

UPDATE

Myndigheders åbenhed 2008

En analyse af Nils Mulvad

**KMS &
MULVAD**

Indhold

1. Introduktion	3
2. Datadokumentation	4
3. Journalisering	6
3.1 Konklusion	13
4. Databaser	14
4.1 Konklusion	17
5. Postlister	18
5.1 Konklusion	24
6. Dagsordener og beslutningsprotokoller	24
6.1 Konklusion	26
7. Andre anvendelser af hjemmesider	27
7.1 Budgetter og regnskaber	27
7.2 Offentliggørelse af planer	29
7.3 Klagerådet for Hjemmehjælp	30
7.4 Emailadresser og telefonnumre	31
7.5 Konklusion	34
8. IT-handlingsplaner	35
8.1 Konklusion	37
9. Samlet konklusion	37
Bilag 1. Litteratur	39
Bilag 2. Myndigheder med postlister, der ikke er på nettet	42
Bilag 3. Myndigheder med postlister på nettet	44

1. Introduktion

Undersøgelsens formål er at skabe et overblik over status for åbenhed i forskellige offentlige myndigheder/institutioner. Dicar - Center for analytisk journalistik har tidligere lavet lignende undersøgelser, men Dicar blev lukket med udgangen af 2006. En del af Dicars arbejde - nemlig den del, der går ud på at belyse åbenhed, er fortsat i regi af UPDATE, der har oprettet et netværk for elektronisk aktindsigt. Formål, personer i netværket og en række initiativer er omtalt her: www.update.dk/e-aktindsigt. Hjemmesiden rummer også link til alle tidligere rapporter.

UPDATE er et center for journalistisk kompetenceudvikling og en del af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole.

Netværket samler diverse redaktører, journalister, mediejuraleksperter og embedsmænd. De fokuserer på at finde praktiske løsninger på de udfordringer/muligheder, som elektronikken giver i forbindelse med åbenhed/aktindsigt.

Denne undersøgelse kan forhåbentlig give input til de praktiske muligheder, når Offentlighedskommissionen senere i år fremlægger sin betænkning, og der kommer en offentlig debat om, hvilke forslag der skal gennemføres og hvornår. I sådan sammenhæng er det godt at vide, hvad situationen rent faktisk er hos myndighederne.

Undersøgelsen fokuserer på de områder, som efter journalisters mening er de vigtigste inden for elektronisk åbenhed: bl.a. journalisering, postlister, referater, dagsordener, notater, databaser, medarbejderkontakt, lokalplaner, samt budgetter og regnskaber.

Undersøgelsen er gennemført af journalist Nils Mulvad for UPDATE. Nils Mulvad er formand for netværket for elektronisk aktindsigt.

Århus maj 2008

2. Datadokumentation

Undersøgelsen er gennemført som en elektronisk rundspørge i januar-februar 2008. Organisationer og deres e-mail er fundet på den fællesoffentlige adresse-database, foa.danmark.dk. Spørgsmål er sendt til kommuner, regioner og ministerier. I ministerier er andet niveau taget med, så vi også sender til styrelser/direktorater og en række andre statslige institutioner, herunder er råd/nævn inddelt i en kategori for sig selv. Desuden er der sendt til aktieselskaber og trafikelskaber.

Efter udsendelsen af rundspørgen vendte flere af respondenterne tilbage for at gøre opmærksom på, at de ikke er en myndighed og derfor ikke svarede. De er taget ud af undersøgelsen. Tilbage er kategorien "undersøgte" – se tabel 1.

Rundspørgen er udsendt første gang til 509 respondenter onsdag 9. januar 2008. Senere er der sendt to rykkere ud på denne til alle.

Den 3. februar 2008 er der sendt særskilt meddelelse igen til de kommuner, regioner, ministerier, styrelser/direktorater, råd og nævn samt statslige andet, der ikke havde svaret.

Den 13. februar 2008 er der udsendt en særlig rykker til 10 kommuner, 3, ministerier, 5 styrelser/direktorater og Serumintitutet for at få øget svarprocenten i de tre kategorier.

E-mailen blev adresseret til den kommunikationsansvarlige hos myndigheden. Vi forsøgte hermed at sende spørgeskemaet til den person, der mest kvalificeret ville kunne besvare det, fordi vedkommende må formodes at have det største kendskab til hjemmesidens opbygning.

Alligevel er der en vis risiko for, at nogle har valgt at svare uden at have den nødvendige viden. Risikoen for et sådant reliabilitetsproblem er formodentlig mest udtalt, hvad angår de spørgsmål, som handler om myndighedernes fremtidige planer.

Hertil kommer, at specielt spørgsmål om journalisering i mange tilfælde ikke vil ligge under den kommunikationsansvarliges ansvarsområde, hvorfor spørgeskemaet må besvares af flere personer. Dette besværliggør naturligvis svarprocessen for respondenter og kan være en medvirkende årsag til en lavere svarprocent.

I et forsøg på at begrænse problemerne har respondenterne fået mulighed for at printe skemaerne ud, så det kunne anvendes som et notatark, såfremt der skulle indhentes oplysninger andetsteds.

Tabel 1: Svar på rundspørgen

Type	Distribueret	Undersøgte	Nogle svar eller gennemført	Svar-procent
Kommune	98	98	91	92,9
Region	5	5	5	100
Ministerium	19	19	17	89,5
Statslig styrelse	44	42	38	90,5
Råd	128	118	67	56,8
Aktie-selskab	28	26	9	34,6
Statslig andet	178	168	121	72
Trafik-selskab	9	0		
Samlet	509	476	348	73,1

Oversigt over kategorier i rundspørgen. Trafikselskaber er helt taget ud. Styrelse står for styrelser og direktorater. Råd står for råd og nævn. Svarprocenten anses for meget høj, bortset fra i råd/nævn og aktieselskaber. I statslig andet er den rimelig.

348 af de 476 respondenter har besvaret hele eller dele af spørgeskemaet.

Det giver en svarprocent på 73,1. Mange respondenter har kun svaret på nogle af spørgsmålene, hvorfor antallet af samlede svar svinger fra tabel til tabel.

Statslige styrelse dækker både styrelser og direktorater, mens statslig andet er andre statslige myndigheder, oftest af noget mindre størrelse end en styrelse/direktorat. Råd er både råd og nævn.

Aktieselskab er dækker aktieselskaber, der er helt eller delvist ejet af stat og/eller kommuner, for eksempel DSB.

Undersøgelser som denne må i øvrigt formodes at have en bias i retning af, at det først og fremmest er myndigheder, der har en positiv holdning til elektronisk åbenhed, som vælger at deltage.

Hvis man gør sig denne antagelse, vil undersøgelsens resultater derfor give et billede af de myndigheder, der er mest åbne elektronisk. Status må således

formodes at være en større grad af lukkethed, end denne undersøgelse giver indtryk af.

Nogle af myndighederne har blot gennemset spørgsmål og udfyldt ønsket om at modtage den færdige rapport. Det gælder blandt andet to af regionerne. Det giver derfor ingen mening at se særskilt på regionernes åbenhed, hvor der ved flere af spørgsmålene kun er to svar.

På grund af de få svar inden for aktieselskaber analyseres disse heller ikke. Ved hver svarkategori er opgjort, hvor mange der rent faktisk har besvaret spørgsmålet.

3. Journalisering

Journalisering af elektronisk post og papirbaseret post er væsentligt af flere grunde. Journalisering er således en væsentlig forudsætning for, at man kan dokumentere, hvad der er sket undervejs i en sagsbehandling, hvilke analyser der er gennemført, og hvem der har truffet beslutningerne.

Journalisering er dermed forudsætningen for, at offentligheden kan føre kontrol med myndighedernes beslutningsgrundlag. Journalisten har karakter af en database, hvorfra en række centrale oplysninger kan udtrages. Er der ikke sket en journalisering, bliver denne mulighed en illusion.

I forbindelse med en undersøgelse af sagsbehandlingen i Forårspakken 2004 opdagede Dicar, at journaliseringen var meget mangelfuld og uensartet i de fem berørte ministerier. I dette kapitel undersøges følgende: I hvor høj grad ikke-digital post digitaliseres (indscannes); i hvor høj grad myndighederne har udarbejdet retningslinier for, hvornår e-mails journaliseres, hvor ofte det sker, og hvor mange oplysninger der fremgår af journalisten.

Digitalisering af ikke-digitale breve og lignende er væsentligt set i et journaliseringsperspektiv, fordi det dels letter omkostninger og besvær ved en eventuel viderefremstilling til en tredjepart, dels er væsentlig lettere at opbevare i digital end i ikke-digital form.

Emnet aktualiseres af, at en stigende andel af den post, som myndighederne modtager, må formodes at være digitalt baseret. Tabel 2 viser, hvor stor en del af posten der kommer som e-mail. Tabellerne 3-6 viser myndighedernes praksis mht. at digitalisere ikke-digitale breve fra borgerne, hvis de dels udelukkende skal bruges af myndigheden selv, dels skal videresendes til en anden myndighed.

Tabel 2: Svar på spørgsmålet: Hvor mange af de skriftlige henvendelser (breve og email), som myndigheden modtager fra borgerne, er e-mail?

Andel breve som email	Respondenter	Andel i procent
0-20%	24	12%
21-40%	22	12%
41-60%	28	14%
61-80%	29	15%
81-100%	30	15%
Ved ikke	64	33%
I alt	197	100%

Der er meget stor spredning i, hvor stor en andel af henvendelserne, der er email i de forskellige myndigheder. Og der er en relativ høj andel af ved ikke.

Tabel 3 og 4: Svar på spørgsmålet: Bliver ikke-digitale breve fra borgerne digitaliseret (indscannet), hvis de skal bruges i sagsbehandlingen? Første vises svar fra 2004, dernæst fra 2008.

2004	Respondenter	Andel i procent
Aldrig	68	30,2%
Næsten aldrig	50	22,2%
Hverken/eller	15	6,7%
Næsten altid	31	13,8%
Altid	56	24,9%
Ved ikke	5	2,2%
I alt	225	100,0%

2008	Respondenter	Andel i procent
Aldrig	17	8,7%
Næsten aldrig	22	11,2%
Hverken/eller	20	10,2%
Næsten altid	19	9,7%
Altid	113	57,7%
Ved ikke	5	2,6%
I alt	196	100,0%

På de fire år er der en væsentlig større praksis med at digitalisere ikke-digitale breve fra borgerne.

Tabel 5: Forskel i myndigheders praksis på at digitalisere breve i 2008

	Næsten altid	Altid	Respondenter	Andel
Kommuner	10	60	76	92,1
Ministerier	0	6	10	60
Styrelser	4	17	28	75
Statslig andet	5	27	79	40,5

Det er især kommuner og statslige styrelser/direktorater, der har fast praksis med altid eller næsten altid at digitalisere ikke-digitale breve fra borgerne.

Tabel 6: Svar på spørgsmålet: Bliver ikke-digitale blanketter fra borgerne digitaliseret (indscannet), hvis de skal bruges i sagsbehandlingen? Kun stillet i 2008.

2008	Respondenter	Andel i procent
Aldrig	16	8,3%
Næsten aldrig	23	12,0%
Hverken/eller	25	13,0%
Næsten altid	23	12,0%
Altid	88	45,8%
Ved ikke	17	8,9%
I alt	192	100,0%

Der er ikke nær samme grad digitalisering af ikke-digitale blanketter, som af ikke-digitale breve.

Tabel 7: Forskel i myndigheders praksis på at digitalisere blanketter i 2008

2008	Næsten altid	Altid	Respondenter	Andel
Kommuner	8	48	75	74,7
Ministerier	2	2	9	44,4
Styrelser	2	17	28	67,9
Statslig andet	10	19	77	37,7

Også her er det især kommuner og statslige styrelser/direktorater, der har fast praksis med altid eller næsten altid at digitalisere ikke-digitale blanketter fra borgerne.

Tabellerne 8-14 viser henholdsvis, hvor mange myndigheder der har faste retningslinjer for, hvornår e-mails journaliseres, og hvilken praksis myndighederne anvender for, hvor ofte e-mails journaliseres.

Tabel 8 og 9: Svar på spørgsmålet: Har myndighederne faste retningslinjer for, hvornår e-mails journaliseres? Svar fra 2004 og 2008

2004	Respondenter	Andel i procent
Ja	175	80,3%
Nej	31	14,2%
Ved ikke	12	5,5%
I alt	218	100,0%

2008	Respondenter	Andel i procent
Ja	148	77,9%
Nej	33	17,4%
Ved ikke	9	4,7%
I alt	190	100,0%

I løbet af de fire år siden forrige undersøgelse er der ikke sket nogen væsentlig ændring i, hvor mange myndigheder der har faste retningslinjer for at journalisere e-mail.

Tabel 10: Forskel i om myndigheder har retningslinjer for at journalisere e-mail

	Har retningslinjer	Respondenter	Andel
Kommuner	51	74	68,9
Ministerier	8	10	80
Styrelser	25	27	92,6
Statslig andet	51	74	68,9

Her er det især ministerier og statslige styrelser/direktorater, der har faste retningslinjer for at journalisere e-mail.

Tabel 11: Svar på spørgsmålet: Hvor ofte bliver e-mail journaliseret, hvis de skal bruges i sagsbehandlingen?

2008	Respondenter	Andel i procent
Aldrig	4	2,1%
Næsten aldrig	7	3,7%
Hverken/eller	18	9,4%
Næsten altid	39	20,4%
Altid	113	59,2%
Ved ikke	10	5,2%
I alt	191	100,0%

Langt hovedparten journaliserer altid eller næsten altid, når e-mail skal bruges i sagsbehandlingen.

Tabel 12: Forskel i myndigheders praksis med at journalisere e-mail til brug i sagsbehandlingen

2008	Næsten altid	Altid	Respon- denter	Andel
Kommuner	16	46	76	81,6
Ministerier	0	9	10	90
Styrelser	5	20	27	92,6
Statslig andet	16	37	75	70,7

Her er det især ministerier og statslige styrelser/direktorater, der meget konsekvent journaliserer e-mail, når de indgår i sagsbehandlingen.

Tabel 13 og 14: Svar på spørgsmålet: Hvor ofte journaliseres e-mails?
Først fra år 2004, derefter år 2008.

2004	Respondenter	Andel i procent
E-mails journaliseres løbende	135	77,6%
E-mails journaliseres en gang om dagen	17	9,8%
E-mails journaliseres flere gange om ugen	4	2,3%
E-mails journaliseres en gang om ugen	0	0%
Ved ikke	7	4,0%
Andet	11	6,3%
I alt	174	100%

2008	Respondenter	Andel i procent
E-mails journaliseres løbende	133	71,5%
E-mails journaliseres en gang om dagen	14	7,5%
E-mails journaliseres flere gange om ugen	6	3,2%
E-mails journaliseres en gang om ugen	1	0,5%
Ved ikke	19	10,2%
Andet	13	7,0%
I alt	186	100,0%

I løbet af de fire år siden forrige undersøgelse er der ikke sket nogen væsentlig ændring i, hvornår myndigheder journaliserer e-mail.

Tabellerne 15 og 16 viser, hvad der fremgår af myndighedernes journalister i henholdsvis 2004 og 2008 – specielt om man kan se både tidspunkt og akttype ud af journalen.

Tabel 15 og 16: Svar på spørgsmålet: Fremgår det af journallisten, hvornår de enkelte akter er blevet journaliseret, og hvilken type der er tale om (f.eks. e-mail, dokument, beregning)?

2004	Respondenter	Andel i procent
Ja, både journaliseringstidspunkt og akttype fremgår af journallisten	120	57,1%
Ja, men kun journaliseringstidspunktet fremgår af journallisten	25	11,9%
Ja, men kun akttypen fremgår af journallisten	6	2,9%
Nej, hverken journaliseringstidspunkt eller akttype fremgår af journallisten	23	11,0%
Ved ikke	36	17,1%
I alt	210	100,0%

2008	Respondenter	Andel i procent
Ja, både journaliseringstidspunkt og akttype fremgår af journallisten	131	73,2%
Ja, men kun journaliseringstidspunktet fremgår af journallisten	9	5,0%
Ja, men kun akttypen fremgår af journallisten	5	2,8%
Nej, hverken journaliseringstidspunkt eller akttype fremgår af journallisten	11	6,1%
Ved ikke	23	12,8%
I alt	179	100,0%

Her er der sket en meget kraftig fremgang på de tre år i at registrere både tidspunkt og akttype på journallisten, selv om der ikke er faste retningslinjer på området. Det hænger formentlig sammen med stigende indførsel af sags- og dokumenthåndteringssystemer.

Tabel 17: Forskel i indhold i journallisten i 2008

	Både type og tidspunkt	Respondenter i alt	Andel
Kommuner	61	71	85,9
Ministerier	6	10	60
Styrelser	20	26	76,9
Statslig andet	41	69	59,4

Her er det især kommuner, der er mest konsekvente med at notere både akttype og tidspunkt i journallisten.

Faste retningslinjer for, hvornår e-mails journaliseres og en fast praksis for, hvor ofte det sker, er af stor vigtighed, da man ellers risikerer, at vigtig information "går tabt" i systemet eller først bliver journaliseret på et meget sent tidspunkt. Undersøgelsen viser, at hele 80 procent af de myndigheder, som har besvaret spørgsmålet, har retningslinjer for, hvornår e-mails journaliseres.

Desuden har et flertal svarende til 71,5 procent svaret, at e-mails journaliseres løbende. Det er mindre end for tre år siden, men skyldes formentlig, at svarene for tre år siden i højere grad kom fra kommuner, hvor andelen af mindre statslige institutioner er højere denne gang.

3.1 Konklusion

I bemærkningerne til rundspørgen understreger flere respondenter, at det er op til de enkelte medarbejdere at journalisere. Andre peger på, at myndigheden er i færd med at indføre et nyt sags- og journaliseringssystem, og at journalisering vil ske i regi af det nye system. Der må derfor ventes, at der går nogle år, før der kommer en mere ensartet og fast praksis. Især mindre organisationer har formentlig sværere ved at indføre denne slags retningslinjer.

Svarene tyder generelt på, at myndighederne på en række områder er kommet langt med at journalisere, men at der er en svingende praksis og derfor behov for en præcisering af reglerne.

4. Databaser

Journalister har i årevis været interesseret i databaser fra myndighederne. 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 tolkede Direktoratet for FødevarerErhverv i 2003 ikke databasen med knap 50.000 modtagere af hektarstøtte fra EU og deres støttebeløb som fortrolig, hvorfor den ikke blev anmeldt til Datatilsynet.

Mange af disse databaser uden personfølsomme oplysninger indeholder samfundsrelevante oplysninger, som er af interesse for pressen og offentligheden. Hvis man skal søge om adgang til databaser, er man dog nødt til at kende til deres eksistens.

Dicar har derfor i de tidligere undersøgelser i 2002, 2003 og 2004 spurgt myndighederne, 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. Vi har i denne undersøgelse gentaget disse spørgsmål og sammenlignet med de tidligere svar.

Svarene er vist i tabel 18-22.

Tabel 18: Spørgsmål om til databaser i 2002, 2003, 2004 og 2008 – Har myndigheden oversigt over databaser uden personfølsomme oplysninger

	Ja	Nej	Ved ikke
Kommuner 2002	61	92	67
Kommuner 2004	66	105	68
Kommuner 2008	10	29	30

Amter 2002	2	7	5
Amter 2004	2	6	4
Statslige inst. 2003	23	31	21
Statslige inst. 2004	26	35	23
Ministerier 2008	3	3	3
Styrelser 2008	10	6	7
Statslig andet 2008	21	22	20
Råd 2008	11	20	13

Omkring halvdelen af statslige myndigheder har i dag en oversigt over deres databaser. Men udvikling de seneste fire år har været begrænset.

Tabel 19: Spørgsmål om databaser i 2002, 2003, 2004 og 2008 – Har myndigheden erfaring med at udlevere databaser uden personfølsomme oplysninger?

	Ja	Nej	Ved ikke
Kommuner 2002	11	160	52
Kommuner 2004	12	170	56
Kommuner 2008	10	37	23
Amter 2002	3	4	7
Amter 2004	4	4	4
Statslige inst. 2003	16	46	13
Statslige inst. 2004	20	44	21
Ministerier 2008	3	3	3
Styrelser 2008	11	11	2

Statslig andet 2008	19	36	10
Råd 2008	10	30	5

Kun cirka en tredjedel af myndighederne har erfaringer med at udlevere databaser. Der er størst praksis med at udlevere databaser hos centraladministrationen.

Tabel 20: Spørgsmål om databaser i 2002, 2003, 2004 og 2008 – Har myndigheden erfaring med at udlevere databaser med anonymiserede personoplysninger?

	Ja	Nej	Ved ikke
Kommuner 2002	12	155	56
Kommuner 2004	8	166	65
Kommuner 2008	7	37	21
Amter 2002	1	6	7
Amter 2004	0	6	6
Statslige inst. 2003	10	45	20
Statslige inst. 2004	11	49	25
Ministerier 2008	3	3	3
Styrelser 2008	8	13	3
Statslig andet 2008	12	45	7
Råd 2008	3	37	5

Kun få myndigheder har erfaringer med at udlevere databaser med anonymiserede personoplysninger. Der er størst praksis med at udlevere databaser hos centraladministrationen.

Tidligere har Dicar ikke spurgt om, hvorvidt myndigheden har erfaring med at tage betaling for data eller lægge databaser frit tilgængeligt på nettet. De to spørgsmål er med i denne undersøgelse.

Tabel 21: Spørgsmål om databaser i 2008 – Har myndigheden taget penge for at udlevere databaser?

	Ja	Nej	Ved ikke
Kommuner 2008	3	46	21
Ministerier 2008	0	5	4
Styrelser 2008	5	16	3
Statslig andet 2008	7	50	8
Råd 2008	0	41	4

Kun få myndigheder har erfaringer med at tage betaling for deres data.

Tabel 22: Spørgsmål om databaser i 2008 – Har myndigheden lagt databaser på nettet?

2008	Ja	Nej	Ved ikke
Kommuner	17	38	15
Ministerier	4	4	1
Styrelser	12	10	2
Statslig andet	29	26	9
Råd	10	27	5

Cirka halvdelen af de statslige myndigheder har erfaringer med at lægge data frit på hjemmesiden. Hos kommunerne er det ikke samme andel, men der er alligevel en del, der lægger frit tilgængelige databaser på nettet.

4.1 Konklusion

Undersøgelsen i 2008 viser, at der er sket en jævn stigning i database-åbenhed siden de første undersøgelser. Seks år efter den første undersøgelse er det nogle kommuner og omkring en tredjedel af de statslige institutioner, der har udleveret data til offentligheden. Det viser sig også, at omkring halvdelen af de statslige institutioner har erfaringer med at lægge

databaser frit tilgængeligt på nettet. Her er det kun en fjerdedel af kommunerne, der har den erfaring.

Mange kommuner, amter og statslige institutioner har endnu ikke en samlet oversigt over, hvilke databaser uden personfølsomme oplysninger myndigheden/institutionen råder over.

Data om f.eks. miljø, samt trafik og vejvæsen er data, der burde kunne gives adgang til. De kan give gode journalistiske historier. Derudover kan data med personfølsomme data relativt nemt anonymiseres og gøres til genstand for statistiske analyser. Nogle persondata som oplysninger om modtagere af landbrugsstøtte kan offentliggøres i deres fulde omfang.

En væsentlig årsag til, at der ikke er sket mere på dette område, kan være, at danske journalister sjældent beder om at få databaser. Få besidder den nødvendige viden om, hvordan de skal håndtere data, ligesom det kan være en meget langstrakt proces at få data fra en myndighed. Andre gange mødes journalister med krav om betaling af store beløb for data.

Besvarelserne tyder som før nævnt på, at der er et stort behov for klare regler for adgang for at gøre det lettere for både myndigheder og medier at få data brugt af offentligheden.

5. Postlister

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. I praksis er en postliste således en sagsoversigt, en journalliste, der med moderne teknologi kan gøres søgbar på datoer, emner, tekst, sagsbehandler, afsender, etc.

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

- Modtager/afsender af posten

Postlisten gør det muligt for bl.a. pressen at følge med i forvaltningens sager, og brevvekslinger mellem forskellige parter og myndigheden.

Der er grænser for, hvor meget der må offentliggøres på en postliste. Personfølsomme oplysninger og andre tavshedsbelagte 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. Langt flertallet af breve på postlisterne er der dog ingen problemer med at give aktindsigt i.

Forskningsministeriet har i en rapport fra 1999 beskrevet erfaringerne med postlisteforsøg i en række kommuner. 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."

En rapport fra Danmarks Journalisthøjskole fra samme periode ligger på linje med Forskningsministeriets rapport.

I de følgende år åbnedes derefter en del nye åbne postlister på nettet. I samarbejde med Nordjyllands Amt udarbejdede Dicar og en række medier i 2004 en model for, hvordan postlister kan lægges på nettet, så det både opfylder myndighedens behov for en smidig arbejdsgang, respekterer tavshedspligt og bliver et brugbart redskab for medierne.

På det tidspunkt var især kommunerne i Jylland og på Fyn, samt Nordjyllands og Viborg amt godt i gang med postlister. Videnskabsministeriet og enkelte statslige institutioner havde åbnet for postlister, og en del andre svarede i rundspørge, at de havde planer for at lægge postlister på nettet.

I rapporten om myndighedernes åbenhed fra 2005 konstaterede Dicar:

"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 2004 offentliggør 47

kommuner indgående postlister på hjemmesiden, mens 10 kommuner offentliggør udgående postlister på hjemmesiden. De tilsvarende tal for amterne er henholdsvis 5 for indgående postlister og 4 for udgående postlister.”

Dicar opgjorde også myndighedernes planer om at lægge postlister på nettet. I 2004 havde 45 kommuner, 1 amt, ingen ministerier og 4 statslige institutioner planer om at lægge indgående postlister på nettet.

Og i Dicars konklusion fra 2005 står der:

”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. Tallene fra de seneste to år tyder dog omvendt også på, at udviklingen er ved at gå i stå. De myndigheder, som er mest progressive mht. elektronisk åbenhed, har formodentlig allerede offentliggjort deres postlister, og mange myndigheder afventer desuden nok resultatet af Offentlighedskommissionens arbejde og en eventuel strukturreform, før de indfører postlister.”

I de følgende år (2005 og 2006) fokuserede Dicar på at lægge pres på database-offentlighed. Og med udgangen af 2006 ophørte institutionen med at virke, da bevillingen fra Den Europæiske Socialfond stoppede. Fokus på postlister har således især været gennemført af enkelte medier/journalister, hvor det allerede har været i gang, og det er sket som et led i den enkelte myndigheds egne planer. Der har ikke været centrale initiativer for at opsamle erfaringer.

Samtidig har kommuner og amter været gennem en omfattende strukturreform, hvor fokus kun i begrænset omfang har været på åbenhed. Der har været gennemført et særligt initiativ for at få standarder for et nyt sags og dokumenthåndteringssystem (ESDH), hvor åbenhed ikke indgår som et af elementerne, ligesom Offentlighedskommissionen ikke er færdig med sit arbejde, og der derfor fortsat er uklarhed om fremtidige anbefalinger for postlister.

I rundspørgen forsøgte vi først at afklare, om myndighederne fører en postliste, hvorefter vi spurgte ind til, om den liste offentliggøres på nettet, eller der er planer om offentliggørelse.

Rundspørgen viste:

- Ingen statslige myndigheder har postlister på nettet
- Kun én statslig myndighed har planer om at lægge postlister på nettet.

- Stor interesse for postlister i kommuner

Med den meget ringe interesse og praksis for postlister andre steder end hos kommunerne, er der ikke grund til nærmere at se på svarfordeling hos andre myndigheder end kommuner.

Et spørgsmål kortlægger dog om der er myndigheder, der har lukket for postlister på nettet.

Tabel 23: Oversigt over myndigheder, der har lukket for en postliste.

Myndighed	Har lukket for
Svendborg Kommune	Indgående post
Randers Kommune	Udgående post
Haderslev Kommune	Både ind- og udgående post
Frederiksværk-Hundested Kommune	Indgående post
Jammerbugt Kommune	Indgående post
Naviair	Både ind- og udgående post
Hjemmeværnskommandoen	Både ind- og udgående post
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling	Indgående post

8 myndigheder har lukket for postlister.

Informationschef Allan Boldt, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, forklarer, hvorfor ministeriet har lukket for postlisten:

”Vi har stoppet forsøget med postlister på nettet i forbindelse med omorganisering, overgang til nyt it-system og ny hjemmeside - og afventer offentlighedskommissionens arbejde, inden der tages endelig stilling.”

Der kan også være andre forklaringer på, at nogle myndigheder føler, at postlister er besværlige.

”Gladsaxe Kommune har i mange år lagt alt indgående post på åbne postlister, men har på det seneste fået urimelige hug af Datatilsynet, fordi vi havde 3 fejl i løbet af 2,5 år. I det tidsrum har vi lagt ca 40.000 breve på den åbne postliste. Vi har haft fornemmelsen af, at Datatilsynet vil gøre alt for at tvinge kommunerne til at lukke for åbenheden, samtidig med at IT-og Telestyrelsen arbejder for åbenhed. Vi har gjort det til en dyd med åbenheden, trods de fejl, man risikerer, fordi åbenheden står over alt,” oplyser kommunens kommunikationschef Ulla Baden.

Nogle af de sammenlagte kommuner har haft problemer med at køre forskellige systemer sammen og i en periode lukket for en postliste. Ellers viser besvarelsene, at der ikke er nogen forskel mellem sammenlagte kommuner og de kommuner, der er fortsat uændret efter kommunesammenlægningerne i 2007.

Tabel 24: Oversigt over kommunerne og postlister.

	Fører postliste	På nettet	Plan om postliste på nettet	Plan om fremtidig postliste	Plan om fremtidig postliste på nettet
Nej	31	11	3	13	1
Ja	39	23	9	14	7
Ved ikke	1		3	4	1

Tabellen viser, at 71 kommuner i alt har svaret på postliste-spørgsmålet. Af dem har 39 postlister i dag, heraf har 23 lagt postlister på nettet, 9 har planer om at få deres interne postliste ud på nettet, mens 7 yderligere har planer om at oprette postlister og få dem ud på nettet. I alt 39 svarer således positivt til at få postlister på nettet. De 7 yderligere, der har planer om at oprette postlister og få dem på nettet, er ud af de 14, der har planer om at få en postliste.

Af de 31, der ikke har postlister, er det kun 13, der svarer nej til planer om at få postlister. Og af dem, der har en intern postliste eller planer om en, er det kun 6, der ikke ønsker den ud på nettet. Det vil sige, at der er 19, der svarer negativt til postlister på nettet.

Tabel 25: Svar på spørgsmålet: Det er anført, at myndigheden planlægger offentliggørelser af (indgående og/eller udgående) postlister på hjemmesiden. Foregår disse planer i sammenhæng med en reform af journaliserings- og/eller sagsstyringssystemet (eks. indførelse af et elektronisk (sags- og) dokumenthåndteringssystem (EDH/ESDH))?

	Ikke sammenlagt	Sammenlagt	I alt
Ja	3	15	18
Nej	0	3	3
Ved ikke	0	0	0
I alt	3	18	21

Planer om postlister på nettet foregår i tæt sammenhæng med indførelse af nye ESDH-systemer – både i ikke-sammenlagte og sammenlagte kommuner.

Tabel 26: Svar på spørgsmålet: Er kriterierne, for hvilke oplysninger der henholdsvis må eller ikke må komme med på myndighedens offentligtgjorte postlister, tilgængelige på hjemmesiden?

	Ikke sammenlagt	Sammenlagt	I alt
Ja	5	14	19
Nej	1	3	4
I alt	6	17	23

Kriterier for at lægge postlister på nettet er ikke lagt ud af alle kommunerne. Der er dog ikke nogen forskel i praksis mellem sammenlagte kommuner og kommuner, der ikke er lagt sammen i forbindelse med strukturreformen.

5.1 Konklusion

Al udvikling af postlister på nettet er stoppet i staten, mens der er fuld gang i kommunerne. Det peger på, at der er en meget markant forskel mellem kommuner og centraladministrationen, når det handler om praksis med åbne postlister på nettet.

Forklaringen på, at det er gået i stå med postlister er formentlig disse:

- Myndigheder afventer Offentlighedskommissionen
- Ingen erfaringsopsamling i de seneste fire år
- Strukturreform af kommuner/amter
- Kun lokale initiativer/sager om postlister
- Problemer med at overholde tavshedspligten

Det er også tankevækkende, at afvisningen af postlister kommer fra centraladministrationen, der generelt må ventes at være kommet længst med moderne it-systemer til sags- og dokumenthåndtering. Det peger på, at det ikke er tekniske spørgsmål, der bremser postlisterne.

At postliste-udviklingen er gået så meget i stå peger også på, at der er brug for en central enhed til:

- at samle erfaringer
- hjælpe med praksis
- afklare gråzoner
- stå for afrapportering

6. Dagsordener og beslutningsprotokoller

Offentliggørelsen af dagsordener og referater fra byrådsmøder på hjemmesiden er en forbedring af borgernes og pressens mulighed for at følge med i det kommunalpolitiske system. Det bliver væsentligt lettere at følge med i aktuelle 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. Nedenstående tabel viser, hvor mange kommuner der offentliggør dagsordener og beslutningsprotokoller på hjemmesiden.

Tabel 27: Antal kommuner, der har offentliggjort dagsordener for byråd på hjemmesiden.

Dagsordener	Hele teksten	Kun sagsfortegnelser	Ikke på hjemmeside
2004	140	4	2
2008	69	2	

Allerede i 2004 havde de fleste kommuner lagt hele teksten for dagsordenen (dvs. hele teksten minus tavshedsbelagte oplysninger) på nettet. Kun 2 kommuner havde intet på hjemmesiden, mens 4 kommuner i 2004 kun lagde de sagsfortegnelser på nettet, som kommunen havde pligt til at offentliggøre i henhold til Kommunestyrelsesloven. Og i 2008 har alle lagt dagsordenen på nettet, og kun 2 kommuner nøjes med sagsfortegnelserne, mens 69 har hele teksten.

Tabel 28: Antal kommuner, der har offentliggjort beslutningsprotokoller for byråd på hjemmesiden.

Beslutningsprotokoller	På hjemmeside	Ikke på hjemmeside
2004	144	2
2008	70	0

I dag lægger alle kommuner deres beslutningsprotokoller på hjemmesiden.

Da ikke alle kommuner har besvaret dette spørgsmål, er det svært at konkludere med 100 procents sikkerhed. Men det er sikkert, at alle 70 kommuner, der har besvaret dette spørgsmål siger ja til, at de lægger beslutningsprotokoller på nettet.

Til gengæld viser det sig, at der stadig er mange kommuner, der ikke vedlægger bilag til dagsordener og beslutningsprotokoller.

Tabel 29: Bilag til dagsordenspunkter for byråd.

Bilag	På hjemmeside	Ikke på hjemmeside	Pct. på hjemmeside
2003	72	199	27
2004	41	104	28
2008	42	27	61

I 2008 er det en væsentlig større andel af kommunerne, der på nettet lægger bilag til dagsordenspunkter, når de ikke indeholder fortrolige oplysninger?

Mens det i 2003 og 2004 er knap en tredjedel, er det vokset til noget over halvdelen i 2008 (61 procent).

Alle kommuner, der ikke offentliggør bilag til dagsordenspunkter i dag, er blevet spurgt om deres planer. 102 kommuner har besvaret dette spørgsmål i 2004, i 2008 er det 27 kommuner.

Tabel 30: Planer om notater til dagsordenspunkter for byråd

Notater	Planer om ud på hjemmeside	Ikke planer om ud på hjemmeside	Pct. planer om ud på hjemmeside
2004	19	83	19
2008	14	13	52

I 2004 var det forholdsvis få kommuner, der ikke allerede lagde notater til dagsordenspunkter ud på nettet, der havde planer om at lægge dem ud inden for den nærmeste fremtid, når de ikke indeholdt fortrolige oplysninger? I 2008 er det over halvdelen af de kommuner, der ikke allerede lægger notater ud, der har planer om snart at gøre det.

Kommunerne blev desuden spurgt om, hvilke begrænsende faktorer der har været for at offentliggøre bilag eller andet til dagsordenspunkter og referater. Det viser sig, at der er en god blanding af juridiske, politiske, økonomiske, tekniske og andre faktorer, der har gjort sig gældende.

Inden for det juridiske peger respondenterne på personalesager og forhold omkring fortrolige/personhenførbare oplysninger samt om åbne/lukkede sager. Inden for tekniske forhold får KMD kritik for sine systemer.

"KMD's systemer, fx DocsOpen (dokumenthåndtering), er en afgørende hindring for, at Kolding Kommune lægger bilag til dagsordener ud på vores hjemmeside. Skulle bilagene lægges ud, skulle vi copy-paste indhold af dokumenter, og det har Direktionen fravalgt at gøre. Sagen blev bragt op på et direktionmøde i juni 2007, og beslutningen blev, at vi afventer indkøb af nyt dokumenthåndteringssystem. KMD's betydning for åbenheden i danske kommuner er betydelig," påpeger kommunens kommunikationschef Lis Hornø.

6.1 Konklusion

Undersøgelsen tyder på, at kommuner er kommet ganske langt med at bruge hjemmesiden til at formidle dagsordener, referater og notater.

Undersøgelsen indeholder ikke spørgsmål om, hvorvidt der i dagsordener er angivet dækkende overskrifter for såvel de åbne som de lukkede punkter. Det ville være et relevant emne at tage fat i på et senere tidspunkt. Omkring beslutningsprotokoller er der heller ikke skelnet mellem, hvorvidt der er tale om beslutningsprotokoller, som det som minimum kræves i lovgivningen, eller

der er tale om mere udførlige referater. Denne skelnen vil det også være relevant at tage hensyn til i en eventuel senere undersøgelse.

Når så mange kommuner allerede har lagt dagsordener og beslutningsprotokoller for byrådsmøder 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 mv. Her kan man med fordel indføre generelle retningslinjer, så der sikres en mere ensartet forvaltningspraksis på tværs af kommunerne.

7. 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, lokal- og regionalplaner for de kommunale myndigheder, e-mailadresser og telefonnumre.

7.1 Budgetter og regnskaber

Offentliggørelsen af budgetter letter 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 23 viser status over offentliggørelsen af udkast til budgetter og vedtagne budgetter.

Tabel 31: Offentliggørelse af budgetter på hjemmesiden.

Budgetter	Både udkast og vedtagne	Kun vedtagne	Kun udkast	Intet lagt ud	I alt
Kommuner 2002	72	102	2	52	228
Kommuner 2003	74	143	2	52	271
Kommuner 2004	78	147	1	45	271
Kommuner 2008	42	26	1	2	71
Statslige institutioner 2003	4	19	1	101	125
Statslige institutioner 2004	5	19	2	95	121

Ministerier 2008	0	2	0	8	10
Styrelser 2008	0	3	0	22	25
Statslig andet 2008	1	14	1	49	65

Der er sket en pæn vækst i perioden af kommuner, der lægger både budgetudkast og vedtagne budgetter på hjemmesiden, mens udviklingen i statslige institutioner har været meget begrænset.

Vi har også spurgt til offentliggørelse af regnskaber.

Tabel 32: Offentliggørelse af regnskaber på hjemmesiden.

Regnskab	Regnskab og de enkelte bilag	Regnskab på under-konti	Regnskab på hoved-konti	Nej	Ube-svaret
Kommuner 2003	10	42	132	84	3
Kommuner 2004	10	47	142	71	1
Kommuner 2008	8	22	22	17	
Ministerier 2003	0	2	3	13	0
Ministerier 2004	0	1	4	13	0
Ministerier 2008	0	3	1	6	0
Øvrige statslige institutioner 2003	3	9	47	45	3
Øvrige statslige institutioner 2004	2	10	49	42	3
Styrelser 2008	0	3	13	8	
Statslig andet 2008	1	12	31	21	

I 2008 er det stadig kun nogle få myndigheder, der offentliggør de enkelte regnskabsbilag på hjemmesiden med søgemulighed (på for eksempel konto og leverandør).

De statslige institutioner derimod har ikke nær samme opmærksomhed på anvendelsen af hjemmesiden til offentlig information om budgetter og regnskaber, om end der også spores en smule fremgang for disse i forhold til sidste års resultater.

Tabel 33: Oversigt over myndigheder, der offentliggør regnskabsbilag på hjemmesiden.

Regnskabsbilag
Norddjurs Kommune
Brønderslev Kommune
Gribskov Kommune
Fredericia Kommune
Læsø Kommune
Allerød Kommune
Lolland Kommune
Stevns Kommune
Region Hovedstaden

Disse otte kommuner og ene region lægger regnskabsbilag på hjemmesiden.

Myndighederne er også blevet spurgt om deres planer på området. Ét ministerium har planer om at offentliggøre regnskaber på hovedkonto. Tre styrelser vil offentliggøre budgetter på hovedkonti, og otte vil offentliggøre regnskab på hovedkonti og én på underkonti. Blandt mindre statslige institutioner er åbenheden større, således vil 13 udvide adgangen til budgetter, mens 15 vil udvide adgangen til regnskabet, heraf vil én, Lønmodtagernes Garantifond, give adgang til de enkelte bilag med søgemulighed.

For kommunernes vedkommende er der 6, der planlægger at øge åbenheden til også at gælde bilag med søgemulighed, 17 vil øge med adgang til det samlede regnskab og underkonti, mens 12 vil give adgang til hovedkonti.

7.2 Offentliggørelse af planer

Vi har spurgt til kommunernes offentliggørelse af planer på hjemmesiden.

Tabel 34: Offentliggørelse på hjemmesiden af kommunernes lokalplaner og andre planer

Offentliggørelse af planer	Alle	Nogle	Ingen
2002	88	114	73
2003	141	92	38
2004	166	87	18
2008	65	6	0

I 2008 er der en meget høj grad af anvendelse af hjemmesiden hos kommuner til at offentliggøre alle planer. Kun seks kommuner lægger ikke alle planer ud, mens der er ingen af respondenterne, der slet ikke offentliggør planer på hjemmesiden. På dette punkt er kommunerne nået langt med den elektroniske åbenhed.

7.3 Klagerådet for Hjemmehjælp

Klagerådet for Hjemmehjælp kan betragtes som noget, der er typisk og repræsentativt for kommunerne på klageområdet. Vi stiller derfor et par spørgsmål om Klagerådet for Hjemmehjælp.

Tabel 35: Svar på spørgsmål til kommunerne - Findes der på kommunens hjemmeside information om klagerådets opgaver?

Information om klageråd	Svar	Procent
Ja	51	74%
Nej	13	19%
Ved ikke	5	7%
I alt	69	100%

Der er en meget høj andel af kommunerne, der på hjemmesiden oplyser om Klagerådet for Hjemmehjælp.

Tabel 36: Svar på spørgsmål til kommunerne - Findes der på kommunens hjemmeside en vejledning i, hvordan man bærer sig ad, hvis man ønsker at klage til Klagerådet for Hjemmehjælp?

Vejledning om klageråd	Svar	Procent
Ja	43	61%
Nej	21	30%
Ved ikke	6	9%
I alt	70	100%

Lidt færre af kommunerne har udbygget oplysningerne om Klagerådet for Hjemmehjælp med en vejledning i, hvordan man klager. Det er dog en høj andel – 61 procent – der har denne vejledning.

En stor andel af kommunerne oplyser på deres hjemmeside om Klagerådet for Hjemmehjælp. Der kan dog også være en god forklaring på ikke at oplyse om klagerådet særskilt. Flere kommuner har opbygget en borgerrådgivning, der bl.a. skal modtage og videreformidle alle typer af klager.

Kommunikationschef Stig Nielsen, Faxe kommune, oplyser således:

” Vi har siden Faxe Kommunes start i 2007 haft en Borgerrådgiver, som alle borgere kan henvende sig til, hvis de vil klage over kommunen og kommunale afgørelser. Det kan også være klager over andre myndigheder, som borgerne kommer med. Vi har på denne måde en indgang til hjælp, som godt 380 personer har brugt i 2007. Af disse har ca. 80 været over kommunens sagsbehandling, og de har alle fået svar efterfølgende, og sagerne er enten afgjort eller kører stadig.”

I en efterfølgende undersøgelse vil det være relevant særskilt at se på erfaringerne med den anvendelse af Borgerrådgivning.

7.4 Emailadresser og telefonnumre

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

Tabel 37: Offentliggørelse på hjemmesiden af e-mailadresser på afdelinger.

E-mailadresser	Alle afdelinger	Nogle afdelinger	Ingen afdelinger
Kommuner 2002	162	48	64
Kommuner 2003	178	51	41
Kommuner 2004	191	45	35
Kommuner 2008	42	12	11
Statslige institutioner 2003	77	20	28
Statslige institutioner 2004	75	18	28
Ministerier 2008	6	1	2
Styrelser 2008	16	5	4
Statslig andet	42	12	11

Offentliggørelse af email-adresser på afdelinger er en enkel måde for omverdenen at finde og komme i kontakt med de rette fra starten. Alligevel er der forbavsende mange kommuner og statslige myndigheder, der i den nye undersøgelse i 2008 kun offentliggør email-adresser på udvalgte afdelinger eller slet ikke har dem på hjemmesiden.

Tabel 38: Offentliggørelse på hjemmesiden af e-mailadresser på medarbejdere.

E-mailadresser på medarbejdere	Alle sagsbehandlere og ledere	Kun ledere	Udvalgte medarbejdere	Ingen
Kommuner 2002	87	39	46	103
Kommuner 2003	90	41	45	95

Kommuner 2004	100	42	47	82
Kommuner 2008	43	2	12	8
Statslige institutioner 2003	64	10	17	34
Statslige institutioner 2004	62	8	20	31
Ministerier 2008	5	0	2	3
Styrelser 2008	15	1	6	3
Statslig andet	43	2	12	8

Offentliggørelse af email-adresser på de enkelte medarbejdere er en hurtigere og mere direkte måde for omverdenen at komme i kontakt med den rette fra starten i forhold til kun at have afdelingens email-adresse. Der er sket en bevægelse både hos kommuner og statslige myndigheder i retning af, at flere vælger at lægge alle email-adresser på hjemmesiden, viser den nye undersøgelse fra 2008.

Tabel 39: Offentliggørelse på hjemmesiden af telefonnumre på afdelinger.

Telefonnumre	Alle afdelinger	Nogle afdelinger	Ingen afdelinger
Kommuner 2002	117	52	105
Kommuner 2003	120	69	80
Kommuner 2004	125	73	73
Kommuner 2008	41	12	12
Statslige institutioner 2003	72	21	32
Statslige institutioner 2004	70	20	30
Ministerier 2008	5	2	3
Styrelser 2008	16	4	5

Offentliggørelse af telefonnumre til afdelinger er en anden enkel måde for omverdenen at finde og komme i kontakt med de rette fra starten. Alligevel er der forbavsende mange kommuner og statslige myndigheder, der i den nye undersøgelse i 2008 kun offentliggør telefonnumre på udvalgte afdelinger eller slet ikke har dem på hjemmesiden.

Tabel 40: Offentliggørelse på hjemmesiden af telefonnumre til medarbejdere.

Telefonnumre på medarbejdere	Alle sagsbehandlere og ledere	Kun ledere	Udvalgte medarbejdere	Ingen
Kommuner 2002	75	25	71	103
Kommuner 2003	84	27	51	107
Kommuner 2004	92	32	53	93
Kommuner 2008	40	3	15	6
Statslige institutioner 2003	57	11	15	42
Statslige institutioner 2004	56	8	22	34
Ministerier 2008	6	0	2	2
Styrelser 2008	15	2	7	1
Statslig andet	40	3	15	6

Offentliggørelse af direkte telefonnumre på de enkelte medarbejdere er en anden hurtig og mere direkte måde for omverdenen at komme i kontakt med den rette fra starten i forhold til kun at have afdelingens telefonnummer. Der er sket en bevægelse både hos kommuner og statslige myndigheder i retning af, at flere vælger at lægge alle telefonnumre på hjemmesiden, viser den nye undersøgelse fra 2008. For at gøre svarene mere dækkende er spørgsmålet ændret en anelse i 2008. Nu lyder det: Har myndigheden offentliggjort direkte telefonnumre til kommunikationsrelevante medarbejdere og ledere/mellemledere i forvaltningen på hjemmesiden? Det kan være en del af forklaringen på, at flere svarer, at de gør det på alle medarbejdere.

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 og statslige myndigheder offentliggør af e-mailadresser og telefonnumre. Og der er sket en ændring i retning af mere åbenhed omkring email-adresser og telefonnumre fra 2004 til 2008. Det gælder både kommuner og statslige myndigheder.

7.5 Konklusion

Samlet viser dette kapitel, at især kommuner er kommet langt med at anvende hjemmesiden aktivt i deres formidling til borgerne og offentligheden. Der er sket en del på de fire år siden forrige undersøgelse. Det er kun et mindretal af kommunerne, som endnu ikke er nået særlig langt med den elektroniske åbenhed på hjemmesiden. Alle tabeller bekræfter denne tolkning, da kommunerne i alle tilfælde er gået frem. Dog gælder det ikke regnskabsbilag, der stadig er et langt skridt i åbenhed. Kun ganske få lægger en direkte søgeadgang til regnskabsbilag på hjemmesiden.

Med hensyn til de statslige myndigheder er de væsentligt mindre åbne på det elektroniske område. Således er det kun en lille del af de statslige institutioner, der offentliggør budgetter og regnskaber på hjemmesiden. Dog synes de statslige myndigheder 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 udarbejde generelle retningslinjer og minimumskrav for den elektroniske offentliggørelse af budgetter og regnskabsbilag, lokalplaner, e-mailadresser og telefonnumre. Generelle retningslinjer ville sikre, at nogle kommuner, regioner og statslige myndigheder ikke kommer væsentligt bagud i forhold til andre i forbindelse med udnyttelsen af de nye digitale muligheder for åbenhed.

8. IT-handlingsplaner

Et andet udtryk for kommunernes, amternes og de statslige institutioners fokus på den elektroniske åbenhed er, om myndigheden har udarbejdet en IT-handlingsplan eller digital forvaltningsstrategi, og om disse planer i så fald indeholder overvejelser om åbenhed.

Tidligere undersøgelser spurgte udelukkende til IT-handlingsplaner og ikke til en digital forvaltningsstrategi. Derfor kan undersøgelserne ikke sammenlignes fuldstændigt..

Tabel 41: Kommuner og statslige myndigheder med IT-handlingsplan i 2008.

IT-Handlingsplan	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Kommuner	54	12	4	70
Ministerier	9	0	1	10
Styrelser	19	3	2	24
Statslig andet	42	15	8	65

Langt hovedparten af alle myndigheder har udarbejdet en IT-handlingsplan. Det er dog overraskende, at der alligevel er en relativ høj andel, der ikke har.

Tabel 42: Kommuner og statslige myndigheder med IT-handlingsplan i 2004 og 2008.

IT-Handlingsplan	2004	2008
Kommuner	87%	77%
Statslige myndigheder	88%	71%

Andelen af myndigheder med en IT-handlingsplan er blevet mindre fra 2004 til 2008. I 2004 svarede 207 ud af 238, at de havde en IT-handlingsplan. I alt var der 275 kommuner dengang, og de øvrige kommuner (275 – 238) besvarede ikke spørgsmålet. For statslige institutioner svarede 77 ud af 88 besvarelser ja til, at de havde en IT-handlingsplan i 2004. I 2008 er det tilsvarende samlede tal for de statslige myndigheder 70 ud af 99. Der er altså tale om, at andelen med IT-handlingsplaner falder fra 2004 til 2008 – både i kommuner og i statslige myndigheder.

Tabel 43: Kommuner og statslige myndigheder med digital forvaltningsstrategi

i 2008.

Digital forvaltningsstrategi	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Kommuner	31	25	10	66
Ministerier	9	0	1	10
Styrelser	13	6	3	22
Statslig andet	19	32	13	64

En forbausende lille andel af både kommuner og statslige styrelser og andre statslige institutioner har ikke udarbejdet en digital forvaltningsstrategi. Ministerier har til gengæld stort set alle udarbejdet en sådan strategi i 2008. I alt viser antallet af svar på spørgsmålet.

Tabel 44: Indgår åbenhed i IT-planer og strategier i 2008.

Indgår åbenhed	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Kommuner	38	8	17	63
Ministerier	7	1	2	10
Styrelser	11	5	6	22
Statslig andet	22	13	21	56

For de myndigheder, der har enten en digital forvaltningsstrategi eller en IT-handlingsplan eller begge dele, blev der spurgt om, hvorvidt åbenhed indgik i disse planer. Det er tilfældet for langt de fleste, men der er alligevel en relativ høj andel, som overraskende svarer nej til, at åbenhed indgår. I alt viser antallet af svar på spørgsmålet.

Tabel 45: Åbenhed som en del af IT-planer hos kommuner og statslige myndigheder i 2004 og 2008.

Åbenhed	2004	2008
Kommuner	50%	54%
Statslige myndigheder	53%	40%

Andel er angivet i procent.

Selv om der i 2008-undersøgelsen åbnes for, at åbenhed ikke blot behøver være en del af en IT-handlingsplan, men at det også tæller med, hvis åbenheden indgår i den digitale forvaltningsstrategi, så er det meget få myndigheder, der har åbenhed på dagsordenen. Det er direkte faldet hos de statslige myndigheder, mens det er steget en anelse i kommunerne. I 2004 svarede 120 kommuner ud af 238, at de havde åbenhed med i planerne. I 2008 er det 38 af de 70 kommuner, der har åbenhed med i planerne. For de statslige myndigheder svarede 47 ud af 88 i 2004, at åbenhed indgik i IT-handlingsplan. I 2008 er det kun 40 ud af 99, der har åbenhed med i planerne.

8.1 Konklusion

Undersøgelsen viser, at der er færre myndigheder i 2008, der har udarbejdet en IT-handlingsplan, og at der er relativt mange myndigheder, der ikke har udarbejdet en digital forvaltningsstrategi. Undersøgelsen viser ligeledes, at kun under halvdelen af myndighederne har åbenhed som et element i en IT-Handlingsplan eller digital forvaltningsstrategi. Generelt indgår åbenhed hyppigst hos ministerier og kommuner, mens åbenheden ikke er integreret i den slags strategier hos andre statslige myndigheder.

Det understøtter undersøgelsens øvrige tegn på, at kommunernes opmærksomhed på elektronisk åbenhed er stigende, mens centralforvaltningen står stille.

Netop på dette område er der grund til at være usikker på udviklingen fremover.

9. Samlet konklusion

Undersøgelsen viser, at kommunerne på en lang række områder er kommet langt med åbenhed, og at der de seneste fire år har været en fremgang inden for det meste hos kommunerne, mens det modsatte billede stort set tegner sig over hele linjen hos de statslige myndigheder. Her er det generelt tilbagegang eller stagnation i åbenhed som hovedtendens for centralforvaltningen.

Journalisering er ved at være på plads hos de fleste myndigheder. Det er meget udbredt hos alle typer af myndigheder, at indscanne dokumenter og journalisere e-mail. Der er dog meget forskellige retningslinjer og praksis. Det må derfor ventes, at der går nogle år, før der kommer en mere ensartet og fast praksis. Der er således behov for at indføre retningslinjer for journalisering.

Der er sket en jævn stigning i database-åbenhed i de seneste seks år. I dag er dog kun nogle enkelte kommuner og omkring en tredjedel af de statslige myndigheder, der har udleveret data til offentligheden. Omkring halvdelen af de statslige myndigheder har erfaringer med at lægge databaser frit tilgængeligt på nettet. Her er det kun en fjerdedel af kommunerne, der har den erfaring.

Mange kommuner og statslige myndigheder har endnu ikke en samlet oversigt over deres databaser uden personfølsomme oplysninger.

Besvarelserne tyder på, at der er et stort behov for klare regler for adgang for at gøre det lettere for både myndigheder og medier at få data brugt af offentligheden.

Al udvikling af postlister på nettet er stoppet i staten, mens der er fuld gang i kommunerne. Det peger på, at der er en meget markant forskel mellem kommuner og centraladministrationen, når det handler om praksis med åbne postlister på nettet.

Forklaringen på, at det er gået i stå med postlister er formentlig disse:

Myndigheder afventer Offentlighedskommissionen

Ingen erfaringsopsamling i de seneste fire år

Strukturreform af kommuner/amter

Kun lokale initiativer/sager om postlister

Problemer med at overholde tavshedspligten

Undersøgelsen viser, at 39 ud af 71 kommuner svarer positivt til at få postlister på nettet, mens 19 svarer negativt. Af de 39 har 23 i dag postlister på nettet, mens de 16 har planer om at få postlister på nettet.

Undersøgelsen viser også, at en række myndigheder udarbejder postlister, men ikke lægger dem på nettet. Offentligheden kan bede om postlister, når de er udarbejdet. En liste over disse myndigheder er med som bilag.

Det er også tankevækkende, at afvisningen af postlister kommer fra centraladministrationen, der generelt må ventes at være kommet længst med moderne it-systemer til sags- og dokumenthåndtering. Det peger på, at det ikke er tekniske spørgsmål, der bremser postlisterne.

At postliste-udviklingen er gået så meget i stå peger også på, at der er brug for en central enhed til at samle erfaringer, hjælpe med praksis, afklare gråzoner og stå for afrapportering.

I dag lægger næsten alle kommuner dagsordener og referater for byrådsmøder på nettet. I 2008 har alle lagt dagsordenen på nettet og kun 2 kommuner nøjes med sagsfortegnelserne, mens 69 har hele teksten. 70 kommuner lægger deres beslutningsprotokoller på hjemmesiden. Ingen har svaret, at de ikke gør. Og i 2008 er det en væsentlig større andel af kommunerne, der på nettet lægger bilag til dagsordenspunkter, når de ikke indeholder fortrolige oplysninger? Mens det i 2003 og 2004 kun var knap en tredjedel er det vokset til noget over halvdelen i 2008 (61 procent).

Undersøgelsen tyder således på, at kommuner er kommet ganske langt med at bruge hjemmesiden til at formidle dagsordener, referater og notater.

Når så mange kommuner allerede har lagt dagsordener og beslutningsprotokoller for byrådsmøder 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 mv. Her kan man med fordel indføre generelle retningslinjer, så der sikres en mere ensartet forvaltningspraksis på tværs af kommunerne.

Der er i de seneste fire år sket en pæn vækst af kommuner, der lægger både budgetudkast og vedtagne budgetter på hjemmesiden, mens udviklingen i statslige institutioner har været meget begrænset. Således er det 69 af kommunerne, der lægger budget ud og kun 2, der ikke gør det, mens stort set ingen statslige institutioner lægger budgetter ud.

For regnskabet gælder samme billede. Her er det 52 kommuner ud af 69, der lægger regnskabet ud, 8 endda med bilag. For statslige myndigheder er det 64 ud 99, der lægger regnskabsoplysninger ud. Dog er det meget begrænset, hvad ministerier lægger ud.

I 2008 er der også en meget høj grad af anvendelse af hjemmesiden hos kommuner til at offentliggøre alle planer. Kun seks kommuner lægger ikke alle planer ud, mens der er ingen af kommunerne, der slet ikke offentliggør planer på hjemmesiden. På dette punkt er kommunerne nået langt med den elektroniske åbenhed.

De forskellige myndigheder har valgt vidt forskellige strategier i forhold til offentliggørelse af e-mailadresser og telefonnumre. Der er en del variation i, hvad kommuner og statslige myndigheder offentliggør af e-mailadresser og telefonnumre. Og der er sket en ændring i retning af mere åbenhed omkring e-mail-adresser og telefonnumre fra 2004 til 2008. Det gælder både kommuner og statslige myndigheder.

Undersøgelsen viser, at der er en direkte tilbagegang med åbenheden som et element i IT-planer og strategier. Der er færre myndigheder i 2008, der har udarbejdet en IT-handlingsplan, og der er relativt mange myndigheder, der ikke har udarbejdet en digital forvaltningsstrategi. Undersøgelsen viser ligeledes, at under halvdelen af myndighederne har åbenhed som et element i en IT-Handlingsplan eller digital forvaltningsstrategi. Generelt indgår åbenhed hyppigst hos ministerier og kommuner, mens åbenheden ikke er integreret i den slags strategier hos andre statslige myndigheder.

Det understøtter undersøgelsens øvrige tegn på, at kommunernes opmærksomhed på elektronisk åbenhed er stigende, mens centralforvaltningen står stille.

Samlet set peger denne undersøgelse på, at der er sket og sker meget i kommuner inden for elektronisk åbenhed de seneste år, mens det på en række områder går mod mere lukkethed i den statslige sektor, hvor der er andre med en begrænset fremgang.

Undersøgelsen peger på, at der på en række områder er behov for retningslinjer for at sikre en ensartet minimumstandard for den elektroniske åbenhed.

Bilag 1. Litteratur

UPDATEs netværk for elektronisk aktindsigt har på sin hjemmeside samlet link til tidligere rapporter inden for området. De findes på hjemmesiden:

www.update.dk/e-aktindsigt.

Netværket henviser til disse rapporter:

- ❖ [Åbenhed i de sammenlagte kommuner](#)
- ❖ [IT og aktindsigt](#)
- ❖ [Elektronisk åbenhed hos råd og nævn](#)
- ❖ [Elektronisk åbenhed i nordjyske kommuner](#)
- ❖ [Postlister i Nordjylland](#)
- ❖ [Udvalgsdagsordener](#)
- ❖ [Danske amters og kommuners elektroniske åbenhed](#)
- ❖ [Elektronisk åbenhed hos danske kommuner - amter og statslige institutioner](#)
- ❖ [Mangelfuld åbenhed ved sagsbehandling af Forårspakken](#)

Danmarks Journalisthøjskole (2000).

Postlister på Internettet ved Knud Aage Frøbert, Kim Minke og Nils Mulvad:

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

Forskningsministeriet (1999). ”Åbne postlister på Internettet - erfaringer og praktiske anvisninger”:

<http://videnskabsministeriet.dk/site/forside/publikationer/1999/aabne-postlister-paa-internettet--erfaringer-og-praktisk>

Bilag 2. Myndigheder med postlister, der ikke er på nettet

Oversigt over myndigheder med postliste, som ikke bliver lagt på nettet.

Type	Institution		Har også lukket for udgående postliste
Kommune	Glostrup Kommune		
Kommune	Ishøj Kommune		
Kommune	Furesø Kommune		
Kommune	Randers Kommune		
Kommune	Skive Kommune		
Kommune	Fredensborg Kommune		
Kommune	Kerteminde Kommune		
Kommune	Holbæk Kommune		
Kommune	Syddjurs Kommune	x	
Kommune	Gribskov Kommune	x	
Kommune	Lolland Kommune	x	
Ministerium	Undervisningsministeriet	x	
Ministerium	Kirkeministeriet	x	
Styrelse	Universitets- og Bygningsstyrelsen		
Styrelse	Arbejdsmarkedsstyrelsen		
Styrelse	Plantedirektoratet	x	
Styrelse	Forbrugerstyrelsen	x	
Styrelse	Kystdirektoratet	x	
Styrelse	Skov- og Naturstyrelsen	x	
Styrelse	Kort & Matrikelstyrelsen	x	
Styrelse	Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte	x	
Råd/nævn	Lodsrådet		
Råd/nævn	Folkekirkens mellemkirkelige Råd		
Råd/nævn	Arbejds miljørådet for Luftfart	x	
Råd/nævn	Regnskabsrådet	x	
Råd/nævn	Arbejdsmarkedets Ankenævn	x	
Råd/nævn	Rådet for Teknologi og Innovation	x	
Råd/nævn	Ligestillingsnævnet	x	
Råd/nævn	Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet - DUKH	x	
Råd/nævn	Rådet for Socialt Udsatte	x	
Råd/nævn	Medicintilskudsnævnet	x	
			Har en åben liste over udgående post
Råd/nævn	Medierådet for Børn og Unge		
Råd/nævn	Kunstrådet	x	
Råd/nævn	Dansk Sprognævn	x	
Råd/nævn	Ophavsretslicensnævnet	x	

Råd/nævn	Flygtningenævnet	x
Aktieselskab	Sund & Bælt Holding A/S	x
Statslig andet	Roskilde Universitetscenter	
Statslig andet	TEAM DANMARK	
Statslig andet	Lokale- og Anlægsfonden	
Statslig andet	Danmarks Blindbibliotek	
Statslig andet	SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd	
Statslig andet	Center for Ligebehandling af Handicappede	
Statslig andet	Center for frivilligt socialt arbejde	
Statslig andet	Døvefilm Video	
Statslig andet	SKAT	
Statslig andet	Dansk Dekommissionering	
Statslig andet	Danmarks Vej- og Bromuseum	
Statslig andet	Center for Tegnsprog og Tegnstøttet Kommunikation	
Statslig andet	Syddansk Universitet	x
Statslig andet	Tøjhusmuseet	x
Statslig andet	Danmarks Meteorologiske Institut	x
Statslig andet	Patientforsikringen	x
Statslig andet	Arkitektskolen Aarhus	x
Statslig andet	Statens Museum for Kunst	x
Statslig andet	Byggeskadefonden	x
Statslig andet	Center for Selvmordsforskning	x
Statslig andet	Finanstilsynet	x
Statslig andet	Danmarks Grundforskningsfond	x
Statslig andet	Statens Luftfartsvæsen	x
Statslig andet	Forsvarets Bygnings- og Etablissementstjeneste	x
Statslig andet	Forsvarets Efterretningstjeneste	x

Bilag 3. Myndigheder med postlister på nettet

Viborg Kommune
Aalborg Kommune
Varde Kommune
Struer Kommune
Skanderborg Kommune
Nyborg Kommune
Nordfyns Kommune
Brønderslev Kommune
Silkeborg Kommune
Favrskov Kommune
Esbjerg Kommune
Assens Kommune
Faaborg-Midtfyn Kommune
Region Nordjylland
Fredericia Kommune
Samsø Kommune
Læsø Kommune
Lyngby-Taarbæk Kommune
Gladsaxe Kommune
Høje-Taastrup Kommune
Kolding Kommune
Holstebro Kommune
Kalundborg Kommune
Ikast-Brande Kommune