



Rapport omkring danske amters og kommuners elektroniske åbenhed

Af Kristian Ørnsholt, DICAR

Rapport omkring danske amters og kommuners elektroniske åbenhed.....	1
1. Indledning	2
1.1 Baggrund for undersøgelsen	2
1.2 Rapportens opbygning	3
2. Metode	3
3. Postlister.....	5
3.1 Hvad er en postliste?	5
3.2 Hvilke erfaringer har man med åbne postlister på internettet?	6
3.3 Amter og kommuner med åbne postlister på deres hjemmeside	7
3.4 Planer vedrørende offentliggørelser af åbne postlister på hjemmesiden	8
3.5 Amter og kommuner med postlister der ikke offentliggøres på hjemmesiden.....	10
3.6 Opsummering.....	11
4 Dagsordener og referater.....	12
5 Andre anvendelser af de kommunale hjemmesider	14
6 IT-handlingsplan	17
7 Databaser.....	17
8 Konklusion	20
Litteratur:	23
Bilag 1	24
Bilag 2	25



1. Indledning

1.1 Baggrund for undersøgelsen

Åbenhed i forvaltningen og de nye elektroniske muligheder bør gå hånd i hånd i et demokratisk samfund. Etableringen af hjemmesider hos alle danske amter og kommuner giver helt nye muligheder for hurtig og billig offentlig formidling. Ligeledes giver udbredelsen af 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. For tre år siden gennemførte det daværende Forskningsministerium en undersøgelse af postlister, mens en gruppe på Danmarks Journalisthøjskole bestående af Knud Aage Frøbert, Kim Minke og Nils Mulvad undersøgte journalisters brug af postlister (Forskningsministeriet, 1999; Danmarks Journalisthøjskole, 2000). Siden er der ikke foretaget landsdækkende undersøgelser hos amter og kommuner over status for åbenhed.

Med denne undersøgelse vil vi råde bod på dette. For medierne er det nødvendigt med et overblik over myndighedernes åbenhedsinitiativer. Samtidig er undersøgelsen også et led i de projekter, Dansk Institut for Computerstøttet Journalistik (DICAR) er involveret i, som er støttet af Det Digitale Nordjylland og Den Europæiske Socialfond. Undersøgelsen er aktualiseret af, at Offentlighedskommissionen blev nedsat i foråret 2002 og som et af sine punkter skal foreslå nye regler for elektronisk åbenhed. Helt generelt er det vigtigt at følge udviklingen på dette område.

Undersøgelsen er udfærdiget af DICAR og kredser om de områder, som efter journalisters mening er de vigtigste inden for elektronisk åbenhed. Disse er bl.a. postlister, referater, dagsordener, databaser, medarbejderkontakt, lokalplaner, samt budgetter og regnskaber. Undersøgelsen viser, at danske amter og kommuner efterhånden har fået større fokus på den elektroniske åbenhed. Antallet af amter og kommuner med åbne postlister på hjemmesiden har således været jævnt stigende gennem de sidste 3-4 år og offentliggørelsen af dagsordener, referater, budgetter m.v. er ved at være meget udbredt. I takt med udbredelsen af og opmærksomheden på den elektroniske åbenhed stiger behovet imidlertid for mere klare retningslinjer og lovgivning. Ellers risikeres store forskelle i forskellige amters og kommuners elektroniske åbenhed. Undersøgelsen viser samtidig, at



der endnu kun er få erfaringer i amterne og kommunerne med at give journalister adgang til databaser. Hvis anbefalingerne fra Udvalget om Digital Forvaltning (Finansministeriet, maj 2001) blev fulgt op, ville der imidlertid være mulighed for at lette offentlighedens adgang til de store mængder af samfundsrelevante informationer, der ligger gemt i de offentlige databaser.

1.2 Rapportens opbygning

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 amter og kommuners postlister og fremtidige planer herom. I kapitel 4 vises undersøgelsens resultater om, hvor mange amter og kommuner der offentliggør dagsordener og referater for amts-/byråd og faste udvalg. Kapitel 5 er et lidt bredere kapitel, som viser status for offentliggørelsen af både budgetter, region-/lokalplaner samt e-mailadresser og telefonnumre på afdelinger og medarbejdere hos myndigheden. Dette kapitel viser dermed lidt om amternes og kommunernes generelle fokus på anvendelse af hjemmesiden til formidling og åbenhed. I forlængelse heraf undersøges det i kapitel 6, hvor mange amter og kommuner der har udarbejdet IT-handlingsplaner, og hvor mange af disse der indeholder overvejelser om åbenhed. Endelig gives i kapitel 7 en vurdering af amters og kommuners 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. Den er gennemført ved at udsende en e-mail med link til besvarelse af spørgeskemaet til alle landets amter og kommuner. E-mailen blev adresseret til myndighedens IT-ansvarlige. Da forskellige amter og kommuner har organiseret sig forskelligt, er der ingen garanti for, at det alle steder er den IT-ansvarlige, der er bedst i stand til at besvare alle spørgsmål. Vedkommende kan derfor formodes i visse tilfælde at have haft behov for at rådføre sig hos andre for at kunne besvare spørgsmålet. Dette giver selvfølgelig en vis risiko for, at



nogle har valgt at svare, så godt de nu kunne, hvilket måske ikke altid giver de bedste svar. Risikoen for dette kan forventes at have været 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. Denne bias i data vurderes imidlertid ikke at være af afgørende betydning for det generelle billede. Hos mange amter og kommuner 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 besvarelsene 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 efter to yderligere svarpåmindelser til respondenterne og en række efterfølgende opringninger opnået en svarprocent på 82%, der har besvaret hele spørgeskemaet. Heriblandt alle amterne og 223 kommuner. Derudover havde 6 kommuner besvaret en del af spørgeskemaet, mens der er indhentet informationer fra de resterende 46 kommuners hjemmesider, der ikke besvarede spørgeskemaet. Disse indhentede informationer vedrører offentliggørelsen af postlister, lokalplaner, e-mails og telefonnumre på hjemmesiden. Alle landets amter og kommuner indgår således i undersøgelsen af de specifikke spørgsmål, der vedrører status for offentliggørelsen af postlister, lokalplaner, e-mails og telefonnumre på hjemmesiden.



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 på egen hånd begyndt at føre lister over ind- og udgående post, som de offentliggør på deres hjemmeside. I takt med udvikling af elektroniske hjælpemidler til journalisering og dokumenthåndtering (ESDH) er det blevet lettere at udfærdige postlister og lægge dem på hjemmesiden.

3.1 Hvad er en postliste?

En postliste er en oversigt over den post, en myndighed modtager eller afsender. Det er forskelligt, hvor meget der registreres på en postliste, men typisk registreres 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. Hvis postlisterne offentliggøres, får offentligheden derved mulighed for at opdage sager, der ellers aldrig ville have været kendskab til.

Der er grænser for, hvor meget der må offentliggøres på en postliste. Personfølsomme oplysninger må ikke offentliggøres, så hvis f.eks. klient- eller personalesager indeholder personfølsomme oplysninger, må disse beskyttes ved evt. at undlade offentliggørelse af personers navne og de personfølsomme dele af indholdet, eller ved i sidste instans slet



ikke at registrere brevet offentligt på postlisten. Dette medfører også, at selv om en sag figurerer på en postliste, så er det ikke sikkert, at man ifølge offentlighedsloven kan få aktindsigt i sagen eller evt. dele af sagen. Vurderingen af, om et brev må registreres offentligt på en postliste, eller evt. 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 der kan gives aktindsigt, anføres dette i postlisten på internettet. Hvis nogen alligevel anmoder om aktindsigt, må forvaltningen så 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 Journalist Højskole (Danmarks Journalist Højskole, 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 i



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 2-3 ekstra arbejdstimer dagligt med udarbejdelsen af ind- og udgående postlister.

3.3 Amter og kommuner med åbne postlister på deres hjemmeside

Undersøgelsen har afdækket samtlige amter og kommuners offentliggørelser af postlister via hjemmesiden. Alle amter har besvaret spørgeskemaet og for de 46 kommuner, som ikke har besvaret spørgeskemaet vedrørende postlister, er hjemmesiden undersøgt for om der findes åbne postlister. Nedenstående tabel 1 viser således status i dag (november 2002) for antallet af kommuner og amter med åbne ind- og udgående postlister på hjemmesiden.

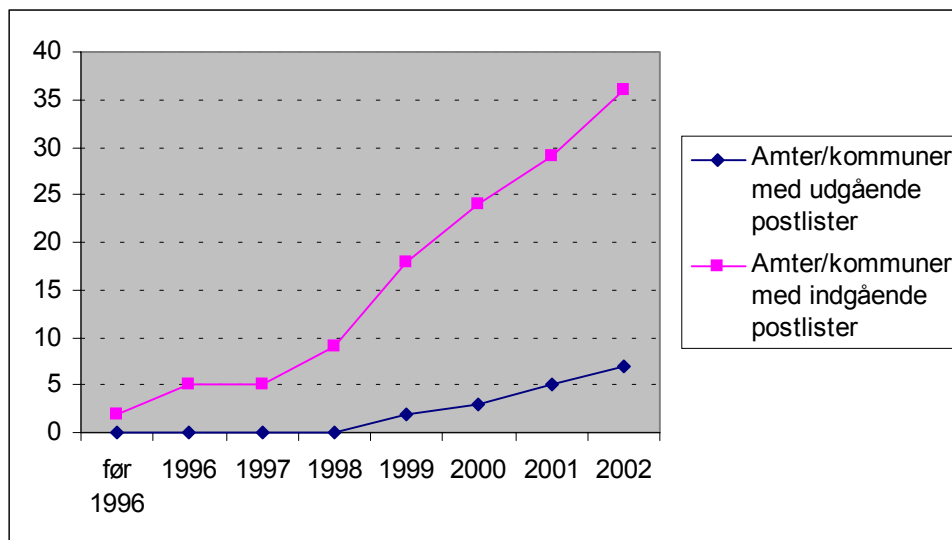
Tabel 1: Antal kommuner og amter med åbne ind- og udgående postlister på hjemmesiden

	Med indgående postlister	Med udgående postlister
Amter	3	2
Kommuner	33	5

I alt er 33 kommuner og 3 amter begyndt at føre åbne postlister. Alle disse fører indgående postlister på hjemmesiden, mens 5 af kommunerne og 2 af amterne desuden fører åbne udgående postlister. Bilag 1 viser en oversigt over disse amter og kommuner. Nedenstående diagram viser udviklingen i antallet af amter og kommuner med offentliggjorte ind- og udgående postlister på hjemmesiden.



Diagram 1: Udviklingen i antallet af kommuner og amter med ind- og udgående postlister over tid.



Diagrammet viser, at 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, og at udviklingen i disse år går stærkt. Det er imidlertid indtrykket fra Nordjylland, 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 mere klare 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 amter og kommuner, som ikke allerede offentliggør postlister på hjemmesiden, er blevet adspurgt, 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 og amter der planlægger åbne postlister.



Tabel 2: Amter og kommuner uden åbne postlister, der planlægger at offentliggøre ind- og udgående postlister på hjemmesiden.

	Planer om at føre indgående postlister på hjemmesiden	I alt uden indgående postlister på hjemmesiden*	Planer om at føre udgående postlister på hjemmesiden	I alt uden udgående postlister på hjemmesiden*
Amter	5	11	3	12
Kommuner	41	196	26	224

*I alt af de kommuner og amter, der har besvaret dette spørgsmål.

Undersøgelsen tyder således på, at der kan ventes en fortsat pæn vækst i antallet af kommuner med åbne postlister på hjemmesiden i den nærmeste fremtid. Særligt skal det fremhæves, at undersøgelsen peger på, at offentliggørelsen af udgående postlister er kommet væsentligt mere på dagsordenen, end det har været tidligere.

De amter og kommuner, som planlægger åbne postlister, er blevet spurgt, om planerne foregår i sammenhæng med indførelsen eller udvikling af nyt EDH/ESDH. Hele 83% af de amter og kommuner, som planlægger åbne postlister, anfører at deres planer hænger sammen med en reform af EDH/ESDH system. Dette er relevant at have med som overvejelse i forbindelse med udviklingen af det fælles offentlige ESDH-projekt. Når så mange kommuner og amter 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 og Nordjyllands Amt om en gennemgribende udvikling af amtets postliste. Herefter vil der i praksis mere være 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 ventes færdigt i begyndelsen af det nye år



og vil indeholde mange praktiske og konkrete løsninger på de tekniske og juridiske spørgsmål i forbindelse med åbne sagslister.

3.5 Amter og kommuner 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 3 viser de angivne svar.

Tabel 3: Antallet af amter og kommuner med postlister, der ikke offentliggøres på hjemmesiden

	Amter	Kommuner
Fører ikke postlister	6	129
Fører kun indgående postlister, der <u>ikke</u> offentliggøres på hjemmesiden	2	40
Fører både indgående og udgående postlister, der <u>ikke</u> offentliggøres på hjemmesiden	3	27
Offentliggør postlister på hjemmesiden (jf. ovenfor)	(3)	(33)
Total	14	229

Som det ses, er der kun 6 amter, der slet ikke fører postlister. I tillæg til de 3 amter, der fører åbne postlister, er der 5 amter, som fører postlister, der ikke i øjeblikket offentliggøres på hjemmesiden. For kommunernes vedkommende fører 129 svarende til 56% af de 229 kommuner ingen postlister. 17% fører lister over indgående post, og 12% fører lister over både ind- og udgående post, som ikke offentliggøres. Hvis andelen kan generaliseres til de 46 kommuner, som ikke har besvaret spørgeskemaet, kan man med andre ord forvente, at ca. 44% af alle landets kommuner som "minimum" fører indgående postlister, selvom disse ikke er offentliggjort på hjemmesiden.

De amter og kommuner, som fører postlister uden at lægge dem på hjemmesiden, blev spurgt, om de dagligt udleverer listerne til pressen. Tabel 4 viser svarene.



Tabel 4: Amter og kommuner 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 3)	Udleverer udgående postlister dagligt til pressen	I alt med udgående postlister der ikke er på hjemmesiden (jf. tabel 3)
Amter	0	5	0	3
Kommuner	13	67	1	27

Ovenstående tabel viser, at ingen af amterne viser deres lister til pressen. Desuden er det kun 13 af kommunerne, der dagligt udleverer deres indgående postlister til pressen og en kommune, der udleverer de udgående. Se bilag 2 for navnene på de kommuner, der dagligt udleverer postlister til pressen. Det er således de færreste af de kommuner og amter, som fører postlister, der ikke lægges på hjemmesiden, der i dag udleverer postlisterne til pressen. Man kan undre sig over, at listerne ikke udleveres til pressen, når de alligevel føres, men det er før set, at journalister slet 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. Hvis der var mere klare 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 kraftig vækst i antallet af kommuner med åbne postlister på hjemmesiden igennem de sidste 3-4 år. Samtidig viser undersøgelsen, at mange kommuner planlægger at føre postlister og offentliggøre disse på hjemmesiden. Der er tegn på, at de positive erfaringer fra de kommuner, som hidtil har ført åbne postlister på hjemmesiden, er ved at blive kendt i andre kommuner. De myter omkring åbne postlister, som Forskningsministeriet omtaler i deres rapport fra 1999, er tilsyneladende ved at være aflivet.



Udvikling peger 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. 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 amt til amt og fra kommune til kommune. 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 amter og kommuner der offentliggør dagsordener og referater på hjemmesiden for amts-/byråd og faste udvalg. Alle 14 amter og 275 kommuner indgår her i datamaterialet.

Tabel 5: Antal amter og kommuner, der har offentliggjort dagsordener og referater for byråd/amtsråd på hjemmesiden.

		Dagsordener byråd/amtsråd	Referater byråd/amtsråd
Amter	På hjemmeside	14	14
	Ikke på hjemmeside	0	0
Kommuner	På hjemmeside	262	267
	Ikke på hjemmeside	13	8



Tabel 6: Antal amter og kommuner, hvis faste udvalgs dagsordener og referater kan findes på hjemmesiden

		Dagsordener faste udvalg	Referater faste udvalg
Amter	Alle faste udvalg	14	14
	Nogle faste udvalg	0	0
	Ingen faste udvalg	0	0
Kommuner	Alle faste udvalg	240	243
	Nogle faste udvalg	10	9
	Ingen faste udvalg	25	23

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. Hele 262 kommuner har lagt dagsordener ud før byrådsmøderne, mens 267 kommuner lægger referater på hjemmesiden efter møderne. Desuden har de fleste kommuner ligesom amterne lagt dagsordener og referater ud for kommunens faste udvalg. Undersøgelsen tyder således på, at amter og kommuner har fået øjnene op for de formidlingsmuligheder, der ligger i at anvende den kommunale hjemmeside.

De få kommuner, som ikke har offentliggjort dagsordener og referater for byrådet eller alle de faste udvalg, blev spurgt om, hvilke begrænsende faktorer, der har været herfor. Det viser sig, at der er en god blanding af politiske, økonomiske og tekniske faktorer, der har gjort sig gældende. I nogle kommuner gælder det simpelthen, at der endnu ikke har været den fornødne tid til at iværksætte en systematisk offentliggørelse af dagsordener og referater.

Når så mange amter og kommuner allerede har lagt dagsordener og referater 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 m.v.



5 Andre anvendelser af de kommunale hjemmesider

De kommunale hjemmesider anvendes også til andre formål. Dette kapitel vil skitsere status for offentliggørelser af budgetter, lokalplaner, 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 7 viser status over offentliggørelsen af udkast til budgetter og vedtagne budgetter.

Tabel 7: Offentliggørelse af budgetter på hjemmesiden

Hjemmesiden anvendt til:	Amter	Kommuner
Offentliggørelse af både udkast til budgetter og vedtagne budgetter	7	72
Offentliggørelse af vedtagne budgetter - ikke af udkast	7	102
Offentliggørelse af budgetudkast – ikke af vedtagne budgetter	0	2
Hjemmeside <u>ikke</u> anvendt til offentliggørelse af budgetter	0	52
I alt, der har besvaret spørgsmål	14	228

Alle amter har offentliggjort de vedtagne budgetter og halvdelen af dem også udkast til budgetterne. På samme vis har 77% af kommunerne, som har besvaret spørgsmålet, offentliggjort vedtagne budgetter og/eller udkast til budgetter. På dette område må man altså også sige, at amter og kommuner har fokus på hjemmesidens mulighed for at styrke åbenheden over for offentligheden.

I resten af tabellerne i dette kapitel indgår alle 14 amter og 275 kommuner i datagrundlaget. Den næste tabel 8 viser, hvor mange amter og kommuner, der har offentliggjort region-/kommune-/lokalplaner.



Tabel 8: Offentliggørelse af region-/kommune-/lokalplaner

Hjemmesiden anvendt til offentliggørelse af planer	Amter	Kommuner
Alle planer er offentliggjort	8	88
Nogle planer er offentliggjort	5	114
Ingen planer er offentliggjort	1	73

Som det ses, har flertallet af amterne og kommunerne 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 viser, hvor mange amter og kommuner der offentliggør e-mailadresser og telefonnumre på henholdsvis afdelinger og medarbejdere i forvaltningen.

Tabel 9: Offentliggørelse på hjemmesiden af e-mailadresser på afdelinger

	Amter	Kommuner
E-mailadresser offentliggjort på alle afdelinger i forvaltningen	7	162
E-mailadresser offentliggjort på nogle afdelinger i forvaltningen	4	48
Ingen e-mailadresser offentliggjort på afdelinger i forvaltningen	3	64

Tabel 10: Offentliggørelse på hjemmesiden af e-mailadresser på medarbejdere

	Amter	Kommuner
E-mailadresser offentliggjort på alle sagsbehandlere og ledere	4	87
E-mailadresser offentliggjort på ledere	3	39
E-mailadresser offentliggjort på udvalgte medarbejdere	4	46
Ingen e-mailadresser på medarbejdere offentliggjort	3	103



Tabel 11: Offentliggørelse på hjemmesiden af telefonnumre på afdelinger

	Amter	Kommuner
Telefonnumre offentliggjort på alle afdelinger i forvaltningen	8	117
Telefonnumre offentliggjort på nogle afdelinger i forvaltningen	5	52
Ingen telefonnumre offentliggjort på afdelinger i forvaltningen – kun centralt nummer	1	105

Tabel 12: Offentliggørelse på hjemmesiden af telefonnumre på medarbejdere

	Amter	Kommuner
Telefonnumre offentliggjort på alle sagsbehandlere og ledere	4	75
Telefonnumre offentliggjort på ledere	2	25
Telefonnumre offentliggjort på udvalgte medarbejdere	6	71
Ingen telefonnumre på medarbejdere offentliggjort	2	103

Som det fremgår af tabellerne har forskellige amter og kommuner valgt vidt forskellige strategier i forhold til offentliggørelse af e-mailadresser og telefonnumre. Der er en del variation i, hvad amter og kommuner offentliggør af e-mailadresser og telefonnumre. Samlet viser dette kapitel imidlertid, at amter og kommuner 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. 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 amter og kommuner 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 amternes og kommunernes fokus på de digitale medier er, om myndigheden har udarbejdet en IT-handlingsplan og om denne plan i så fald indeholder overvejelser om åbenhed. Nedenstående tabel 13 viser status herfor.

Tabel 13: Amter og kommuner med IT-handlingsplan

	Amter	Kommuner
Amter og kommuner, der har udarbejdet en IT-handlingsplan	13	186
Antal af disse, som har overvejelser om åbenhed i IT-handlingsplanen	Har overvejelser	113
	Har ikke overvejelser	50
	Ved ikke	23
Antal, der har besvaret spørgsmålene	14	226

Som det ses, har 13 amter udarbejdet IT-handlingsplaner, hvor af de 10 anfører, at deres planer indeholder overvejelser om åbenhed. Kommunerne er lidt bagefter mht. udarbejdelsen af IT-handlingsplaner, men det er trods alt 82% af dem, der anfører, at kommunen har udarbejdet en plan. 61% af disse planer anføres at indeholde overvejelser om åbenhed, hvilket svarer til, at 50% af de kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har udarbejdet IT-handlingsplaner med overvejelser om åbenhed. Dette understøtter undersøgelsens øvrige tegn på, at amternes og kommunernes opmærksomhed på mulighederne omkring elektronisk åbenhed er stigende. Der er god grund til at vente, at denne opmærksomhed fortsat vil stige i takt med, at de kommunale hjemmesider institutionaliseres yderligere i amternes og kommunernes formidling til offentligheden.

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. Alligevel vil mange af disse databaser uden



personfølsomme oplysninger kunne indeholde 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 14 viser svarene.

Tabel 14: Spørgsmål om databaser

		Amter	Kommuner
Er myndigheden i besiddelse af en oversigt over myndighedens databaser uden personfølsomme oplysninger?	Ja	2	61
	Nej	7	92
	Ved ikke	5	67
Har myndigheden erfaringer med udlevering af data uden personfølsomme oplysninger til offentligheden/pressen?	Ja	3	11
	Nej	4	160
	Ved ikke	7	52
Har myndigheden erfaringer med udlevering af data med anonymiserede personfølsomme oplysninger til offentligheden/pressen?	Ja	1	12
	Nej	6	155
	Ved ikke	7	56

Undersøgelsen giver indtryk af, at spørgsmålet om adgang til databaser stadig er meget nyt. Det er kun et fåtal af amterne og kommunerne, der har udleveret data til offentligheden. Mange har ikke en samlet oversigt over, hvilke databaser uden personfølsomme oplysninger kommunen 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 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 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 de mange samfundsrelevante data, som i dag ligger gemt i de offentlige databaser.

8 Konklusion

Undersøgelsen viser, at danske amter og kommuner er ved at komme 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 3-4 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 36 kommuner og amter med indgående og 7 med udgående.

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 langt de fleste kommuner. 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. Region- og lokalplaner er også et område, hvor flere og flere amter og kommuner lægger 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.

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 så mange kommuner er nået så 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 journalisters mening er nogle 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.

Angående udleveringen af databaser til offentligheden, så er dette stadig et område, hvor den elektroniske åbenhed halter bagefter. Der ligger store informationer gemt i de kommunale 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 ofte forsøger at undvige så langt 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 amter og kommuner inden for elektroniske åbenhed. Generelt fostre 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 amter og kommuner og for den sags skyld også andre offentlige myndigheder. Behovet for udviklingen af fælles retningslinjer er vigtig 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.



Litteratur:

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

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

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

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



Bilag 1

Amter, der offentliggør alle eller nogle af deres indgående postlister på hjemmesiden:

Alle indgående postlister	Nogle af de indgående postlister
Nordjyllands Amt	Viborg Amt
Århus Amt	
I alt: 2	I alt: 1

Kommuner, der offentliggør alle eller nogle af deres indgående postlister på hjemmesiden:

Alle indgående postlister	Nogle af de indgående postlister
Blåvandshuk	Frederikshavn
Brovst	Galten
Dronninglund	Gedved
Ejby	Hadsten
Frederiksberg	Helsingø
Højer	Svendborg
Kjellerup	Them
Nibe	Vordingborg
Nordborg	Århus
Nyborg	
Odder	
Odense	
Purhus	
Ringe	
Ringsted	
Rødekro	
Silkeborg	
Struer	
Sønderborg	
Sønderhald	
Thyholm	
Vissenbjerg	
Vøjens	
Aalborg	
I alt: 24	I alt: 9

Amter, der offentliggør alle eller nogle af deres udgående postlister på hjemmesiden:

Alle udgående postlister	Nogle af de udgående postlister
Nordjyllands Amt	Viborg Amt
I alt: 1	I alt: 1

Kommuner, der offentliggør alle eller nogle af deres udgående postlister på hjemmesiden:

Alle udgående postlister	Nogle af de udgående postlister
Odder	
Odense	
Rødekro	
Sønderhald	
Vissenbjerg	
I alt: 5	I alt: 0



Bilag 2

Kommuner, der dagligt udleverer deres "lukkede" postlister til pressen

Udleverer udgående postlister	Udleverer udgående postlister
Sorø	Gladsaxe
Gladsaxe	
Hjørring	
Holstebro	
Esbjerg	
Assens	
Lemvig	
Skanderborg	
Karup	
Frederiksværk	
Læsø	
Skive	
Kolding	
I alt: 13	I alt: 1