



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vår dato 20.10.2017

Deres dato

Vår referanse

Deres referanse 14/7126

### Høringsuttalelse - Retningslinjer for statens annonsering i dagspressen

Vi viser til høringsbrev datert 15.06.2017 og Difis utredning av konsekvenser av å avvikle annonsereglementet (Retningslinjer for statens annonsering i dagspressen).

#### Oppsummering

- Det er statens plikt å sørge for at viktig og nødvendig informasjon når frem til og forstås av alle landets borgere.
- Staten bør i sin annonseringspraksis også legge til grunn ideelle og etiske krav, og statlig annonsering bør i størst mulig grad skje i redigerte medier som opererer etter presseetiske standarder og prinsipper.
- Redigerte medier når nesten hele befolkningen over 12 år daglig, og gir annonser en seriøs kontekst i medier som publikum bruker for å skaffe seg nyheter og troverdig informasjon.
- Når retningslinjene nå gjennomgås og vurderes bør Kommunal- og moderniseringsdepartementet benytte anledningen til å vurdere statens annonseringspolitikk i et bredere perspektiv og lage nye retningslinjer basert på noen overordnede prinsipper.

#### Om retningslinjer for statens annonsering i dagspressen

Annonsereglementet ble første gang fastsatt ved kgl.res. 18. mai 1979. Reglementet er en intern statlig instruks og gjelder alle statlige forvaltningsorganer, det vil si alle organer som er en del av staten som juridisk person. Det gjelder ikke frittstående statlige virksomheter som er egne rettssubjekter, som for eksempel statlig eide aksjeselskaper, særlovsselskaper og statsforetak. Reglementet gir ikke rettsvirkninger for tredjepart, det vil si at dagspressen ikke har krav på annonser med hjemmel i dette reglementet. Reglementet gjelder bare papiraviser.

Reglementet omfattet fra starten av også statlige stillingsannonser, men denne typen annonser ble tatt ut av reglementet per 1. januar 2002.

## Formålet med ordningen

Ordningsens opprinnelig formål var å sikre innbyggerne nødvendig informasjon fra staten. Det er statens plikt å sørge for at viktig og nødvendig informasjon når frem til og forstås av alle landets borgere. Mye har endret seg siden reglementet første gang ble fastsatt i 1979. Den digitale utviklingen innebærer at det i dag også er andre muligheter for å nå frem til borgerne enn annonsering i trykte medier. Det er åpenbart at dette har betydning for statens annonseringspraksis, men det er nødvendig at beslutninger baseres på god og sikker kunnskap om hvordan man best kan sikre at informasjonen både kommer frem til, og forstås, av borgerne, og at den fremstår i en egnet kontekst.

## Prinsipielt om statlig annonsering

Staten bør i sin annonseringspraksis også legge til grunn ideelle og etiske krav. Det er ikke likegyldig hvor det annonseres, og kontaktpreis kan heller ikke være det eneste relevante kriterium. Statlig annonsering bør i størst mulig grad skje i redigerte medier som opererer etter de presseetiske standarder og prinsipper som er nedfelt i Redaktørplakaten<sup>1</sup> og Vær-varsom-plakaten<sup>2</sup>. På denne måten er man sikret at annonsene kommer i en seriøs kontekst i medier som publikum bruker for å skaffe seg nyheter og troverdig informasjon.

Dessuten er dette medier som er en sentral del av samfunnets demokratiske infrastruktur, som staten etter Grunnloven § 100 6. ledd<sup>3</sup> er forpliktet til å ivareta. Statlig annonsering kan derfor også bidra til å ivareta dette såkalte infrastrukturkravet, samtidig som disse mediene når nesten hele befolkningen over 12 år, se avsnitt under.

## Om mediebruk

Difi peker på at papiraviser leses av færre nå enn før. Det er isolert sett riktig, men dagens aviser er mediehus som publiserer på en rekke digitale plattformer i tillegg til papirutgavene. Avisene/mediehusene har en samlet daglig dekning i befolkningen på 82 prosent.

De to grafene<sup>4</sup> under viser først utviklingen for daglig dekning siden 1960. Den første viser at *papiravisenes* daglige dekning nå er 46 prosent.

Den neste viser imidlertid at *avisenes/mediehusenes samlede* daglige dekning er hele 82 prosent.

---

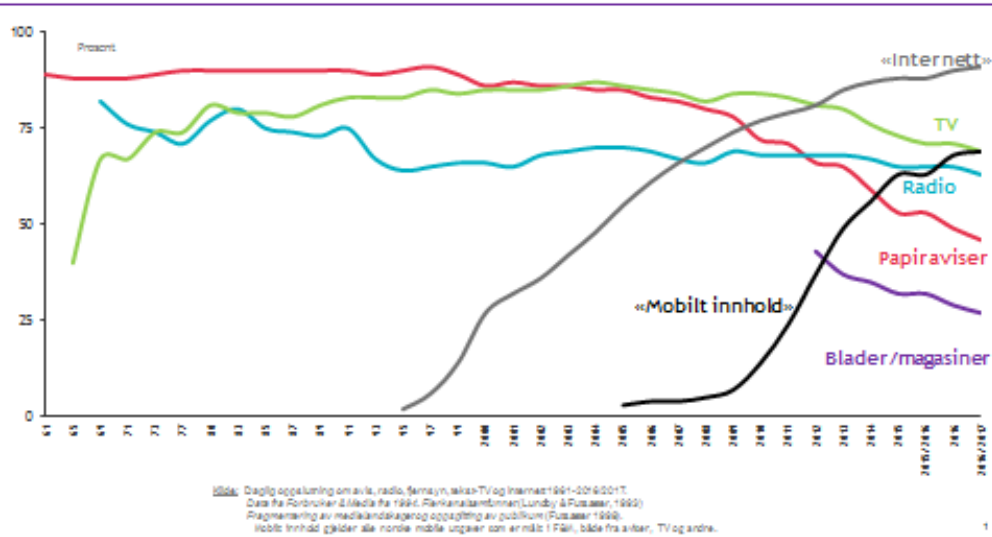
<sup>1</sup> <http://www.nored.no/Redaktoerplakaten/Redaktoerplakaten>

<sup>2</sup> <http://www.nored.no/Etikk/Vaer-Varsom-plakaten>

<sup>3</sup> «Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

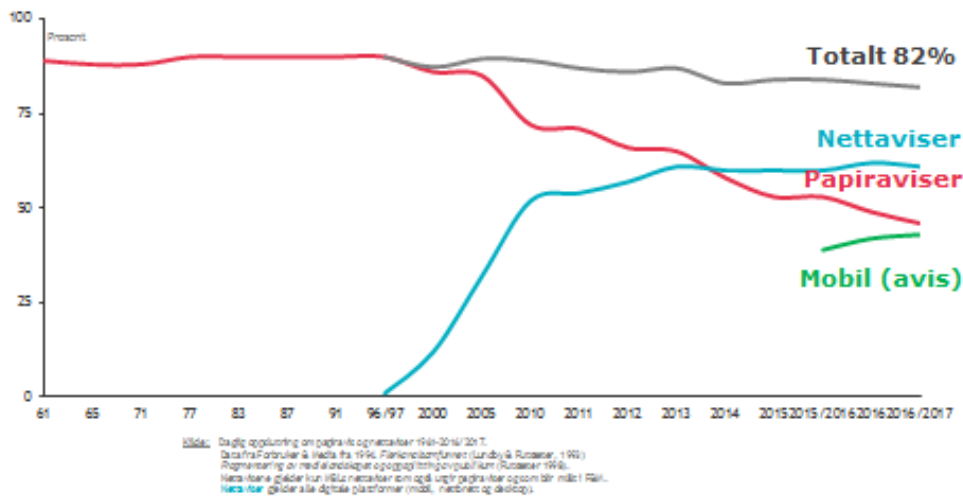
<sup>4</sup> Kilde: Forbruker & Media, Kantar TNS.

## Medieutviklingen 1960 - 2016/2017



MEDIEBEDRIFTENE

## Daglig dekning for papir- og nettaviser 1960 - 2016/2017: Stabil og høy dekning for avishusene



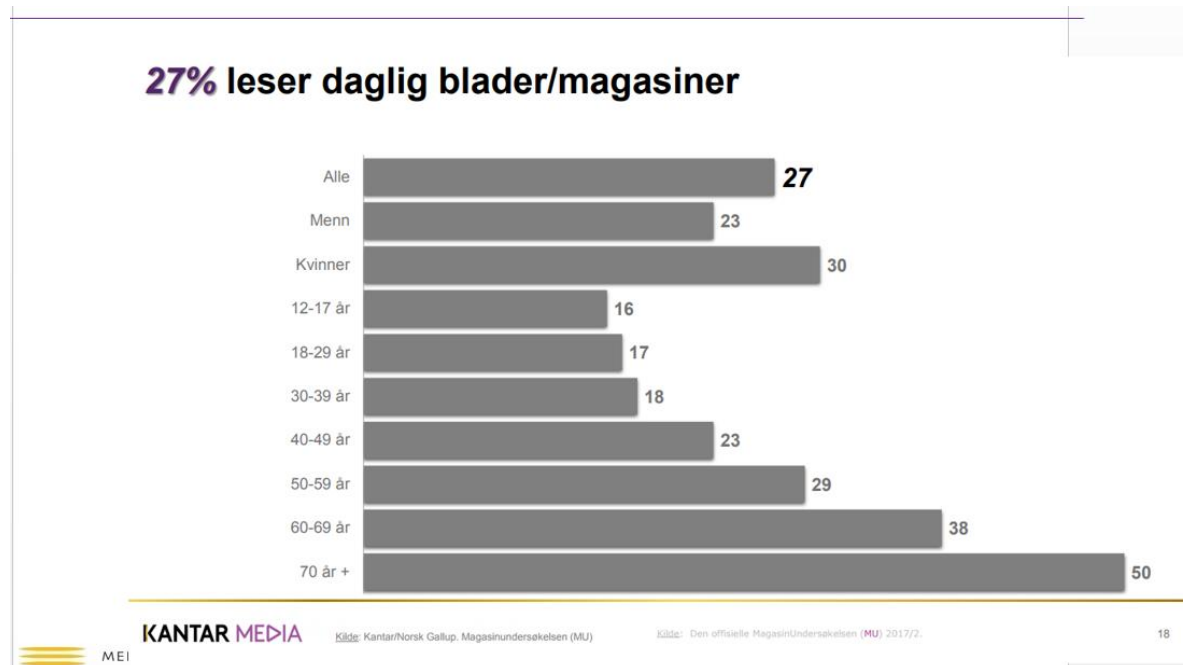
MEDIEBEDRIFTENE

Tabellen<sup>5</sup> under viser at avisene/mediehusene, gjennom alle publiseringsplattformer, har svært høy dekning i alle aldergrupper. Selv i gruppen 12 – 17 år er daglig dekning 56 prosent. Dette øker til 78 prosent i gruppen 18 – 29 år og mellom 85 og 87 prosent i alle andre aldersgrupper. Det betyr at daglig dekning blant alle personer over 18 år er høyere enn 82 prosent.

Rad % Vektet		Total	Lest avis (P/N/M) i går	Lest mobilavis i går	Lest nettavis i går	Lest papiravis i går
Total		100	82	43	61	46
Kjønn	Mann	100	83	47	66	45
	Kvinne	100	81	39	56	47
Alder	12-17	100	56	28	42	26
	18-29	100	78	56	69	26
	30-39	100	85	65	75	31
	40-49	100	87	59	74	43
	50-59	100	86	41	65	55
	60-69	100	87	24	53	68
	70+	100	85	10	35	76

Tabellen viser også at personer i aldersgruppen 70+ i liten grad benytter avisenes digitale tilbud. Denne gruppen har generelt lavere bruk av digitale medier enn personer i yngre aldergrupper.

Også andre medier har høy dekning. Figuren<sup>6</sup> under at magasiner har høy daglig dekning i eldre aldersgrupper.



<sup>5</sup> Kilde: Forbruker & Media '17/2, landsdekkende representativ undersøkelse, alder 12+. Kantar TNS.

<sup>6</sup> Kilde: Magasinundersøkelsen. Kantar TNS.

## Difis konklusjon

Difi skriver blant annet i sammendraget:

«Den fremtidige konteksten for statens annonseringspraksis og for prinsippet «å nå alle» vil bl.a. være at papiravisene mister betydning og at annonseringen flytter til internett, jf. Digital agenda for Norge, kap. 16. Statlig annonsering og kunngjøring skjer i økende grad i digitale medier, og til dels er digital annonsering pålagt gjennom regelverk. Informasjonstiltak overfor innbyggere og næringsliv blir sterkt påvirket av, og må utnytte, den teknologiske utviklingen, med nye kanaler og endring i lesevaner. Fremtidige utgifter for staten og inntekter for mediehusene blir påvirket av dette. På bakgrunn av at annonsereguleringen har et svært begrenset virkeområde og økonomisk omfang, samt tiltagende overgang til digital annonsering, mener vi at det ikke er nødvendig med ytterligere konsekvensvurderinger enn anslagene og vurderingene i foreliggende notat. Sett hen til den bagatellmessige betydningen av reglementet, ser Difi ingen grunn til at det formelt fortsatt skal gjelde.»

Vi er enig i at dagens retningslinjer og særlig måten de praktiseres på ikke er hensiktsmessige. Vår konklusjon er at når retningslinjene nå gjennomgås og vurderes bør Kommunal- og moderniseringsdepartementet derfor benytte anledningen til å vurdere statens annonseringspolitikk i et bredere perspektiv.

## Vår anbefaling

Vi er enig når Difi skriver at «Informasjonstiltak overfor innbyggere og næringsliv blir sterkt påvirket av, og må utnytte, den teknologiske utviklingen, med nye kanaler og endring i lesevaner.» Imidlertid er dette bare noen av aspektene som må vurderes. Vi mener derfor drøftingen i Difis notat er for snever, noe som i hovedsak skyldes mandatet som er gitt.

Vi anbefaler at det utarbeides nye retningslinjer for statlig annonsering, hvor noen overordnede prinsipper legges til grunn sammen med andre åpenbare hensyn som for eksempel kostnadseffektivitet. Hvilke prinsipper som skal gjelde bør utredes, men vi vil peke på følgende:

- Statlig annonsering må ha som mål at informasjonen nås og forstås av alle borgere i målgruppen.
- Statlig annonsering bør i størst mulig grad skje i redigerte medier som opererer etter anerkjente presseetiske standarder og prinsipper, fordi annonsenes kontekst ikke er likegyldig.
- Statlig annonsering må ta hensyn til infrastrukturkravet i GrL. § 100 6. ledd.
- Nye retningslinjer for statlig annonsering må utarbeides slik at de gir føringer for all relevant statlig annonsering.

Vennlig hilsen

MEDIEBEDRIFTENES LANDSFORENING

Randi S. Øgrey (sign.)

Adm. dir.

NORSK JOURNALISTLAG

Hege Iren Frantzen (sign.)

Leder

NORSK REDAKTØRFORENING

Arne Jensen (sign.)

Generalsekretær