige annoncering er fortrinsvis et spørgsmål om hensigtsmæssighed, idet overvejelserne af dette spørgsmål må tage deres udgangspunkt i en række rent praktiske forhold. Til disse hører nytten af, at de offentlige myndigheder ikke forsinkes af tvivl om, hvorledes sagen gribes an, men kan satte sig til faste retningslinier, som også eliminerer uheldigt virkende uensartetheder i fremgangsmåden i parallelle situationer. De praktiske overvejelser må endvidere omfatte stillingtagen til den mest formålstjenlige fremgangsmåde ud fra myndighedernes og befolkningens fælles interesse i, at annonceringen når frem til de kredse, for hvem den er bestemt, men at dette mål samtidig realiseres under en tilrettelæggelse, som kan siges at være rationel ud fra såvel arbejdsmæssige som økonomiske synspunkter.

Da disse praktiske spørgsmål kan vurderes forskelligt, og da de tillige naturligt berører de medvirkende parter økonomiske interesser i sagen, vil en drøftelse af den praktiske formidling af det offentlige annoncering dog på flere punkter berøre spørgsmål af egentlig principiel karakter.

Nærværende kapitel vil efter sagens natur kun omhandle formidlingen af den *statslige* annoncering, idet udvalget er opmærksom på, at der ikke uden lovhjemmel kan udstedes forskrifter vedrørende den praktiske tilrettelæggelse af den kommunale annonceringsvirksomhed. Da omlægningen til større kommunale enheder og den indledte decentralisering af forvaltningsopgaverne må forventes at forøge betydningen af den informative kommunale annoncering, har det dog ligget i udvalgets tanker, at en række af de i det følgende fremsatte synspunkter gerne skulle kunne rumme nogen vejledning også for kommunerne, ikke mindst i henseende til løsningen af kommunikationsopgaver, i

hvilke stat og kommuner har fælles interesse.

1. Gældende ordninger for annonceringens formidling.

A. Andre lande.

I *bilag 5* er givet en oversigt over, hvorledes den statslige annonce-formidling er tilrettelagt i en række lande, hvis ordninger måtte forventes at være af størst umiddelbar interesse set ud fra et dansk synspunkt.

Udvalget har imidlertid ikke fundet, at nogen af de udenlandske ordninger uden videre er anvendelige i Danmark. Ej heller kan det siges, at der i disse ordninger findes præcise svar på de overvejelser, som udvalget har måttet gøre sig med udgangspunkt dels i sit kommissorium, dels i den gældende danske ordning.

Kommentarerne til de udenlandske ordninger skal derfor begrænses til konstateringen af en tendens til centralisering af den statslige annonceringsfunktion, men ledsaget af betydelige forskelle i såvel den myndighed, der er tillagt det centrale organ, som de retningslinier, der følges med hensyn til annonceringens omfang og praktiske formidling. Specielt er den svenske ordning så ny, at erfaringer fra denne savnes. - Herudover skal bemærkes, at der som et gennemgående træk i de udenlandske ordninger er tillagt det centrale annonce-organ et selvstændigt budget.

B. Danmark.

Den danske statsadministration har siden 1937 betjent sig af et centralt annonceringsorgan oprindeligt under navnet »Statens Annonce- og Reklamebureau«, men siden 1950 bærende titlen »Statens Annonce- og Reklamekontor«, jfr. økonomiministeriets cirkulæreskrivelse af 10. marts 1966, *bilag 6*.

Det påhviler Statens Annonce- og Reklamekontor at modtage og ekspedere til bladene alle annoncer, der for statens regning - dog DSB undtaget - indrykkes i dagblade, fagblade, ugeblade, tidsskrifter etc., idet kontoret ligeledes fører indryknings- og regningskontrol, afregner med bladene og foranlediger månedlige debiteringer i forhold til de annoncerende myndigheder.

Medens ansvaret for annoncerens indhold og finansiering påhviler de enkelte styrelser, er det endvidere Statens Annonce- og Reklamekontors opgave at søge annoncerne placeret på den mest hensigtsmæssige måde i såvel reklamemæssig som økonomisk henseende, ligesom kontoret er rådgivende med hensyn til annoncerens udformning. Uden for den egentlige annoncering påhviler det kontoret at være rådgivende for statsinstitutionerne - igen DSB undtaget - med hensyn til alle former for reklame, herunder tilrettelæggelse af kampagner, udformningen af plakater og andre tryksager af reklamemæssig karakter, der udføres for statens regning. Foruden statsinstitutioner betjenes også råd og foreninger i tilfælde, hvor disses annonce- og reklameudgifter fuldt ud refunderes af staten.

Bortset fra finans- resp. økonomiministeriets cirkulæreskrivelser til samtlige ministerier og styrelser foreligger der *ikke generelle* forskrifter for statens annoncering, men derimod i begrænset omfang specielle regler på særlige områder, jævnfør den i *bilag 3* givne oversigt over lovfæstet og administrativt fastsat annoncering. Som hovedregel finder den statslige annoncering derfor sted på grundlag af speciel stillingtagen i hvert enkelt tilfælde d. v. s. *enten* efter statsinstitutionernes anmodning med ledsagende ønsker vedrørende tekst og bladvalg, *eller* på givne forespørgsel efter kontorets skøn. Annoncering sker hyppigt efter rådslagning med kontoret, der i mangel af generelle forskrifter dog arbejder ud fra visse almene principper, jfr. herom i Kapitel II.

Statens Annonce- og Reklamekontor råder ikke med sin nuværende stramme bemanding over permanent ansatte specialister (tegnere, tekstforfattere og layout-folk m. v.), som kan påtage sig større kreative informationsopgaver, det være sig brochurer som annoncer. Hvor sådanne særlige opgaver har foreligget, har kontorets hidtidige

fremgangsmåde været at benytte betalt bistand gennem samarbejde med freelance fagfolk på ad hoc basis. I særlige tilfælde har kontoret efter aftale med pågældende styrelse overdraget opgaver til private reklamebureauer.

Udgifterne ved annonceringen afholdes over de enkelte styrelses kontorholdskonti og indgår her på linie med øvrige kontorholdsudgifter, idet det ikke over for offentligheden, f. eks. ved specifikation i bemærkninger til forslag til bevillingslove, er tilkendegivet, hvor stor en del af kontorholdsudgifterne der forventes anvendt til annoncering.

Såfremt en påkrævet annoncering ikke lader sig afholde af de på finansloven bevilgede kontorholdskonti, vil styrelserne være henvist til ved ændringer inden for rammebevillingerne eller til - ved lov eller ved finansudvalgets forudgående samtykke - at søge de nødvendige midler bevilget fra den på finansloven afsatte reserve for udgifter ved ny lovgivning.

Den annonce-omsætning, der formidles gennem Statens Annonce- og Reklamekontor, er steget fra henved 6 mill. kr. i finansåret 1965-66 til henved 12 mill. kr. i finansåret 1970-71. For året 1969-70, da det tilsvarende beløb androg 9 mill. kr., er det optalt, at kontoret formidlede omkring 40.000 annonce-ekspeditioner.

Statens Annonce- og Reklamekontor søgte efter sin oprettelse i sin tid at opnå autorisation som provisionsberettiget annoncebureau. Dette forsøg måtte imidlertid opgives, og en sådan autorisation er erklæret i modstrid også med den nugældende aftale mellem dagbladene og bureauerne. Mellem dagbladene og Statens Annonce- og Reklamekontor består alene en aftale om, at bladene yder kontoret et ekspeditions- og regnskabsgebyr på 5 pct. for rubrikannoncer. En tidligere kvantumsrabat, der gjaldt alle storannoncører, staten indbefattet, blev generelt inddraget i 1946. Ophørt er tilsvarende den særordning, som under 2. verdenskrig etableredes vedrørende annoncering af Overordentlige Foranstaltninger. Ifølge denne ordning, der nu kun er opretholdt med hensyn til trækningslisterne for præmieobligationer, godkendte dagbladene en særpris på 75 pct. af hovedbladenes annoncepriser for »offici-

eile bekendtgørelser« plus 10 pct. for aflæg-geblade.

Et af formålene med oprettelsen af Statens Annonce- og Reklamekontor har angivelig været, at staten ville etablere een kanalisering af et stort antal rubrikannoncer fra mange forskellige styrelser, hvorfor rabatten efter bladenes opfattelse er et ekspeditionsgebyr, der modsvarer de administrative lettelser, bladhusene derved opnåede.

Da bladene og bureauerne ikke anså Statens Annonce- og Reklamekontor for noget bureau, men mente og stadig væk mener, at kontoret svarede til en annoncekøbers reklameafdeling, kunne kontoret ikke hos bladene opnå provision af annonceprisen, idet provisionen betragtes som et formidlingshonorar til de af dagspressen autoriserede reklamebureauer og derfor ikke kunne komme staten som annoncekøber til gode. Den gældende ordning er følgende:

For *rubrikannoncer*: Statens Annonce- og Reklamekontor modtager fra bladene et ekspeditionsgebyr på 5 pct. af annonceprisen. — Bureauerne modtager for tilsvarende annoncer en provision på 15 pct. fra hovedstadsbladene og 20 pct. fra provinsbladene.

For *tekstsiderannoncer*: Statens Annonce- og Reklamekontor indrømmes principielt ingen krav på gebyr eller rabat, men ydes dog i praksis samme 5 pct. som for rubrikannoncer. — Bureauerne modtager ved tilsvarende annoncering en provision på 16½ pct. fra hovedstadsbladene og 20 pct. fra provinsbladene.

De her omtalte procenter gælder alle i forhold til de af dagbladene ansatte faste annoncepriser, som er ens over for annoncøren, uanset hvordan annoncen formidles. Det kan tilføjes, at omkring 90 pct. af den hidtidige statslige annoncering er faldet inden for kategorien »rubrikannoncer«.

I tilknytning til oplysningerne om disse gebyrer og rabatter forekommer det relevant allerede her at fremsætte følgende betragtninger:

a) Det gebyr på 5 pct., der er tillagt Statens Annonce- og Reklamekontor, kan i sig selv næppe motivere opretholdelsen af dette kontor ud fra en rent forretningsmæssig vurdering; denne iagttagelse finder sin bekræftelse deri, at bureauerne ikke ville påtage sig ekspeditionen af de statslige rubrikannoncer på omtalte vilkår. Heroverfor står, at så godt

som alle større annoncører erfaringsmæssigt har fundet det formålstjenligt at centralisere deres annonceringsfunktion i en særlig regie. Problemet forskyder sig derfor til en nærmere overvejelse af, hvorvidt det inden for rammerne af den statslige annonceringsfunktion findes fordelagtigt, at Statens Annonce- og Reklamekontor selv formidler den store annonce-ekspedition, eller om kontoret - ved at befri sig for denne - vil forbedre sine muligheder for med øget effektivitet at udøve sin anden hovedopgave: konsulentvirksomheden i forhold til de annoncerende myndigheder. Det må uden videre accepteres, at staten selv må bære omkostningerne ved den nødvendige konsulentvirksomhed, hvis lønsomhed er af indirekte natur.

b) De præstationer, som et annoncebureau inden for provisionsordningens rammer stiller vederlagsfrit til rådighed for annoncøren - i givet fald også staten - er hovedsagelig de samme præstationer, som Statens Annonce- og Reklamekontor allerede forudsættes at udøve (almindelig rådgivning vedrørende mediavalg m. v., udarbejdelse af annonceringsplan og -budget, pladsreservation, ekspedition, indrykningskontrol og afregning). Hvor der er tale om arbejde med tekst og anden kreativ udformning m. v., udskriver annoncebureauet normalt særlig regning for dette arbejde på linie med, at Statens Annonce- og Reklamekontor ved lignende arbejde enten må honorere specialister for sådan indsats eller trække på dagbladets reklametekniske afdelinger. Disse konstateringer kunne lede overvejelserne i *to retninger*: Den ene af disse fører ind i en argumentation til fordel for, at Statens Annonce- og Reklamekontors gebyrordning bør forbedres så meget, at kontorets administrative virksomhed økonomisk kan hvile helt i sig selv; en forfølgelse af denne tanke er imidlertid hidtil blevet blokeret af, at blade og bureauer heri ser et brud på de principper, som deres aftalesystem hviler på. I konsekvens heraf kan overvejelserne tage den anden retning, at det gøres til et spørgsmål, hvorvidt staten har nogen økonomisk interesse i at lade annonceformidlingen varetage af et statskontor, eller om man bør lægge dette arbejde i dets helhed ud til bureauerne. Dette sidste spørgsmål må besvares i sammenhæng med de under a) fremsatte synspunkter *samt* ud fra en vurdering af de for-

skelle i forudsætninger og ansvarsplacering, som foreligger mellem bureauerne og Statens Annonce- og Reklamekontor.

c) Udvalgets kommissorium henviser udtrykkeligt til betænkningen »Dagspressen og Samfundet« som beskæftiger sig med dagbladernes økonomiske vanskeligheder. Under hensyn hertil findes det rigtigt at bemærke, at begge de under b) nævnte løsninger hver for sig umiddelbart ville medføre en forringelse af dagbladernes indtjening på den enkelte statslige annoncering. Udvalget er imidlertid bekendt med, at hovedstadsbladene trods den hermed forbundne indtægtsforringelse har indrømmet visse grupper (statsaut. ejendomsmæglere, begravelsesforretninger og organiserede stormagasiner) en væsentligt mere favorabel annoncerabatordning end staten, jfr. herom nærmere i udvalgsudtalelserne vedrørende forhandlinger om forbedring af den gældende rabatordning for staten, side 26.

d) Nogle af de vederlagsfri funktioner, som et annoncebureau udøver, vil i en række tilfælde være uden praktisk betydning i forhold til staten; det gælder dels den akkvisitive virksomhed (når staten beslutter sig for at annoncere, er annoncekøbet sikret), og dels gælder det som regel mediavalget, for hvilket retningslinier i vidt omfang vil være givet på forhånd, jfr. Kapitel II. I den udstrækning dette er tilfældet, vil der følgelig ved anvendelsen af bureau kunne argumenteres for kompenserende vederlagsfri bureau-ydelser uden for de normalt afstukne rammer, og dette spørgsmål må kunne indgå i overvejelserne i forbindelse med formuleringen af *standardkontrakter* for statslig annoncering gennem bureau.

Sluttelig skal bemærkes, at den i nærværende kapitel optrædende skelnen mellem »rubrikannoncer« og »tekstside-annoncer« ikke er sammenfaldende med den i Kapitel II anvendte skelnen mellem »Administrative meddelelser« og »Retsforskrifter og administrative dispositioner af retligt indhold«. De to opdelinger refererer sig til forskellige kendetegn, således den første til annoncens placering, den sidstnævnte til annoncens indhold.

Langt den overvejende del af de »Administrative Meddelelser«, men dog ikke alle (eksempelvis ikke alle personalerekrutteringsannoncer), vil finde placering som *ru-*

brikannoncer. Også en ret betydelig del af gruppen »Retsforskrifter og administrative dispositioner af retligt indhold« vil falde inden for kategorien »rubrikannoncer«, især hvor disse annoncer, oftest af typen »Officielle Bekendtgørelser« ved deres placering i nær tilknytning til lokale eller erhvervsbestemte nyheder eller annoncesider er sikret den ønskede læser-opmærksomhed. Annoncer om eksempelvis statslige gødningstilskud eller om forskrifter i forbindelse med en lokal husdyrepidemi kan selvsagt normalt ikke motivere en kreativt udformet tekstside-annoncering.

Retsforskrifter af mere almen og vidtrækkende natur vil sammen med mere kampagnepræget information danne hovedstammen i den statslige *tekstside-annoncering*. Denne har hidtil været af beskedent omfang i forhold til det offentliges samlede annoncering, men vil forventeligt få tiltagende betydning i fremtiden, jfr. Kapitel I. En udvikling i denne retning har allerede manifesteret sig.

2. Baggrund og udgangspunkter for stilningtagen til den fremtidige formidlingsordning.

De følgende overvejelser har som deres naturlige forudsætning, *dels* at der — som konstateret i Kapitel I - i nutidens samfund foreligger et forstærket behov for information fra myndigheder til borgere, *dels* at dette behov i betydelig grad kan opfyldes bl. a. gennem en formålstjenlig forøgelse af den informative annoncering. *Endvidere*, at det på denne baggrund vil være hensigtsmæssigt at yde myndighederne passende vejledning for deres skøn over, i hvilke tilfælde der bør annonceres. *Forslag* til sådan vejledning er skitseret i Kapitel II.

Den forventelige stigning i statens annoncering vil omfatte en type af annoncer, som hidtil har indtaget en beskedent plads i denne avertering, nemlig annoncer om nye retsforskrifter, som efter deres indhold kan rumme et budskab til bredere udsnit af befolkningen. Da der hermed er tale om kundgørelser, som kan begrunde en særlig kreativ indsats i annoncens formulering og øvrige udformning, vil konsekvensen følgelig være en tyngdepunktsforskydning i den statslige annoncerings hidtidige vilkår.

Denne forskydning i kravene til den offentlige annoncering blev i maj 1970 drøftet i et folketingsudvalg, som under et samråd med den daværende statsminister bl. a. overvejede mulighederne for en øget offentlig annoncering på baggrund af dagspressens økonomiske vanskeligheder. Da ministeren under dette samråd bebudede nedsættelsen af udvalget vedrørende det offentlige annoncering, bekræftede han samtidig sin enighed i, at udformningen af statslige annoncer i øget omfang bør ske under anvendelsen af fagfolk med kreativt speciale. Nærværende udvalg kan tilslutte sig dette. En annonces indhold må dog altid godkendes af den ansvarlige myndighed, og selv hvor medvirken af fagfolk med kreativt speciale indiceres, vil tidsmæssige hindringer kunne stille sig i vejen herfor. Udformningen af professionelt artikulerede annoncer refererer sig fortrinsvis til bredt informativ avertering, medens lakoniske »Administrative Meddelelser« næppe almindeligvis kan motivere særlige udgifter til professionel beånding.

Da det er pålagt udvalget at fremsætte forslag til den praktiske formidling af den statslige avertering, har spørgsmålet om adgang til den fornødne professionelle medvirken ved informative annonceringer naturligt måttet inddrages i de konkrete overvejelser vedrørende den fremtidige organisation af formidlingsfunktionen. Disse overvejelser har ført til den umiddelbare konstatering, at der ikke savnes muligheder for professionel bistand, men at problemet i denne som i andre henseender fortrinsvis består deri, at der foreligger valgmulighed mellem flere - fra hinanden væsensforskellige — formidlingsformer.

Valget af formidlingsform må tage sit udgangspunkt i erfaringerne under den eksisterende ordning og dermed i en stillingtagen til den funktionelle placering af Statens Annonce- og Reklamekontor i en fremtidig ordning. Det er i denne sammenhæng blevet af betydning for overvejelserne, hvilke lønsomhedskriterier der bør anlægges på Statens Annonce- og Reklamekontors virksomhed. Medens der hersker almindelig enighed om, at staten ikke kan undvære sit eget konsulentorgan, men måske snarere kan få behov for en øget konsulentvirksomhed til støtte for de annoncerende styrelser, har det været vanskeligere at nå til en ensartet bedøm-

melse af kontorets direkte formidlingsfunktion og dennes lønsomhed. Dette sidste har ikke mindst sin baggrund i de overenskomstprincipper, der regulerer de økonomiske forhold på det danske annoncemarked. Disse principper og de deraf afledte drøftelser, som er nærmere omtalt foran i kapitlet, har været en distraherende omstændighed i udvalgets arbejde, idet det bl. a. har kunnet hævdes, at principperne bevirker en vis indbyrdes modstrid mellem de i udvalgs-kommissoriet anslåede målsætninger for annonceringen: Tilgodeseelsen af samfundsinteressen under samtidig hensyntagen til dagspressens problemer.

Udvalget finder imidlertid, at en forøgelse af de rabatter, der ydes ved statslig annoncering, er af underordnet betydning sammenlignet med den forventede forøgelse af den samlede statslige annoncemængde.

Den her omtalte problematik har dog været stærkt medvirkende til beslutningen om at rendyrke valgmuligheden gennem fremlæggelsen af tre praktisable *modeller* til den fremtidige organisation af formidlingsfunktionen. Disse modeller beskrives sideordnet i det følgende, idet dog den ene af dem under drøftelserne har vundet støtte hos udvalgets flertal.

Det skal tilføjes, at de to af modellerne bygger på private annoncebureauers medvirken ved tilrettelæggelsen og udformningen af statslige annonceringer. En anvendelse af disse modeller forudsætter derfor en stillingtagen til det praktiske spørgsmål om egnede retningslinier og metoder for *udvælgelsen* af det *bureau*, som i det konkrete tilfælde får opgaven overdraget. Dette særlige spørgsmål vil derfor blive taget op til efterfølgende behandling.

3. Valget af formidlingsordning.

Model 1.

Der gennemføres en udbygning af Statens Annonce- og Reklamekontor med henblik på, at kontoret centralt formidler såvel udformning som ekspedition af *al* statslig annoncering (*dog* under fortsat fastholdelse af naturligt begrænsende hensyn: Den annoncerende myndigheds eget indsendende med arbejdet; DSB, post- og telegraf-

væsenets og tilsvarende kommercielle statsvirksomheders ret til annoncering i egen regi).

Det synspunkt, der har fundet udtryk i denne model, bygger på tankegangen om, at staten bør råde over sit eget, kommercielt neutralt, men kompetente annonceformidlingsorgan.

Hvis en sådan ordning tænkte tilvejebragt ved en større fast og dermed kostbar udbygning af kontorets stab med professionel ekspertise, ville det kunne gøres gældende, at den effektive udnyttelse af dette kontor måtte være betinget af en samtidig centralisering i dette kontor af alle grene af statens informationsvirksomhed. Et skridt af denne størrelsesorden har imidlertid meget betydelig tværdepartemental og finansiel rækkevidde - med tilvejebringelsen af et selvstændigt budget som den logiske følgevirkning.

En ordning efter de i modellen skitserede retningslinier bør derfor i givet fald tilrettelægges inden for mere overskuelige og elastiske rammer. Fremgangsmåden kunne bestå i en mere begrænset udvidelse af det statslige annoncekontors faste stab kombineret med overdragelsen af større kreative opgaver til professionelle free-lance folk på ad hoc basis. Såvel den publikationsvirksomhed, der udfoldes af udenrigsministeriets presse- og kulturafdeling, som adskillige brochurer udarbejdet af Statens Annonce- og Reklamekontor bekræfter, at der kan opnås gode resultater under denne arbejdsform. Det må dog antages, at arbejdsformens bedste resultater er knyttet til vilkår, som - af kapacitetsmæssige grunde - ikke altid vil være sikret.

Den omstændighed, at det centrale annoncekontor får tildelt en monopolstatus på sit område, giver i sig selv ingen anvisning på, hvordan denne status skal eller kan forvaltes. Det vil stå åbent for politisk stillingtagen, hvorvidt kontoret bør tilstræbe en forbedring af sit eget forretningsmæssige resultat, eller hvorvidt kontoret - efter norsk mønster - bør gøre det til mål at spare dagbladene for at betale bureau-provision af statslige annoncekøb.

Model II.

Der gennemføres en gradvis omdannelse af Statens Annonce- og Reklamekontor til et

egentligt konsulentorgan, medens hele den praktiske formidling af såvel den administrative som den bredt informative statsannoncering lægges ud til de private annoncebureauer, (DSB, post- og telegrafvæsenet og tilsvarende kommercielle statsvirksomheder er frit stillet i enhver henseende).

Tanken om at inddrage en sådan ordning blandt de muligheder, der kan påkalde realistisk overvejelse, har *to udspring*.

Under hensyn til, at det statslige annonceringsbehov kan vise sig stærkt skiftende og derfor fordrer en fleksibel ordning, har det for det første været en nærliggende tanke, at staten - fremfor at udbygge sit eget apparat - med fordel vil kunne gøre brug af det apparat og den ekspertise, som de private bureauer har udviklet og derfor kan stille til rådighed. Flexibiliteten vil være så meget større, som der vil være mulighed for at skifte mellem bureauerne ud fra de heldige og mindre heldige erfaringer, man måtte gøre. Hertil kan føjes, at de fremtidige statslige annonceringsopgaver vil kunne få en så betydelig spændvidde, at det under alle forhold ville være rimeligt at åbne for brede inspirations- og konkurrencemuligheder og dermed også for bureauernes medvirken.

For det andet er udvalget også blevet stillet over for det synspunkt, at Statens Annonce- og Reklamekontor i sin hidtidige skikkelse ikke har haft muligheder for at indfri de økonomiske forventninger, der ved starten knyttedes til dets virksomhed, nemlig forventningerne om, at kontoret som central formidler af statens avertering kunne sikre staten en rabatbesparelse. Udviklingen har medført, at kontorets arbejdsmæssige tyngdepunkt er blevet knyttet til en omfattende ekspedition af administrative småannoncer samtidig med, at tidligere rabatordninger er svundet ind til et gebyr på 5 pct. af annoncepriserne.

Indholdet i model II skulle følgelig være, at det statslige organ befrier sig for hele ekspeditionen, heri indbefattet regningskontrol og betalingsformidling m. v., af den statslige annoncering, således at kontoret mere effektivt kan samle sig om sin anden opgave, *den egentlige konsulentvirksomhed* over for de annoncerende myndigheder. Vedrørende det

omdannede konsulen tkontors opgaver se nærmere senere redegørelse for disse.

Det foreligger over for udvalget oplyst, at man fra bureauernes side vil finde en omlægning som den skildrede praktisabel. Bureauerne ser ikke nogen lukrativ forretning i at overtage formidlingen af de administrative små-annoncer, som udgør hovedlæsset i den nuværende statslige annoncering, men må forventes at ville påtage sig ydelsen af denne service under udsigten til, at denne service vil trække en almindelig vækst i den bredt informative annoncering efter sig.

For dagbladene vil omlægningen medføre et umiddelbart indtægtstab på omkring 1 mill. kr. årligt, idet bladene vil se det hidtidige gebyr på 5 pct. forvandlet til en bureau-provision på 15-20 pct. af statens administrative annoncemængde på 10 mill. kr. Dette tab vil formentlig vise sig både varigt og varigt voksende.

Statens Annonce- og Reklamekontors omdannelse til en egentlig konsulentvirksomhed vil nok kunne begrunde nogen reduktion i det administrative personale, men samtidig kalde på en vis forøgelse af den professionelle kerne. Nettovirkningen vil derfor næppe rumme nogen besparelse i personaleudgifter, og samtidig vil rabatindtægten på 5 pct. falde væk. Til gengæld skulle der ligge en gevinst i effektiviseringen af konsulentfunktionen.

Model III.

Der etableres en mellemløsning, som bygger på:

- 1) De statslige myndigheder kan efter samråd med Statens Annonce- og Reklamekontor benytte bistand, herunder private annoncebureauer, free-lance-konsulenter og dagbladenes reklametekniske afdelinger m. fl. ved bredt informative annonceringer.
- 2) Slatens Annonce- og Reklamekontor varetager fortsat dette kontors hidtidige hovedfunktioner, herunder den direkte formidling af de administrative annoncer og betalingsafregningen af samtlige statsannoncer, ligesom kontoret desuden indtræder som myndighedernes rådgiver ved samarbejde med eksperter udefra om annonceringsopgaver.

DSB, post- og telegrafvæsenet og til-

svarende kommercielle statsvirksomheder er frit stillet i enhver henseende.

Tankegangen bag denne mellemløsning kan begrundes ved følgende konstateringer:

Hvor en annoncering er motiveret ved, at staten imødekommer et behov for at få en bred offentlighed i tale, vil der være rimelig grund til, at der lægges en særlig indsats i annoncens indhold og blikfang. Til opnåelsen af dette resultat og dermed også det ønskede udbytte af statens annonceringsudgift er det rigtigt at søge professionel bistand. Sådant bistand er hidtil hentet hos ad hoc eksperter og hos dagbladenes annoncetekniske afdelinger. Da bl. a. annoncebureauerne råder over netop sådan ekspertise, må myndighederne - efter samråd med Statens Annonce- og Reklamekontor - om ønsket frit kunne henvende sig til bureauerne, som tilføjede har en særlig interesse i opgaver af netop denne art. Den omstændighed, at bureauerne ser en konkurrencemæssig udfordring i løsningen af den enkelte opgave, turde også have befordrende indflydelse på den indsats, de lægger i arbejdet.

Anderledes stiller det sig, hvor sagen drejer sig om strømmen af »Administrative Meddelelser«, omfattende statens forretningsmæssige avertering og officielle bekendtgørelser af retsfor skrifter m. v. med adresse til en snæver lokal eller erhvervsbestemt kreds. Disse kortfattede eller ud fra særlige hensyn formulerede meddelelser, oftest rubrikannoncer, kan sjældent begrunde særlig kreativ udformning.

Der er samtidig konstateret en bekræftet formodning om, at mange myndigheder finder det rationelt, at Statens Annonce- og Reklamekontor varetager annonce-formidlingen af denne løbende strøm af »Administrative Meddelelser«. De enkelte statslige myndigheder råder ikke hver for sig over et annoncekontor og ville ikke kunne holde et sådan kontor jævnt beskæftiget, ligesom den enkelte medarbejder ikke er vedvarende bundet i et bestemt sagsområde. Det føles derfor både som en tryghed og som en arbejdsbesparelse, at der inden for statens egne rammer findes et organ som Statens Annonce- og Reklamekontor, der i kraft af sin rutine og viden kan sikre en hurtig ekspedition af disse annoncer, ligesom det findes praktisk, at regnskabsfunktionen formidles centralt igennem dette kontor.

I forlængelse af disse indtryk har udvalget også mødt den opfattelse, at der kan foreligge en undervurdering af det statslige annonsekontors lønsomhed, hvis denne bedømmes alene på grundlag af gebyrindtægten. Medens bureauernes provisionsmæssige honorarordninger i lighed med, hvad der gælder for tilsvarende vederlæggelsesformer, kan rumme en risiko for, at et bureau kan identificere en mere omfattende annoncering med den for formålet rigtige annoncering, vil det statslige kontor ud fra sin ansvarsplacering være indlevet i centraladministrationens indstilling til forbrug af statsmidler.

Endelig har der været peget på, at antallet af bredt informative annonceringer, som er egnede for bureauformidling, foreløbig har været så få og begrænsede, at disse opgaver vanskeligt ville kunne tjene som fordelingsnøgle for den »administrative« annonce-masse på 10 mill. kr. årligt, der uden alt for stor tilfældighed måtte fordeles over et antal bureauer, dersom det besluttedes at frigøre det statslige kontor fra den hidtidige formidlingsordning. En overgangsordning ville uden tvivl vise sig nødvendig, og et tilsvarende behov kunne melde sig i forhold til dagbladene, som med baggrund i pressens økonomiske vanskeligheder næppe kan forventes at begejstres ved den efter model II forudsete nedgang på 1 mill. kr. i indtægten fra den statslige annoncering.

Med baggrund i fremstillingen af de tre modeller og de dertil knyttede vurderinger er udvalget overvejende stemt for at anbefale den fremtidige formidlingsordning baseret på *model III*. Denne anbefaling er knyttet til forudsætningen om, at den under model II omtalte konsulentfunktion flyttes med ind i den anbefalede ordning. En styrkelse af det statslige kontors konsulentvirksomhed vil formentlig fordre en moderat udbygning af kontorets professionelle stab. De økonomiske konsekvenser heraf vil imidlertid være marginale på baggrund af de i nærværende betænkning begrundede forventninger om et stigende informationsbehov mellem forvaltningen og borgerne samt anbefalingen af, at en skønsomt anvendt, men *øget* informativ annoncering med fordel kan inddrages i opfyldelsen af dette behov. Forslaget om en styrket konsulentfunktion må ses netop i sammenhæng hermed.

Under henvisning såvel til den voksende

statslige annoncering som til provisionsaftalerne mellem blade og bureauer og til særordningerne mellem hovedstadsbladene og visse store annoncører har endvidere udvalgets styrelsesrepræsentanter understreget den væsentlige betydning, man må tillægge snarlig optagelse af forhandlinger med Danske Dagblades Udgiverforening om en - gerne gradvis, men væsentlig - forbedring af *rabatordninger* for den statslige annoncering, hvad enten denne formidles af det statslige kontor eller hidrører fra de kommercielle statsvirksomheder.

Under drøftelser i udvalget om en forbedring af rabatordningen for den statslige annoncering har bureauernes og bladenes repræsentanter understreget, at størrelsen af et annoncebudget ikke kan motivere genindførelsen af omsætningsrabatter, idet det tillige er anført, at der ikke eksisterer nogen relation mellem størrelsen af annoncørernes annoncebudgetter og eventuelle produktionsmæssige besparelser på bladsiden, som kan motivere omsætningsrabatter, hvilket var en afgørende årsag til deres bortfald.

Fra dagbladenes side henviser man dette spørgsmål til direkte forhandling mellem staten og Danske Dagblades Udgiverforening.

4. Udvalget af bureau.

Som påvist i Kapitel II lader det sig ikke ud fra enkelteentydige kriterier afgøre, i hvilke tilfælde der foreligger et informationsbehov, som bør opfyldes gennem annoncering. Der kan alene anlægges vejledende synspunkter, ud fra hvilke myndigheden må øve sit skøn. Tilsvarende må der, når annoncering er besluttet, øves et skøn over annonceringens karakter, idet det ikke er muligt at trække en skarp definatorisk grænse mellem annoncer, der kan berettige en kreativ indsats, og annoncer, som må henvises til rubrik-averteringen mere beskedne iscenesættelse. Den praktiske afgørelse vil dog ofte være en mere enkel sag end formuleringen af principielle retningslinier.

Tilbage står imidlertid formuleringen af principperne på et område, hvor myndighederne kan have brug for regler, som de kan holde sig til, såfremt den fremtidige formidling af den statslige annoncering måtte blive baseret på model **II** eller model **III**. Der sig-

tes hermed til regler for udvælgelsen af medvirkende annoncebureau.

De sædvanlige udvælgelseskriterier er lidet anvendelige på dette område. Således savnes det priskriterium, der er grundlaget for licitationer, idet statens annonceudgift helt overvejende vil være bestemt ved dagbladernes faste annoncepriser, medens bureauerne får deres hovedbetaling i form af en som helhed fast provision fra dagbladene. Der kan over for annoncøren blive tale om f. eks. specielle produktionsomkostninger, men den indbyrdes konkurrence mellem bureauerne føres som helhed på kvalitet og service.

En udskrivning af konkurrence om den bedste annonceidé eller -udformning vil formentlig kun undtagelsesvis vise sig nyttig, og bureauernes brancheforening finder ud fra flere synspunkter fremgangsmåden uheldig og betvivler dens gennemførlighed med resultater, som stat og bureauer kan stå sig ved.

Om begge fremgangsmåder - licitation og konkurrence - gælder i øvrigt, at de selv i tilfælde af deres principielle gennemførlighed ville være tidkrævende og dermed ville falde bort som muligheder ved enhver opgave, der måtte bestrides i hast.

Det særlige behov for regler på dette område skriver sig imidlertid fra, at disse regler på den ene side må sikre, at der ikke kan rejses påstand om favorisering på usagligt grundlag. På den anden side må reglerne give pågældende myndighed en vis frihed til selv at udøve et skøn over pågældende bureaus egnethed til at udføre den konkrete opgave.

Det er udvalgets opfattelse, at der netop i opgavefordelingen mellem bureauerne og det statslige kontor lader sig etablere et bureauvalg-system, som er praktisabelt under begge modeller II og III. Dette system kan bygge på, at pågældende myndighed henvender sig til Statens Annonce- og Reklamekontor, som derpå ud fra sin erfaring og sit materiale (stillet til rådighed af bureauerne) anviser et eller flere, normalt tre - til opgavens løsning egnede - bureauer, imellem hvilke myndigheden da selv kan gøre sit valg. Det forudsættes herved, at det statslige annoncekontor udøver sit skøn uden indblanding og i fuld uafhængighed. Dersom en myndighed ud fra sine erfaringer skulle fin-

de det formålstjenligt at udvikle et mere permanent samarbejde med en enkelt bureauforbindelse, bør der næppe stilles hindringer i vejen herfor. Såfremt udviklingen over en årrække skulle bevæge sig i retning af, at en snævrere kreds af bureauer specialiserede sig i informativ *statslig* annoncering, vil det statslige kontor kunne foranledige det taget op til overvejelse, hvorvidt der ville være behov for en ændring af de fastlagte retningslinier.

Udvalget anbefaler, at der efter stillingtagen til den praktiske formidlingsform udsendes cirkulære til de statslige myndigheder, omfattende pålæg om de herefter fastsatte regler for annonceringens praktiske formidling, herunder de ovenfor foreslåede regler for udvælgelsen af et medvirkende bureau.

5. Konsulentfunktionen og andre forslag.

Den styrkede konsulentfunktion, som udvalget forudsætter det statslige annoncekontor skal udøve, vil hovedsageligt omfatte følgende opgaver:

- a) at assistere ressortmyndighederne efter behov ved annoncebudgetlægning i forbindelse med lovforslag, aktstykker til finansudvalget samt i alle situationer, hvor der opstår større konkrete annonceringsbehov.
- b) At fungere som myndighedernes rådgiver under hele forhandlingsforløbet om større annonceringer.
- c) At medvirke ved udarbejdelse af standard- og individualkontrakter mellem statsmyndigheder og reklamebureauer m. v. og at godkende disse.
- d) At fungere som høringsinstans for myndigheder, der søger vejledning med hensyn til valg af bureau eller anden ekspertise, mediavalg, annoncers udformning m. v.
- e) At følge udviklingen på annoncemarkedet som grundlag for sin konsulentvirksomhed.
- f) At følge de statslige myndigheders annonceringspraksis og at gennemgå den forskrifts- og sædvanebundne annoncering med sigte på inden for et kortere åremål at undersøge mulighederne for at tilvejebringe mere ensartede retningslinier gennem rådgivning om formålstjenlige ændringer.

En væsentlig del af disse opgaver, knyttet til såvel model II som III, vil i øvrigt også påhvile kontoret, såfremt den statslige annonceringsformidling måtte blive baseret på model I. Det er herudover udvalgets opfattelse, at statslige myndigheder bør kunne få muligheder for ved efterfølgende undersøgelser at afprøve en annoncerings effektivitet og i sådanne tilfælde bør konsultere det statslige kontor herom.

Der foreligger ingen kontraktformular som grundlag for myndighedernes forhandlinger med annoncebureauer. Det anbefales, at det pålægges Statens Annonce- og Reklamekontor i samarbejde med de interesserede ressourcemyndigheder og gennem forhandlin-

ger med branchens organisationer at søge denne mangel afhjulpet samt i denne forbindelse at have tanke for en afklaring også på spørgsmålet om ophavsret, analyser, materiale m. v.

Udvalget skal endelig anbefale, at det tages under overvejelse at lade orientering om brugen af annoncemeditet som led i informations-formidlingen over for befolkningen indgå i forvaltningshøjskolens kursusvirksomhed. Tilsvarende ville det være anbefalelsesværdigt, at der blev etableret kurser beregnet på orientering af bureauernes folk om den statslige side af annonceringsproblematikken.

Kapitel IV.

Sammenfattende konklusioner.

Ved vurderingen af betænkningens konklusioner bør tages i betragtning, at udvalgets kommissorium som omtalt i indledningen alene har omfattet det offentlige annoncering i dagspressen, idet statens informationsvirksomhed i almindelighed allerede er behandlet i en betænkning, afgivet i 1967 af et under justitsministeriet nedsat udvalg. Udvalget har endvidere begrænset sine forslag vedrørende kommunernes informative annoncering til vejledende anbefalinger.

Fremfor at fremlægge finansielt stærkt ambitiøse forslag, der ikke umiddelbart lader sig realisere, men som snarere kunne bremse en naturlig og saglig velbegrunder, men gradvis udvikling, har udvalget fundet det rigtigere at fremsætte principforslag dels til vejledende retningslinier for den offentlige annoncering, dels vedrørende de organisatoriske rammer for den praktiske formidling af den statslige annoncering.

Ved fremsættelsen af disse forslag har man haft opmærksomheden henvendt på, at spørgsmålet om den offentlige annoncering indgår i en langt bredere sammenhæng end afstukket i kommissoriet. I Kapitel T er også nærmere redegjort for den af samfundets vækst og forvandling forårsagede stigning i behovet for bred informationsformidling fra myndigheder til borgere. Det er udvalgets opfattelse, at informationsvirksomheden - herunder specielt den styrede information, som annonceringen muliggør - bør integreres som et fast led i myndighedernes planlægning og overvejelser i forbindelse med realiseringen af retsfor skrifter og administrative dispositioner. Undertiden vil den informative annoncering ikke kun være et vigtigt supplement til nye foranstaltninger, men rumme et alternativ til disse; det gælder således, hvor effektiv oplysning kan forebygge situationer, som ellers ville nødvendiggøre myndighedsdispositioner, der i deres udgiftskrav ville

være mere kostbare. Det er nærliggende at tænke sig, at forureningsbekæmpelsen samt omlægningen af socialvæsenet og andre sider af arbejdsdelingen mellem statslige og kommunale myndigheder vil frembyde praktiske eksempler herpå inden for de allernærmeste år.

Udvalgets konklusioner, der er nærmere begrundet og formuleret i kapitlerne II og III, kan sammenfattes i *følgende forslag*:

1) Ved cirkulære til *statslige* myndigheder gives der disse pålæg om:

- (a) at have opmærksomheden konkret henvendt på, om der i de enkelte tilfælde ved gennemførelsen af retsfor skrifter og administrative dispositioner er behov for informativ annoncering, jvf. i denne sammenhæng den nedenfor under 2) omtalte *vejledning*,
- (b) at give oplysning i bemærkningerne til lovforslag om størrelsen af eventuelle udgifter til sådan annoncering, jvf. det i statsministeriets cirkulære nr. 195 af 16. september 1966 allerede indeholdte almindelige pålæg om at oplyse udgifter forbundet med gennemførelsen af lovforslag,
- (c) at følge de hidtil gældende principper for budgetmæssig afholdelse af annoncer i ngsudgifter og at drage omsorg for, at der ved bevillingslove o. l. er afsat passende beløb til afholdelse af sådanne udgifter ud fra de til enhver tid indvundne erfaringer samt eventuelt kendskab til særligt opstående behov i et foranliggende bevillingsår - og
- (d) at følge nærmere regler for annonceringens praktiske formidling, herunder også for udvælgelse af bureau;

se i øvrigt siderne 31-32, indeholdende *udkast til sådant cirkulære*, baseret på den af

udvalgets store flertal anbefalede model III (side 25).

2) Til brug for både *statslige* og *kommunale* myndigheder udsendes en vejledning, som - udformet i overensstemmelse med de foran fremførte betragtninger - indeholder:

- (a) Anbefaling af fastholdelsen af det hidtidige hovedprincip for annoncering af »Administrative meddelelser« (myndigheders forretningsmæssige avertering), som ikke udelukker behovsbestemt bred annoncering — eksempelvis i forbindelse med personalerekruttering;
- (b) Vejledende retningslinier for overvejelser af, i hvilke tilfælde annoncering om retsfor skrifter og administrative dispositioner af retligt indhold bør finde sted, samt i hvilket omfang i henseende til læserkredse, d. v. s. bladvalg m. v.; endvidere vejledning med hensyn til annoncerens indhold og udformning;
- (c) Anbefaling af, at der efter behov i de enkelte tilfælde etableres koordinerende samarbejde mellem kommu-

nerne og de implicerede ministerier, efter omstændighederne også mellem kommunerne indbyrdes;

se i øvrigt *udkast til sådan vejledning*, siderne 33-35.

3) En styrkelse af Statens Annonce- og Reklamekontors konsulentfunktion og etablering af kortvarige orienteringskurser i brugen af annoncering for udvalgte medarbejdere i statens (og kommunernes) tjeneste og kurser for reklamebureaufolk, der i særlig grad kommer til at arbejde med offentlig annoncering (jvf. side 27-28).

4) Endelig anbefaler et flertal af udvalgets medlemmer, at spørgsmålet om standardkontraktformularer tages op til drøftelse med bureauerne, og at der indledes forhandlinger med bladene til klarlæggelse af de fremtidige rabatprincipper for den statslige annoncering (jvf. side 26 og side 28).

Udvalget har i overensstemmelse med sine forslag udarbejdet omstående udkast til cirkulære om statslige myndigheders annoncering og vejledning om det offentliges brug af annoncering:

Udkast til cirkulære om statslige myndigheders annoncering.

Under henvisning til betænkningen „Det offentliges annoncering i dagspressen“ (nr. 641, 1972). afgivet af det af statsministeriet den 31. juli 1970 nedsatte udvalg, fastsættes følgende retningslinier for statslige myndigheders og institutioners annoncering:

§ 1. Hvor der ikke er fastsat særlige bestemmelser om annoncering af meddelelser til offentligheden, påhviler det den enkelte myndighed inden for sit område at træffe afgørelse om, hvorvidt og i hvilket omfang annoncering bør finde sted, samt om annoncerens indhold.

§ 2. Ved gennemførelsen af retsfor skrifter eller administrative dispositioner af retligt indhold bør de enkelte styrelser tage stilling til, hvorvidt der foreligger behov for gennem annoncering at søge kendskabet til de pågældende forskrifter eller dispositioner udbredt i offentligheden.

Stk. 2. Bemærkninger til lovforslag bør indeholde et skøn over de forventede udgifter til eventuel annoncering vedrørende loven eller om administrative dispositioner i henhold til denne, jfr. herved også § 2 i statsministeriets cirkulære nr. 195 af 16. september 1966 om bemærkninger til lovforslag.

§ 3. Til brug ved afgørelser efter §§ 1-2 er der samtidig hermed udfærdiget en særlig „Vejledning i det offentliges brug af annoncering“, og i tvivlstilfælde bør myndighederne rådføre sig med Statens Annonce- og Reklamekontor, jfr. §§ 6-8.

§ 4. Ved udarbejdelsen af nye eller ændrede retsfor skrifter bør opmærksomheden være henvendt på, om der ud fra de betragtninger, som er anført i den i § 3 nævnte vejledning, er behov for gennemførelse af udtrykkelige bestemmelser om annoncering eller for ændring af hidtil gældende regler herom.

§ 5. Udgifter til annoncering afholdes af den annoncerende myndighed eller institution i henhold til de til enhver tid fastsatte budgetmæssige regler og retningslinier.

Stk. 2. Det påhviler den enkelte myndighed at påse, at der er de fornødne midler til rådighed til annoncering efter §§ 1-2.

§ 6. Statens Annonce- og Reklamekontor har til opgave at fungere som konsulentorgan for de statslige myndigheder med hensyn til annoncering og reklame.

Stk. 2. Statens Annonce- og Reklamekontor kan yde bistand ved udarbejdelse af annoncebudgetter i forbindelse med lovfor slag, aktstykker til finansudvalget samt i alle situationer, hvor der foreligger større konkrete annonceringsbehov.

Stk. 3. Statens Annonce- og Reklamekontor skal rådspørges vedrørende de praktiske spørgsmål, der knytter sig til annoncering, nemlig valg af blade og brug af eventuel bistand ved annoncens udformning. Dette gælder således, når der er spørgsmål om at benytte private annonce bureauer eller freelance konsulenter, respektive dagbladets reklametekniske afdelinger. Kontoret skal endvidere godkende kontrakten med det pågældende bureau og medvirke som rådgiver under annonceringens forløb.

Stk. 4. Når en myndighed retter henvendelse til Statens Annonce- og Reklamekontor om bistand ved valg af privat annoncebureau, anviser kontoret over for vedkommende myndighed et eller flere bureauer, normalt tre, som skønnes egnede til løsning af pågældende opgave. Valget foretages derefter af vedkommende myndighed.

Stk. 5. Statens Annonce- og Reklamekontor skal følge udviklingen på annoncemarkedet og på basis heraf forestå udarbejdelsen af standardkontrakt til brug ved indgåelsen af aftale med private bureauer m. v.

Stk. 6. En myndighed kan efter samråd med kontoret lade foretage efterfølgende undersøgelse af en annoncerings effekt.

§ 7. Al annoncering for statens regning skal formidles af Statens Annonce- og Reklamekontor.

Stk. 2. Bortset fra de annoncer, der overdrages private bureauer, ekspederer Statens Annonce- og Reklamekontor annoncerne til bladene og udøver den. fornødne indryknings- og tekstkontrol på de annoncerende myndigheders vegne.

§ 8. Al annoncering for statens regning afregnes gennem Statens Annonce- og Reklamekontor, som efter betaling af annonceringsudgifterne månedligt debiterer de på-

gældende myndigheder for de udlagte beløb og i øvrigt på myndighedernes vegne fører den løbende regningskontrol.

§ 9. DSB, post- og telegrafvæsenet og tilsvarende kommercielle statsvirksomheder er undtaget fra bestemmelserne i §§ 6-8, men kan, såfremt det ønskes, opnå bistand fra statens Annonce- og Reklamekontor.

§ 10. Dette cirkulære træder i stedet for de bestemmelser om den statslige annonceformidling, som er indeholdt i økonomiministeriets cirkulæreskrivelse af 10. marts 1966.

Udkast til vejledning om det offentliges brug af annoncering.

På grundlag af betænkningen „Det offentliges annoncering i dagspressen" (nr. 641, 1972) angives nedenfor nogle retningslinier for det offentliges brug af annoncering.

1.

Vejledende kriterier tor, hvorvidt og i hvilket omfang¹ annoncering bor finde sted.

1. Til sikring af offentlige myndigheders egen virksomhed vil myndighederne løbende have brug for at udsende administrativt bestemte meddelelser, f. eks. om stillingsopslag eller bredere rekruttering af personale, køb og salg af fast ejendom, licitationer, udpantninger og ekspropriationer. Ved formidlingen af sådanne henvendelser til offentligheden vil myndighederne i almindelighed være henvist til brug netop af annoncefornen, og det må på dette område anbefales, at annonceringen som hidtil sker ud fra rent forretningsmæssige hensyn, dvs. kun i det konkret nødvendige omfang. Dette gælder såvel med hensyn til annoncerens størrelse, udstyr og hyppighed som med hensyn til bladvalg, alt efter annoncerens adresse til erhvervsbestemte, faglige, geografiske eller andre udsnit af befolkningen.

2. Afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt der bør ske annoncering med det formål at søge kendskabet til gennemførelsen eller ikrafttrædelsen af retsfor skrifter eller af administrative dispositioner udbredt i befolkningen eller større grupper af denne, må træffes efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde eller for hver enkelt type af forskrift eller disposition.

Til brug ved en sådan vurdering kan følgende betragtninger fremhæves:

u. Annoncering i dagblade, eventuelt andre blade, vil navnlig være indiceret med hensyn til retsfor skrifter eller administrative dispositioner, der berører en bred, ubestemt del af befolkningen, og som ikke virkeliggøres efter deres formål blot ved at

blive administreret (f. eks. en generel forhøjelse af folke- og invalidepension eller af vægtafgiften for motorkøretøjer), men forudsætter borgernes medviden og medvirken.

b. Dette gælder således, hvor der gennemføres eller sker ændring af regler om *pligter*, hvis tilsidesættelse kan medføre strafansvar eller andre retsvirkninger for den enkelte (f. eks. ændrede regler om motorkøretøjers udstyr eller om tidspunkt for indgivelse af selvangivelse af indkomst og formue eller regler, hvorved administrative opgaver delegeres til en større kreds af borgere), *rettigheder*, som den enkelte efter eget valg kan udnytte (f. eks. ret til klage til folketingets ombudsmand, ret til erstatning efter by- og landzonenloven og ret til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen), eller *adgang* til efter ansøgning at opnå særlige tilladelser eller ydelser (f. eks. tilladelse til svangerskabsafbrydelse eller særlige sociale ydelser).

e. Er der i forbindelse med sådanne retsfor skrifter eller administrative dispositioner fastsat *tidsfrister* (f. eks. for indgivelse af ansøgninger eller anmeldelse af krav) eller *betingelser*, som det er af betydning for den enkelte at have kendskab til (f. eks. for erstatning efter by- og landzonenloven eller for opnåelse af særlige sociale ydelser), vil der være særligt behov for annoncering, såfremt oplysninger om sådanne forhold ikke på anden måde kan ventes viderebragt til offentligheden i tilstrækkeligt omfang eller med fornøden præcision.

d. Også den omstændighed, at en retsfor skrift eller administrativ disposition træder i kraft enten med meget *kort varsel* eller forholdsvis længe efter vedtagelsen og pressens omtale heraf, vil ofte tale for, at oplysning om ikrafttrædelsen søges udbredt ved annoncering.

e. Det må i øvrigt fremhæves, at gennemførelse af *rets for skrifter*, der er fastsat *administrativt*, og *administrative dispositioner* ofte vil have givet anledning til væsentlig min-

dre offentlig debat end gennemførelse af lovforslag; dette forhold bør derfor tages i betragtning i forbindelse med overvejelsen af annoncering i dagblade, eventuelt andre blade, af sådanne forskrifter eller dispositioner (f. eks. prisstop, karantæneforanstaltninger, vandingsforbud).

/ . Opmærksomheden henledes endvidere på, at informationsbehovet kan være påvirket af, at andre meddelelsesmidler bidrager til oplysningsformidlingen, således eksempelvis pengeinstitutternes orienterende virksomhed om opsparingsfremmende retsfor- skrifter og den indsats, som særlige halvof- fentlige institutioner øver på andre områ- der, blandt disse indsats for større færdsels- sikkerhed eller sygdomsforebyggelse.

3. Hvis administrationen af gældende retsfor- skrifter giver anledning til formod- ning om, at der er behov for fornyet annon- cering ud fra indskærpningshensyn eller lig- nende, vil annoncering i dette øjemed også kunne komme på tale. Det må dog fremhæ- ves, at administrationen af retsfor- skrifter erfaringsvis som oftest i sig selv vil med- virke til, at hovedindholdet af retsfor- skrifterne efterhånden indgår i befolkningens el- ler vedkommende befolkningsgruppes al- mindelige „retsbevidsthed“¹.

4. Bredt oplysende annoncering kan i særlige tilfælde udgøre et alternativ til gene- mførelse af retsfor- skrifter eller admini- strative dispositioner, navnlig i form af fore- byggende kampagner, der kan overflødig- gøre - - muligvis væsentlig kostbarere lovgivningsmæssige eller administrative for- anstaltninger.

5. Skønnes der at være behov for at iværksætte annoncering om retsfor- skrifter eller administrative dispositioner eller fore- ltyggende kampagner, bør dette ske ud fra forudsætningen om, at den enkelte borger ikke kan forventes at holde eller læse mere end en enkelt daglig avis. Det må derfor anses for rigtigst, at annonceringen så vidt muligt omfatter samtlige dagblade, dog så- ledes, at annonceringen — såfremt forskrif- ten eller dispositionen kun vedrører et klart afgrænset område af landet — begrænses til dagblade, eventuelt andre blade, i det på- gældende område.

II.

Annonceringens indhold og udformning ni. v.

1. Medens spørgsmålet om, hvorvidt der bør ske annoncering om retsfor- skrifter og administrative dispositioner, i hvert enkelt tilfælde må afgøres ved en vurdering efter de ovenfor anførte retningslinier, vil spørgsmålet om den enkelte annonces *ud- formning* afhænge ikke blot af arten af de pågældende forskrifter eller dispositioner, men også af disses omfang og tekniske op- stilling.

2. Det vil i almindelighed ikke være hen- sigtsmæssigt at lade annoncen indeholde selve ordlyden af de pågældende bestemmel- ser eller dispositioner. Hvor der sker annon- cering om nye eller ændrede straffebestem- melser, vil det dog af retssikkerhedsmæssige grunde kunne være påkrævet, at bestem- melsernes nøjagtige ordlyd gengives i an- noncen. Som oftest må det foretrækkes, at annoncen indeholder en kort gengivelse af de vigtigste elementer i forskrifterne eller dispositionerne. Ud fra dette synspunkt er det klart, at der ved annoncering om for- skrifter eller dispositioner af kort og for- holdsvis ukompliceret beskaffenhed vil kunne gives en mere udtømmende informa- tion, end hvor der er tale om mere omfangs- rigt materiale, f. eks. komplicerede lovregler med omfattende undtagelser og andre speci- alregler.

3. Der er i de senere år tilstræbt en sprog- lig forenkling af bestemmelserne i lovforslag og andre retsfor- skrifter. Ved den udform- ning af gengivelser af forskrifternes indhold, som foretages med henblik på annoncering, må der imidlertid tages hensyn til, at den i forskrifterne anvendte sprogbrug såvel som de heri forekommende begreber i vidt om- fang ikke er egnet til umiddelbar anvendelse i en dagsbladsannonce. Da annonceringen tilsigter at give det størst mulige antal medborgere kendskab til forskrifternes ho- vedindhold, må der i gengivelserne af dette anvendes en mere enkel og mundret sprog- brug end den, der er brugt i forskrifternes tekst, ligesom de deri forekommende begre- ber eller kriterier ofte må søges omskrevet eller populariseret. Det er imidlertid af afgø-

rende betydning, at arbejdet hermed udføres med den største omhu, således at annoncen trods den stedfundne forenkling af sprogbrug og begreber er udtryk for en fuldt ud korrekt gengivelse af de pågældende forskrifters hovedindhold.

4. Der bør ikke i annoncen tages stilling til fortolkningstvivel eller lignende, hvorimod det undertiden vil kunne være hensigtsmæssigt, at der udover en gengivelse af forskrifternes hovedindhold bringes en kort objektiv omtale af baggrunden for forskrifterne og oplysning om bestemmelsernes anvendelse i praksis, f. eks. om rekvirering af blanketter og om fremgangsmåden ved indgivelse af ansøgninger eller lignende.

5. Da en annoncering om retsforskrifter hyppigt kun kan indeholde stærkt koncentreret gengivelse af forskrifternes hovedindhold, vil det ofte være formålstjenligt, at det i annoncen oplyses, hvilke myndigheder der efter skriftlig eller personlig henvendelse kan give nærmere oplysninger om forskrifternes indhold, eventuelt ved udlevering af særtryk, brochurer eller lignende. I andre

tilfælde bør det i annoncen anføres, at forskrifterne er optrykt i Lovtidende og kan gennemses ved henvendelse på et bibliotek eller købes i særtryk gennem boghandelen.

6. Annoncens udformning og tekniske opsætning (samt dens placering) og dermed dens mulighed for at fange blikket og opmærksomheden er af selvfølgelig betydning for sikringen af det størst mulige udbytte af annonceringsudgifterne. Imidlertid må der stilles det krav til den kreative idé, at den slutter sig til indholdets hovedhensigt. Bekostningen af særlig kreativ indsats i forbindelse med annoncens udformning vil undertiden kunne begrundes i ønskeligheden af at få en bred offentlighed i tale.

7. Annoncerne bør i alle tilfælde udformes eller godkendes af vedkommende myndighed.

8. Det vil undertiden kunne være hensigtsmæssigt, at der etableres koordinerende drøftelser mellem kommunerne og/eller de enkelte statsstyreiser vedrørende — evt. fælles — løsninger af konkret opståede informationsopgaver og disses annoncering.

Uddrag af betænkningen „Dagspressen og Samfundet“.

Afgivet af det af statsministeriet den 15. februar 1967 nedsatte udvalg.

». i sin henvendelse til regeringen (har dagspressen) udtrykt ønske om en udvidelse af den offentlige information over for befolkningen gennem systematisk annoncering i pressen. Ønsket er fremsat ud fra den principielle opfattelse, at en sådan annoncering ikke kan betragtes som støtte til dagbladene, men som en opfyldelse af den almindelige informationspligt, der påhviler det offentlige i forhold til borgerne.

Dette synspunkt er nærmere uddybet i en redegørelse af 15. juni 1968 fra et særligt udvalg under Dagbladenes Fællesrepræsentation. Hovedlinien i denne redegørelse kan resume res som følger:

Under demokratiske styreformer består der ikke kun en ensidig pligt for borgeren til at kende sit ansvar og sine forpligtelser. De udøvende myndigheder har en tilsvarende pligt til at informere befolkningen herom og gøre det i forståelig form. Denne gensidighed har fået stærkt stigende betydning i et samfund, hvor det offentlige administrerer en stadigt voksende del af borgernes indtægt, og hvor borgerne derfor føler et naturligt behov for medleven i myndighedernes dispositioner. Den omstændighed, at det offentlige har påtaget sig stadig flere samfundsfunktioner af kompliceret karakter, er samtidig ensbetydende med, at borgernes pligter og rettigheder er blevet tilsvarende større og vanskeligere at overskue. Udviklingen har ført i retning af et servicesamfund, hvis befolkning får stillet et stigende antal offentlige goder til rådighed. Under disse

forhold må det være et krav til de udøvende myndigheder, at disse i detaljer oplyser borgerne både om deres pligter og om de muligheder, der tilbydes dem. Dagspresse, radio og TV giver imidlertid regelmæssigt eksempler på, at befolkningen er utilstrækkelig oplyst om pligter og muligheder, både i forhold til centrale og lokale organer. Forklaringen herpå må bl. a. søges i, at kommunikationen navnlig fra myndigheder til befolkning ikke har holdt trit med den skildrede udvikling. Den information, hvis karakter og omfang afgøres af de journalistiske medarbejdere ved pressen m. v., kan ikke alene løse opgaven. Den offentlige myndighed må styre sin egen informationsvirksomhed ud fra en anden vurdering end den journalistiske, nemlig ud fra hensynet til de informationsresultater, myndighederne ønsker nået. En sådan styret information kan i vidt omfang realiseres gennem offentlig annoncering.

Udvalget kan tilslutte sig redegørelsens hovedbetragtning, idet redegørelsen viser indforståelse med det forbehold, at annoncering ikke er den eneste og ej heller altid den velegnede form for offentlig informationsvirksomhed. En udvidet offentlig annoncering vil forudsætte fastlæggelse af særlige retningslinier herfor.«

I sine konklusioner anbefaler udvalget på denne baggrund en væsentlig udvidelse af den statslige annoncering i dagspressen. (Betænkning nr. 536, 1969, side 63 og 65).

Uddrag af betænkningen „Statens Informationsvirksomhed“.

Afgivet af det af justitsministeriet den 22. marts 1965 nedsatte udvalg.

»Annoncering af nye love og andre retsfor-
skrifter i dagspressen.

Det fremgår , at sådan annoncering for tiden kun finder sted i et ringe omfang. Baggrunden herfor må antages først og fremmest at være de økonomiske hensyn.

Foranlediget af en henvendelse fra Danske Dagbladets Fællesrepræsentation har statsministeren i 1966 besluttet at undersøge mulighederne for en afhjælpning af pressens økonomiske vanskeligheder. Det drøftes i denne forbindelse at anvende statslig annoncering i dagbladene. Der er ikke truffet afgørelser herom.

Omend annoncering af nye love og andre retsfor skrifter i adskillige tilfælde vil kunne bidrage væsentligt til at udbrede kendskabet til dem, er det klart, at der må ske en udskillelse af det materiale, som bør annonceres, idet den praktiske betydning ikke er den samme i alle tilfælde.

Annoncering vil især med fordel kunne ske med hensyn til retsfor skrifter, der skal træde i kraft med kort varsel, og som berører en større, ubestemt kreds af befolkningen, uden at administrationen af loven i sig selv gennemfører dens formål. Eksempelvis vil der næppe være grund til at annoncere en lov om forhøjelse af hundeafgifter eller af ansvarsforsikringssummen for biler, men derimod nok en lov, som forbyder oplagring af petroleum i private hjem udover visse maksima.

Som tilfældigt valgte eksempler på anordninger, som sikkert med fordel kunne annonceres, kan i øvrigt nævnes boligministeriets bekendtgørelser om byggeregulering, monopolrådets almindelige forskrifter, landbrugsministeriets afgifts- og fredningsbekendtgørelser og socialministeriets fastsættelse af størrelsen af forskellige sociale ydelser.

Et samarbejde med dagspressen af denne karakter vil måske bidrage til større interesse hos pressen for tekstomtale af nye retsfor skrifter, ligesom annonceringen vil give baggrundsmateriale for tekstomtalen. Det bør undgås, at annonceringen *træder i stedet for* informationsvirksomheden i pressen i øvrigt; der bør være tale om et samvirke mellem de to former for oplysning.

En annoncering vil være ret bekostelig, og det omfang, hvori den kan ske, vil formentlig i stor udstrækning afhænge af, om de bevillende myndigheder træffer bestemmelse om økonomisk støtte til pressen ad denne vej.

Udvalget er imidlertid af den opfattelse, at hvad enten der træffes beslutning herom eller ej, bør annoncering bringes i anvendelse i de tilfælde, hvor behovet herfor uomtvisteligt er til stede.

Udvalget indstiller derfor, at det tages op til overvejelse i særlige tilfælde at gøre befolkningen bekendt med nye retsfor skrifter gennem annoncer i dagspressen.«

Oversigt over lovfæstet, administrativt fastsat og sædvanebestemt annoncering i dagspressen fra de enkelte ministeriers side.

Oversigten bygger på ministeriernes besvarelser af statsministeriets skrivelse af 15. juni 1970, hvor man udbad sig svar på følgende spørgsmål:

»I hvilket omfang har ministeriet og de til dette knyttede institutioner inden for deres arbejdsområde lovfæstede regler om, at annoncering i dagspressen skal finde sted?«

»I hvilket omfang gives der sædvanebestemte regler for sådan annoncering?«

I oversigten er kun medtaget annoncering i den herværende dagspresse med undtagelse af Statstidende. Statslig annoncering i færøske og grønlandske blade er således ikke medtaget.

Annonceringen af stillinger er udeladt af oversigten, da der i samtlige ministerier er tradition for, at ledige stillinger annonceres i dagspressen, uanset om de i henhold til tjenstemandsloven skal opslås i Statstidende eller ikke. Endelig omfatter oversigten såvel den annoncering, der er pålagt det pågældende ministerium og dets styrelser, som den annoncering, der af ministeriet og dets styrelser pålægges andre myndigheder og institutioner, der er underkastet statens tilsyn eller varetager visse af statens funktioner.

Lovfæstet annoncering.

Finansministeriet, justitsministeriet, boligministeriet, ministeriet for kulturelle anliggender, ministeriet for offentlige arbejder, undervisningsministeriet, landbrugsministeriet, kirkeministeriet og handelsministeriet har lovfæstet annoncering inden for deres områder. De fastlagte regler er beskrevet nedenfor.

Finansministeriet.

Lovbekendtgørelse nr. 441 af 22. august 1969 om vurdering af landets faste ejendomme. Fremlæggelse af vurderingsfortegnelserne skal bekendtgøres i den lokale dagspresse.

Lov nr. 524 af 18. december 1970. Toldloven. I henhold til § 95, stk. 9, bortsælges ikke-frigjorte varer ved behørigt bekendtgjort offentlig auktion. Toldloven. Lov nr. 524 af 18. december 1970. I henhold til § 132, stk. 2, bortsælges varer, der er taget i bevaring eller beslaglagt og ikke rettidig indløst, ved behørigt bekendtgjort offentlig auktion.

Lov nr. 9 af 29. januar 1970 om fremgangsmåden ved udpantning for skatter og afgifter m. v. i henhold til § 7, stk. 2, kan forkyndelse af udpantning for enkelte skyldnere erstattes af en bekendtgørelse i de mest udbredte dagblade.

Justitsministeriet.

Lov af 18. februar 1863 om Københavns politi. I henhold til § 8 kan Københavns politi ved offentlig bekendtgørelse træffe midlertidige foranstaltninger til varetagelse af den offentlige orden.

Lov nr. 21 af 4. februar 1871 om politiet uden for København. I henhold til § 7 kan der ved officiel bekendtgørelse gives pålæg eller udstedes forbud.

Lov nr. 156 af 14. april 1920 om smittomme sygdomme hos husdyr. I henhold til § 9 kan politidirektøren i København ved konstatering af hundegalskab ved offentlig kundgørelse påbyde forholdsregler herimod.

Lov nr. 103 af 10. april 1895 (Strandingsloven). I henhold til § 11 kan mindre partier af vraggods, hvor dette skønnes hensigtsmæssigt, bortsælges ved offentlig auktion, efter at der har fundet en bekendtgørelse sted herom ved indrykkelse i det blad, i hvilket bekendtgørelser fra politiet plejer at offentliggøres.

Lov nr. 107 af 31. marts 1953 om mark- og vej fred. I henhold til § 6, stk. 2, skal optagelse af fremmede husdyr, hvis ejer er ubekendt, bekendtgøres, medmindre omkostningerne herved skønnes at ville overstige dyrets værdi.

Lov nr. 164 af 18. maj 1937 om hunde. I henhold til § 10 skal fremlysning af løsgående hunde, der er optaget af politiet, finde sted, medmindre omkostningerne herved skønnes at ville overstige hundens værdi.

Lov nr. 146 af 23. april 1952 om hittegods. I henhold til § 2, skal politiet, såfremt ejeren til indbragt hittegods ikke kendes, foranstalte en bekendtgørelse om fundet optaget i et eller flere af de på stedet mest udbredte dagblade, medmindre det på grund af det fundnes art skønnes unyttigt.

Nedennævnte §§ i retsplejeloven, jfr. lov-bekendtgørelse nr. 609 af 19. december 1969, indeholder regler om offentlig annoncering:

»§ 476, stk. 1. Adgangen til at søge ejendomsdom er betinget af forudgående offentlig indkaldelse.

§ 544, stk. 1. Bekendtgørelse om afholdelse af auktion over udlagt løsøre skal mindst to gange indrykkes i et eller flere af de mere udbredte stedlige blade. Stk. 2 indeholder særlige bestemmelser om skibe og luftfartøjer, hvor bekendtgørelse foruden i Statstidende efter fogedens bestemmelse tillige skal ske i et eller flere andre blade.

§ 571, stk. 2. Fogeden kan ved bekendtgørelse af tvangsauktion over fast ejendom, når det af nogen vedkommende forlanges, og han finder det tjenligt, foruden i Statstidende også foranstalte auktionen bekendtgjort i andre aviser, endog udenlandske.

§ 605, I særlige tilfælde kan realisation af udpantede genstande finde sted ved politiets foranstaltning, efter at bekendtgørelse herom har fundet sted i det blad, i hvilket bekendtgørelser fra politiet plejer at offentliggøres.«

Lov nr. 111 af 31. marts 1926 om tinglysning. I henhold til § 20 skal tinglysningsdommeren ved gentagen bekendtgørelse i Statstidende og et på stedet udbredt dagblad indkalde mulige indehavere af rettigheder, der i tingbogen fremstår som uudslettede, men som nu antages at have mistet deres betydning, eller som er mere end 20 år gamle og sandsynligvis er ophørt, eller hvortil der efter al rimelighed ikke længere findes nogen berettiget.

Lov om offentlig auktion ved auktionsledere, lov-bekendtgørelse nr. 40 af 4. februar 1970. I henhold til § 11, stk. 1, beror det på rekvirenten, hvorledes auktionen skal be-

kendtgøres, dog skal auktionen, hvor salg ved offentlig auktion er foreskrevet i lovgivningen, normalt bekendtgøres efter de for tvangsauktion gældende regler.

Brandlov, jfr. lov-bekendtgørelse nr. 469 af 24. september 1969. I henhold til § 3, stk. 4, skal brandvedtægten offentliggøres ved regler fastsat af justitsministeriet. I justitsministeriets vejledning af 3. december 1969 er det foreskrevet, at meddelelsen om ikrafttræden skal indrykkes to gange i de dagblade, der sædvanligt benyttes ved offentliggørelse af kommunens meddelelser.

Lov nr. 145 af 13. april 1938 om mortifikation af værdipapirer. I henhold til § 6, stk. 3, kan retten foreskrive bekendtgørelse af indkaldelse til mortifikation i et eller flere stedlige blade.

Boligministeriet

Lov nr. 24 af 14. februar 1967 om midlertidig regulering af boligforholdene. I henhold til §§ 1, stk. 3, 6, stk. 2, 42, stk. 1, 47, stk. 3, og 59, stk. 5, skal kommunalbestyrelsens beslutninger om, at visse kapitler af loven ikke skal gælde for vedkommende kommune, bekendtgøres i Statstidende og i øvrigt på den i kommunen almindeligt brugte måde.

Ministeriet for kulturelle anliggender.

Nedennævnte §§ i lov nr. 314 af 18. juni 1969 om naturfredning indeholder regler om offentlig annoncering:

§ 13, stk. 1. Fredningsnævnet foretager, når fredningssag er rejst, bekendtgørelse om sagens genstand og omfang i Statstidende og ét eller flere dagblade, der udkommer på egnen.

§ 14, stk. 2. Bekendtgørelse om første møde i en fredningssag skal indrykkes med mindst 14 dages varsel i de i § 13, stk. 1, nævnte blade.

§ 22, stk. 5. Fredningsnævnet foretager inden 8 dage efter, at en fredningskendelse er afsagt, bekendtgørelse om fredningen i de i § 13, stk. 1, nævnte blade.

§ 26, stk. 2. Reglen i § 14, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse under overfredningsnævnets behandling af klagesager med hensyn til ejendomme, der uden at være omfattet af fredningsnævnets kendelse inddrages under overfredningsnævnets behandling.

§ 37, stk. 1. Meddelelser om godkendelse

af fredningsplaner skal foruden i Statstidende indtrykkes i et eller flere af de dagblade, der udkommer på egnen.

§ 39. Bekendtgørelse om ophævelse af fredningsplaner sker efter reglerne i § 37, stk. 1.

§ 46, stk. 7. Bestemmelser, hvorefter visse områder undtages fra bestemmelserne om strandbyggelinie, skal foruden i Statstidende bekendtgøres i et eller flere af de dagblade, der udkommer på egnen.

§ 47, stk. 4. Bestemmelser, hvorefter visse områder undtages fra bestemmelserne om skov-, so- og vejbyggelinier, skal bekendtgøres efter samme regler som nævnt i § 46, stk. 7.

Ministeriet for offentlige arbejder.

Lov nr. 149 af 18. maj 1906 om kystfredning. I henhold til § 4 sker indkaldelse til kystkommissionens møder ved offentlig bekendtgørelse, der indrykkes 3 gange i Statstidende og de i den pågældende egn mest udbredte blade.

Lov nr. 53 af 10. april 1874 om diger. I henhold til § 16 skal indenrigsministerens nærmere bestemmelser om indskrænkninger i brugeres og ejeres rådighed over ejendomme, der tilstøder diger, af hensyn til disses vedligeholdelse bekendtgøres i de kommuner, hvor digerne er beliggende, på den på ethvert sted brugelige måde.

Lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom. I henhold til § 12, stk. 2, skal bekendtgørelse om afholdelse af besigtigelsesforretning indrykkes i Statstidende og i et eller flere på egnen udkommende dagblade. I henhold til § 15, stk. 2, skal samme fremgangsmåde iagttages ved bekendtgørelse af ekspropriationsforretningens afholdelse.

Lovbekendtgørelse nr. 356 af 30. juli 1949 om elektriske stærkstrømsanlæg. I henhold til § 10, stk. 4, skal elektricitetsrådet to gange efter hinanden bekendtgøre i Statstidende samt i et eller flere af de på egnen passende antal lokale blade, at andragende om tilladelse til fremførelse af el-ledninger etc., der vil medføre tvungen afståelse af rettigheder over offentlig og privat ejendom, er modtaget.

Lov nr. 341 af 9. december 1964 (Vejbestyrelsesloven). I henhold til § 14, stk. 2, skal amtsrådets fortegnelse over offentlige

veje bekendtgøres på den på ethvert sted brugelige måde. I henhold til § 15, stk. 2, skal kommunalbestyrelsen i Statstidende og i de lokale dagblade bekendtgøre afholdelse af åstedsforretning i de i § 15, stk. 1, omhandlede tilfælde (nedlæggelse eller omlægning af offentlig vej) og stk. 3, hvorefter samme fremgangsmåde skal følges, efter kommunalbestyrelsen har afsagt kendelse i sagen. I henhold til § 44, stk. 1, skal vejbestyrelsen offentligt bekendtgøre beslutninger, truffet om byggelinier, på den i de berørte kommuner brugelige måde. I henhold til § 49, stk. 3, skal bestemmelse om offentlige stier bekendtgøres i de lokale dagblade.

Lov nr. 140 af 25. marts 1970 om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje. I henhold til § 5, stk. 4, skal beslutninger om, at ejere af ejendomme i byer og bymæssig bebyggelse, der grænser til offentlig vej eller sti, skal rydde fortove og sti ud for ejendomme for sne etc., kundgøres i et eller flere af de blade, der har almindelig udbredelse i kommunen. § 7, stk. 3, foreskriver samme fremgangsmåde, hvor ejendommene grænser til privat fællesvej eller sti, og efter § 18, stk. 2, gælder det samme for private fællesveje og stier på landet.

Statsbaneloven (lov nr. 221 af 31. maj 1968). I henhold til § 2, stk. 3, kan driften under visse betingelser indstilles ved offentlig bekendtgørelse. I henhold til § 9 skal udgivelsen af køreplanen bekendtgøres, og i henhold til § 29, stk. 2, kan leveringsfristen for gods befordret med statsbanerne under visse specielle forhold forlænges eller sættes ud af kraft ved offentlig bekendtgørelse.

Undervisningsministeriet.

Lovbekendtgørelse nr. 300 af 12. juni 1970 om folkeskolen. I henhold til § 5, stk. 2, skal beslutning om nedlæggelse af distriktsskoler bekendtgøres i de stedlige dagblade.

Landbrugsministeriet.

Lovbekendtgørelse nr. 133 af 6. marts 1970 om landvæsensretter. I henhold til § 19 kan der, hvis landvæsensrettens første møde angår en større kreds af personer, ske indkaldelse hertil gennem bekendtgørelse i de på egnen mest udbredte dagblade.

Lov nr. 164 af 11. maj 1935 om skove. I henhold til § 27 skal bekendtgørelse om

frelæggelse af den af landbrugsministeriet affattede fortegnelse over fredskovens arealer finde sted i Statstidende samt i de på egnen mest udbredte blade.

Lov nr. 129 af 28. april 1955 om jordfordeling mellem landejendomme. I henhold til § 2, stk. 2, indkaldes de af jordfordelingskommissionen nedsatte lodsejerudvalg gennem dagspressen, gennem postvæsenet eller på anden hensigtsmæssig måde. I henhold til stk. 6 skal indkaldelse til jordfordelingsplanens godkendelse ske ved anbefalet brev og ved bekendtgørelse i et på stedet udbredt dagblad.

Lovbekendtgørelse nr. 117 af 10. april 1967 om oprettelse og supplerung af mindre landbrug m. m. (Statshusmandsloven). I henhold til § 5, stk. 4, kan andragende om statsjord indgives i henhold til derom af statens jordlovsudvalg gennem dagspressen udsendt indkaldelse.

Kirkeministeriet.

Lov nr. 309 af 1. september 1966 om menighedsråd. I henhold til § 6, stk. 2, sker bekendtgørelse af valglisten til menighedsrådsvalg, indgivelse af klager m.v. således, som valgbestyrelsen finder det formålstjenligt, f.eks. gennem dagspressen. I henhold til § 8, stk. 2, foreskrives samme fremgangsmåde ved bekendtgørelse om tid og sted for valg m. v.

Handelsministeriet.

Lovbekendtgørelse nr. 8 af 15. januar 1960 (Sparekasseloven). I henhold til § 14, stk. 3, skal sparekassernes årsregnskab offentliggøres i det eller de dagblade, som vedtægterne bestemmer.

Lovbekendtgørelse nr. 169 af 15. juni 1956 (Bankloven). I henhold til § 15, stk. 1, skal bankers månedsbalancer og årsregnskab af bestyrelsen offentliggøres i et eller flere af de dagblade, der udkommer på bankens hjemsted, samt for årsregnskabernes vedkommende på de steder, hvor banken har filialer.

Lov nr. 156 af 2. maj 1934 om visse spare- og udlånsvirksomheder. I henhold til § 8 skal de af loven omfattede virksomheder offentliggøre deres års- og kvartalsregnskab i det eller de dagblade, vedtægterne bestemmer.

Lov nr. 147 af 13. maj 1959 om forsik-

ringsvirksomhed. I henhold til § 84, stk. 2, skal forsikringsrådet i Statstidende og i dagblade samt på anden måde, som findes hensigtsmæssig, offentliggøre redegørelse for stillingen for og forslag til overenskomst med et livsforsikringsselskab, hvis bestand af livsforsikringer bør tages under administration.

I henhold til § 97, stk. 2, foreskrives samme fremgangsmåde efter, at likvidation af selskabet er indtrådt.

Administrativt fastsat annoncering.

Økonomi- og budgetministeriet, justitsministeriet, undervisningsministeriet og landbrugsministeriet har administrativt fastsat annoncering inden for deres områder. De fastlagte regler er beskrevet nedenfor.

Økonomi- og budgetministeriet.

Regulativ af 1. juni 1960 om assistenshusets auktioner. I henhold til § 6, stk. 1, bekendtgøres bortsalg af pant ved **assistenshusets** månedlige auktioner i Statstidende og de af finansministeriet hertil godkendte aviser, for tiden Berlingske Tidende, Politiken og Aktuelt.

Justitsministeriet.

Bekendtgørelse nr. 11 af 15. januar 1930 om foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovsyge. I henhold til § 2 skal der ved bekæmpelsen af mund- og klovsyge efter fastslået diagnose oprettes lokalafspærring omkring den smittede ejendom. Såfremt lokalafspærringen omfatter mere end én isoleret beliggende ejendom og dens naboejendomme, skal lokalafspærringens omfang bekendtgøres ved indrykning én gang i de lokale blade.

Cirkulære nr. 71 af 22. april 1964 om foranstaltninger mod hundegalskab. I henhold til § 7, stk. 3, skal etablering af eventuelle afspærringsdistrikter (jfr. stk. 1-2) kundgøres af politiet ved avertering i de lokale blade samt ved opslag (fra Veterinærdirektoratet). Såfremt der trods konstatering af rabiestilfælde ikke oprettes afspærringsområder, skal politimesteren foranledige, at sygdomsudbruddet gøres til genstand for omtale i de lokale blade. I henhold til stk. 6 skal ophævelse af et afspærringsdistrikt kundgøres af politiet i de lokale blade.

Bekendtgørelse nr. 84 af 22. marts 1968 om ændring i bekendtgørelse om Overfor-

mynderiets bestyrelse af umyndiges midler m. v. I henhold til § 9 påhviler det Overformynderiet at offentliggøre ændringer af rentesatserne for kontante midler under Overformynderiets bestyrelse i Statstidende og dagspressen.

Undervisningsministeriet.

Bekendtgørelse af 16. marts 1970 om valg af skolekommissioner og skolenævn uden for København. I henhold til § 4, stk. 2, og § 8, stk. 2, skal visse tidsfrister i forbindelse med valg af skolekommissioner og skolenævn uden for København bekendtgøres offentligt på den af kommunalbestyrelsen sædvanligt benyttede måde.

Landbrugsministeriet.

Anordning nr. 295 af 25. april 1952, jfr. bekendtgørelse nr. 309 af 29. august 1952. I henhold til § 1 træder bekendtgørelse om lokale foranstaltninger ved mund- og klovsyge i kraft, når meddelelse om deres udstedelse er optaget i den lokale presse. I henhold til § 2, stk. 2, træder vedtægter om kødkontrolregulativer og mælkekontrol på produktionsstedet tidligst i kraft efter, at meddelelse om dens stadfæstelse er indrykket 3 gange i de aviser, hvor bekendtgørelser fra kommunalbestyrelsen plejer at offentliggøres, og i henhold til § 5 træder bekendtgørelser vedrørende lokale foranstaltninger i anledning af smitsomme plantesygdommes og skadedyrs bekæmpelse i kraft, når meddelelse herom er optaget i den lokale presse.

Bekendtgørelse nr. 66 af 16. februar 1962 om sandflugtens bekæmpelse. I henhold til § 6, stk. 4, skal kortmateriale i forbindelse med revisioner af fredningsgrænserne fremlægges af sandflugtskommissionerne til genemsyn, hvilket bekendtgøres 2 gange med mindst 8 dages mellemrum i de af overklitfoden skønnede på egnen mest udbredte aviser.

Cirkulære nr. 187 af 15. september 1967 om bekæmpelse af muldvarpe. I henhold til § 8 skal der, forinden bekæmpelsen i en kommune påbegyndes, finde bekendtgørelse sted i dagspressen, ved plakatoptag eller på anden hensigtsmæssig måde.

Kgl. anordning nr. 295 af 25. juli 1952, med tillæg af 11. november 1963 nr. 373 og ændring af 3. maj 1966, bestemmer, at en

række nærmere angivne af landbrugsministeriet udfærdigede bekendtgørelser m. v. ikke skal indføres i Lovtidende. Landbrugsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om de nævnte bekendtgørelses ikrafttræden og kundgørelse. Ved landbrugsministeriets bekendtgørelser af 29. august 1952 og 5. maj 1966 er det fastsat, at de ovenfor anførte bekendtgørelser træder i kraft efter optagelse i den lokale presse.

Sædvanemæssig annoncering.

Udenrigsministeriet, finansministeriet, økonomi- og budgetministeriet, arbejdsministeriet, indenrigsministeriet, ministeriet for kulturelle anliggender, ministeriet for Grønland, forsvarsministeriet, ministeriet for offentlige arbejder, undervisningsministeriet, landbrugsministeriet og handelsministeriet har oplyst, at der inden for deres områder forekommer sædvanemæssig annoncering som beskrevet efterfølgende.

Udenrigsministeriet.

I begrænset omfang efter eksperter til udviklingslandene.

Ekspertkonsultationer.

Redegørelserne for Danmarks forhold til De europæiske Fællesskaber.

Finansministeriet.

Overtagne panter med henblik på salg.

Oplysende annoncer vedrørende kildeskatten.

Større ændringer af merværdiafgiftslovens afgiftsbestemmelser og ændringer i forvaltningen af toldlovens kontrolbestemmelser.

Salg af de toldvæsenet tilhørende ejendomme.

Økonomi- og budgetministeriet.

Udtrukne indenlandske statsobligationer. Trækning af statens præmieobligationslån.

Udtrækning af sparebeviser.

Indkaldelse af ansøgninger om tilskud af tipsmidlerne.

Udtrækning af Kongeriget Danmarks Tiendebanks obligationer.

Bankhelligdage (Nationalbanken betaler en del af bankernes annonceudgifter).

Danmarks Nationalbanks balance offentliggøres månedligt i dagbladet »Børsen«.

Arbejdsministeriet.

Specialarbejderskolernes kursusvirksomhed m. v.

Indenrigsministeriet.

Kommunal annoncering af retsfor skrifter o. lign. samt bekendtgørelse af lukketid m.v.
Vaccinationskampagner eller andre generelle sundhedsmæssige foranstaltninger.
Licitation af statshospitalsbyggeri.

Ministeriet for kulturelle anliggender.

Udstillinger, koncerter, forestillinger m. v. i de under ministeriet hørende institutioner.

Ministeriet for Grønland.

Skibsafgange til Grønland.
Kampagner for afsætning af grønlandske produkter.

Forsvarsministeriet.

Geodætisk instituts opmålinger.
Hærens og flyvevåbenets skydeøvelser.
Hjemmeværnets øvelser.
Hjemmeværnets mødevirksomhed, udstillinger og hvervekampagner.
Salg af og auktioner over udrangeret materiel.

Ministeriet for offentlige arbejder.

Licitation af entreprenørarbejder under luftfartsvæsenet.

Licitation af vejarbejder.

Meddelelser om, at kørestrømsanlæg sættes under spænding på strækninger, der ikke hidtil har været elektrificeret.

DSB:

Ændring af ekspeditionstider på stationer m. m.

Større ændringer i rutebildriften.

Udbydelse af anlægs- og byggearbejder i offentlig licitation.

Ibrugtagning, ændring og nedlæggelse af advarselssignal- og bomanlæg.

Vedrørende person- og godsbefordring.

Post- og telegrafvæsenet:

Orientering om juleposten.

Takstforhøjelser.

Reklameannoncer for postgiro, postnumre eller andet.

Selvvalgsmulighed til udlandet.

Visse rent lokale forhold.

Undervisningsministeriet.

Indmeldelsesfrister for og legatopslag vedrørende de forskellige skoler og læreanstalter.

Licitation af byggener og ejendomssalg.

De kommunale ungdoms- og aftenskolers programmer m. v.

Efteruddannelseskurser for børnehave- og fritidspædagoger.

Landbrugministeriet.

Ejendomssalg under statsskovvæsenet og klitvæsenet.

Handelsministeriet.

Orientering om midlertidig prislovgivning.

Fremgangsmåde ved anmeldelse af vejledende priser, jfr. lov nr. 29 af 15. februar 1968 og lov nr. 193 af 20. maj 1970 om prisstop for tjenesteydelser m.v.

Faktureringsregler for byggehåndværksfagene i medfør af lov nr. 180 af 25. maj 1966 om indseende med priser.

Indkaldelse af ihændehavere af bortkomne bank- og sparekassebøger samt indlånbeviser.

Indkaldelse af ejere af udlånskonti, der har henstået urørt i 20 år.

Vedrørende informationsbehovenes samfundsmæssige baggrund:

Udviklingstræk i Danmark.

Til belysning af en række af de i *Kapitel I*, 1. afsnit, omtalte - kvantitativt virkende og målelige - forhold, der øver direkte medindflydelse på hyppigheden og styrken af borgernes behov for informationer fra det offentlige, har *udvalgets sekretariat* udarbejdet en summarisk oversigt over udviklingen i Danmark.

Den udvikling, der har præget Danmark navnlig gennem det sidste tiår, men som i kraft af lovgivningsprocessens kædevirkninger lader sig projicere et godt stykke ind i fremtiden, kan - selv i tilfælde af en forventelig opbremsning i tempoet - karakteriseres som følger:

En ekstraordinær økonomisk ekspansion har skabt grundlag for en markant niveau-forøgelse i både nationalprodukt og levefod. Denne vækst er blevet ledsaget af en endnu kraftigere acceleration i det offentliges aktiviteter med den konsekvens, at en voksende del af det stigende nationalprodukt passerer igennem de offentlige kasser. *Tempoet* er angivet ved, at de offentlige drifts- og anlægsbudgetter (omfattende både stat og kommuner) igennem 60-erne er vokset næsten dobbelt så hurtigt som nationalproduktet, nemlig i gennemsnit med 17 pct. årligt over for 10 pct. årligt. Og det samlede *omfang* er beskrevet ved, at efterhånden lidt over halvdele af nationalindkomsten kanaliseres ind over de offentlige budgetter, heri dog indbefattet den i løbet af 60-erne stedfundne fir-dobling af de samlede indkomstoverførsler til samfundets ældre, syge og mange andre, også nye, støttemodtagende grupper.

Den usædvanligt kraftige udbygning af de offentlige aktiviteter og af de lovgivningsregulerede områder er for en væsentlig del direkte begrundet i den forvandling af samfundsmønstret, som er en følge af den hurtige økonomiske ekspansion. Et af trækkene i denne forvandling er tyngdepunktsforskydningerne fra landbrug til byerhverv, fra pro-

duktionsvirksomhed til servicefag samt fremvæksten af store nye bydannelser. Et andet træk samler sig i de af levefodsstigningen forårsagede ændringer i livsvanerne, herunder den eksplosive tilgang i antallet af unge, der søger videregående uddannelse, samt de omfattende kapitalinvesteringer, som er afledt af nye fordringer til egen bolig og fritidsudfoldelse. I forholdet til det offentlige har disse store forskydninger de fælles egenskaber, at de fremtvinger store nye grundlæggende investeringer i form af nødvendige offentlige faciliteter, hvor befolkningskoncentrationerne finder sted: Bymodning, veje, sygehuse, skoler og universitetscentre, samt i det hele taget en forcering også af den fysiske planlægning, indbefattet senest bekæmpelsen af miljøforurening. I forlængelse af den hermed forbundne anlægsvirksomhed følger en varig niveau-forøgelse af det offentliges driftsudgifter *samt* — i et forsøg på i nogen grad at kontrollere udviklingen — også en sum af restriktive forskrifter.

Den almindelige økonomiske opdrift har samtidig givet sig udslag i en selvstændigt begrundet reformlovgivning, der dog tillige som mål har haft at udjævne de spændinger mellem socialgrupperne, som let opstår i forbindelse med hastig økonomisk vækst. Alle de store offentlige aktivitetsområder - socialvæsenet, sundhedsvæsenet og uddannelsessystemet - har været præget af stærkt udgifts- og personalekrævende reformer.

Vekselvirkningen mellem den økonomiske vækst og iværksatte lovreformer har adskillige andre facetter. Under presset af de voksende offentlige opgaver og udgifter forøges behovet for en udviklingskontrollerende omlægning også i den offentlige forvaltnings *egen* struktur. På det kommunale plan opstår behov for et større befolkningsunderlag til løsningen af kostbare fællesopgaver. Kommunalreformen og den iværksatte omlægning af byrde- og opgavefordelingen mellem stat og kommuner er i vidt omfang moti-

veret af disse behov, men har som videregående mål at skabe et redskab for bedre styring og prioritering af de til rådighed værende ressourcer.

Den her foretagne meget summariske gennemgang af aktivitetsniveauet i den offentlige forvaltning sandsynliggør, at disse aktiviteter - målt såvel ved deres foranderlighed som deres samlede omfang — kan motivere placeringen af en betydelig vægt på den offentlige *informationsvirksomhed*. Såvel de ekspansive som de restriktive foranstaltninger har, hvad enten de finder udtryk i retsfor skrifter eller administrative dispositioner, berøringsflader til befolkningen. Foranstaltningernes antal, omfang og indhold vil - ud fra alle de i Kapitel I omtalte kendetegn - påvirke det relative informationsbehov.

Det forhold, at der med ændringerne i den offentlige opgavefordeling bliver en forøget administrativ kontaktflade mellem *kommunerne* og borgerne, understreger ikke blot behovet for borgernes medviden om

disse omlægninger (etableringen af socialcentre m. v.), men også at informationsformidlingen generelt bliver en opgave, der påhviler såvel kommunerne som staten. Overgangen fra små - af personkendskab prægede - kommuner til større kommunalenheder indicerer tillige, at kommunerne i øget grad må betjene sig af information på linie med staten.

Afrundende skal bemærkes, at de løbende forhandlinger om Danmarks mulige indtræden i en større økonomisk enhed, omfattende flertallet af vesteuropæiske lande, kan rumme potentielle behov for tilpasning inden for dele af den danske lovgivning. I det øjeblik en enighed om dansk indtræden måtte materialisere sig, turde den deraf flydende foranderlighed i diverse retsfor skrifter tale for en særlig opmærksomhed hos forvaltningsmyndighederne omkring eventuelt særlig påkrævet informationsvirksomhed over for borgerne.

Offentlig annoncering i andre lande.

På grundlag af oplysninger indhentet gennem udenrigsministeriet fra missionerne i de pågældende lande samt andet tilgængeligt materiale har udvalget udarbejdet følgende resumerende oversigt over det offentlige annoncering i følgende lande:

Sverige.

Der foreligger ikke i Sverige udarbejdet generelle forskrifter om annoncering i dagspressen af offentlige (statslige og kommunale) meddelelser.

Pligten til offentliggørelse af love og andre retsforskrifter samt administrative og judicielle beslutninger må søges i en lang række forskellige love og administrative retsforskrifter. Generelt kan det dog siges, at hovedprincippet går ud på, at forskrifter og beslutninger, som henvender sig til en større almenhed, skal offentliggøres i *Post och Inrikes Tidningen* (nærmest svarende til den danske *Statstidende*) og i en række tilfælde ved opslag på myndigheders opslagstavler.

I den lange række tilfælde, hvor offentlige myndigheder trods manglende forpligtelse hertil finder anledning til at annoncere forskrifter og beslutninger i dagspressen, er der fastsat visse retningslinier for denne annoncering, for så vidt angår den form for samfundsinformation, som vedrører rettigheder og pligter samt beslutninger og samfundsforanstaltninger i øvrigt, som hver berørt medborger bør kende. Disse retningslinier går ud på, at annonceringen skal ske i samtlige dagblade, og at annoncerne som regel bør have samme indhold og format i alle blade. Også ved gentagelse af annonceringerne om medborgerlige rettigheder og pligter skal totalitetsprincippet anvendes uden formatdifferentiering. Udgangspunktet herfor er dels det accepterede princip om ensartet information til alle, og dels at ingen medborger skal diskrimineres i informationshenseende på grund af sit avisvalg. Disse retningslinier (»Riktlinjer för dagspressan-

nonsering 1972«), som er udarbejdet af det nylig oprettede *Nämnd för Samhällsinformation*, indeholder også en fortegnelse over samtlige svenske dagblade.

Formidlingen af dagspresseannonceringen foregår ved den pågældende myndigheds egen foranstaltning. Der er således ikke tale om formidling gennem en central offentlig myndighed eller om et etableret centralt samarbejde med annoncebureauer. Så vidt det har kunnet oplyses, synes den sædvanlige ordning at gå ud på, at det enkelte forvaltningsorgan træffer beslutning fra tilfælde til tilfælde og hovedsageligt annoncerer gennem bureauer.

Der synes ikke at være tale om særlig rabatordning eller nedsatte annoncetakster ved offentlig avertering, men offentlige myndigheder kan i lighed med andre annoncekøbere ved samarbejde med autoriserede annoncebureauer få andel i bureauprovisionen.

De statslige annonceudgifter optages på statens budget under hvert enkelt departements og styrelses eget budget.

For budgetåret 1968-69 var udgifterne til information for statslige forvaltninger og myndigheder ca. 40 mio. svenske kr. og for kommuner og landsting ca. 15 mio. svenske kr. De 40 mio. kr., som anvendtes til statslig information, anslås i betænkningen *Vidgød Samhällsinformation* (SOU 1969: 48) at fordele sig med 20 pct. til annoncering, 45 pct. til øvrige mediaforanstaltninger, hovedsagelig tryksager, og 35 pct. til publiceringsforanstaltninger i øvrigt, inkl. intern information, kursusvirksomhed etc.

Det ovenfor nævnte *Nämnd för Samhällsinformation*, der oprettedes den 1. juli 1971, fungerer som rådgivende og koordinerende organ i informationsspørgsmål vedrørende den offentlige sektor.

Nævnets opgaver er i korthed følgende:

- samordning af de offentlige myndigheders informationsindsats, herunder skal nævnet holde sig underrettet om myndigheder-

- nes informationsplaner og tage de initiativer, som skønnes nødvendige med henblik på samordning
- indsamling og bearbejdning af erfaringer på samfundsinformationens område og formidling af resultaterne til berørte myndigheder
 - anbefalinger og retningslinier vedrørende omfanget af og metoderne for annoncering (et første resultat på dette område foreligger i de ovenfor nævnte »Riktlinjer för Dagspressannonsering 1972«)
 - udtalelser over forestillinger til Kungl. Maj:t om bevillinger til informationsformål
 - rådgivning i spørgsmål om informationsvirksomhed
 - fremlæggelse af forslag om uddannelsesvirksomhed på samfundsinformationens område i samarbejde med Statens Personalutbildningsnämnd.
- Nævnet har fået et budget på 15 mio. svenske kr. til fordeling i sit første funktionsår og kan inden for dette budget selvstændigt finansiere visse enkeltopgaver under de enkelte myndigheders ressort.

Norge.

I henhold til kgl. resolution af 4. juli 1969 om kundgørelse af love og administrative foranstaltninger averterer ministerierne og andre statslige styrelser i dagspressen i samråd med og gennem Statens Informasjonstjeneste i den udstrækning, som skønnes hensigtsmæssigt. Hvis Statens Informasjonstjeneste, der som regel får meddelt alle nye foranstaltninger, finder et informationsbehov udækket, skal denne institution over for pågældende fagadministration påpege nødvendigheden af informationsforanstaltninger, hvor dette synes aktuelt, og sammen med denne vurdere, om annoncering bør finde sted i dagspressen. Ifald den pågældende forvaltningsgren ikke har bevilling til sådanne formål, kan annonceudgifter afholdes af en til informationstjeneste til rådighed stående bevilling. I indeværende finansår anslås Statens Informasjonstjenestes omsætning til ca. 20 mill. kr.

Som en hovedregel indrykkes vigtige kundgørelser eller informative annoncer af almen interesse i samtlige dagblade; hvor det drejer sig om lokale områder, da alene i de inden for området udkommende dagblade.

For så vidt angår stillingsannoncer, er det med henblik på at modvirke dirigering af de små avisers læsere til den største eller de største aviser, bestemt, at sådanne annoncer indrykkes i alle de på stedet udkommende dagblade. I Oslo-området er der i et vist omfang organiseret fælles stillingsannonceringer for ministerierne og en del institutioner beliggende inden for området; annonceudgifterne dækkes af informationstjenesten.

Statens Informasjonstjeneste, der blev oprettet i 1965 under Lønns- og prisdepartementet, har som hovedopgave at bidrage til, at statsforvaltningen løser sine informationsopgaver over for publikum på den bedst mulige måde. Som konsulentorgan bistår institutionen de enkelte ministerier og styrelser i informationsarbejdet og stiller faglig ekspertise til rådighed til udformning af såvel annoncer som andet informationsmateriale. Alle annoncer ekspederes direkte til bladene fra Statens Informasjonstjeneste.

Storbritannien.

Der findes ikke i Storbritannien principielle retningslinier for regeringens eller de kommunale myndigheders information gennem dagspressen over for offentligheden. Man handler i så henseende udelukkende efter præcedens. Spørgsmålet har været rejst i en kongelig kommission vedrørende pressen. Kommissionsbetænkningen fandt ikke, at særlige forskrifter var nødvendige. Til spørgsmålet om, hvorvidt offentlig avertering skulle finde sted i samtlige dagblade, erklæredes det i betænkningen, at det eneste rigtige måtte være i enhver given situation at avertere dér, hvor det gav mest udbytte, dvs. efter kommercielle retningslinier.

Den praktiske formidling af offentlig annoncering i Storbritannien er organiseret i en selvstændig afdeling i den statslige serviceinstitution »Central Office of Information« (COI).

COI er rådgiver for alle departementer i ministerierne, på hvem ansvaret hviler med hensyn til den informationspolitik, der føres, og for det materiale, der udsendes. COI er økonomisk ansvarlig for gennemførelsen af alle aktiviteter og varetager udformning og fremstilling af det materiale, der anvendes. For så vidt angår reklamekampagner, anvender COI private annoncebureauer og overvåger løsningen af sådanne opgaver.

COI er i administrativ henseende ansvarlig over for finansministeriet, og det har sit eget budget. I det omfang COI formidler annonceringerne, afholder kontoret i vidt omfang annonceudgifterne. I 1969 var der således stillet en rammebevilling på 11 mill. £ til rådighed. Derudover har visse statslige styrelser (direktorater) egne budgetter, og enkelte ministerier, der selv har indtægter, f. eks. sundhedsstyrelsen, afholder deres annonceudgifter fra indtægtskontoen. Visse offentlige institutioner såsom National Savings, de nationaliserede industrier, postvæsenet, BBC, Arts Council og British Council har et vist samarbejde med COI, men forestår selv gennemførelsen af deres egen annoncering.

Med de kommunale myndigheder, som uden undtagelse forestår deres egne annonceringer, har COI et samarbejde om nationale kampagner.

COI og selvstændige regeringsorganer får kvantumsrabat hos aviser eller annoncebureauer på linie med andre større kunder.

COI, der foruden annonceringer forestår gennemførelsen af en række andre informative opgaver, som udarbejdes og produceres på egne anstalter, beskæftiger ca. 1500 ansatte. På baggrund af en i december 1970 til april 1971 foretaget undersøgelse er der imidlertid fremført tanker om at lægge en del af COI's funktioner, som f. eks. udstillingsarrangementer, ud i de enkelte styrelser samt om visse strukturændringer af COI. Det fremgår af undersøgelsen, at COI vil vedblive at bestå som en separat institution, der fungerer som en central fælles serviceenhed for samtlige ministerier, men at man nu overvejer muligheden af at nedskære COI's budget ved at lægge en del af aktiviteterne på de enkelte brugerafdelinger eller ministerier.

ØKONOMIMINISTERIET

København, den 10. marts 1966

Bilag 6.

J. nr. 1. L. 499/66

Til samtlige ministerier og styrelser.

Det meddeles herved, at den af Statens annonce- og reklamekontor hidtil varetagne avisudklipsservice ophører med virkning fra 1. april d. å.

Bortset fra udklipsservicens ophør er Statens annonce- og reklamekontors opgaver uforandrede, hvorved særlig fremhæves, at det påhviler kontoret fortsat at modtage alle annoncer, der for statens regning (dog med undtagelse af statsbanerne) indrykkes i dagblade, fagblade, ugeblade, tidsskrifter etc. til ekspedition til disse, idet det er kontorets opgave at søge annoncerne placeret på den mest hensigtsmæssige måde i såvel reklamemæssig som økonomisk henseende, ligesom kontoret er rådgivende med hensyn til annoncerens udformning.

Uden for den egentlige annoncering påhviler det kontoret at være rådgivende for statsinstitutionerne (med undtagelse af stats-

banerne) med hensyn til alle former for reklame, herunder tilrettelæggelse af reklamekampagner, plakater og andre tryksager af reklamemæssig karakter, der udføres for statens regning.

Det forudsættes, at henvendelse til private reklamebureauer ikke finder sted, idet den fornødne assistance af denne art, herunder også eventuelle forudgående beregninger over udgifter, ydes af Statens annonce- og reklamekontor.

Afregning med blade og andre leverandører m. v. vil fortsat blive foretaget af kontoret, der ved postering gennem statsbogholderiet vil debitere de enkelte styrelser for afholdte udgifter.

Det tilføjes, at samtlige abonnenter på den omhandlede avisudklipsservice herfra er underrettet om foranstående.

P. M. V.

P. Bjørn Olsen.

Bodil Andersen

Litteraturfortegnelse.

Udvalget har ved udarbejdelsen af betænkningen gjort brug af nedennævnte materiale:

Betænkning nr. 536. »Dagspressen og samfundet«. København 1969.

Betænkning nr. 469. »Statens Informationsvirksomhed«. København 1967.

Statens offentliga utredningar 1969: 7. »Kungörelseannonsering«. Stockholm 1969.

Statens offentliga utredningar 1969: 48. »Vidgad samhällsinformation«. Stockholm 1969.

»Statens Informasjonstjeneste«. Oslo 1962.

Stortingsproposisjon nr. 121. »Om tiltak for å oprettholde en differensiert dagspresse«. Oslo 1969.

Central Office of information. »An outline

of the functions and organisation of the Central Office of Information«. London 1968.

Report of the Task Force on Government Information. »To Know and Be Known I-II«. Ottawa 1969.

Danske Reklamebureauers Brancheforening. Dok. 128. »Oversigt over reklameformidlingen i Danmark: dens organisering og reklamebureauernes arbejdsmetoder, udarbejdet med henblik på det offentlige informationsvirksomhed«. København 1970.

Herudover har udvalget anvendt redegørelser fra de enkelte ministerier, jfr. bilag 3, og fra visse ambassader, ligesom Statens Annonce- og Reklamekontor og Danske Reklamebureauers Brancheforening i vidt omfang har stillet materiale til udvalgets disposition.

