



ARBEIDS- OG
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Mål, prinsipper og konsekvenser

Revidert utgave 2001

Informasjonspolitik for statsforvaltningen



Definisjoner

- **Informasjon og kommunikasjon**

I norsk språkbruk benyttes disse begrepene ofte om hverandre. En enkel måte å skille mellom begrepene på er å si at kommunikasjon betegner prosessen og informasjon produktet eller budskapet. Informasjon er dermed det som blir formidlet i en kommunikasjonsprosess.

- **Borgere og brukere**

Også dette er begreper som ofte brukes om hverandre. I informasjonspolitikken er borgere brukt om befolkningen som deltakere i den demokratiske prosessen mens brukere benyttes om befolkning, næringsliv og organisasjoner som har rettigheter og plikter i forhold til det offentlige eller mottar tjenester fra det offentlige.



Informasjonspolitik for statsforvaltningen

Mål, prinsipper og konsekvenser
Revidert utgave 2001

Forord

Den statlige informasjonspolitikken ble vedtatt i 1993. For første gang fikk vi et informasjonspolitisk dokument som gav overordnede mål og prinsipper for informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten i forvaltningen. I dag utgjør informasjonspolitikken det naturlige grunnlaget for informasjonsarbeidet. Målene og prinsippene informasjonspolitikken bygger på, er av allmenngyldig og tverrpolitisk karakter. Vi har derfor funnet liten grunn til å forandre dem. Men rammene rundt informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten i staten har endret seg kraftig siden politikken ble vedtatt. Tempoet i kommunikasjonen øker. Ny teknologi, nye medier og store endringer i sammensetningen av kommunikasjonskanaler stiller nye krav til hvordan arbeidet legges opp. En befolkning med høyere utdanning stiller stadig høyere krav til offentlige tjenester, inkludert informasjon.

Gjennom satsingen på døgnåpen forvaltning og offentlige servicekontorer skaper regjeringen nye utfordringer for informasjonsvirksomheten i forvaltningen. Informasjon, kommunikasjon og saksbehandling kan håndteres parallelt. Samtidig gir ny teknologi nye muligheter for å nå fram med informasjon til grupper som tidligere falt utenfor de ordinære kommunikasjonsstrømmene. Informasjonspolitikken staker ut kursen for statlig informasjonsvirksomhet ved å rette søkelyset mot de utfordringene og mulighetene som ligger i å bruke informasjon og kommunikasjon som virkemiddel for å nå virksomhetens mål. Det er Statskonsult som har det samlede praktiske ansvaret for å få informasjonspolitikken iverksatt i statsforvaltningen. Som praktisk hjelp til den enkelte virksomhet i å gjennomføre informasjonspolitikken er det gitt ut en rekke veiledningshefter. Disse er listet opp bakerst i dette heftet og kan fås ved henvendelse til Statskonsult.

Informasjonspolitikken utgis på bokmål, nynorsk og samisk. Min utfordring går til hele statsforvaltningen – og spesielt til lederne. Jeg har tro på at vi i det nye årtusen skal lykkes enda bedre med å være en forvaltning som kommuniserer med alle grupper. Iverksettingen av den statlige informasjonspolitikken er et viktig skritt i denne retningen.

Oslo, oktober 2001
Jørgen Kosmo

Informasjonspolitikken

Den statlige informasjonspolitikken består av tre mål og fem prinsipper for hvordan statlige virksomheter skal informere og kommunisere. Til sammen legger målene og prinsippene føringer for hvordan informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten i staten bør utøves.

Mål

Befolkning, næringsliv og organisasjoner skal

- ha lik og alminnelig tilgang til å delta aktivt i den demokratiske prosessen
- få informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter
- ha reell tilgang til informasjon om det offentlige aktiviteter.

Informasjonspolitikken skal dessuten bidra til at informasjon benyttes som virkemiddel for å nå politiske mål.

Prinsipper

kommunikasjonsprinsippet

- prinsippet om aktiv informasjon
- helhetsprinsippet
- linjeprinsippet
- prinsippet om informasjon som lederansvar

1 Hvorfor informasjonspolitikk?

Kommunikasjon er forutsetningen

Forvaltningen kan bare løse sine oppgaver på en effektiv måte gjennom et åpent og positivt samspill med forvaltningens brukere. Derfor er god kommunikasjon en forutsetning for at forvaltningen skal kunne løse sine oppgaver både som myndighetsutøver og som produsent av gode og riktige tjenester for befolkning og næringsliv. Regjeringen ønsker at offentlig sektor skal bli flinkere til å komme befolkningens behov i møte. God kommunikasjon er et viktig virkemiddel for å få til dette.

Informasjonspolitikken skal sette staten i stand til å kommunisere fyllestgjørende og profesjonelt med befolkningen, næringslivet, organisasjonene og resten av forvaltningen i den hensikt å nå politiske mål og løse statlige styringsoppgaver effektivt. Formålet er også å legge til rette for befolkningens, næringslivets og organisasjonenes kontakt med myndighetene. Den statlige informasjonspolitikken skal ikke detaljregulere det daglige arbeidet, men gi rammer for informasjonsvirksomheten og anbefalinger om hvilken kurs informasjons- og kommunikasjonsarbeidet i statlige virksomheter bør følge.

Erfaringene med informasjonspolitikken

Etter at informasjonspolitikken ble vedtatt i 1993, har departementer og direktorater i stigende grad tatt den i bruk. Informasjonspolitikken har gjort informasjon og kommunikasjon til et anerkjent virkemiddel for måloppnåelse i staten, og den har bidratt til å plassere ansvaret for informasjon hos ledelsen. Politikken har fungert som utgangspunkt for informasjonsarbeid og som et fast holdepunkt å vurdere informasjonsvirksomhet opp mot. Den har også ført til at informasjonsvirksomheten er blitt mer resultatorientert i den forstand at det legges mer vekt på brukerundersøkelser, forhåndsanalyser, planlegging og evaluering av informasjonstiltak.

Lover og politiske dokumenter som angår informasjonsvirksomheten

Informasjonspolitikken eksisterer ikke i et vakuum. Flere lover og politiske dokumenter gir rammer for forholdet mellom forvaltningen og borgerne. Viktige verdier her er tilgjengelighet, åpenhet, medvirkning, bruker- og borgerorientering, service og tjenestekvalitet i tillegg til de mer tradisjonelle forvaltningsverdiene: rettssikkerhet, nøytralitet, faglig uavhengighet, likebehandling og forutsigbarhet.

De lovene som først og fremst regulerer offentlighetens rett til innsyn og veiledning, er offentlighetsloven og forvaltningsloven.

I tillegg inneholder også enkelte andre lover bestemmelser om informasjon. Det gjelder blant annet plan- og bygningsloven og kommuneloven. Målloven regulerer bruken av nynorsk og bokmål i staten og har derfor konsekvenser for informasjonsarbeidet.

Informasjonspolitikken omfatter ikke prinsipper eller anbefalinger som allerede er lovregulert.

Informasjonspolitikken er nært forbundet med forvaltningspolitikken og IT-politikken. Hovedmålene for disse tre politikkområdene er stort sett sammenfallende, men virkemidlene er ulike.



○ Offentlighetsloven

Lovens formål er å regulere borgernes rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Utgangspunktet er at enhver har rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Loven inneholder en del unntak fra den generelle regelen, i tillegg til bestemmelser om hvordan dokumenter skal gjøres kjent, og hvordan man eventuelt kan fremsette klage i forbindelse med avslag på innsyn. Alle unntak fra offentlighet må fastsettes ved lov, eller med hjemmel i lov. Offentlige virksomheter er ifølge loven nå pålagt å vurdere merofentlighet, dvs. om et dokument kan offentliggjøres selv om det i henhold til loven er mulig å unnta det fra offentlighet.



Lov om offentlighet i forvaltningen. Vedtatt 19. juni 1970 og trådte i kraft 1. juli 1971

○ Forvaltningsloven

Loven har som formål å sikre forsvarlig behandling av forvaltningssaker og gir alminnelige regler for all saksbehandling i forvaltningen. Forvaltningen pålegges plikt til å varsle parter om saken og til å forelegge opplysninger for alle parter til uttalelse. Partsoffentlighet betyr at de som er part i en sak, har innsyn i sakens dokumenter. Loven pålegger også forvaltningsorganer veiledningsplikt på sine saksområder. Veiledningsplikten gjelder overfor partene, men forvaltningsorganet har også plikt til å veilede en person som spør om sine plikter og rettigheter i et konkret forhold som har aktuell interesse for ham, uavhengig av om sak pågår. Som hovedregel skal vedtak begrunnes. Loven gir videre parter og andre med rettslig klageinteresse en rett til å klage over vedtak, og loven inneholder nærmere bestemmelser om klagefrist, klagens innhold o.l. Disse klagereglene anvendes for eksempel ved klage på innsynsbegjæringer etter offentlighetsloven.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Vedtatt 10. februar 1967 og trådte i kraft 1. januar 1970

○ Målloven

Loven regulerer bruken av nynorsk og bokmål i staten. I informasjonsmaterieell, kunngjøringer, rundskriv og liknende skal sentrale statsorganer veksle mellom målformene slik at ingen av dem er representert med mindre enn 25 prosent. Regionale og lokale statsorganer som har et tjenestemål, skal bruke tjenestemålet i slikt tilfang. Statsansatte som har skriftlig utforming som en del av tjenesten, plikter å nytte bokmål og nynorsk etter de reglene som til enhver til gjelder for målbruk i staten. Hvert statsorgan har ansvar for at ansatte innen rimelig tid får nødvendig opplæring i bokmål og nynorsk.

Lov om målbruk i offentlig teneste. Vedtatt 11. april 1980 og trådte i kraft 1. januar 1981

○ Forvaltningspolitikken

For å opprettholde fellesskapsløsningene i det norske samfunnet er det nødvendig å fornye dem. Forvaltningspolitikken har som utgangspunkt å møte de utfordringene som forvaltningen står overfor i form av et stramt arbeidsmarked, kompetente og krevende brukere og krav om mer effektiv bruk av offentlige ressurser. Forvaltningen og tjenesteproduksjonen må i større grad rettes inn mot brukernes behov og ønsker, ressursene må utnyttes bedre, og løsningene må bli mer effektive og fleksible. Et sentralt mål i regjeringens fornyelsesarbeid er å samarbeide bedre for å tjene brukerne. Et viktig tiltak er døgnåpen forvaltning i form av internettløsninger, telefontjenester og offentlige servicekontorer. Målet er at store deler av kommunikasjonen mellom brukerne og statsforvaltningen skal være basert på netjtjenester. Dette innebærer også enklere saksbehandling. De som ikke har tilgang til Internett, kan isteden benytte seg av offentlige servicekontorer.

Forvaltningspolitisk redegjørelse 2001. Lagt fram for Stortinget av arbeids- og administrasjonsministeren 10. mai 2001

○ IT-politikken

Regjeringen går inn for at elektroniske tjenester på Internett skal være hovedløsningen for forvaltningen så langt det er formålstjenlig ut fra tjenestens egenart og brukernes behov og rettssikkerhet. Visjonen er en offentlig sektor der IT blir utnyttet fullt ut til både å effektivisere og heve kvaliteten på saksbehandlingen og måten oppgavene løses på. Elektronisk saksbehandling og kommunikasjon skal bli det normale og like akseptert som papirbaserte løsninger.

Regjeringen går inn for at alle offentlige web-tjenester på nettportalen norge.no skal kvalitetsmerkes ut fra informasjonsfaglige kriterier som åpenhet, aktualitet og brukervennlighet. Regjeringen går videre inn for at det gjennomføres et program for elektronisk saksbehandling, at det skal arbeides for innføring av digitale signaturer, at kartlegging av regelverk som er til hinder for elektronisk forvaltning, skal følges opp med endringer i regelverket, og at innrapportering fra næringslivet skjer elektronisk. Det er et mål at e-Handel skal bli førstevalget ved offentlige innkjøp.



Politikken

2 Mål

Målene for informasjonspolitikken er at befolkning, næringsliv og organisasjoner skal

- ha lik og alminnelig tilgang til å delta aktivt i den demokratiske prosessen
- få informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter
- ha reell tilgang til informasjon om det offentlige aktiviteter

Politikken skal dessuten bidra til at informasjon og kommunikasjon benyttes som virkemiddel for å nå politiske mål.

Utdyping og utfordringer

På den ene siden kan informasjon og kommunikasjon være et middel til å stimulere til deltakelse i politiske prosesser og til å få tilbakemelding fra omverdenen.

På den andre siden kan det brukes til å øke folks kunnskap og til å påvirke deres atferd. Dette kan synes som et paradoks, men er uttrykk for at informasjon er et virkemiddel som det er legitimt å benytte på flere måter. Det er viktig å påvirke borgerne til å delta i utforming og utviklingen av politikk og tjenester.

Kunnskap er makt. Grunnleggende rettigheter som folk ikke kjenner til, kan de seg heller ikke benytte seg av. Å informere vil si å fordele kunnskap. Derfor er informasjon og kommunikasjon spesielt viktig overfor de gruppene i samfunnet som av ulike årsaker har vanskeligst for å nå fram til det offentlige. Det kan gjelde både enkeltpersoner og grupper, og det kan også gjelde enkelte småbedrifter.

Statlige virksomheter må derfor identifisere de gruppene som representerer de største utfordringene på informasjons- og kommunikasjonsområdet, og ta hensyn til disse i informasjonsarbeidet.

3 Fem prinsipper for statlig informasjon

I mange tilfeller er informasjon og kommunikasjon en forutsetning for at offentlige oppgaver lar seg gjennomføre. God håndtering av informasjon er avgjørende for å lykkes i arbeidet.

De fem prinsippene for statlig informasjonsvirksomhet er utformet for å rette søkelyset både mot hvordan informasjon bør håndteres, og mot hvordan den bør organiseres.

Prinsippene er:

- kommunikasjonsprinsippet
- prinsippet om aktiv informasjon
- helhetsprinsippet
- linjeprinsippet
- prinsippet om informasjon som lederansvar





- **Kommunikasjonsprinsippet**

Kommunikasjonsprinsippet er idealet eller rettesnoren for statlig informasjonsvirksomhet. Forvaltningen og allmennheten skal være likeverdige parter i kommunikasjonsprosessen og veksle i rollene som avsendere og mottakere og som initiativtakere i kommunikasjonsforløpet. Det innebærer at forvaltningen skal ta hensyn til både avsenderens og mottakernes behov for å kommunisere, at forvaltningen må forsøke å sette seg inn i mottakerens situasjon, problemer, synspunkter og behov, og at den enkelte virksomhet bør ha et fast system for dialog med sine sentrale brukergrupper.

En forvaltning som kommuniserer godt, kjenner sine ulike brukergrupper og tar rede på deres ulike behov, ønsker og forutsetninger. Den erkjenner også at behov og ønsker forandrer seg over tid. Forvaltningen tar hensyn til denne innsikten i fordeling av byrder og goder og i utviklingen av servicetilbud og andre tjenester. Kunnskapen om brukernes behov og ønsker må derfor legges til grunn både for den langsiktige utformingen av tjenestene og informasjonsvirksomheten og for det daglige arbeidet.

Kommunikasjonsprinsippet kan også innebære å opprette fysiske eller elektroniske møteplasser for kommunikasjon med befolkning, næringsliv og organisasjoner.

- **Prinsippet om aktiv informasjon**

Innsyn i forvaltningen er ikke nok. Aktiv informasjon fra staten om befolkningens, næringslivets og organisasjonenes plikter, rettigheter og muligheter er en forutsetning for at retts- og velferdsstaten skal fungere. Slik informasjon skal prioriteres, og kravet til egeninnsats skal være lavest for de gruppene av befolkningen som har vanskeligst for å nå fram til det offentlige.

Informasjon og kommunikasjon er ett av flere virkemidler som staten har for å nå sine mål og løse sine oppgaver på en effektiv måte. For at forvaltningen skal kunne bruke informasjon som virkemiddel til å løse oppgaver, må informasjonsvirksomheten planlegges aktivt på grunnlag av ulike målgruppers situasjon og behov. Aktiv informasjon kan også bety at statlige virksomheter samarbeider med private organisasjoner og interessegrupper for å nå befolkningen indirekte gjennom dem.

- **Grupper med spesielle behov**

Prinsippet om aktiv informasjon innebærer at kravet til egeninnsats skal være lavest for de gruppene av befolkningen som har vanskeligst for å nå fram til det offentlige. Derfor må virksomheter som sender ut informasjon som er myntet på hele eller store deler av befolkningen, sørge for at denne informasjonen også foreligger i en slik form og blir formidlet på en slik måte at den når fram også til grupper som har særskilt behov for tilrettelegging. For rettigheter, ordninger og lignende som spesielt gjelder slike grupper, må informasjonen planlegges med utgangspunkt i målgruppens evne til å kommunisere og ta til seg informasjon. Det kan for eksempel innebære bruk av sosiale nettverk, tilrettelagt ny teknologi og aktiv bruk av førstelinjen.

Aktiv informasjon innebærer videre å utvide servicenivået og tilrettelegge for kontakt gjennom offentlige servicekontorer og døgnåpen forvaltning. Alle statlige virksomheter skal i tillegg ha serviceerklæringer som viser hva brukerne kan forvente av virksomheten på områder som er av betydning for dem.

Mediene er en viktig kanal for kommunikasjon. Det er nødvendig at staten er åpen, aktiv og profesjonell i sin informasjonsvirksomhet overfor mediene. Staten må være føre var i den forstand at informasjon om saker så langt som mulig bør skje i forkant av mediernes interesse for dem. Mediekontakten bør foregå mest mulig planlagt, som ledd i den øvrige planleggingen av sakene. Internett bør benyttes systematisk, for eksempel overfor mediene, både til å gi bakgrunnsinformasjon og korrekt og utfyllende fremstilling av større løpende saker. Aktiv informasjon innebærer ikke nødvendigvis mer informasjon. Men det krever at informasjonen er målrettet og dekker faktiske informasjonsbehov hos målgruppene på en måte som er forståelig for dem. Videre må informasjonen foregå gjennom kanaler som når fram til de enkelte målgruppene. Det betyr at sammensetningen av kanaler er et sentralt spørsmål å vurdere når informasjonen planlegges.

● **Det flerkulturelle samfunnet**

Jo mer sammensatt befolkningen blir, jo større blir kravene til informasjonsarbeidet. Verdier, kultur, norskkunnskaper og lesekyndighet påvirker hvordan budskapet fra det offentlige blir oppfattet. Følgelig må statlige virksomheter bestrebe seg på å informere og kommunisere også med utgangspunkt i ulike målgruppers kulturbakgrunn. I tråd med kommunikasjonsprinsippet betyr dette å definere målgrupper, undersøke de enkelte målgruppenes utgangspunkt og forutsetninger før informasjonen legges opp, og undersøke om informasjonen faktisk har nådd fram. Sosiale nettverk og videreinformatører kan være nyttige informasjonskanaler i det flerkulturelle samfunnet.

● **Helhetsprinsippet**

Når folk har behov for informasjon, er det vanligvis av underordnet betydning for dem hvilken virksomhet informasjonen kommer fra. Helhetsprinsippet betyr at informasjon som gis fra én statlig virksomhet i størst mulig grad skal samordnes internt og med informasjonen fra tilgrensende virksomheter slik at den blir helhetlig sett fra mottakerens ståsted. Uten at den enkelte forstår helheten i den informasjonen som gis, kan han eller hun vanskelig ivareta egne interesser på en god måte. Utgangspunktet er derfor mottakerens behov for informasjon.

Forvaltningen bør derfor betraktes som en helhet, der man legger opp til samspill på tvers av forvaltningsnivåer og -sektorer. Dette skal gjøres både gjennom samarbeid om ulike informasjonstiltak og gjennom samlokalisering i form av opplysningstjenester og offentlige servicekontorer. Helhetsperspektivet skal også sikres gjennom internettportaler og felles grensesnitt som gjør det mulig å søke informasjon med utgangspunkt i den enkeltes situasjon og behov. Befolkning, næringsliv og organisasjoner får en lettere hverdag, mens forvaltningen kan spare ressurser og unngå dobbeltarbeid.



● **Linjeprinsippet**

Linjeprinsippet vil si at informasjonsansvaret følger saksansvaret. På den måten angår det ikke bare linjelederne, men også de enkelte medarbeiderne. De må vurdere informasjon og kommunikasjon som en naturlig del av saksbehandlingen og som et virkemiddel på linje med andre virkemidler.

Informasjon og kommunikasjon er ett av flere virkemidler statlige virksomheter skal ta i bruk for å nå sine mål. Informasjon må sees i sammenheng med juridiske virkemidler, økonomiske, fysiske og organisatoriske virkemidler.

Informasjonsansvaret innebærer dermed ansvar for å vurdere hvilke informasjonsbehov som finnes hos målgruppene, hvilke informasjonsutfordringer virksomheten står overfor på de enkelte saksområdene, og hva som til enhver tid kan oppnås ved å bruke informasjon og kommunikasjon.

Ved kriser som er så store at de medfører ekstraordinært samordningsansvar, gjelder det spesielle regler.

● **Prinsippet om informasjon som lederansvar**

Det er et lederansvar å virkeliggjøre statens informasjonspolitikk i forvaltningen. Ledelsen er ansvarlig for at informasjon og kommunikasjon blir brukt på en profesjonell og etisk forsvarlig måte i arbeidet i den enkelte virksomhet. Dette forutsetter at virksomheten har kompetanse som sikrer forsvarlig kvalitet på informasjonen. Ledelsen har videre ansvar for å sikre organisering, budsjett og rutiner som ivaretar en profesjonell informasjonsvirksomhet. En leder kan ikke delegere ansvaret for informasjon, bare myndighet til å løse bestemte oppgaver.

Mediekontakt er også et lederansvar, og det forutsettes at den enkelte virksomhet har egne rutiner for hvordan dette arbeidet skal håndteres.

Prinsippet om informasjon som lederansvar er en konsekvens av linjeprinsippet. Det innebærer at hvert enkelt departement, hver etat og hver avdeling har ansvar for informasjon og kommunikasjon på sine fagområder. Dette er nødvendig for å sikre at informasjonen er korrekt, at den skjer til riktig tid og på riktig sted. I tråd med linjeprinsippet og prinsippet om informasjon som lederansvar skal informasjon og kommunikasjon være et område der det stilles resultatkrav til statlige toppledere. Informasjonssjefen i statlige virksomheter bør knyttes til toppledelsen som rådgiver.

Nødvendig å se prinsippene i sammenheng

Det er nødvendig å se de fem prinsippene i sammenheng. En rigid tolkning av det enkelte prinsipp kan støte mot ett eller flere av de andre. Informasjonspolitikken vil ikke fungere hvis prinsippene praktiseres hver for seg. For å oppfylle intensjonene i informasjonspolitikken er det for eksempel helt nødvendig at linjeprinsippet balanseres mot helhetsprinsippet. Hvis ikke hver sektor og virksomhet har mottakerens situasjon for øye, kan linjeprinsippet i verste fall medføre mer og dårligere informasjon for mottakeren. Linjeprinsippet kan ikke fungere hvis ikke prinsippet om informasjon som lederansvar får gjennomslag. På samme måte er kommunikasjonsprinsippet avhengig av at prinsippet om aktiv informasjon praktiseres gjennom definering av målgrupper og identifisering av deres behov.



Konsekvenser

Målene og prinsippene i informasjonspolitikken legger føringer for hvordan den enkelte statlige virksomhet skal arbeide med informasjon og kommunikasjon. Omtalen nedenfor viser hvilke praktiske konsekvenser politikken får for departementer, direktorater og andre statsetater.



4 Arbeidet i den enkelte virksomhet

Forankring, styring og planlegging

Alt informasjons- og kommunikasjonsarbeid i den enkelte virksomhet må ta utgangspunkt i de mål og resultatkrav som er vedtatt for virksomheten.

Virksomheten definerer selv hva målene og prinsippene i den statlige informasjonspolitikken innebærer for institusjonen. På grunnlag av dette utarbeides en samlet informasjonsstrategi eller -policy. Informasjon om de rettigheter, plikter og ordninger virksomheten forvalter, skal prioriteres. For større informasjonsopplegg bør det utarbeides egne planer basert på forhåndsanalyser.

Medvirkning, høring og evaluering

Det bidrar langt på vei til å oppfylle kommunikasjonsprinsippet at forvaltningen foretar regelmessige brukerundersøkelser, innhenter informasjon fra brukerne gjennom saksbehandlingen og har et fast system for dialog med sentrale grupper gjennom fysiske møteplasser. Slike møteplasser kan for eksempel være samråd og lekmannskonferanser eller egne hjemmesider som gir mulighet for utveksling av informasjon.

Virksomhetens informasjonsstrategi må legges opp på grunnlag av kunnskapen om ulike grupper som blir berørt. Informasjonsoppleggene må gjennomføres slik at målgruppene best mulig kan forstå og nyttiggjøre seg informasjonen. Det er også nødvendig å undersøke om informasjonen faktisk har nådd fram og er oppfattet. Slik kan forvaltningen forebygge at informasjonen blir avsenderstyrt og ensidig på forvaltningens premisser.

Informasjon som virkemiddel

En fagsektor, virksomhet eller avdeling har ansvar for å bruke alle disponible virkemidler for å nå de mål som er satt. Informasjon og kommunikasjon alene er bare i spesielle tilfeller nok til å løse samfunnsoppgaver. Men i kombinasjon med juridiske, økonomiske, fysiske og organisatoriske virkemidler er informasjon og kommunikasjon som regel uunnværlig, blant annet fordi det opplyser om at de andre virkemidlene eksisterer, og om hva de går ut på. Derfor må statlige virksomheter ha fast rutine for å vurdere bruk av informasjon og kommunikasjon i forhold til de øvrige virkemidlene på et tidlig stadium i alle planprosesser.

Informasjon som ledd i saksbehandlingen – ansvar

I planlegging av større saker ligger det i linjeorganisasjonen å vurdere hvordan informasjon og kommunikasjon skal brukes. Virksomheten bør ha et system som sikrer at ingen saksbehandling i fagavdelingene er avsluttet uten at det er vurdert hvordan det skal informeres om saken.

I saksbehandlingen bør det angis naturlige informasjons- og kommunikasjonspunkter i forhold til den eller de som blir berørt. Ved hvert enkelt punkt bør det vurderes om kommunikasjonen kan foregå helt eller delvis ved hjelp av ny teknologi.

Intern kommunikasjon

God intern kommunikasjon og informasjon i statlige virksomheter er en forutsetning for god ekstern kommunikasjon og informasjon. Det er nødvendig å se sammenhengen mellom intern og ekstern informasjonsvirksomhet og ta hensyn til dette både i organisering og planlegging av statlige tiltak.

Virksomheten må definere hvem som må vite hva internt, og hvilke verktøy og tjenester medarbeiderne må ha tilgang til for at den eksterne kommunikasjonen skal fungere. God ekstern kommunikasjon krever også at virksomhetens mål og strategier er kjent og fulgt opp internt. De ansatte er en kanal for å bringe brukernes synspunkter og erfaringer opp til et nivå i virksomheten der det kan fattes beslutninger på grunnlag av dem. Intranett er et nyttig hjelpemiddel i internkommunikasjonen, men det er ikke tilstrekkelig. Ledernes egen direkte kommunikasjon med sine medarbeidere er fortsatt svært viktig.

Informasjon og kommunikasjon mellom forvaltningsnivåer og -sektorer er en grunnleggende forutsetning og et sentralt virkemiddel for bidra til at forvaltningen fremstår som helhetlig og koordinert.

Omstillingsprosesser i og mellom statlige virksomheter blir stadig vanligere. Informasjon til og kommunikasjon med de som blir berørt, er en forutsetning for at slike prosesser skal virke etter sin hensikt.

Informasjonstjenester på nettet

Det er et politisk mål at befolkning, næringsliv og organisasjoner skal ta i bruk Internett. Internett gir mulighet for effektiv og rimelig lagring, oppdatering, distribusjon og sammenstilling av informasjon og er tilgjengelig for brukerne uavhengig av tid og sted. På lik linje med annen informasjon må informasjonstjenestene på nettet være utledet av etatens mål og oppgaver og utformet i henhold til målene og prinsippene i informasjonspolitikken. De tekniske valgene som gjøres, må derfor fremme kommunikasjonen med brukerne.

Døgnåpen forvaltning er en viktig satsing for regjeringen. Det omfatter elektroniske tjenester som gjør det mulig å kommunisere med forvaltningen på nettet ikke bare for å hente ut informasjon, men også i selve saksbehandlingen. Fram til nå har Internett langt på vei vært benyttet til informasjonsformidling. Etter hvert vil også flere tjenester bli formidlet over nettet. Alt i dag finnes det mange gode eksempler på at forvaltningen legger ut skjemaer og tilrettelegger for kommunikasjon. Internett gir mulighet for en tettere sammenkobling mellom informasjon og tjenester enn de tradisjonelle kanalene.

God forvaltning av informasjonsressurser kjennetegnes blant annet ved at informasjonen bare oppdateres ett sted. Dette gjør det også mulig å presentere informasjonen helhetlig på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Ny teknologi gir også nye muligheter for å legge informasjonen spesielt til rette for funksjonshemmede.

Hvilke kanaler som bør benyttes i informasjonsarbeidet, avhenger likevel av hvilke målgrupper som skal nås og hva som skal formidles. Ofte blir resultatet best gjennom en kombinasjon av flere kanaler.

Informasjonskompetanse

Statlige virksomheter må ha tilstrekkelig informasjonskompetanse om de skal lykkes i å gjennomføre informasjonspolitikken. Ledelsen må sikre at virksomheten har fastsatt konkrete krav til informasjonskompetanse hos henholdsvis lederne, informasjonsenheten og saksbehandlerne. Videre må ledelsen sørge for at disse kravene oppfylles gjennom rekruttering og opplæring. For statlige ledere bør minimumskravet til informasjonskompetanse være kunnskap om:

- informasjonspolitikken og dens krav
- muligheter og begrensninger ved bruk av informasjon som virkemiddel
- resultatindikatorer for god informasjon
- sammenhengen mellom strategisk planlegging og strategisk informasjonsplanlegging
- mediehåndtering
- organisering av informasjonsvirksomhet og ressursbehov til informasjon
- kravene til informasjon og kommunikasjon som døgnåpen forvaltning og offentlige servicekontorer stiller

Systemer og rutiner for informasjonsvirksomheten

For å etterleve informasjonspolitikken må det enkelte departement og den enkelte virksomhet bevisst utvikle systemer og rutiner for å håndtere og sikre kvaliteten på informasjon. Dette kan gjøres ved å konkretisere og operasjonalisere ulike deler av politikken. Med utgangspunkt i de veiledningene det er vist til bakerst i dette heftet, er det opp til den enkelte virksomhet å bestemme hvordan operasjonaliseringen skal skje.

● **Organisering**

Helhetsprinsippet, linjeprinsippet og prinsippet om informasjon som lederansvar legger rammene for hvordan informasjonsvirksomheten skal organiseres. Mange virksomheter har behov for en sentralt plassert informasjonssjef eller -rådgiver, som bidrar med analyse og faglige råd og setter premisser på lik linje med personal-, budsjett- og økonomifunksjonen. Vedkommende vil dermed fungere både overfor ledelsen og fagavdelingene som rådgiver og kvalitetssikrer av informasjon, knyttet til måloppnåelse på det aktuelle saksområdet.



Krisekommunikasjon

Informasjon og kommunikasjon under kriser stiller særlige krav til presisjon og organisering. Det er for sent å planlegge dette når krisen rammer. De enkelte virksomheter skal ha tenkt gjennom aktuelle problemstillinger på forhånd og satt opp beredskapsplaner for informasjon. Ved større kriser kan regjeringens kriseinformasjonsenhet (Kriseinfo) bistå departementene.

Mange steder er det behov for en egen informasjonsenhet med flere medarbeidere som tar seg av samordnings- og produksjonsoppgaver som ut fra kost-nyttevurderinger eller andre hensyn bør samles ett sted. Det gjelder for eksempelpolicydokumenter, årsmeldinger, etatsavis, intranett, internettsjeneste og annen informasjon om hele etaten. Det gjelder også løpende mediekontakt.

For å kunne gi råd om informasjon i strategisk sammenheng og bidra til å sikre god informasjonsflyt må informasjonssjefen eller -rådgiveren være plassert slik at tilgangen til strategisk informasjon ikke siles eller forsinkes. Han eller hun må delta på virksomhetens sjefs- eller ledermøte og inngå i eller samarbeide direkte med virksomhetens toppledelse.

Økonomi

Linjeprinsippet innebærer at den som har ansvar for å oppnå resultater på et bestemt saksområde, også skal ha kontroll over de ressurser som skal til, inkludert informasjon. Dette innebærer at virksomheten bevisst avsetter ressurser til å løse planlagte informasjonsoppgaver. Det innebærer videre at budsjettansvaret for informasjon ligger i linjen. Det enkelte departement, det enkelte direktorat og den enkelte fagavdeling har dermed budsjettansvaret for informasjon på sine fagområder. I tillegg er det behov for et eget budsjett for informasjonsoppgaver som går på tvers av virksomheten.

Betaling for informasjon

Statlig informasjon om befolkningens rettigheter og plikter skal i hovedsak være gratis. Det samme gjelder informasjon som befolkningen trenger for å gjøre bruk av en tjeneste eller en ordning eller for å delta i den demokratiske prosessen. Informasjon skal i hovedsak også være gratis i de tilfeller der den er nødvendig for å gi befolkningen forståelse for en ny satsing, en lov, et nytt program eller en tjeneste. Det samme gjelder informasjon om helse, sikkerhet og miljø, informasjon om egen person som den enkelte ber om på egne vegne, og informasjon utlevert i henhold til offentlighetsloven.

Der befolkningen har valget mellom grunnleggende informasjon på disse områdene og informasjon i en mer bearbeidet og forseggjort form, kan statlige virksomheter ta betalt for bearbeidelsen. Det er også anledning til å ta betalt for informasjon til næringsliv og organisasjoner dersom disse selger informasjonen videre til sine kunder.

5 Departementene og direktoratene

Departementene

I forbindelse med gjennomføringen av informasjonspolitikken står departementene overfor flere utfordringer. God informasjonsflyt og kommunikasjon må sikres både innad, med andre departementer og forvaltningsnivåer og med andre aktører, som presse, publikum, organisasjoner og næringsliv.

Departementene står i en særstilling fordi informasjonsenheten samarbeider direkte både med politisk og administrativ toppledelse. Hvordan oppgavene fordeles innenfor informasjonsenheten, må det enkelte departement vurdere. Men det kan virke som om det i praksis er vanskelig for en og samme medarbeider å kombinere løpende bistand til politisk ledelse med langsiktig informasjonsplanlegging for departementet som helhet.

Departementene har et spesielt ansvar for samordning av informasjon på tvers av fagsektorer. For departementene innebærer linjeprinsippet at de har selvstendig ansvar for å løse informasjonsutfordringene innenfor sine saksområder. Videre har de ansvar for å sikre at informasjonsprinsippene etterleveres i underliggende etater. Den enkelte underliggende virksomhet har ansvar for alle sider av informasjonsarbeidet innenfor sitt forvaltningsområde, med unntak av de overordnede, politiske vurderinger. For departementene betyr derfor linjeprinsippet at de skal stille krav til underliggende virksomheter basert på regjeringens informasjonspolitikk og kontrollere at kravene blir fulgt opp.

En sentral oppgave for departementene er å utarbeide retningslinjer og systemer for å håndtere informasjon i de offisielle styringssystemene departementene disponerer (tildelingsbrev, lederkontrakter, virksomhetsplaner m.v.). Dette betyr at departementet må stille krav om gjennomføring av informasjonspolitikken og informasjonsoppgaver i tildelingsbrevet til underliggende virksomheter.

Som ansvarlig for hele samfunnssektorer er det en spesielt viktig oppgave for departementene å utvikle systemer som sikrer flyt av informasjon fra førstelinjetjenesten gjennom alle nivåer opp til besluttsende myndighet og omvendt.

I alle departementer utgjør håndtering av forholdet til mediene en stor del av informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten. For departementene er det derfor ekstra viktig med retningslinjer, kompetanse og trening som setter ledelsen i stand til å ivareta denne oppgaven på en profesjonell måte. Mediehåndteringen må i størst mulig grad sees i sammenheng med den øvrige informasjons- og kommunikasjonsvirksomheten som departementet driver.





Direktoratene og annen statlig forvaltning

Direktoratene og andre statlige forvaltningsorganer spiller en stadig viktigere rolle i statlig informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet. Årsaken er en utvikling i retning av at flere oppgaver og mer myndighetsutøvelse blir lagt til direktoratene og andre underliggende virksomheter. Disse har som regel direkte ansvar for førstelinjetjenesten overfor brukerne og er dermed sentrale aktører i kommunikasjonen. Spesielt direktoratene må være både strategisk og operativt profesjonelle når det gjelder informasjon om rettigheter og plikter.

Rollen som lyttepost for å fange opp endrede atferdsmønstre, budbringer av brukernes behov og tilbakemelder i forhold til hvordan etablerte ordninger fungerer, er sentral for direktoratene. De bør ha faste rutiner for å hente inn informasjon fra sine ulike brukergrupper og bruke denne informasjonen til å vurdere ordningene.

I den enkelte virksomhet tilsier linjeprinsippet at fagavdelingene har ansvar for informasjonsvirksomheten på sine områder med unntak av informasjon om overordnede vurderinger, etatspolicy og ekstern samordning.

Informasjonsenheten blir faglig veileder både for den øverste ledelse når det gjelder informasjon om etatsoppgaver og for fagavdelingene. Dette innebærer at informasjon må planlegges som en integrert del av oppgaveløsningen. Det gjelder også kravene om informasjonskompetanse og ressursbehovet.

Ved konkurranseutsetting er det viktig å stille krav til informasjon og kommunikasjon på samme måte som det stilles krav til andre sider av driften av den virksomheten som konkurranseutsettes.

6 Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet er fagdepartement for informasjonspolitikken og har det konstitusjonelle og faglige ansvaret for Statskonsult.

Statskonsult

Statskonsult - et direktorat for kommunikasjon, kompetanse og forvaltning er statens fagorgan i informasjons- og organisasjonsspørsmål og organisert som et direktorat under Arbeids- og administrasjonsdepartementet. En viktig oppgave for direktoratet er å være pådriver for at statlige virksomheter baserer sin informasjonsvirksomhet på informasjonspolitikken. Direktoratet er også pådriver for døgnåpen forvaltning og for opprettelse av offentlige servicekontorer.

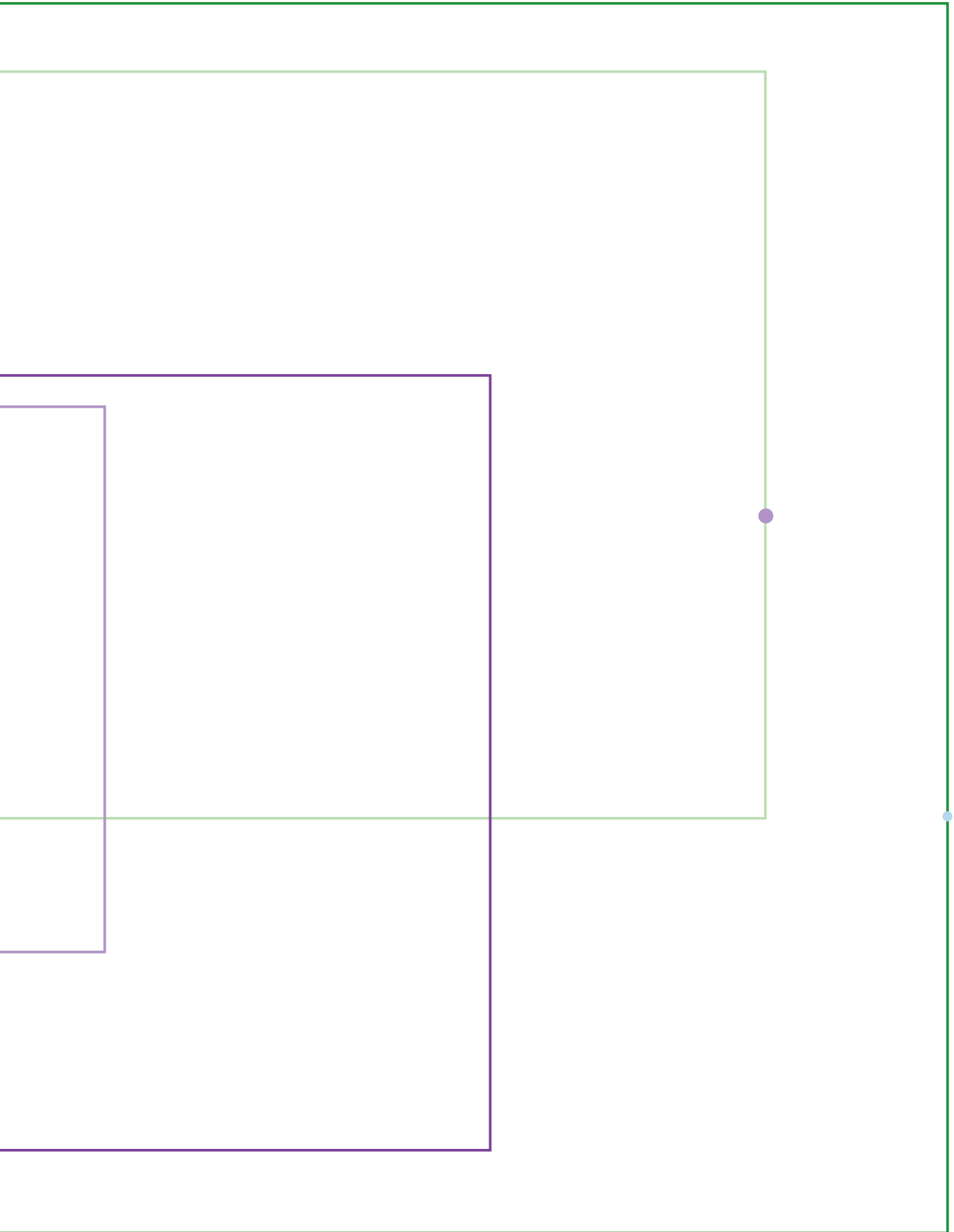
Direktoratet skal ha oversikt over utviklingen på informasjonsområdet i departementer og andre statlige virksomheter og rapportere om dette til AAD.

Veiledninger til hjelp i gjennomføringen av den statlige informasjonspolitikken

- Det muliges kunst. Den statlige informasjonspolitikken i praksis. Oslo 1996
- Evaluering av offentlig informasjon. Oslo 1997
- Hvor skal det ende. Den statlige informasjonspolitikken, resultat-indikatorer, rapportering og omtale i tildelingsbrev. Oslo 1998
- Tilrettelegging av elektronisk informasjon for synshemmede. 1998
- Å bruke informasjon strategisk. Oslo 1998
- Verdensveven formidling av offentlig informasjon. Oslo 1999
- Den satt! Veileder for større opplysningstiltak. Oslo 2000
- Hvem gjelder det? Å informere om lover og regelverk. Oslo 2001

Veiledningene kan bestilles fra Statskonsult: www.statkonsult.no





Utgitt av:
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Publikasjonen finnes på internett:
<http://www.dep.no/aad>

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Publikasjonsnummer: P-0839 B

Design: Cox Nissen-Lie as 310479 • Foto: Stockbyte
Trykk: www.kursiv.no 10/01 – 4000