



Rapport om elektronisk åbenhed hos danske kommuner, amter og statslige institutioner

Af Mikkel Toftlund og Nils Mulvad, DICAR, www.dicar.dk

Rapport om elektronisk åbenhed hos danske kommuner, amter og statslige institutioner	1
1. Indledning	2
1.1 Baggrund for undersøgelsen	2
1.2 Rapportens opbygning	3
2. Metode	4
3. Postlister.....	6
3.1 Hvad er en postliste?	6
3.2 Hvilke erfaringer har man med åbne postlister på internettet?	8
3.3 Kommuner, amter og statslige institutioner med åbne postlister på hjemmesiden.....	8
3.4 Planer vedrørende offentliggørelser af åbne postlister på hjemmesiden	10
3.5 Kommuner, amter og statslige institutioner med postlister, der ikke offentliggøres på hjemmesiden	13
3.6 Opsummering.....	16
4 Dagsordener og referater.....	17
5 Andre anvendelser af hjemmesider.....	21
Amter	25
2002.....	25
6 IT-handlingsplan	26
7 Databaser.....	27
8 Konklusion	30
9 Litteratur:	33



1. Indledning

1.1 Baggrund for undersøgelsen

Åbenhed i forvaltningen betragtes i moderne, demokratiske samfund som et afgørende og naturligt element i forholdet mellem forvaltning og borger. Graden af åbenhed har i vid udstrækning været dikteret af begrænsende praktiske omstændigheder. Disse har eksempelvis været omfattende papirarkiver, i hvilke en effektiv søgning og identificering af sagsmateriale har været vanskelig. Men de senere års udvikling og anvendelse af elektroniske databaser har afviklet tidligere tiders praktiske begrænsninger. Således giver etableringen af hjemmesider hos alle danske kommuner, amter og statslige institutioner helt nye muligheder for hurtig og billig offentlig formidling. Ligeledes giver udbredelsen af Elektroniske Sags- og Dokument Håndteringssystemer (ESDH-systemer) m.m. nye muligheder i forbindelse med udarbejdelsen af postlister. Men i praksis viser det sig, at der er meget stor forskel på graden og karakteren af den elektroniske åbenhed hos forskellige myndigheder. I 1999 gennemførte det daværende Forskningsministerium en undersøgelse af postlister, mens en gruppe på Danmarks Journalisthøjskole (DJH), bestående af afdelingsforstander Knud Aage Frøbert, rektor Kim Minke og journalist Nils Mulvad, undersøgte journalisters brug af postlister (Forskningsministeriet, 1999; Danmarks Journalisthøjskole, 2000).

I 2002 fulgte Institut for Computerstøttet Journalistik (DICAR) op på disse undersøgelser og søgte at afdække den elektroniske åbenhed i forvaltningen i danske amter og kommuner. Konklusionerne fra dengang var, at danske kommuner og amter var kommet langt med elektronisk åbenhed. Alle kommuner og amter havde i 2002 en hjemmeside. Dog var der stadig store forskelle på informationsmængden og -kvaliteten på de kommunale hjemmesider. Endvidere var offentliggørelsen af dagsordener og referater, budgetter og regnskaber samt regional-/lokalplaner ved at være fast praksis hos langt de fleste kommunale myndigheder.

Med denne undersøgelse følger vi op på resultaterne fra sidste års undersøgelse og opgør dermed status for den forvaltningsmæssige udvikling inden for elektronisk åbenhed.



Foruden at omfatte kommuner og amter udvides undersøgelsen til også at omfatte større statslige institutioner. Hermed forstås ministerierne samt institutioner direkte henhørende under de enkelte ministerier. Endelig omfatter undersøgelsen også alle større uddannelsesinstitutioner – defineret som institutioner med over 100 ansatte. For den demokratiske kontrol med forvaltningen er det nødvendigt, at medierne og borgerne får indblik i myndighedernes åbenhedsinitiativer. Samtidig er undersøgelsen også et led i de projekter, Institut for Computerstøttet Journalistik (DICAR) er involveret i, som er støttet af Det Digitale Nordjylland og Den Europæiske Socialfond. Undersøgelsen er aktualiseret af nedsættelsen af Offentlighedskommissionen i foråret 2002, der som et af sine punkter skal foreslå nye regler for elektronisk åbenhed. I takt med udbredelsen af og opmærksomheden på den elektroniske åbenhed stiger behovet for klare retningslinjer og lovgivning. Imødekommes dette behov ikke, risikeres store forskelle i forskellige myndigheders elektroniske åbenhed. Vurderet ud fra den særdeles uensartede informationsmængde og -kvalitet på de kommunale hjemmesider vil kommissionens forslag forhåbentlig skabe en standardiseret praksis for den elektroniske åbenhed i den danske forvaltning. Denne situation gør det særligt vigtigt at følge udviklingen på området tæt således, at de konkrete procedurer og bestemmelser kan udformes på et retvisende grundlag og på basis af praktiske erfaringer. I sammenhæng med rapporten fra sidste år er denne undersøgelse medvirkende til at skabe et sådant grundlag.

Undersøgelsen er besluttet af den fælles styregruppe for projekterne under Det Digitale Nordjylland og Den Europæiske Socialfond og udfærdiget af DICAR. Undersøgelsen fokuserer på de områder, som efter journalisters mening er de vigtigste inden for elektronisk åbenhed. Disse er bl.a. postlister, referater, dagsordener, notater, databaser, medarbejderkontakt, lokalplaner, samt budgetter og regnskaber.

1.2 Rapportens opbygning

Den resterende del af rapporten indledes med nogle metodiske overvejelser i kapitel 2. Dernæst omhandler kapitel 3 åbne postlister. Først beskrives, hvad en postliste normalt indeholder, og dernæst skitseres kort de erfaringer, der hidtil har været hos myndigheder, der har ført åbne postlister. Endelig beskrives undersøgelsens resultater om kommuner, amter og statslige institutioners postlister og fremtidige planer herom. Disse sammenlignes



med resultaterne fra sidste år, og udviklingen afdækkes. I kapitel 4 vises undersøgelsens resultater om, hvor mange kommuner og amter der offentliggør dagsordener og referater for amts-/byråd og faste udvalg samt offentliggør regional- og lokalplaner. Kapitel 5 er et lidt bredere kapitel, som viser status for offentliggørelsen af budgetter og regnskab, samt e-mailadresser og telefonnumre på afdelinger og medarbejdere hos kommuner, amter og statslige institutioner. Dette kapitel viser dermed lidt om kommunernes, amternes og de statslige institutioners generelle fokus på anvendelse af hjemmesiden til formidling og åbenhed. I forlængelse heraf undersøges det i kapitel 6, hvor mange kommuner, amter og statslige institutioner der har udarbejdet IT-handlingsplaner, og hvor mange af disse der indeholder overvejelser om åbenhed. Endelig gives i kapitel 7 en vurdering af kommuner, amter og statslige institutioners erfaringer med at give adgang til databaser for pressen og offentligheden. Afslutningsvis konkluderes undersøgelsens resultater i kapitel 8.

2. Metode

Undersøgelsen er gennemført som en digital spørgeskemaundersøgelse. Der er udsendt en e-mail med link til besvarelse af spørgeskemaet til alle landets kommuner og amter, alle ministerier og statslige institutioner med direkte tilknytning til et ministerium samt alle uddannelsesinstitutioner med over 100 ansatte. E-mailen blev adresseret til myndighedens IT-ansvarlige. Af tekniske årsager er den praktiske del af undersøgelsen, dataindsamlingen, todelt mellem på den ene side kommuner/amter og på den anden side statslige institutioner. Det skyldes, at nogle af spørgsmålene om for eksempel referater, dagsordener og lokalplaner kun er relevante for kommuner og amter, men ikke for statslige institutioner. Indholdet i resten af undersøgelsen er dog identisk således, at resultaterne er sammenlignelige.

Da forskellige kommuner, amter og statslige institutioner har organiseret sig forskelligt, er der ingen garanti for, at det alle steder er den IT-ansvarlige, der er mest kompetent til at besvare samtlige spørgsmål. Vedkommende kan derfor formodes i visse tilfælde at have haft behov for at rådføre sig hos andre for at kunne besvare spørgsmålene. Dette giver en vis risiko for, at nogle har valgt at svare uden at have haft den nødvendige viden. Risikoen for et sådant gyldighedsproblem i dataindsamlingen er formentlig mere udtalt i forhold til de spørgsmål i skemaet, som er gået på myndighedens fremtidige planer end de



spørgsmål, som har drejet sig om at indkredse status i dag. I et forsøg på at begrænse dette gyldighedsproblem har nogle myndigheder, efter anmodning, fået tilsendt en oversigt over spørgsmålene således, at denne oversigt kunne printes ud og anvendes som et notat ark, såfremt det var nødvendigt at indsamle oplysninger andetsteds i organisationen. Den mulige bias i data vurderes dog ikke at være af afgørende betydning for det generelle billede. Hos mange kommuner, amter og statslige institutioner er det således indtrykket, at den IT-ansvarlige enten selv har haft et rimeligt grundlag til at kunne besvare spørgsmålene eller også har videresendt spørgeskemaet til en anden, som den IT-ansvarlige har vurderet bedre kunne besvare spørgsmålene.

Spørgeskemaet var, som nævnt, digitalt udformet. Den digitale opbygning gav en række metodiske fordele i forhold til almindelige, papirbaserede spørgeskemaer. Bl.a. var det muligt kun at stille de relevante spørgsmål til hver enkelt respondent på baggrund af svarene i tidligere spørgsmål. Det var også muligt at validere besvarelserne således, at "urealistiske" svar (f.eks. ved indtastningsfejl) ikke kunne registreres. I stedet blev respondenten gjort opmærksom på de "urealistiske" svar således, at disse kunne ændres til det rigtige.

Undersøgelsen har, for kommunernes og amternes vedkommende, efter to yderligere svarpåmindelser til respondenterne og en række efterfølgende opringninger, opnået en svarprocent på 83, der har besvaret det meste af spørgeskemaet. Heriblandt 12 af 13 amter og 233 af 271 kommuner. Derudover er der indhentet informationer fra hjemmesiderne fra det ene amt og de 38 kommuner, der ikke besvarede spørgeskemaet. Disse indhentede informationer vedrører offentliggørelsen af dagsordener og referater, bilag, budget og regnskab samt lokal- og regionalplaner. Alle landets 13 amter og 271 kommuner indgår således i undersøgelsen af de spørgsmål, der vedrører status for offentliggørelsen af ovenstående på hjemmesiden. Tilsvarende har undersøgelsen af de statslige institutioner opnået en svarprocent på 63 – også efter to yderligere svarpåmindelser. Heraf har 12 af 18 ministerier svaret, hvilket omvendt betyder, at der af egen drift er indhentet oplysninger om 6 ministerier. Herudover dækker undersøgelsen de statslige institutioner, som hører direkte under de enkelte ministerier samt alle større uddannelsesinstitutioner med over 100 ansatte. I alt deltager 125 statslige institutioner i



undersøgelsen, heriblandt samtlige ministerier. Spørgeskemaet blev endvidere besvaret af fire ud af seks (inklusive Danmarks Tekniske Universitet) af landets universiteter, og kun to var det efterfølgende af egen drift nødvendigt at indsamle oplysninger om. De indhentede oplysninger for de statslige institutioner udgør offentliggørelsen af postlister, budgetter og regnskaber.

3. Postlister

Ifølge lov om offentlighed i forvaltningen § 4, stk. 3, skal en begæring om aktindsigt efter § 4, stk. 1 og stk. 2, angive de konkrete dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Da loven imidlertid ikke, som i f.eks. Sverige og Norge, indeholder bestemmelser om offentlighedens adgang til en myndigheds journaler eller til eksempelvis lister over indgået og udgået post, har borgerne og derunder pressen reelt kun mulighed for at kræve aktindsigt i sager eller dokumenter, hvis eksistens de kender på forhånd.

Imidlertid er en række offentlige myndigheder begyndt at føre lister over ind- og udgående post, som derefter offentliggøres på hjemmesiden. I takt med udvikling af elektroniske hjælpemidler til journalisering og dokumenthåndtering (ESDH) er det blevet lettere at udfærdige postlister og lægge dem på hjemmesiden. Den teknologiske udvikling er således et væsentligt element i skabelsen af en stadig større grad af offentlighed i forvaltningen.

3.1 Hvad er en postliste?

En postliste er en oversigt over den post, en myndighed modtager og/eller sender. Det er forskelligt, hvor meget der registreres på en postliste. I denne undersøgelse er der ikke foretaget en sammenligning myndighederne imellem af det, der faktisk lægges på postlisterne og heller ikke de regler, som den enkelte myndighed følger i forbindelse med at afgøre, om et brev skal på postlisten. Mange henvendelser kommer ganske enkelt ikke på postlisten - eksempelvis reklamemateriale og lignende. Grundlæggende er udgangspunktet, at alle henvendelser, der sagsbehandles, skal registreres på en postliste. På listen optræder typisk følgende:



- Hvad sagen i korte træk omhandler
- Hvornår brevet er afsendt/modtaget
- Hvilket journalnummer sagen er tildelt
- Hvilken sagsbehandler, der har ansvaret for sagen

Postlisten gør det muligt for bl.a. pressen at følge med i hvilke sager, der verserer i forvaltningen, og hvilke brevvekslinger der har været i en sag mellem forskellige parter og myndigheder. Offentliggørelsen af postlisterne giver offentligheden mulighed for at få indblik i sager, til hvilke kendskabet ellers ville være begrænset til forvaltningen og den involverede borger.

Der er grænser for hvor meget, der må offentliggøres på en postliste. Personfølsomme oplysninger og andre tavshedspligtige informationer må ikke offentliggøres, så hvis f.eks. klient- eller personalesager indeholder personfølsomme oplysninger, må disse beskyttes ved eventuelt at undlade offentliggørelse af personers navne og personnumre eller ved i sidste instans slet ikke at registrere brevet offentligt på postlisten.

Selv om en sag figurerer på en postliste, er det ikke sikkert, at man ifølge offentlighedsloven kan få aktindsigt i sagen eller eventuelt dele af sagen. Vurderingen af, om et brev må registreres offentligt på en postliste, eller eventuelt hvilke dele af indholdet i et brev der må offentliggøres, ligger hos forskellige personer alt afhængig af organiseringen hos de forskellige myndigheder, der fører postlister (DICAR, 2002a). Ved særlige tvivlstilfælde er det imidlertid oftest på chefniveau, ansvaret ligger. Langt flertallet af breve på postlisterne er der ingen problemer med at give aktindsigt i, og i Norge angiver man f.eks. allerede ved udarbejdelsen af postlisten, om der er uhindret adgang til aktindsigt i den angivne post. I Norge er etableret en fælles indgangsportal på internettet til søgning i statslige myndigheders postlister. Hvis der ved den umiddelbare vurdering af posten er tvivl om, hvorvidt der kan gives aktindsigt, anføres dette i postlisten på internettet. Hvis nogen alligevel anmoder om aktindsigt, må forvaltningen derefter foretage en grundigere vurdering heraf, inden der enten gives aktindsigt eller afslag.



3.2 Hvilke erfaringer har man med åbne postlister på internettet?

Som nævnt i indledningen har Forskningsministeriet i en rapport fra 1999 beskrevet erfaringerne med postlisteforsøg i en række kommuner (Forskningsministeriet, 1999). Her konkluderes det, at:

"Myterne om at åbne postlister er for ressourcekrævende, at åbenheden vil blive misbrugt, og at antallet af aktindsigtssager vil stige voldsomt, står ikke længere alene. Erfaringer fra forsøget viser blandt andet, at det er marginalt flere ressourcer, der bliver brugt, når selve etableringen er på plads, at der ikke har været eksempler på misbrug, og at antallet af aktindsigtssager ikke er steget voldsomt. Samtidig har myndighederne opnået en fornyet dialog med borgerne og pressen." (Ibid.)

Rapporten fra Danmarks Journalisthøjskole (Danmarks Journalisthøjskole, 2000) ligger på linje med Forskningsministeriets rapport. Endvidere har en nyere undersøgelse udført af DICAR blandt nordjyske kommuner og Nordjyllands Amt også påpeget, at der generelt er positive erfaringer med at føre åbne postlister på hjemmesiden (DICAR, 2002a). Der har ikke været problemer med borgernes retssikkerhed som følge af åbne postlister. Kommunerne har ikke haft svært ved at vurdere, hvorvidt et brev må registreres på postlisten eller ej, og da journaliseringen af brevene skal foregå alligevel, kræver udarbejdelsen af postlister ikke særlig meget yderligere arbejde. De 6 nordjyske kommuner med indgående postlister har således enten svaret, at de har anvendt et "minimalt" ekstra tidsforbrug eller maksimalt 1-2 timers ekstra arbejdstimer om ugen for hele kommunen. Amtet derimod bruger en smule mere tid. Nordjyllands Amt er en af de få offentlige myndigheder herhjemme, der fører både indgående og udgående postlister på hjemmesiden. De har en større mængde post end kommunerne og foretager desuden et ekstra kvalitetstjek af postlisterne. Alligevel anvender amtet kun i alt 4-5 ekstra arbejdstimer dagligt med udarbejdelsen af ind- og udgående postlister.

3.3 Kommuner, amter og statslige institutioner med åbne postlister på hjemmesiden

Undersøgelsen har afdækket samtlige kommuner og amters offentliggørelser af postlister via hjemmesiden. Alle amter på nær ét har besvaret spørgeskemaet og for de 36 kommuner, som ikke har besvaret spørgeskemaet vedrørende postlister, er hjemmesiden



undersøgt for, om der findes åbne postlister. Endvidere dækker undersøgelsen udvalgte statslige institutioner – herunder alle ministerier samt institutioner i direkte tilknytning til et ministerium og endelig alle større uddannelsesinstitutioner med over 100 ansatte. Som nævnt tidligere har 12 af 18 ministerier besvaret undersøgelsen hvorefter, der er indhentet oplysninger fra de resterende 6 ministeriers hjemmesider. Nedenstående tabel 1 viser således status i dag (december 2003) for antallet af kommuner, amter og statslige institutioner med åbne ind- og udgående postlister på hjemmesiden. Endvidere fremgår status for sidste år og dermed afspejles udviklingen også i nedenstående tabel.

Tabel 1: Antal kommuner, amter og statslige institutioner med åbne ind- og udgående postlister på hjemmesiden.

	Med indgående postlister 2002	Med udgående postlister 2002	Med indgående postlister 2003	Med udgående postlister 2003
Kommuner	33	5	41	8
Amter	3	2	4	2
Statslige institutioner: Ministerier (kun 2003)			1	1
Statslige institutioner: Øvrige (kun 2003)			1	1

I alt var 33 kommuner og 3 amter i 2002 begyndt at føre åbne postlister. Alle disse førte indgående postlister på hjemmesiden, mens 5 af kommunerne og 2 af amterne desuden førte åbne udgående postlister. I 2003 offentliggør 41 kommuner indgående postlister på hjemmesiden, mens 8 kommuner offentliggør udgående postlister på hjemmesiden. De tilsvarende tal for amterne er henholdsvis 4 for indgående postlister og 2 for udgående postlister. Mere bemærkelsesværdigt er det, at kun 1 ministerium offentliggør indgående postlister på hjemmesiden, og kun 1 ministerium offentliggør udgående postlister på hjemmesiden. For de øvrige statslige institutioner er tallene identiske med de for ministerierne. De statslige institutioner offentliggør altså i langt ringere grad end de (amts-) kommunale myndigheder postlister på hjemmesiderne. Dette faktum skal ses i sammenhæng med, at mange af de statslige institutioner ofte er længere med IT-udviklingen end kommuner og amter. Selv om mulighederne for elektronisk åbenhed er



knyttet til den teknologiske udvikling, tyder det på, at åbenheden i højere grad afgøres af andre forhold i den enkelte institution.

Det er velkendt i Dicar, at der har været store problemer med at få statslige institutioner til at følge samme vej som kommuner og amter. Behovet for åbenhed er lige stort i de forskellige institutioner og for offentlighedens indsigt i baggrunden for myndighedernes afgørelser. Når de statslige institutioner forvalter informationer, som ikke er tavshedspligtige, bør disse i samme grad, som tilfældet er hos de kommunale myndigheder, være tilgængelige på hjemmesiden.

Udviklingen i antallet af kommuner og amter med åbne postlister har været stigende - især siden 1998-99. Dette tyder på, at der er kommet mere opmærksomhed på området. Omvendt tyder undersøgelsen i år på, at udviklingen er ved at gå lidt i stå. Mange myndigheder afventer formentlig resultatet af Offentlighedskommissionens arbejde og en eventuel strukturreform, før de indfører postlister.

Det er samtidig det generelle indtryk, at de forskellige myndigheders postlister varierer meget i forhold til søgemuligheder, arkiv, andel af post, der registreres på postlisten m.v. (DICAR, 2002a). Hvis der var klarere retningslinjer omkring udarbejdelsen af postlister og søgemuligheder m.v. på hjemmesiden, ville kvaliteten og brugervenligheden formodentlig få et generelt løft.

3.4 Planer vedrørende offentliggørelser af åbne postlister på hjemmesiden

De kommuner, amter og statslige institutioner, som ikke allerede offentliggør postlister på hjemmesiden, er blevet spurgt, hvorvidt myndigheden har planer herom. Desuden er de, som kun fører indgående postlister på hjemmesiden, blevet spurgt, om de planlægger at udvide hjemmesiden med udgående postlister. Nedenstående tabel 2 viser, hvor mange kommuner, amter og statslige institutioner, der planlægger åbne postlister. Endvidere vises resultaterne fra undersøgelsen i 2002 således, at der skabes et overblik over udviklingen.



Tabel 2: Kommuner, amter og statslige institutioner uden åbne postlister, der planlægger at offentliggøre ind- og udgående postlister på hjemmesiden.

	Planer om at føre indgående postlister på hjemmesiden 2002	Planer om at føre indgående postlister på hjemmesiden 2003	Planer om at føre udgående postlister på hjemmesiden 2002	Planer om at føre udgående postlister på hjemmesiden 2003
Amter	5	1	3	2
Kommuner	41	23	26	6
Ministerier		0		0
Øvrige statslige institutioner		3		2

Til forskel fra undersøgelsen fra 2002 tyder det på, at der for kommunernes og amternes vedkommende kan ventes en mere behersket vækst fremover i antallet af myndigheder med åbne postlister på hjemmesiden. Dog skal det fremhæves, at undersøgelsen peger på, at offentliggørelsen af udgående postlister har manifesteret sig på dagsordenen, om end opmærksomheden synes at være aftagende. For hverken ministerier eller øvrige statslige institutioners vedkommende synes offentliggørelsen af postlister at udgøre et tema på dagsordenen. Således er der ingen ministerier, undtagen et, som offentliggør nogle af dets ind- og udgående postlister, der påtænker at offentliggøre postlister på hjemmesiden. Den samme tendens ses hos de øvrige statslige institutioner. For disses vedkommende synes de videre overvejelser om åbne postlister ligeledes meget begrænsede.

Udviklingen bliver særlig tydelig, når man fokuserer på det første skridt, nemlig indgående postlister og undersøger, hvor mange der er i gang eller har planer.

Tabel 3: Samlet status for indgående postlister for kommuner, amter og statslige institutioner.

	Fører indgående postlister på hjemmesiden	Planer om at føre indgående postlister på hjemmesiden	I alt	Procent af samtlige
Amter 2002	3	5	8	57
Amter 2003	4	1	5	38
Kommuner 2002	33	41	74	27
Kommuner 2003	41	23	64	24
Ministerier 2003	1	0	1	6
Øvrige statslige 2003	1	3	4	4



En sådan opgørelse viser, at interessen for at indføre postlister er på tilbagetog. Det er dog ikke muligt at vurdere, hvorvidt myndigheder der ikke udfylder spørgsmålene, har særlige planer om offentliggørelse. Men da besvarelsesmønstret i de to undersøgelser ligner hinanden meget, vurderes denne bias at være lille og tallene derfor sammenlignelige.

De amter og kommuner, som i 2002 planlagde åbne postlister, blev spurgt, om planerne foregik i sammenhæng med indførelsen eller udvikling af nyt EDH/ESDH. Hele 83 % af de amter og kommuner, som planlagde åbne postlister, anførte, at deres planer hang sammen med en reform af EDH/ESDH system. Denne tendens viser sig ligeledes i dette års undersøgelse. Således anfører 79 % af de kommuner og amter, som planlægger åbne postlister, at disse planer foregår i sammenhæng med en reform af EDH/ESDH systemet. Af de statslige institutioner, som positivt har tilkendegivet, at de planlægger åbne postlister, er det hele 100 %, der anfører, at disse planer foregår i sammenhæng med en reform af EDH/ESDH systemet. Grundlaget for at generalisere ud fra denne tendens er dog særdeles begrænset, da kun 6 af 125 statslige institutioner har tilkendegivet, at de planlægger åbne postlister. Ovenstående resultater er dog relevante at have med som overvejelser i forbindelse med udviklingen af det fælles offentlige ESDH-projekt. Når så mange kommuner og amter kædede og fortsat kæder åbne postlister sammen med en reform af EDH/ESDH systemet, er det vigtigt at sikre muligheden for åbne postlister i det fælles offentlige projekt. Samtidig muliggør det fælles offentlige projekt, at man fra centralt hold kan skabe en standard for udformningen af åbne postlister.

Når mange myndigheder ser på postlister i forbindelse med EDH/ESDH-systemer, taler det endvidere for at udvide begrebet til ikke kun at relatere sig til lister over post, men også til en fælles oversigt over myndighedernes sagsbehandling via disse systemer. DICAR arbejder tæt sammen med nordjyske medier, pressejurister og Nordjyllands Amt om en gennemgribende udvikling af amtets postliste. Herefter er der i praksis mere tale om en sagsliste end en postliste, fordi det er muligt at danne sig overblik over sagsgange og dokumenter i den forbindelse. Det nye system i Nordjyllands Amt blev taget i brug i maj 2003, og det udvikles løbende med nye muligheder.



Sagsoversigten i Nordjyllands Amt indeholder mange praktiske og konkrete løsninger på de tekniske og juridiske spørgsmål i forbindelse med åbne sagslister (henvisning til rapport).

3.5 Kommuner, amter og statslige institutioner med postlister, der ikke offentliggøres på hjemmesiden

Blandt de amter og kommuner, som ikke fører åbne postlister på hjemmesiden, er der blevet spurgt til, om de alligevel fører "lukkede" postlister, som ikke offentliggøres på hjemmesiden. Tabel 4 viser de angivne svar for både sidste års undersøgelse og dette års undersøgelse.

Tabel 4: Antallet af kommuner, amter og statslige institutioner med postlister, der ikke offentliggøres på hjemmesiden.

	Fører ikke postlister	Fører kun indgående postlister, der <u>ikke</u> offentliggøres på hjemmesiden	Fører både indgående og udgående postlister, der <u>ikke</u> offentliggøres på hjemmesiden	Offentliggør postlister på hjemmesiden (jf. ovenfor)
Kommuner 2002	129	40	27	(33)
Kommuner 2003	123	39	23	(41)
Amter 2002	6	2	3	(3)
Amter 2003	3	2	2	(4)
Ministerier 2003	8	0	4	(1)
Øvrige statslige 2003	30	7	35	(1)

Som det ses, var der i 2002 kun 6 amter, der slet ikke førte postlister. I tillæg til de 3 amter, der førte åbne postlister, var der 5 amter, som førte postlister, der ikke på daværende tidspunkt offentliggjordes på hjemmesiden. For kommunernes vedkommende førte 129 svarende til 56 % af de 229 kommuner ingen postlister. 17 % førte lister over indgående post, og 12 % førte lister over både ind- og udgående post, som ikke offentliggjordes. Hvis andelen kunne generaliseres til de 46 kommuner, som ikke besvarede spørgeskemaet,



kunne man med andre ord forvente, at ca. 44 % af alle landets kommuner som "minimum" førte indgående postlister i 2002, selvom disse ikke var offentliggjort på hjemmesiden.

I 2003 er den udvikling fortsat. Således er der kun 3 amter, der slet ikke fører postlister mod tidligere 6. Endvidere er antallet af kommuner, der ikke fører postlister, mindsket fra 129 til 123 af 225 kommuner, som har svaret positivt på dette spørgsmål. Det svarer til, at ca. 55 % af disse kommuner ikke fører postlister. Tilsvarende fører 31 % af kommunerne postlister over indgående post, mens ca. 15 % af kommunerne fører postlister over både ind- og udgående post. Skulle disse andele generaliseres til de 44 kommuner, som ikke besvarede spørgsmålet, betyder det, at ca. 45 % af alle kommuner som "minimum" fører postlister over indgående post.

For de statslige institutioners vedkommende er resultaterne ikke overraskende mindre opløftende. Således er der ingen ministerier, der blot fører postlister over indgående post og ikke offentliggør disse. Samtidig fører 4 ministerier postlister over både ind- og udgående post uden, at disse dog offentliggøres. For de øvrige statslige institutioners vedkommende fører 7 af disse postlister over indgående post, som ikke offentliggøres på hjemmesiden. 35 fører postlister over både ind- og udgående post, som ikke offentliggøres.

De kommuner, amter og statslige institutioner, som fører postlister uden at lægge dem på hjemmesiden, blev spurgt, om de dagligt udleverer listerne til pressen. Tabel 5 viser svarene.

Tabel 5: Kommuner, amter og statslige institutioner med postlister, der ikke føres på hjemmesiden, men udleveres til pressen.

	Udleverer indgående postlister dagligt til pressen	I alt med indgående postlister der ikke er på hjemmesiden (jf. tabel 4)	Udleverer udgående postlister dagligt til pressen	I alt med udgående postlister der ikke er på hjemmesiden (jf. tabel 4)
Kommuner 2002	13	67	1	27
Kommuner 2003	8	62	5	23
Amter 2002	0	5	0	3



Amter 2003	1	4	0	2
Ministerier 2003	0	4	0	4
Øvrige statslige 2003	0	42	0	35

Ovenstående tabel viser, at i 2002 udleverede ingen af amterne uden postliste på hjemmesiden deres postlister til pressen. I 2003 har dette ikke ændret sig væsentligt. Kun et amt udleverer dagligt indgående postlister til pressen, og slet ingen udleverer udgående postlister til pressen. Desuden var det i 2002 kun 13 af kommunerne, der dagligt udleverede deres indgående postlister til pressen og en kommune, der udleverede de udgående. I 2003 er dette ændret til 8 kommuner, der dagligt udleverer indgående postlister til pressen og 5 kommuner, der dagligt udleverer udgående postlister til pressen. For de statslige institutioners vedkommende – både ministerier og øvrige – er der slet ingen, der udleverer ind- og/eller udgående postlister dagligt til pressen. I 2002 var det således de færreste af de kommuner og amter, som førte postlister, der ikke blev lagt på hjemmesiden, der dengang udleverede postlisterne til pressen. Denne tendens genfindes i dette års undersøgelse – dog er særligt amterne blevet en anelse bedre til at delagtiggøre pressen, og dermed borgerne, i forvaltningens kommunikation. Hvad angår de statslige institutioner er disse udtalt lukkede i forhold til at delagtiggøre omverdenen i den daglige kommunikation. Denne lukkede tendens gør sig i særlig grad gældende for øvrige institutioner udover ministerierne, da mange af disse, modsat ministerierne, fører postlister.

Man kan undre sig over, at listerne ikke udleveres til pressen, når de alligevel føres, men det er før set, at journalister ikke er opmærksomme på, at deres lokale kommune faktisk fører postlister (Danmarks Journalisthøjskole, 2000: 18-19). Dette selvom de kunne have stor interesse heri. Folketingets Ombudsmand har fastslået, at interne postlister er omfattet af adgangen til aktindsigt, såfremt de faktisk føres (Folketingets Ombudsmands Beretning 1994, 79 ff). Det betyder, at journalister, der bliver opmærksomme på, at der føres postlister hos en myndighed, har ret til at se disse lister. Såfremt der var klarere regler omkring udarbejdelsen af postlister og den offentlige adgang til disse, ville journalister også bedre vide, hvad de kan forvente af myndighederne.



3.6 Opsummering

Undersøgelsen viser, at der har været en vækst i antallet af kommuner med åbne postlister på hjemmesiden igennem de sidste 4-5 år. Væksten synes at være fortsat i 2003, men er dog for aftagende.

Således var der sidste år 74 kommuner med indgående postlister eller planer om sådanne postlister. Det er faldet til 64 kommuner i år. Tilsvarende for amter er tallene faldet fra 8 til 5. Det skal ses i lyset af, at myndighederne i stigende grad fører interne postlister, der hverken lægges på hjemmesiden eller udleveres til pressen.

Samtidig viser undersøgelsen, at stort set ingen statslige institutioner offentliggør postlister på hjemmesiderne. Disse resultater forefindes kun for 2003, hvorfor disse ikke kan relateres til tidligere års resultater og dermed vise udviklingen.

De myter omkring åbne postlister, som Forskningsministeriet omtalte i rapporten fra 1999, er tilsyneladende ved at være aflivede. Til gengæld har andre faktorer presset udviklingen til at stagnere.

Oplysninger til Dicar tyder på, at der gennem det seneste år har været et stærkt pres på mange myndigheder for at opnå besparelser og effektiviseringer, og det især er her at fokus har været i forbindelse med it-anvendelse – og altså ikke så høj grad på åbenhed som tidligere. Der er dog ikke undersøgt for dette.

Det tyder på et stigende behov for fælles standarder for indholdet i og udformningen af de postlister, der føres på hjemmesiderne hos forskellige myndigheder. Jo flere myndigheder, der fører eller planlægger at føre åbne postlister, jo større behov for fælles retningslinjer og vejledning, og også for at opsamle erfaringerne fra de myndigheder, der allerede i dag afprøver elektronisk meroffentlighed gennem postlister på nettet.

Offentlighed og åbenhed må anses for at være grundlæggende juridiske principper, som bør have ensartede vilkår over hele landet og ikke alt for varierende praksis fra kommuner over amter til statslige institutioner. Dette stigende behov er relevant at holde sig for øje i forhold til både den Offentlighedskommission, der netop nu arbejder på at forberede grundlaget for en ny Offentlighedslov, samt i relation til udviklingen af det fælles offentlige ESDH-projekt.



4 Dagsordener og referater

Offentliggørelsen af dagsordener og referater fra amts-/byråds- og udvalgsmøder på hjemmesiden muliggør en væsentlig forbedring af borgernes og pressens mulighed for at følge med i det kommunalpolitiske system. Det bliver væsentligt lettere at følge med i lokalpolitiske sager samt at researche bagud i tidligere møders behandling af sager, der evt. stadig verserer eller af andre årsager har fået ny aktualitet. En dagsorden lægges typisk ud på hjemmesiden, så snart den forefindes, og referater lægges typisk på hjemmesiden inden for 1-3 dage efter mødet (DICAR, 2002a). Nedenstående to tabeller viser, hvor mange kommuner og amter der offentliggør dagsordener og referater samt notater på hjemmesiden for amts-/byråd og faste udvalg. Alle 13 amter og 269 kommuner indgår her i datamaterialet. Endvidere anføres sidste års resultater for sammenligningens skyld.

Tabel 6: Antal kommuner og amter, der har offentliggjort dagsordener og referater for byråd/amtsråd på hjemmesiden.

		Dagsordener byråd/amtsråd	Referater byråd/amtsråd
Kommuner 2002	På hjemmeside	262	267
	Ikke på hjemmeside	13	8
Kommuner 2003	På hjemmeside	267	269
	Ikke på hjemmeside	4	2
Amter 2002	På hjemmeside	14	14
	Ikke på hjemmeside	0	0
Amter 2003	På hjemmeside	13	13
	Ikke på hjemmeside	0	0



Tabel 7: Antal amter, hvis faste udvalgs dagsordener og referater kan findes på hjemmesiden.

		Dagsordener faste udvalg	Referater faste udvalg
Amter 2002	Alle faste udvalg	14	14
	Nogle faste udvalg	0	0
	Ingen faste udvalg	0	0
Amter 2003	Alle faste udvalg	13	13
	Nogle faste udvalg	0	0
	Ingen faste udvalg	0	0

Tabel 8: Dagsordener og referater for faste udvalg i kommuner.

Antal amter og kommuner, hvis faste udvalgs dagsordener og referater kan findes på hjemmesiden:		Dagsordener	Referater
Kommuner 2002	Alle faste udvalg	240	243
	Nogle faste udvalg	10	9
	Ingen faste udvalg	25	23
Kommuner 2003	Alle faste udvalg	255	257
	Nogle faste udvalg	5	2
	Ingen faste udvalg	11	12

Undersøgelsen viser, at danske kommuner og amter er kommet meget langt med offentliggørelsen af dagsordener og referater. Samtlige amter har lagt dagsordener og referater ud for amtsrådet og amtets faste udvalg. Blandt kommunerne er man også kommet langt. I 2003 har hele 267 af 271 kommuner lagt dagsordener ud før byrådsmøderne, mens 269 kommuner lægger referater på hjemmesiden efter møderne. For år 2002 var de tilsvarende tal 262 af 275 kommuner og 267 af 275.

Desuden har næsten alle kommunerne ligesom amterne lagt dagsordener og referater ud for kommunens faste udvalg. Det er kun 16 ud af 269 kommuner, der ikke lægger både referater og dagsordener på hjemmesiden i dette års undersøgelse. Sidste år drejede det sig om mere end dobbelt så mange (35).



Til gengæld viser det sig, at der er mange amter og kommuner, der ikke vedlægger bilag til dagsordener og referater. Det blev ikke undersøgt sidste år. I undersøgelsen i år er det således:

Tabel 9: Notater for amts-/byråd i 2003.

Er notater til dagsordenspunkter tilgængelige, når de ikke indeholder fortrolige oplysninger?	På hjemmeside	Ikke på hjemmeside
Amter	6	7
Amter i procent	46	54
Kommuner	72	199
Kommuner i procent	27	73

Alle kommuner og amter, der ikke offentliggør notater i dag, er blevet spurgt om deres planer. 6 amter og 149 kommuner har besvaret dette spørgsmål.

Tabel 10: Planer om notater for amts-/byråd i 2003.

Er det besluttet, at notater til dagsordenspunkter inden for den nærmeste fremtid skal gøres tilgængelige, når de ikke indeholder fortrolige oplysninger?	På hjemmeside	Ikke på hjemmeside
Amter	2	4
Amter i procent	33	67
Kommuner	19	130
Kommuner i procent	13	87

Kommunerne og amterne blev desuden spurgt om hvilke begrænsende faktorer, der har været for at offentliggøre notater eller andet til dagsordenspunkter og referater. Det viser sig, at der er en god blanding af juridiske, politiske, økonomiske og tekniske faktorer, der har gjort sig gældende for de 187 amter og kommuner, der har besvaret dette spørgsmål. I nogle kommuner og amter gælder det simpelthen, at dette endnu ikke har været overvejet.

Tabel 11: Begrænsende faktorer for notater.

Begrænsende faktorer	På hjemmeside	Andel i procent (187 i alt)
Juridiske faktorer	64	34
Tekniske faktorer	39	21



Økonomiske faktorer	25	13
Politiske faktorer	22	12
Andre faktorer	38	20
Ikke overvejet	34	18
Ved ikke	35	19

Det er altså kun hver tredje kommune og 8 ud af 13 amter, der er kommet i gang med eller har planer om at offentliggøre bilag til byrådsmøder og de faste udvalg. For kommunernes vedkommende har 91 af disse (34 procent) planer om eller offentliggør allerede i dag bilag til dagsordenspunkter ud af de 271 kommuner. Her er der således mulighed for en større indsats i de kommende år, specielt hvis usikkerheder om jura, teknik og økonomi bliver belyst.

Det kan være, at tallet er en anelse højere, idet det ikke kan vides, om nogle af de 36 kommuner, der ikke har besvaret spørgsmålet, har planer om at lægge notater på hjemmesiden. Men generelt vurderes, at det er de mest åbne myndigheder, der også vælger at svare på en sådan rundspørge, og at det derfor er mest sandsynligt, at der kun er enkelte udover de 91 kommuner, som her er optalt, der har planer om at lægge notater på hjemmesiden.

Undersøgelsen tyder således på, at amter og kommuner har fået øjnene op for de formidlingsmuligheder, der ligger i at anvende den kommunale hjemmeside. Dog har det endnu ikke vundet indpas at indsamle og/eller offentliggøre bilag til dagsordenspunkter fra diverse møder.

I opgørelserne er ikke skelnet mellem, om dagsordener omfatter hele teksten minus tavshedsbelagte oplysninger, eller der blot er tale om de sagsfortegnelser, som kommunen i forvejen har pligt til at offentliggøre ifølge styrelsesloven. Det ville være relevant at undersøge senere.

Undersøgelsen indeholder ikke spørgsmål om, hvorvidt der i dagsordener er angivet dækkende overskrifter for såvel de åbne som de lukkede punkter. Dette ville være et relevant emne at tage fat i på et senere tidspunkt.



Omkring referater er der heller ikke skelnet mellem, hvorvidt der er tale om beslutningsprotokol, som kræves i lovgivningen, eller der er tale om mere udførlige referater.

De bilag, som kommunerne oplyser at offentliggøre, drejer sig formentlig udelukkende om de bilag, der udsendes til udvalgsmedlemmerne og ikke øvrige bilag på en sag, som formentlig kun udvalgsmedlemmer har adgang til.

Når så mange amter og kommuner allerede har lagt dagsordener og referater for byrådsmøder og de faste udvalg på hjemmesiden, er det nærliggende at overveje generelle retningslinjer og minimumskriterier for disse offentliggørelser. Der kan f.eks. være en del variation på tværs af myndigheder i offentliggørelsen af bilagsmateriale, hurtigheden hvormed offentliggørelserne finder sted, den sproglige formidling m.v.

5 Andre anvendelser af hjemmesider

De kommunale og statslige hjemmesider anvendes også til andre formål. Dette kapitel vil skitsere status for offentliggørelser af budgetter og regnskaber, lokalplaner (for de kommunale myndigheder), e-mailadresser og telefonnumre. Offentliggørelsen af budgetter letter af gode grunde adgangen for offentligheden til at følge med i den kommunale økonomi og de lokalpolitiske prioriteringer. Desuden giver offentliggørelsen af udkast til budgetter mulighed for at følge debatten under budgetlægningsperioderne på tæt hold. Nedenstående tabel 12 viser status over offentliggørelsen af udkast til budgetter og vedtagne budgetter.

Tabel 12: Offentliggørelse af budgetter på hjemmesiden.

Hjemmesiden anvendt til:	Offentliggørelse af både udkast til budgetter og vedtagne budgetter	Offentliggørelse af vedtagne budgetter - ikke af udkast	Offentliggørelse af budgetudkast – ikke af vedtagne budgetter	Hjemmeside <u>ikke</u> anvendt til offentliggørelse af budgetter	I alt, der har besvaret dette spørgsmål
Kommuner 2002	72	102	2	52	228
Kommuner 2003	74	143	2	52	271
Amter 2002	7	7	0	0	14
Amter 2003	7	6	0	0	13
Statslige	4	19	1	101	125



institutioner 2003					
-------------------------------	--	--	--	--	--

Alle amter har, som sidste år, offentliggjort de vedtagne budgetter og halvdelen af dem også udkast til budgetterne. På samme vis har 80 % af kommunerne, som har besvaret spørgsmålet, offentliggjort vedtagne budgetter og/eller udkast til budgetter. Sidste år var denne procentsats 77, så der spores en forsigtig fremgang. På dette område må man altså også sige, at amter og kommuner har fokus på hjemmesidens mulighed for at styrke åbenheden over for offentligheden. Vi har ikke undersøgt præcist, hvilket budget der refereres til i besvarelserne, men går ud fra, at alle mener økonomiudvalgets forslag til det samlede budget og ikke udkast til delbudgetter, som de enkelte stående udvalg udarbejder.

De statslige institutioner derimod har ikke nær samme opmærksomhed på anvendelsen af hjemmesiden til offentlig information angående budgetter og regnskaber.



Tabel 13: Offentliggørelse af regnskaber i 2003.

	Både regnskab og de enkelte bilag med søgemulighed. (på for eksempel konto og leverandør).	Det samlede regnskab udspecificeret på underkonti	Regnskab på hovedkonti	Nej	Ubesvaret
Kommuner	10	42	132	84	3
Amter	1	3	6	2	1
Ministerier	0	2	3	13	0
Øvrige statslige institutioner	3	9	47	45	3

Myndighederne er også spurgt om deres planer på området. Et ministerium har planer om at offentliggøre regnskaber på underkonti, men ellers har ministerierne ikke oplyst om yderligere planer.

Tre statslige styrelser??? planlægger også at offentliggøre regnskaber på underkonti og fire kun på hovedkonti. Ingen statslige institutioner planlægger således at udvide med adgang til bilag.

For kommunernes vedkommende er der én, der planlægger at øge åbenheden til også at gælde bilag med søgemulighed, fire vil øge med adgang til det samlede regnskab og underkonti, mens tre vil give adgang til hovedkonti.

Ingen amter har planer om at øge adgangen til regnskaber.

Samlet er der tale om et område, hvor der i årene fremover er ganske betydelige muligheder for at øge åbenheden, men uden at det afspejler sig i konkret planlægning i nævneværdigt omfang.

I resten af tabellerne i dette kapitel indgår alle amter og minimum 267 af 271 kommuner i datagrundlaget. Endvidere indgår minimum 119 af 125 statslige institutioner i datagrundlaget. Nedenstående tabel 14 viser, hvor mange amter og kommuner, der har offentliggjort region-/kommune-/lokalplaner.

Tabel 14: Offentliggørelse af region-/kommune-/lokalplaner.

Hjemmesiden anvendt til offentliggørelse af	Alle planer er offentliggjort	Nogle planer er offentliggjort	Ingen planer er offentliggjort
---	-------------------------------	--------------------------------	--------------------------------



planer			
Kommuner 2002	88	114	73
Kommuner 2003	141	92	38
Amter 2002	8	5	1
Amter 2003	9	3	1

Som det ses, har flertallet af kommunerne og amterne som minimum offentliggjort nogle af deres planer. Mange af de amter og kommuner, som kun har offentliggjort nogle lokalplaner, er i gang med løbende at lægge nye vedtagne lokalplaner på hjemmesiden. Desuden er mange i færd med at lægge de resterende "gamle" lokalplaner på hjemmesiden også. Her er man altså også ved at nå langt med den elektroniske åbenhed.

De fire sidste tabeller i dette kapitel viser, hvor mange kommuner, amter og statslige institutioner, der offentliggør e-mailadresser og telefonnumre på henholdsvis afdelinger og medarbejdere i forvaltningen.

Tabel 15: Offentliggørelse på hjemmesiden af e-mailadresser på afdelinger.

	E-mailadresser offentliggjort på alle afdelinger i forvaltningen	E-mailadresser offentliggjort på nogle afdelinger i forvaltningen	Ingen e-mailadresser offentliggjort på afdelinger i forvaltningen
Kommuner 2002	162	48	64
Kommuner 2003	178	51	41
Amter 2002	7	4	3
Amter 2003	11	1	1
Statslige institutioner 2003	77	20	28



Tabel 16: Offentliggørelse på hjemmesiden af e-mailadresser på medarbejdere.

	E-mailadresser offentliggjort på alle sagsbehandlere/medarbejdere og ledere	E-mailadresser offentliggjort på ledere	E-mailadresser offentliggjort på udvalgte medarbejdere	Ingen e-mailadresser på medarbejdere offentliggjort
Kommuner 2002	87	39	46	103
Kommuner 2003	90	41	45	95
Amter 2002	4	3	4	3
Amter 2003	6	3	3	1
Statslige institutioner 2003	64	10	17	34

Tabel 17: Offentliggørelse på hjemmesiden af telefonnumre på afdelinger.

	Telefonnumre offentliggjort på alle afdelinger i forvaltningen	Telefonnumre offentliggjort på nogle afdelinger i forvaltningen	Ingen telefonnumre offentliggjort på afdelinger i forvaltningen – kun centralt nummer
Kommuner 2002	117	52	105
Kommuner 2003	120	69	80
Amter 2002	8	5	1
Amter 2003	9	4	0
Statslige institutioner 2003	72	21	32

Tabel 18: Offentliggørelse på hjemmesiden af telefonnumre på medarbejdere.

	Telefonnumre offentliggjort på alle sagsbehandlere/medarbejdere og ledere	Telefonnumre offentliggjort på ledere	Telefonnumre offentliggjort på udvalgte medarbejdere	Ingen telefonnumre på medarbejdere offentliggjort
Kommuner 2002	75	25	71	103
Kommuner 2003	84	27	51	107
Amter 2002	4	2	6	2
Amter 2003	7	2	3	1
Statslige institutioner 2003	57	11	15	42



Som det fremgår af tabellerne, har de forskellige myndigheder valgt vidt forskellige strategier i forhold til offentliggørelse af e-mailadresser og telefonnumre. Der er en del variation i, hvad kommuner, amter og statslige institutioner offentliggør af e-mailadresser og telefonnumre. Samlet viser dette kapitel imidlertid, at især kommuner og amter generelt set er begyndt at anvende hjemmesiden aktivt i deres formidling til borgerne og offentligheden. Det er kun et mindretal af kommunerne (typisk de mindre), som endnu ikke er nået særlig langt med den elektroniske åbenhed på hjemmesiden, og det er formodentlig et spørgsmål om kort tid, inden det i alle kommunerne bliver praksis at indtænke elektronisk åbenhed i forbindelse med hjemmesiden.

Med hensyn til de statslige institutioner ser det ikke helt så positivt ud. Således er det kun en lille del af de statslige institutioner, der offentliggør budgetter på hjemmesiden. Dog synes de statslige institutioner at være omtrent ligeså langt som de kommunale myndigheder angående offentliggørelsen af e-mailadresser og telefonnumre på afdelinger og medarbejdere.

I betragtning af, at så mange kommuner er nået så langt med den elektroniske åbenhed på de ovenstående områder, er det oplagt at overveje, om ikke der ligesom på området omkring dagsordener og referater burde nedfældes generelle retningslinjer og minimumskrav for den elektroniske offentliggørelse af budgetter og regnskabsbilag, lokalplaner, e-mailadresser og telefonnumre. Generelle retningslinjer ville sikre, at nogle kommuner, amter og statslige institutioner ikke kommer væsentligt bagud i forhold til andre i forbindelse med udnyttelsen af de nye digitale muligheder for åbenhed.

6 IT-handlingsplan

Et andet udtryk for kommunernes, amternes og de statslige institutioners fokus på den elektroniske åbenhed er, om myndigheden har udarbejdet en IT-handlingsplan, og om denne plan i så fald indeholder overvejelser om åbenhed. Nedenstående tabel 19 viser status herfor.



Tabel 19: Kommuner, amter og statslige institutioner med IT-handlingsplan.

	Amter og kommuner, der har udarbejdet en IT-handlingsplan	Antal af disse, som har overvejelser om åbenhed i IT-handlingsplanen			Antal, der har besvaret spørgsmålene
		Har overvejelser	Har ikke overvejelser	Ved ikke	
Kommuner 2002	186	113	50	23	226
Kommuner 2003	193	119	44	26	220
Amter 2002	13	10	0	3	14
Amter 2003	12	9	0	3	12
Statslige institutioner 2003	67	38	19	10	79

Som det ses, har 12 amter udarbejdet IT-handlingsplaner, hvoraf de 9 anfører, at deres planer indeholder overvejelser om åbenhed. Kommunerne er lidt bagefter mht. udarbejdelsen af IT-handlingsplaner, men det er trods alt 88 % af dem, der anfører, at kommunen har udarbejdet en plan. 63 % af disse planer anføres at indeholde overvejelser om åbenhed, hvilket svarer til, at 54 % af de kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har udarbejdet IT-handlingsplaner med overvejelser om åbenhed. Dette understøtter undersøgelsens øvrige tegn på, at kommunernes, amternes og de statslige institutioners opmærksomhed på mulighederne omkring elektronisk åbenhed er stigende, om end det går langsomt. Der er usikkerhed om, hvordan det vil udvikle sig fremover. Undersøgelsen tyder på, at der er nogle områder, som er kommet godt i fokus, og som er gennemført i næsten alle myndighederne eller i gang, mens der er andre områder, som virker stagnerende. Fire af kommunerne i 2003 med IT-handlingsplan har ikke besvaret underspørgsmålet om åbenhed.

7 Databaser

Afslutningsvis har undersøgelsen stillet en række spørgsmål om de amtslige og kommunale databaser. Ifølge persondataloven skal offentlige myndigheder anmelde databaser med personfølsomme oplysninger til Datatilsynet. Ligeledes skal en dataansvarlig myndighed ifølge lovens § 54 stk. 2 kunne informere enhver, der ønsker oplysninger om anmeldte registre. Der er imidlertid ingen lovkrav om anmeldelse af



databaser *uden* personfølsomme oplysninger, ligesom personfølsomhed kan tolkes således, at vigtige databaser ikke bliver anmeldt. For eksempel har Direktoratet for FødevarerErhverv ikke vurderet databasen med knap 50.000 modtagere af hektarstøtte fra EU og deres støttebeløb for fortrolig og derfor ikke anmeldt den.

Mange af disse databaser uden personfølsomme oplysninger indeholder dermed samfundsrelevante oplysninger, som f.eks. pressen kunne være interesseret i. Problemstillingen på dette område er imidlertid parallel til problemstillingen om aktindsigt og postlister. Hvis man skal søge om adgang til databaser, er man nødt til at kende til deres eksistens, inden man kan søge om adgang.

Vi har i undersøgelsen derfor spurgt amterne og kommunerne, om de skulle være i besiddelse af en form for oversigt over myndighedens databaser uden personfølsomme oplysninger. Desuden er der spurgt til erfaringer med udlevering af databaser henholdsvis uden personfølsomme oplysninger og med anonymiserede personfølsomme oplysninger til pressen eller offentligheden i øvrigt. Nedenstående tabel 20 viser svarene.

Tabel 20: Spørgsmål om databaser.

	Er myndigheden i besiddelse af en oversigt over myndighedens databaser uden personfølsomme oplysninger?			Har myndigheden erfaringer med udlevering af data uden personfølsomme oplysninger til offentligheden/pressen?			Har myndigheden erfaringer med udlevering af data med anonymiserede personfølsomme oplysninger til offentligheden/pressen?		
	Ja	Nej	Ved ikke	Ja	Nej	Ved ikke	Ja	Nej	Ved ikke
Kommuner 2002	61	92	67	11	160	52	12	155	56
Kommuner 2003	62	94	64	7	157	55	6	154	60
Amter 2002	2	7	5	3	4	7	1	6	7
Amter 2003	2	6	4	3	3	6	0	6	6
Statslige institutioner 2003	23	31	21	16	46	13	10	45	20

Undersøgelsen giver indtryk af, at spørgsmålet om adgang til databaser stadig er meget nyt. Dette ses da også i sammenligningen af data fra 2002 og 2003. Året efter den første undersøgelse er det stadig kun et fåtal af kommunerne, amterne og de statslige



institutioner, der har udleveret data til offentligheden. Faktisk er det sådan, at antallet af både amter og kommuner med erfaring i at udlevere data til pressen falder fra 2002 til 2003.

Mange kommuner, amter og statslige institutioner har endnu ikke en samlet oversigt over, hvilke databaser uden personfølsomme oplysninger myndigheden/institutionen råder over. Erfaringer fra DICAR's projekter under Det Digitale Nordjylland og Den Europæiske Socialfond viser imidlertid, at et tæt samarbejde om analyse af (amts-)kommunale databaser mellem myndigheder og pressen kan give frugtbare resultater for begge parter. Data om f.eks. miljø, samt trafik og vejvæsen er data, som der burde kunne gives uhindret adgang til, og som kan føre til interessante journalistiske artikler. Derudover kan data med personfølsomme data relativt nemt anonymiseres og gøres til genstand for statistiske analyser på gruppe- og makroniveauer.

En væsentlig årsag til, at der ikke er sket mere på dette område, kan være, at danske journalister sjældent møder op med direkte anmodninger om at få adgang til databaser. En begrænsende faktor for journalisternes interesse er imidlertid de løse og tvetydige måder, hvorpå forskellige myndigheder håndterer adgangen til databaser. Ofte mødes journalisterne med krav om betaling af store summer i "omkostningsgebyrer" for adgangen til data. Og ofte er sagerne om adgang til data møjsommelige og besværlige affærer, hvor myndighederne ofte forsøger at undvige så langt som muligt.

Udvalget om Digital Forvaltning har i rapporten "Digital Forvaltning" fra maj 2001 anført, at:

"...betalingen for data bør følge det hovedprincip, at myndigheder der videreformidler egne data alene får dækket de direkte og indirekte omkostninger ved distributionen. Undtaget herfra er dog områder, hvor lovgivningen i dag hjemler brugerfinansiering over dette niveau. Undtaget er også data, der indsamles eller kvalitetsforbedres på aftageres foranledning samt særlige data, til hvilke der ved billiggørelse knytter sig særlige samfundsøkonomiske gevinster." (Finansministeriet, 2001, afsnit 1.4).

I forlængelse heraf anføres det af udvalget, at data, hvor der er knyttet "særlige samfundsøkonomiske gevinster" ved billiggørelse, "kan prissættes særligt lavt eller gøres



gratis tilgængelige". Det virker rimeligt ud fra et demokratisk princip som hovedregel at betragte pressens adgang til data med henblik på publicering af samfundsrelevante dataanalyser som samfundsøkonomiske gevinster. Desuden anbefaler udvalget:

"at prissætningen af data gøres mere gennemskuelig for dataaftagerne, og at der for hvert enkelt register kan redegøres for, hvordan betalingen relaterer sig til distributionsomkostninger, omkostninger forbundet med dataproduktion eller andet." (Ibid.)

Hvis udvalgets anbefalinger blev imødekommet, ville nogle af de største hindringer for pressens og borgernes adgang til offentlige data være overkommet. Data ville generelt blive billigere, og myndigheder ville være tvunget til at redegøre for, hvilke omkostninger de takserer i prissætningen. Offentligheden ville dermed få større mulighed for at få adgang til de mange samfundsrelevante data, som i dag ligger gemt i de offentlige databaser.

Besvarelserne tyder som før nævnt på, at der er behov for en opsamling af erfaringer fra myndigheder og medier, samt en afklaring af regelgrundlaget.

8 Konklusion

Undersøgelsen viser, at danske amter og kommuner på nogle områder er kommet langt med den elektroniske åbenhed. Alle amter og kommuner har nu en hjemmeside, og selvom der stadig er store forskelle på informationsmængden og kvaliteten heraf på de kommunale hjemmesider, så sker der en hel del i disse år. Antallet af åbne postlister har været jævnt stigende over de seneste 4-5 år, hvilket bekræfter, at de positive erfaringer, som tidligere undersøgelser har påpeget (Forskningsministeriet, 1999; Danmarks Journalisthøjskole 2000, DICAR 2002), er ved at blive kendte i det øvrige kommunale landskab. Fra en lille pionergruppe på 5 kommuner med indgående åbne postlister på hjemmesiden i 1997 er der nu 45 kommuner og amter med indgående postlister og 10 med udgående postlister. Endvidere fører 2 statslige institutioner indgående postlister på hjemmesiden og ligeledes fører 2 statslige institutioner udgående postlister på hjemmesiden.

Dog konstateres en nedadgående tendens i dette års undersøgelse, når man fokuserer på de kommuner og amter, der har indgående postlister eller planer om dem. Nogle af de



kommuner og amter, der sidste år havde planer om postlister, har indført dem i løbet af året, mens en del har droppet planerne i løbet af året. Således har netto tre amter og ti kommuner droppet deres planer om postlister. For amternes vedkommende er andelen af amter med postlister eller planer om postlister faldet fra 58 til 37 procent. Tilsvarende viser de samme tal for kommunerne et fald fra 27 til 24 procent.

Den stagnerende tendens ses også i undersøgelsen af, hvor mange kommuner og amter der fører interne postlister. Her er der for kommunernes vedkommende ikke sket en ændring i løbet af året.

Med denne udvikling opstår et behov for udviklingen af fælles standarder for indholdet i åbne postlister. Der bør være fælles retningslinjer både for valg af indhold i postlisterne og for udformningen af de konkrete lister på hjemmesiden i form af søgemuligheder, arkiver m.v. En oplagt inspirationskilde kunne være udformningen af den fælles portal for postlister hos statslige myndigheder i Norge samt den praktiske løsning i Nordjyllands Amt.

Offentliggørelsen af dagsordener og referater fra byråds- og udvalgsmøder er snart ved at være praksis alle steder. Alle amter offentliggør dagsordener og referater, og ligeledes gør stort set alle kommuner. Dog er det kun en tredjedel af kommunerne, der offentliggør bilag til dagsordener og referater eller har planer om det. Her er der således også grundlag for en del udvikling de kommende år.

Også budgetter offentliggøres på de fleste amtslige og kommunale hjemmesider. Specielt endeligt vedtagne budgetter, men også udkast til budgetter offentliggøres mange steder for at give bedre forudsætninger for en offentlig diskussion om den kommunale budgetlægning. For de statslige institutioners vedkommende ser det mindre lyst ud. Kun ca. en femtedel af de statslige institutioner offentliggør budgetter og/eller udkast til budgetter på hjemmesiden. Region- og lokalplaner er også et område, hvor flere og flere amter og kommuner lægger oplysninger på hjemmesiderne. Dette gør det væsentlig lettere for borgere at finde informationer, som er nødvendige, før der kan bygges eller restaureres. Hjemmesiderne anvendes også af en del kommuner til at offentliggøre direkte e-mailadresser og telefonnumre til afdelinger og medarbejdere, men der er dog stor variation heri på tværs af kommunerne. I forhold til 2002 er der dog sket en positiv udvikling i antallet af amter, der offentliggør e-mailadresser på alle afdelinger i



forvaltningen. 11 af 13 amter offentliggør således e-mailadresser på alle afdelinger. Angående de statslige institutioner er det knap halvdelen, der offentliggør telefonnumre og e-mailadresser på afdelinger og/eller medarbejdere.

Det er kun et mindretal af kommunerne (typisk de mindre), som endnu ikke er nået særligt langt med den elektroniske åbenhed på hjemmesiden, og det er formodentlig et spørgsmål om kort tid, inden det i alle kommunerne bliver praksis at indtænke elektronisk åbenhed i forbindelse med hjemmesiden. I betragtning af, at særligt mange kommuner og amter er nået relativt langt med den elektroniske åbenhed, er det oplagt at overveje, om ikke der, ligesom omkring postlister, burde nedfældes generelle retningslinjer og minimumskrav for den elektroniske offentliggørelse af dagsordener, referater, regnskabsbilag, budgetter, lokalplaner, e-mailadresser og telefonnumre. Disse er alle områder, som efter pressens mening er nogle af de vigtigste inden for elektronisk åbenhed. Generelle minimumskrav ville sikre, at nogle amter og kommuner ikke kommer væsentligt bagud i forhold til andre i forbindelse med udnyttelsen af de nye digitale muligheder for åbenhed. Endvidere ville sådanne minimumskrav medvirke til at hæve den generelle standard mht. de statslige institutioners elektroniske åbenhed.

Angående udleveringen af databaser til offentligheden, så er dette stadig et område, hvor den elektroniske åbenhed halter bagefter. Således synes der at være en forsigtig stagnation at spore blandt kommuner og amter angående spørgsmålene om databaser. Med hensyn til de statslige institutioner er det gennemsnitligt ca. 10 %, der svarer positivt på spørgsmålene om databaser. Der ligger store informationer gemt i de kommunale og statslige databaser, som kunne være af interesse for offentligheden. En væsentlig årsag til, at der ikke er sket mere på dette område, er de løse og tvetydige måder, hvorpå forskellige myndigheder håndterer adgangen til databaser. Ofte mødes journalisterne med krav om betaling af store summer i "omkostningsgebyrer" for adgangen til data. Og ofte er sagerne om adgang til data møjsommelige og besværlige affærer, hvor myndighederne forsøger at undvige så længe som muligt. Hvis de anbefalinger, "Udvalget om Digital Forvaltning" har givet (Finansministeriet, 2001, afsnit 1.4), blev fulgt op i lovgivningen, ville det sikre en billiggørelse af data samt en større gennemskuelse i prissættelsen af data.



Dette ville formodentlig fostre en væsentlig større interesse i pressen for adgang til data med relevans for offentligheden.

Samlet set peger denne undersøgelse på, at der er sket og sker utroligt meget i kommuner og amter inden for elektronisk åbenhed. Noget mindre er der dog sket i den statslige sektor. Det må dog konkluderes, at den generelt positive tendens fra sidste års undersøgelse falmer en smule i dette års undersøgelse. Udviklingen synes således stagnerende angående flere aspekter af den elektroniske åbenhed. Især angående postlister, budgetter, regnskaber og databaser synes tendensen at være stagnerende, hvilket for pressen og offentligheden er beklageligt.

Generelt fostrer denne udvikling et behov for flere retningslinjer, der sikrer minimumsstandarder for den elektroniske åbenhed og dermed undgår for store forskelle i graderne af åbenhed hos forskellige kommuner, amter og statslige institutioner. Behovet for udviklingen af fælles retningslinjer er vigtigt at holde sig for øje i forhold til både den Offentlighedskommission, der netop nu arbejder på at forberede grundlaget for en ny offentlighedslov, samt i relation til udviklingen af det fælles offentlige ESDH-projekt. Offentlighedskommissionen har mulighed for at nedfælde generelle juridiske retningslinjer, og ESDH-projektet har muligheden for at bidrage med praktiske standarder for åbne postlister via ESDH-systemet.

9 Litteratur:

De fleste af de nedenstående rapporter findes på hjemmesiden:

www.cfje.dk/mediejura.

DICAR (2003a) "Rapport om postlister i Nordjylland"

Et samarbejde mellem amtet, DR Nordjylland, Nordjyske Medier og Dicar har resulteret i en rapport, der rummer et konkret bud på, hvordan myndighederne kan skabe åbenhed med postlister/sagsoversigter.

<http://www.cfje.dk/cfje/Kildebase.nsf/ID/KB00411423>



DICAR (2003b) "Rapport omkring danske amters og kommuners elektroniske åbenhed"

I alt 36 amter og kommuner giver i dag borgerne mulighed for via hjemmesiden at følge med i myndighedens korrespondance. Det viser en ny undersøgelse, som DICAR har gennemført. Yderligere 46 har planer om at gå i gang. Undersøgelsen dokumenterer dog, at der indtil videre er meget stor forskel på de kommunale postlister.

[http://www.cfje.dk/cfje/Kildebase.nsf/ID/KB00406313/\\$file/Elektroniskaabenhed.pdf?OpenElement](http://www.cfje.dk/cfje/Kildebase.nsf/ID/KB00406313/$file/Elektroniskaabenhed.pdf?OpenElement)

DICAR (2003c): "Rapport om udvalgsdagsordener"

Mens næsten alle amter og kommuner lægger dagsordener og referater på nettet for både byråd og faste udvalg, er det kun omkring hver tredje kommune og 8 ud af 13 amter, der er kommet i gang med eller har planer om at offentliggøre bilag til byrådsmøder og de faste udvalg. Rapporten anbefaler desuden, hvordan kommunerne praktisk kan offentliggøre bilag på basis af erfaringerne fra tre kommuner.

<http://www.cfje.dk/cfje/Kildebase.nsf/ID/KB00530431>

DICAR (2002a) "Rapport om elektronisk åbenhed i nordjyske kommuner", ved Jens Hansen og Kristian Ørnsholt kan (december 2003) findes på:

<http://www.cfje.dk/cfje/lovbasen.nsf/c0639a4dbc532af8c1256966004cd22b/502e3ef09d172b63c1256b730040f530?OpenDocument>

DICAR (2002b) En løbende ajourført liste over offentlige myndigheder med åbne postlister kan (december 2003) findes på:

<http://www.cfje.dk/cfje/lovbasen.nsf/5c498770e5a69833c12569eb007496eb/a027b9bb79c70e29c1256ad1004c41b1?OpenDocument>

DICAR (2002c) "Elektronisk aktindsigt" ved Nils Mulvad. Kan (december 2003) findes på:

<http://www.cfje.dk/cfje/Lovbasen.nsf/ID/LB01560479?OpenDocument>

Danmarks Journalisthøjskole (2000) "Postlister på Internettet" ved Knud Aage Frøbert, Kim Minke og Nils Mulvad kan (december 2003) findes på:



<http://www.djh.dk/pdf/forskning/Del4Rapport.pdf>

Finansministeriet (2001) "Digital Forvaltning", Rapport fra Udvalget om Digital Forvaltning

Folketingets Ombudsmands Beretning (1994)

Forskningsministeriet (1999) "Åbne postlister på Internettet - erfaringer og praktiske anvisninger", kan (december 2003) findes på:

http://www.fsk.dk/cgi-bin/doc-show.cgi?doc_id=18726