

Rapport om elektronisk åbenhed hos råd og nævn



Rapport om elektronisk åbenhed hos råd og nævn

Af: Martin Bækgaard, Dicar.

Email: martin.baekgaard@dicar.dk

Web : www.dicar.dk

Indholdsfortegnelse:

1. Indledning	2
1.1 Baggrund for undersøgelsen	2
1.2 Rapportens opbygning.....	3
2. Metode.....	4
2.1 Respondentudvælgelse.....	4
2.2 Kritik af den elektroniske rundspørge	6
2.3 Svarprocent	6
3. Mødedagsordener og -referater	8
4. Postlister	10
4.1 Hvad er en postliste?	10
4.2 Hvilke erfaringer har man med åbne postlister på Internettet?	11
4.3 Råd og nævn med åbne postlister på hjemmesiden.....	11
5. Afgørelser	13
5.1 Hvorfor lægge afgørelser på Internettet?	13
5.2 Begrænsninger for offentliggørelse af afgørelser på Internettet	14
5.3 Råd og nævn med afgørelser på Internettet	14
6. Navne, e-mailadresser og telefonnumre	16
7. Databaser	18
8. IT-handlingsplaner.....	20
9. Årsrapport	20
10. Åbenhedsbarometer	21
11. Konklusion	24
12. Litteraturliste	25
13. bilag.....	26



1. Indledning

1.1 Baggrund for undersøgelsen

Åbenhed i forvaltningen betragtes i moderne, demokratiske samfund som et grundvilkår i forholdet mellem magthavere og borgere. Åbenhed er således en nødvendig forudsætning for, at offentligheden kan kontrollere magthavernes beslutninger. Da mere og mere kommunikation foregår digitalt i takt med den teknologiske udvikling og Internettets udbredelse, opstår der samtidig et stadigt større behov for, at forvaltningen også udviser elektronisk åbenhed.

Denne undersøgelse har som formål at undersøge den elektroniske åbenhed hos råd og nævn. Dvs. hvilke oplysninger råd og nævn har liggende på deres hjemmeside.¹² Internettet er gradvist blevet en af de væsentligste informationskilder i åbne samfund, hvorfor det er naturligt, at specielt offentlige råd og nævn bør give adgang til oplysninger på deres hjemmeside.

Netop råd og nævn er ofte blevet kritiserede for at være meget lukkede og for en meget uigennemsigtig sagsbehandling, men ingen har reelt et overblik over, hvordan det står til på området. Fokus er i denne undersøgelse specielt på klageorganer, da borgerne må forventes at have en særlig interesse i klageafgørelser. Afgørelserne fra domstolslignende instanser som ankenævn kan således fungere som en strømpil for folks egen situation. Det er derfor af stor betydning, at den enkelte borger har mulighed for at gennemskue retspraksis på området. Ideelt set burde offentligheden omkring netop klageafgørelser derfor være meget stor.

Generelt har graden af åbenhed hos offentlige myndigheder i vid udstrækning været dikteret af begrænsende omstændigheder. Som eksempel kan nævnes omfattende papirarkiver, i hvilke en effektiv søgning og identificering af sagsakter har været både vanskelig og dyr. For råds og nævns vedkommende kan specielt nævnes bestemmelser om tavshedspligt, som gør det ulovligt at udlevere visse sagsakter til offentligheden, såfremt de ikke er anonymiserede.

¹ I første omgang sker der med undersøgelsen en registrering af, hvorvidt de overhovedet har en hjemmeside.

² Specielt oplysninger der direkte eller indirekte vedrører sagsbehandlingen er interessante, når man taler om elektronisk åbenhed.



De senere års anvendelse af hjemmesider og databaser har gjort det muligt at afvikle mange af tidligere tiders begrænsninger. Etableringen af hjemmesider hos råd og nævn giver således offentligheden mulighed for hurtigt at skaffe sig vigtig information om mulighederne for at klage ved både private og offentlige ankenævn samt mulighed for hurtigt at komme i kontakt med rådet/nævnet. Samtidig er det nu i højere grad end tidligere muligt at give et indblik i retspraksis på området uden samtidig at overtræde reglerne om tavshedspligt. Dette kan gøres ved f.eks. at lægge nogle få betydningsfulde afgørelser på nettet i anonymiseret tilstand.

Dicar har tidligere været med til at sætte fokus på den elektroniske åbenhed hos offentlige myndigheder. I efteråret 2001 undersøgte Dicar den elektroniske åbenhed i Nordjylland,³ og siden 2002 har Dicar undersøgt den elektroniske åbenhed i statslige organisationer, amter og kommuner.⁴ Med denne undersøgelse udvides debatten om elektronisk åbenhed til også at omfatte institutioner, der befinder sig uden for det administrative hierarki samt enkelte private institutioner.

Undersøgelsen er godkendt af den fælles styregruppe for projektet under den Europæiske Socialfond og udfærdiget af Dicar. Undersøgelsen fokuserer på de områder inden for elektronisk åbenhed, som for offentligheden er væsentlige at have indsigt i, hvis man ønsker at skaffe sig overblik over sagsbehandlingen i råd og nævn. Disse er møder, postlister, afgørelser, kontakt til sagsbehandlere og medlemmer af råd/nævn, databaser, IT-handlingsplaner og årsrapporter.

1.2 Rapportens opbygning

Den resterende del af rapporten indledes med nogle metodiske overvejelser i kapitel 2. Der lægges specielt vægt på udvælgelsen af respondenter, kritik af den elektroniske rundspørge og svarprocenten. Desuden vurderes det, hvad resultaterne kan bruges til med henblik på statistisk generalisering. Herefter fokuseres der på de enkelte områder for elektronisk åbenhed et for et. I kapitel 3 behandles emnet møder. Der ses her specielt på, hvorvidt rådets/nævnets dagsordener, referater og bilag til dagsordenspunkter er tilgængelige på hjemmesiden.

³ Se følgende link:

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

⁴ Se følgende link for at se rapporten fra 2003 (offentliggjort januar 2004):

<http://www.cfje.dk/cfje/Kildebase.nsf/ID/KB00546848>



Kapitel 4 omhandler åbne postlister. Det beskrives først, hvad en postliste er, og hvilke erfaringer offentlige myndigheder hidtil har haft med åbne postlister på Internettet. Endelig præsenteres undersøgelsens resultater for råd og nævn. Kapitel 5 handler om afgørelser. Det diskuteres først, hvorfor det er væsentligt, at klageinstansers afgørelser er tilgængelige for offentligheden. Dernæst vurderes det, hvilke hindringer der begrænser, at afgørelser offentliggøres på Internettet. Der ses her specielt på tavshedspligten. Endelig præsenteres undersøgelsens resultater.

Kapitel 6 er et lidt bredere kapitel, som handler om, i hvor høj grad navne, e-mailadresser og direkte telefonnumre er tilgængelige på Internettet. Disse oplysninger vurderes at være væsentlige, fordi de er en forudsætning for, at offentligheden hurtigt og nemt kan komme i kontakt med rådet/nævnet. I kapitel 7 gives der en vurdering af råds og nævns erfaringer med at give adgang til databaser for pressen og offentligheden. I forlængelse heraf undersøges det i kapitel 8, hvor mange råd og nævn, der har udarbejdet IT-handlingsplaner og hvor mange af disse, som indeholder overvejelser om åbenhed. Kapitel 9 indeholder en undersøgelse af, hvor mange råd og nævn, der lægger en årsrapport på Internettet. Endelig præsenteres der i kapitel 10 en udregning af råd og nævns elektroniske åbenhed i et åbenhedsbarometer. Afslutningsvis konkluderes der på undersøgelsens resultater i kapitel 11.

2. Metode

2.1 Respondentudvælgelse

Undersøgelsen er gennemført som en digital spørgeskemaundersøgelse. Der er udsendt en e-mail med link til 212 respondenter. E-mailen blev adresseret til et medlem af eller en sekretær for rådene/nævne.⁵ Vi forsøgte hermed at gøre det muligt for nævne at sende spørgeskemaet til den person, der mest kvalificeret ville kunne besvare det. Alligevel er der selvfølgelig 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 nævnenes fremtidige planer. I et forsøg på at begrænse problemet har nævne fået mulighed for at printe skemaerne ud, så det kunne anvendes som et notatark, såfremt der skulle indhentes oplysninger andetsteds.

⁵ Herefter benævnes råd og nævn i mange tilfælde blot som "nævn"



Efter en grundig foregående research hos internetkilder samt ministerier, lykkedes det os at skaffe en oversigt indeholdende 501 råd og nævn. Respondenterne til rundspørgen blev valgt på baggrund af denne oversigt ud fra nogle ganske bestemte kriterier. For det første lagdes vægt på, at der var tale om klageinstanser, som primært arbejdede med sager, der havde med danske forhold at gøre. F.eks. klageinstanser i EU-regi blev derfor sorteret fra i denne sammenhæng, ligesom også mange instanser, der udelukkende er rådgivende, blev sorteret fra.

For det andet lagde vi vægt på at medtage råd og nævn, som offentligheden har et bredt kendskab til. De kendteste rådgivende instanser såsom Etisk Råd blev således også medtaget. Endelig var det et krav, at nævnene havde en vis betydning for offentligheden som helhed. Lokale nævn blev derfor som hovedregel sorteret fra, mens regionale nævn som oftest blev medtaget.⁶

Udvælgelsen af respondenter har betydet, at respondentgruppen er meget heterogen. F.eks. indeholder den både offentlige og private nævn. Dette er problematisk, da man ikke kan stille de samme krav til private som til offentlige nævn. På den anden side har langt størstedelen af nævnene tilkendegivet, at de er offentlige, ligesom man må kunne forlange, at oplysninger om klageinstanser, som kan foretage bindende afgørelser – hvad enten de fungerer på privat eller offentlig basis – er tilgængelige for offentligheden. Henlæggelsen af administrative kompetencer til råd og nævn må således forventes at medføre visse forpligtelser i forhold til åbenhed, fordi råd og nævn med en sådan kompetence ofte fungerer som den sidste rekursinstans inden for et område. Af råd og nævn, der varetager den primære kompetence inden for et område, kan f.eks. nævnes Konkurrencerådet, som er det primære administrationsorgan inden for konkurrenceområdet. Blandt de såkaldte tvistnævn, som afgør sager mellem borgere, kan f.eks. nævnes Forbrugerklagenævnet.⁷ Som et andet eksempel på heterogene forhold inden for respondentgruppen kan nævnes forskelle i sagsbehandlingsmetoder. I nogle råd og nævn foretages førstebehandlingen af en sag af et sekretariat, i nogle nævn afgøres sager ved et flertal og i andre tilfælde foretager en dommer eller en formand afgørelsen. Ligeså er der meget store forskelle i, hvor ofte nævnene behandler sager, og hvor mange sager de behandler.

⁶ Kriterierne for udvælgelsen er således ganske subjektive. Dette vurderedes at være mest hensigtsmæssigt på grund af den store heterogenitet i respondentgruppen. Der er derfor ikke tale om en simpel tilfældig udvælgelse, hvorfor undersøgelsens resultater ikke kan gøres til genstand for statistisk generalisering blandt råd og nævn som helhed. Der imod giver undersøgelsen et godt billede af en udvalgt gruppes (klagenævns) elektroniske åbenhed.

⁷ Garde, Jens m.fl.: Forvaltningsret – Alm. Emner.



Endelig har det været svært at indsamle svar fra taksationskommissioner og overtaksationskommissioner. Årsagen hertil blev af en respondent begrundet med, at mange dommere kun havde arbejdet i taksationskommissioner som et bijob, hvorfor kommissionerne ikke har nogen hjemmeside. Dette har ikke affødt direkte problemer med selve målingerne, men understreger på den anden side blot, at mange råd og nævn er meget lukkede, hvad angår elektronisk åbenhed.

2.2 Kritik af den elektroniske rundspørge

Spørgeskemaet var som nævnt digitalt udformet. Fordelen ved denne metode er, at det er muligt at komme i kontakt med mange respondenter på én gang. Dermed er det muligt at lave store spørgeskemaundersøgelser inden for et relativt kort tidsrum og med relativt få omkostninger, da indsamlingen af svar er automatiseret.⁸

Den digitale opbygning af rundspørgen giver desuden en række metodiske fordele sammenlignet med almindelige papirbaserede spørgeskemaer. Dels har det været muligt kun at stille relevante spørgsmål baseret på respondentens tidligere svar. Dels undgår man visse typer tilfældige fejl (indtastningsfejl og svar som programmet ikke vil acceptere).

Omvendt er der også visse potentielle bias forbundet med anvendelsen af et internetbaseret spørgeskemaprogram til spørgeskemaundersøgelser. Det forudsættes, at respondenterne har en e-mail, som de tjekker ofte, og at de har internetforbindelser af en vis hastighed og stabilitet. Det lykkedes i denne undersøgelse at indhente e-mailadresser på alle respondenter, ligesom respondenterne fik tilsendt mails 3 gange med link til spørgeskemaet. Bias affødt af brugen af et digitalt spørgeskemaprogram må på denne baggrund vurderes at være små, om end de kan forekomme. F.eks. er det ikke usandsynligt, at nogle respondenter sletter mails uden at have læst dem, hvis de ikke kender afsenderen.⁹

2.3 Svarprocent

127 af de 212 respondenter har sendt spørgeskemaet tilbage, hvorved der er opnået en svarprocent på 59,9. Hertil kommer, at Dicar af egen drift for 25 nævns vedkommende har undersøgt deres hjemmesider og udfyldt de spørgsmål, der kunne udfyldes. Med denne

⁸ Lund Jepsen, Anna: Repræsentative undersøgelser afviklet over Internettet – en realistisk mulighed?

⁹ Det er selvsagt ikke betryggende for sagsbehandlingen, hvis et sekretariat for et klagenævn sletter indkomne mails med ukendt afsender. Omfanget af dette eventuelle problem er ikke afdækket i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten og er her blot nævnt som et generelt forbehold mod undersøgelsens resultater.



metode har det været muligt at mindske bias, der eventuelt kan være opstået, som følge af at nogle respondenter blot har slettet de tilsendte mails uden at læse dem. Undersøgelser som denne må i øvrigt formodes at have en bias i retning af, at det først og fremmest er råd og nævn, 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 råd og nævn, der er mest åbne elektronisk. Status må således formodes at være en større grad af lukkethed, end denne undersøgelse giver indtryk af, hvilket der må tages hensyn til i konklusionen. I tabel 1 findes en oversigt over svarprocenten:

Tabel 1: Svarprocent

	Antal respondenter	Andel i procent
Har besvaret spørgeskemaet:	110	51,9%
- heraf angivet som klageinstanser	(76)	(35,8%)
- heraf angivet som ikke-klageinstanser	(34)	(16,0%)
Har sendt men ikke besvaret spørgeskemaet	17	8,0%
Har ikke besvaret skemaet, men spørgeskemaer er blevet udfyldt af Dicar, hvor det var muligt	25	11,8%
Har ikke besvaret spørgeskemaet	60	28,3%
I alt	212	100%

76 af de 110 respondenter, som har besvaret spørgeskemaet, tilkendegiver, at de (bl.a.) fungerer som klageinstanser. Det kan på denne baggrund konkluderes, at den forudgående frasortering af nævn, der ikke er klageinstanser, ikke har været effektiv nok. De mange besvarelser fra råd har dog næppe betydning for det overordnede billede i rapporten, da de fleste af de undersøgte områder også er relevante for rådgivende instanser. Undersøgelsen giver dermed også et indblik i den elektroniske åbenhed for et udsnit af rådgivende instanser.

For åbenhedsbarometerets vedkommende, som er blevet til ved at lave en vægtning af de enkelte svar og lægge dem sammen, er råd og nævn, som udelukkende er rådgivende, sorteret fra, fordi de kun sjældent foretager afgørelser, som er det væsentlige i denne forbindelse.



3. Mødedagsordener og -referater

125 respondenter har svaret på spørgsmålet om, hvorvidt rådet/nævnet i det hele taget afholder møder.¹⁰ Ud af disse har 117 respondenter svarende til 93,6 procent tilkendegivet, at det gør de. Disse 117 respondenter er herefter blevet spurgt om, hvorvidt de offentliggør dagsordener før møderne overholdes, hvorvidt referater fra møderne kan findes på hjemmesiden og hvorvidt bilag til dagsordenspunkter er tilgængelige på hjemmesiden, når de ikke indeholder fortrolige oplysninger.

Hvad angår mødeoffentlighed generelt gælder, at møder i råd og nævn inden for statsforvaltningen normalt ikke er offentlige. I visse tilfælde er der imidlertid ved lov eller anden hjemmel fastsat regler om mødeoffentlighed. Dette gælder f.eks. nogle af de ankenævn, for hvilke der finder en egentlig mundtlig procedure sted. Eksempler herpå er Patentankenævnet og Naturklagenævnet.¹¹ I det omfang der på denne måde er adgang til at overvære nævnenes møder vil det være naturligt, at nævnenes dagsordener og referater også er tilgængelige på nævnenes hjemmesider.

Offentliggørelse på hjemmesiden af dagsordener, referater og bilag til dagsordenspunkter fra råd og nævns møder er endvidere en væsentlig service for borgerne, som hermed får indblik i, hvilke sager der på et givent tidspunkt er særlig relevante inden for rådet/nævnets sagsområde. Med en offentliggørelse på hjemmesiden bliver det desuden dels muligt at researche bagud i tidligere møders behandling af sager (for f.eks. at undersøge om der er sket en ændring i, hvilke sager der behandles på møderne), dels at følge behandlingen af sager, der af en eller anden grund stadig verserer eller af andre grunde har fået fornyet aktualitet. Nedenstående tabel viser en opgørelse over, hvor mange råd og nævn der offentliggør dagsordener, referater og bilag til dagsordenspunkter på deres hjemmeside. Dette sammenlignes i tabellen med status for, hvor mange kommuner og amter, der i 2003 offentliggjorde dagsordener, referater og bilag til dagsordenspunkter på hjemmesiden for amtsråd, byråd og faste udvalg. I opgørelsen er der ikke skelnet mellem, om dagsordener omfatter hele teksten minus tavshedsbelagte oplysninger, eller der blot er tale om sagsfortegnelser.

¹⁰ De 125 svar inkluderer her også de respondenter, som vi har udfyldt skemaet for.

¹¹ Oplysningerne stammer fra Forvaltningsret – Sagsbehandling (2001) s. 225f. Se nærmere her for at finde detaljerede oplysninger om emnet.



Tabel 2: Sammenligning mellem andelen af råd og nævn og andelen af amter og kommuner, som har offentliggjort dagsordener, referater og bilag til dagsordenspunkter på hjemmesiden.

	Tilgængeligt på hjemmesiden	Dagsordener (offentliggjort før møderne afholdes)	Andel i procent (dagsor.)	Referater	Andel i procent (ref.)	Bilag til dagsordenspunkter (uden fortrolige oplysninger)	Andel i procent (bilag til da.)
Råd/nævn 2004	Ja	6	7,3%	11	13,3%	7	8,4%
	Nej	76	92,7%	72	86,7%	76	91,6%
Kommuner 2003	Ja	267	98,5%	269	99,3%	72	26,6%
	Nej	4	1,5%	2	0,7%	199	73,4%
Amter 2003	Ja	13	100%	13	100%	6	46,2%
	Nej	0	0%	0	0%	7	53,8%

(Kilde: Mikkel Toftlund og Nils Mulvad: Rapport om elektronisk åbenhed hos danske kommuner, amter og statslige institutioner 2003)

Undersøgelsen viser, at råd og nævn er meget langt bag kommuner og amter, når det gælder offentliggørelsen af relevante oplysninger om møder på hjemmesiden. Blot 7,3% af de råd og nævn, som besvarede spørgsmålet, offentliggør dagsordener før møderne afholdes, mens 13,3% offentliggør referater. Til sammenligning offentliggjorde alle amter og næsten alle kommuner dagsordener, referater og bilag til dagsordenspunkter på deres hjemmeside.

Nævnenes fremtidsplaner tyder endvidere på, at der ikke er meget, der vil ændre sig på netop dette område. To nævn tilkendegiver, at de planlægger at offentliggøre dagsordener og referater i 2005, mens et enkelt nævn planlægger at offentliggøre bilag til dagsordenspunkter i 2005.

Undersøgelsen af den elektroniske åbenhed vedrørende møder tyder på, at råd og nævn som helhed endnu ikke har fået øjnene op for de formidlingsmuligheder, der ligger i en hjemmeside. Hermed går væsentlige informationer om råd og nævns sagsbehandling tabt for offentligheden. Det gælder specielt informationer om aktuelle sager, som er væsentlige for en vurdering af nævnenes mødepraksis eller informationer om aktuelle sager, som har speciel samfundsmæssig relevans.



4. Postlister

4.1 Hvad er en postliste?

En postliste er en oversigt over den post, som en myndighed modtager og/eller sender. Det er forskelligt, hvor meget der registreres på en postliste. En postliste er en oversigt over den post, en myndighed modtager og/eller sender. Det er forskelligt, hvor meget der registreres på en postliste. I dette projekt er der ikke foretaget en undersøgelse af, hvad der faktisk lægges på postlisterne og heller ikke af, hvilke regler den enkelte myndighed følger for at afgøre, om et brev skal på postlisten. Mange henvendelser kommer ganske enkelt ikke på postlisten - eksempelvis reklamemateriale og lignende. Grundlæggende er udgangspunktet for offentlige myndigheder, at alle henvendelser, der sagsbehandles, skal registreres på en postliste.

På listen optræder typisk følgende:

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

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

Der er grænser for, hvor meget der må offentliggøres på en postliste. Personfølsomme oplysninger og andre tavshedspligtige informationer må ikke offentliggøres, så hvis f.eks. klient- eller personalesager indeholder personfølsomme oplysninger, må disse beskyttes ved eventuelt at undlade offentliggørelse af personers navne og personnumre eller ved i sidste instans slet ikke at registrere brevet offentligt på postlisten. Dette er en meget relevant problematik i forhold til mange råd og nævn, som behandler sager af særlig følsom karakter. Eksempler herpå er bl.a. Erstatningsnævnet og de til amterne tilknyttede Psykiatriske Patientklagenævn og Sociale Nævn.



4.2 Hvilke erfaringer har man med åbne postlister på Internettet?

Der er ikke hidtil foretaget undersøgelser af råd og nævns erfaringer med åbne postlister på Internettet. Det er derfor nødvendigt at kigge på amters og kommuners erfaringer, hvis man ønsker at vurdere fordele og ulemper ved at have åbne postlister på Internettet.

Forskningsministeriet har i en rapport fra 1999 beskrevet erfaringerne med postlisteforsøg i en række kommuner.¹² 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.”

Undersøgelser foretaget af Dicar om den elektroniske åbenhed i nordjyske kommuner og i Nordjyllands Amt påpeger ligeledes, at der generelt er positive erfaringer med at føre åbne postlister på hjemmesiden.¹³ Der har ikke været problemer med borgernes retssikkerhed som følge af åbne postlister, kommunerne har ikke haft svært ved at vurdere, hvorvidt et brev må registreres på hjemmesiden eller ej, og da journaliseringen skal foretages alligevel, kræver udarbejdelsen af postlister kun et meget lille ekstraarbejde.

4.3 Råd og nævn med åbne postlister på hjemmesiden

Undersøgelsen er dækkende for de 127 råd og nævn, som har gennemset spørgeskemaet og sendt det tilbage. 90 råd og nævn har besvaret spørgsmålet om, hvorvidt de fører postlister. 36 af de 37 råd og nævn som tilkendegiver, at de fører postlister, har ydermere besvaret spørgsmålet om, hvorvidt postlisterne offentliggøres på hjemmesiden. Nedenstående tabel viser en sammenligning af råd og nævn med diverse offentlige institutioner over, hvor mange der fører åbne postlister.

¹² Forskningsministeriet, 1999.

¹³ Dicar, 2002



Tabel 3: Sammenligning mellem antallet af råd og nævn og antallet af kommuner, amter og statslige institutioner, der fører åbne postlister.

	Fører ikke postlister	Fører kun indgående postlister, der ikke offentliggøres på hjemmesiden	Fører både indgående og udgående postlister, der ikke offentliggøres på hjemmesiden	Offentliggør postlister på hjemmesiden
Råd/nævn	32	3	33	1
Kommuner 2003	123	39	23	41
Amter 2003	3	2	2	4
Ministerier 2003	8	0	4	1
Øvrige statslige institutioner (2003)	30	7	35	1

(Kilde: Mikkel Toftlund og Nils Mulvad: Rapport om elektronisk åbenhed hos danske kommuner, amter og statslige institutioner 2003)

33 råd og nævn svarer, at de i 2004 fører både indgående og udgående postlister. 3 råd og nævn svarer, at de kun fører postlister over indgående post. Blot et enkelt nævn svarer, at det offentliggør postlister på hjemmesiden. Hertil kommer, at ingen af de undersøgte råd og nævn, som ikke fører postlister på nuværende tidspunkt, svarer, at de har planer om at begynde at føre postlister.

Resultaterne indikerer, at råd og nævn kun i meget ringe grad har opdaget fordelene ved at føre åbne postlister på hjemmesiden. Hertil kommer, at de kun i begrænset omfang fører postlister overhovedet. Sammenlignes status for råd og nævn med forskellige offentlige myndigheder, viser det sig, at råd og nævn på dette område er nået lige så langt som ministerierne og øvrige statslige institutioner. Dog er råd og nævn langt efter kommuner og amter.

Den ringe status for råd og nævn med hensyn til at føre åbne postlister på Internettet kan have flere årsager. For det første er mange råd og nævn formodentlig ikke er nær så langt med IT-udviklingen som kommuner, amter og statslige institutioner. Dicars undersøgelse af elektronisk åbenhed i danske kommuner, amter og statslige institutioner i 2003 tyder dog på, at elektronisk åbenhed kun i mindre grad er knyttet til teknologiske forhold i den enkelte institution.¹⁴ En anden forklaring kan være, at råd og nævn for nogles vedkommende er mindre enheder, som kun har begrænsede ressourcer til rådighed. Endelig kan manglen på åbne postlister forklares med, at mange råd og nævn er nødt til at tage hensyn til bestemmelser om tavshedspligt. Denne forklaring synes ikke at være tilstrækkeligt grundlag

¹⁴ Dicar 2003.



for at forklare den manglende åbenhed, da man i tilfælde af tavshedspligt har mulighed for at anonymisere sagerne på postlisterne ved f.eks. at udelade personnavne og personnummer.

Behovet for åbenhed er imidlertid lige så stort i offentlige råd og nævn som i andre statslige institutioner. Når nævnene derfor forvalter informationer, som ikke er tavshedspligtige, eller som det er muligt at anonymisere, bør disse være tilgængelige på hjemmesiden i samme grad, som det er tilfældet hos de kommunale myndigheder, da postlisterne er en vigtig forudsætning for, at offentligheden kan skaffe sig overblik over nævnenes sagsbehandling.

5. Afgørelser

5.1 Hvorfor lægge afgørelser på Internettet?

Spørgsmålet om hvorvidt råd og nævn træffer afgørelser i klagesager er af afgørende betydning for deres status i forhold til den enkelte borger, fordi de så har karakter af domstolslignende instanser, som kan foretage indgreb, som har retlig virkning for borgerne. Hovedargumentet for at vægte offentliggørelse af afgørelser på hjemmesiden højt er, at der fra befolkningens side knytter sig en særlig interesse til at kunne se tidligere afgørelser, fordi de kan fungere som rettesnor for borgerens egen retsstilling. Hertil kommer, at afgørelser, som har betydning for samfundet og offentligheden, som helhed bør være let tilgængelige for offentligheden. Dette gøres bedst ved at lægge afgørelserne på en hjemmeside.

Et andet væsentligt spørgsmål handler om, hvor meget af materialet vedrørende en afgørelse der bør offentliggøres på hjemmesiden. Fra et åbenhedssynspunkt bør både indstillinger, bilag og de endeligt vedtagne afgørelser offentliggøres, da de hver for sig er med til at gøre sagsbehandling og retsstilling forståelige for læserne. Væsentligst er selve afgørelserne, som fastsætter retspraksis på området. Som en minimumsstandard bør i hvert fald de væsentligste afgørelser, som kan have præjudikatsvirkning, offentliggøres. Eventuelt i anonymiseret tilstand for at undgå problemer med overtrædelse af tavshedspligtsbestemmelserne.

For overskuelighedens skyld er det desuden væsentligt, at det er muligt at søge i afgørelserne. Søgbarhed er ofte et vigtigt kriterium for, at det er muligt at skaffe sig et overblik over afgørelserne inden for et givet område.



5.2 Begrænsninger for offentliggørelse af afgørelser på Internettet

Antallet af råd og nævn, som lægger afgørelser på Internettet, begrænses af forskellige omstændigheder. Som en første forudsætning er det naturligvis væsentligt, at rådet eller nævnet er i besiddelse af en hjemmeside. Særligt visse typer råd og nævn opfylder ikke denne forudsætning. Det gælder specielt taksationskommissioner og fredningsnævn, men også visse offentlige råd og nævn, som kun behandler sager meget sjældent. Fællesnævneren for alle disse råd og nævn er, at de kun er i besiddelse af meget få ressourcer, idet de ikke har tilknyttet et egentligt sekretariat. Det er derfor umuligt at finde oplysninger om disse instanser af elektronisk vej.

For de råd og nævns vedkommende, som er i besiddelse af en hjemmeside, er bestemmelserne om tavshedspligt ofte en væsentlig begrænsning for, om afgørelser offentliggøres, og i givet fald, hvilke afgørelser der offentliggøres. I mange tilfælde vil det dog være muligt at anonymisere afgørelserne i forhold til f.eks. klagers navn og personnummer. På spørgsmålet om hvorvidt afgørelser, der lægges på hjemmesiden, anonymiseres, anfører 31 respondenter svarende til 62%, at det gør de i nogle eller alle tilfælde. Blandt disse er bl.a. Ligestillingsnævnet, Advokatnævnet og Erstatningsnævnet, som alle behandler sager af personfølsom karakter. Dette bekræfter, at det i mange tilfælde er muligt at opbygge en hjemmeside med offentligt tilgængelige afgørelser, selvom man arbejder inden for rammerne af tavshedspligten.

5.3 Råd og nævn med afgørelser på Internettet

Undersøgelsen af råd og nævns offentliggørelse af afgørelser på hjemmesiden er foretaget blandt de råd og nævn, som enten tilkendegav, at de træffer afgørelser blandt andet i klagesager, eller som det gennem læsning af deres formål var muligt at kategorisere som ankenævn. I det sidste tilfælde er udfyldelsen af spørgsmålene alene foretaget af Dicar på baggrund af en undersøgelse af de pågældende nævns hjemmesider.



Tabel 4: Offentliggørelser på hjemmesiden af afgørelser truffet i råd og nævn.

	Respondenter	Andel i procent
Indstillinger, evt. bilag og endeligt vedtagne afgørelser offentliggøres	5	5,1%
Endeligt vedtagne afgørelser offentliggøres	37	37,4%
Indstillinger og endeligt vedtagne afgørelser offentliggøres	7	7,1%
Eventuelle bilag og endeligt vedtagne afgørelser offentliggøres	5	5,1%
Ingen afgørelser offentliggøres	44	44,4%
Ved ikke	1	1,0%
I alt	99	100,0%

Ud af de 99 respondenter, som der er indhentet svar fra, har 55,6% offentliggjort afgørelser på hjemmesiden. Det er dog kun 5,1%, som har offentliggjort både indstillinger, bilag og endeligt vedtagne afgørelser. Et stort flertal blandt de råd og nævn, som offentliggør afgørelser på Internettet, vælger kun at offentliggøre de endeligt vedtagne afgørelser.

Kun for lidt over halvdelen af de klageinstanser, som her er undersøgt, er det derfor muligt at skaffe sig et overblik over retspraksis ved at kigge på afgørelserne alene. I endnu færre tilfælde er det desuden svært at få et overblik over, hvilke kriterier og hvilket materiale der er lagt til grund for afgørelserne, fordi hverken indstillinger eller bilag er offentligt tilgængelige. Svarene på spørgeskemaet indikerer dog på den anden side, at der er tale om et område i udvikling. Således svarer 17 nævn, at de har planer om at offentliggøre mere materiale om afgørelser i fremtiden, jf. tabel 5:

Tabel 5: Råd og nævn som planlægger at offentliggøre mere materiale fremover om afgørelser, evt. bilag og indstillinger.

	Respondenter	Andel i procent
Ja, både indstillinger, evt. bilag og de endeligt vedtagne afgørelser	4	5,6%
Ja, men kun de endeligt vedtagne afgørelser	8	11,1%
Ja, men kun til indstillinger og de endeligt vedtagne afgørelser	0	0,0%
Ja, men kun evt. bilag og de endeligt vedtagne afgørelser	5	6,9%
Nej	55	76,4%
I alt	72	100,0%

Som tidligere beskrevet er det ligeledes væsentligt for overskuelighedens skyld, at afgørelserne, som lægges på nettet, er søgbare. En undersøgelse af udbredelsen af søgbarhed



viser, at ca. halvdelen af de råd og nævn som, offentliggør afgørelser på deres hjemmeside, også gør dem søgbare (jf. tabel 6).

Tabel 6: Råd og nævn som lægger søgbare afgørelser på Internettet.

	Respondenter	Andel i procent
Afgørelser er søgbare	26	48,1%
Afgørelser er ikke søgbare	24	44,4%
Ved ikke	4	7,4%
I alt	54	100,0%

Samlet set viser undersøgelsen, at det kun er et fåtal af de undersøgte klagenævn, som elektronisk er åbne, hvad angår offentliggørelse af afgørelser. 34 råd og nævn svarer, at de ikke har en hjemmeside. Hertil kommer, at mange hverken offentliggør afgørelser i anonymiseret eller ikke-anonymiseret tilstand. Endelig er det kun muligt at søge i afgørelserne hos 26 af de undersøgte nævn. Disse resultater tyder på, at det er endog meget svært at skaffe sig et overblik over retspraksis hos et flertal af landets råd og nævn.

6. Navne, e-mailadresser og telefonnumre

Navne, telefonnumre og e-mailadresser på henholdsvis medlemmer og sekretariat bør som udgangspunkt ligge på råd og nævns hjemmesider, da hjemmesiden på denne måde kan anvendes aktivt i formidlingen til offentligheden. Hvis disse oplysninger ligger på hjemmesiden, er det væsentlig nemmere for borgerne at komme i kontakt med rådet/nævnet. De nedenstående tabeller 7-9 viser antallet af råd og nævn, som henholdsvis offentliggør navne, e-mailadresser og telefonnumre på hjemmesiden:

Tabel 7: Offentliggørelse af navne på hjemmesiden

	Respondenter	Andel i procent
Navne offentliggjort på alle medlemmer/sagsbehandlere	51	52,0%
Navne offentliggjort på alle medlemmer	30	30,6%
Navne offentliggjort på alle sagsbehandlere	0	0,0%
Navne offentliggjort på enkelte udvalgte medlemmer	4	4,1%
Navne offentliggjort på enkelte udvalgte sagsbehandlere	1	1,0%
Ingen navne offentliggjort	12	12,2%
I alt	98	100,0%



Tabel 8: Offentliggørelse af e-mailadresser på hjemmesiden

	Respondenter	Andel i procent
E-mailadresser offentliggjort på alle medlemmer/sagsbehandlere	14	14,3%
E-mailadresser offentliggjort på alle medlemmer	5	5,1%
E-mailadresser offentliggjort på alle sagsbehandlere	19	19,4%
E-mailadresser offentliggjort på enkelte udvalgte medlemmer	4	4,1%
E-mailadresser offentliggjort på enkelte udvalgte sagsbehandlere	0	0,0%
Ingen e-mailadresser offentliggjort	56	57,1%
I alt	98	100,0%

Tabel 9: Offentliggørelse af direkte telefonnumre på hjemmesiden

	Respondenter	Andel i procent
Direkte telefonnumre offentliggjort på alle medlemmer/sagsbehandlere	12	12,4%
Direkte telefonnumre offentliggjort på alle medlemmer	5	5,2%
Direkte telefonnumre offentliggjort på alle sagsbehandlere	15	15,5%
Direkte telefonnumre offentliggjort på enkelte udvalgte medlemmer	4	4,1%
Direkte telefonnumre offentliggjort på enkelte udvalgte sagsbehandlere	2	2,1%
Ingen direkte telefonnumre offentliggjort	59	60,8%
I alt	97	100,0%

Som det fremgår af tabellerne, lægger et stort flertal på 87,8% af råd og nævn med hjemmeside oplysninger om navne på medlemmer og/eller sagsbehandlere på nettet. Dette står i modsætning til oplysninger om e-mailadresser og direkte telefonnumre, som kun offentliggøres for medlemmer og/eller sagsbehandlere i henholdsvis 42,9 og 39,2% af tilfældene. Tabellerne viser desuden en tendens til, at e-mailadresser og telefonnumre kun i begrænset omfang offentliggøres for sagsbehandlere. Dette er uheldigt ud fra det synspunkt, at sagsbehandlerne/sekretariatet ofte fungerer som borgernes kilde til information om rådet/nævnet, hvorfor de bør være så lette at kontakte som overhovedet muligt. Også for medlemmernes vedkommende gælder, at man kun i begrænset omfang kan finde oplysninger om deres e-mailadresse og deres direkte telefonnummer på hjemmesiden. Dette har ellers ofte interesse for pressens vedkommende. I dette tilfælde er problemet dog knap så stort, da navnene på medlemmerne i langt de fleste tilfælde kan findes på hjemmesiden.



7. Databaser

Ifølge persondataloven skal offentlige myndigheder anmelde databaser med personfølsomme oplysninger til Datatilsynet. Ligeledes skal en dataansvarlig myndighed ifølge lovens § 54 stk. 2 kunne informere enhver, der ønsker oplysninger om anmeldte registre. Der er imidlertid ingen lovkrav om anmeldelse af databaser uden personfølsomme oplysninger, ligesom personfølsomhed kan tolkes således, at vigtige databaser ikke bliver anmeldt.

Mange databaser uden personfølsomme oplysninger indeholder samfundsrelevant information af interesse for pressen og offentligheden. Databaser er specielt interessante, fordi det er ved hjælp af sådanne, at man f.eks. bliver i stand til at afsløre tendenser. Hvis man skal søge om adgang til databaser, er man imidlertid nødt til at kende til deres eksistens. Vi har derfor spurgt råd og nævn, om de skulle være i besiddelse af en form for oversigt over egne databaser uden personfølsomme oplysninger. Desuden er der blevet spurgt til erfaring med udlevering af databaser henholdsvis uden personfølsomme oplysninger og med anonymiserede personfølsomme oplysninger til pressen eller offentligheden i øvrigt. Nedenstående tabel viser en oversigt over svarene:

Tabel 10: Spørgsmål om databaser¹⁵

	Er rådet/nævnet i besiddelse af en oversigt med oplysninger om rådet/nævnets databaser uden personfølsomme oplysninger?				Har rådet/nævnet erfaring med udlevering af databaser uden personfølsomme oplysninger til pressen eller offentligheden i øvrigt?				Har rådet/nævnet erfaring med udlevering af databaser med anonymiserede personfølsomme oplysninger til pressen eller offentligheden i øvrigt?			
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt	Ja	Nej	Ved ikke	I alt	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Antal råd/nævn	24	12	5	41	19	21	3	43	8	30	4	42
Andel i procent	58,5	29,3	12,2	100	44,2	48,8	7,0	100	19	71,4	9,5	100

Undersøgelsen viser, at næsten halvdelen af de adspurgte råd og nævn har erfaring med udlevering af databaser uden personfølsomme oplysninger til pressen eller offentligheden. Dertil kommer, at 19% af de adspurgte har erfaring med udlevering af databaser med anonymiserede oplysninger til pressen eller offentligheden. Der kan være flere årsager til, at

¹⁵ Spørgsmålene om databaser er blevet stillet til de råd/nævn, som svarede at de er i besiddelse af en eller flere databaser med oplysninger fra rådets/nævnets arbejde.



tallene ikke er større. For det første er det næppe alle databaser, som direkte har offentlighedens interesse. For det andet møder journalister sjældent op med direkte anmodninger om at få adgang til databaser. En begrænsende faktor for journalisternes interesse er de løse og tvetydige måder, hvorpå forskellige offentlige 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 og om adgang til data langvarige affærer, hvor myndighederne ofte forsøger at undvige udleveringen af data.

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."¹⁶

I forlængelse heraf anføres det af udvalget, at data, hvor der er knyttet "særlige samfundsøkonomiske gevinster" ved billiggørelse, "kan prissættes særligt lavt eller gøres gratis tilgængelige". Det virker rimeligt ud fra et demokratisk princip som hovedregel at betragte pressens adgang til data med henblik på publicering af samfundsrelevante dataanalyser som samfundsøkonomiske gevinster. Desuden anbefaler udvalget:

"at prissætningen af data gøres mere gennemskuelig for dataaftagerne, og at der for hvert enkelt register kan redegøres for, hvordan betalingen relaterer sig til distributionsomkostninger, omkostninger forbundet med dataproduktion eller andet."¹⁷

Hvis udvalgets anbefalinger blev imødekommet, ville nogle af de største hindringer for pressens og borgernes adgang til offentlige data være overkommet. Data ville generelt blive billigere, og myndigheder ville være tvunget til at redegøre for, hvilke omkostninger de takserer i prissætningen. Offentligheden ville dermed få større mulighed for at få adgang til de mange samfundsrelevante data, som i dag ligger gemt i de offentlige databaser. Besvarelserne tyder som før nævnt på, at der er behov for en mere detaljeret opsamling af erfaringer fra myndigheder og medier, da det er usikkert på det nuværende grundlag, i hvilket omfang processen med udlevering af databaser forløber gnidningsfrit eller ej.

¹⁶ (Finansministeriet, 2001, afsnit 1.4).

¹⁷ Ibid.



8. IT-handlingsplaner

Udarbejdelsen af IT-handlingsplaner indeholdende overvejelser om åbenhed kan fortolkes som et andet udtryk for råd og nævns fokus på den elektroniske åbenhed.¹⁸ På forhånd var forventningen til undersøgelsen af dette punkt, at kun meget få råd og nævn har udarbejdet en IT-handlingsplan, da de generelt ikke har samme teknologiske niveau som f.eks. kommunerne. De nedenstående tabeller 11 og 12 viser status på området.

Tabel 11: Råd og nævn med IT-handlingsplan

	Respondenter	Andel i procent
Har IT-handlingsplan	13	12,5%
Har ikke IT-handlingsplan	91	87,5%
I alt	104	100,0%

Tabel 12: Råd og nævn med IT-handlingsplan som indeholder overvejelser om åbenhed?

	Respondenter	Andel i procent
Ja	6	46,2%
Nej	3	23,1%
Ved ikke	4	30,8%
I alt	13	100,0%

Som det ses af tabellerne har blot 13 råd og nævn udarbejdet IT-handlingsplaner. Af disse er det desuden kun 6, som har udarbejdet en IT-handlingsplan, som indeholder overvejelser om åbenhed. Undersøgelsen bekræfter således det generelle indtryk i resten af rapporten om, at det kun er meget få råd og nævn, der har gjort sig overvejelser om elektronisk åbenhed.

9. Årsrapport

Årsrapporter kan være udformet på vidt forskellig vis. De kan indeholde lovgrundlaget for og medlemmer af nævnet, beskrivelse af sagsbehandling, sagsbehandlingstid og praksis, oversigt over sager fordelt på forskellige typer, eksempler på typiske klagesager, principielle afgørelser i løbet af året, et bestemt emne som har haft særlig betydning i løbet af året eller andet.¹⁹ Der er derfor naturligvis stor forskel på, hvilke informationer man som bruger kan få ved at læse årsrapporten.

¹⁸ Punktet kan i sig selv kun fungere som en indikator på elektronisk åbenhed, da en IT-handlingsplan, der indeholder overvejelser om åbenhed, godt kan have som konklusion, at man bør forholde sig lukket i forhold til offentligheden.

¹⁹ Eksemplerne på indhold fra en årsrapport er fortrinsvis hentet fra 3 kilder: Teleklagenævnet (www.teleklage.dk), Realkreditankenævnet (www.ran.dk) og Ankenævnet for patent- og varemærker (www.pvanke.dk)



Fælles for årsrapporterne er dog, at man ved at læse dem kan få et indblik i nævnenes arbejde og sagsbehandling, hvorfor de kan fungere som en væsentlig rettesnor for nævnenes arbejdspraksis. Hertil kommer, at årsrapporter også ofte giver et indblik i de væsentligste klagesager, hvorfor man også kan få et indblik i, hvilke materielle kriterier der lægges til grund for afgørelserne. Årsrapporter er derfor et nyttigt redskab, hvis man ønsker at få et indblik i såvel den formelle som den materielle side af råd og nævns arbejde, hvorfor de må vægtes tungt, når man vurderer de enkelte råd og nævns elektroniske åbenhed. Tabel 13 viser en oversigt over, hvor mange af de adspurgte der udarbejder en årsrapport.

Tabel 13: Råd og nævn med årsrapport på Internettet

	Respondenter	Andel i procent
Årsrapport offentliggøres	59	46,5%
Årsrapport offentliggøres ikke	68	53,5%
I alt	127	100,0%

Som det fremgår af tabellen, offentliggør knap halvdelen af de råd og nævn, som har besvaret spørgsmålet, deres årsrapporter på Internettet. Dette er ikke problematisk, hvis nævnene ellers offentliggør oplysninger om enkeltafgørelser på hjemmesiden. Det viser sig imidlertid, at mange råd og nævn hverken offentliggør afgørelser eller årsrapport på hjemmesiden. I disse tilfælde er det meget svært for offentligheden at få indblik i det materielle indhold i de sager, som nævnet behandler.

På nuværende tidspunkt er det umuligt at sige, hvad årsrapporterne indeholder på baggrund af spørgeskemaet. Da der som nævnt er stor forskel på, hvad der bliver inddraget i årsrapporter, vil det i en senere undersøgelse være interessant at se på, hvad indholdet i årsrapporterne er for på den måde at kunne afgøre, i hvilket omfang årsrapporternes indhold er relevant i forhold til diskussionen om elektronisk åbenhed.

10. Åbenhedsbarometer

Som et mål for råd og nævns elektroniske åbenhed har vi på baggrund af svarene på spørgsmålene i spørgeskemaet udarbejdet et åbenhedsbarometer. Åbenhedsbarometeret udregnes kun for 76 råd og nævn, idet der kun medtages klageinstanser, som har tilbagesendt spørgeskemaet. Instanser, som udelukkende er rådgivende, er altså blevet sorteret fra sammen med klagenævn, der ikke har besvaret spørgeskemaet og nævn, som Dicar har udfyldt skemaet for på baggrund af en undersøgelse af deres hjemmeside. Mange råd og nævn



er således slet ikke medtaget i åbenhedsbarometeret, fordi de ikke har en hjemmeside og derfor ikke har besvaret spørgeskemaet.²⁰ Manglen på en hjemmeside kan fortolkes som et udtryk for manglende elektronisk åbenhed, hvorfor åbenhedsbarometeret formodentlig overvurderer den elektroniske åbenhed hos råd og nævn.

Åbenhedsbarometeret udregnes vha. en form for indholdsanalyse og er mulig at lave, fordi alle spørgsmål i spørgeskemaet består af singlechoice-svarkategorier, som er gensidigt udelukkende. Alle typer af spørgsmål vægtes efter, hvor betydningsfulde de vurderes at være i forhold til elektronisk åbenhed. Tungest vægtes i denne forbindelse spørgsmålene om afgørelser ud fra det argument, at afgørelserne bør foreligge offentligt tilgængeligt på nettet i anonymiseret eller ikke-anonymiseret tilstand, for at offentligheden kan få et overblik over nævnspraksis. Også databaser, postlister og årsrapport vægtes relativt tungt. Adgang til databaser er en væsentlig forudsætning for at kunne få overblik over tendenser. Åbne postlister gør det muligt for offentligheden at få indblik i hvilke sager, der verserer, og hvilke brevvekslinger der har været mellem parterne i en sag og nævnet. Endelig er årsrapporter som ovenfor nævnt ofte en væsentlig kilde til oplysninger om selve sagsbehandlingen i råd og nævn samt til oplysninger om afgørelsernes materielle indhold. I forhold hertil vurderes oplysninger om mødedagsordener og –referater samt navne, e-mailadresser og telefonnumre på sekretariat og medlemmer at være af mindre betydning for den elektroniske åbenhed. Oplysninger om IT-handlingsplaner vægtes lavest, da det ikke er muligt at sige noget direkte om råd og nævns elektronisk åbenhed ud fra disse spørgsmål. De kan udelukkende bruges som indikator på åbenhed/lukkethed. Endelig gælder det for alle spørgsmål, at bekræftende svar på spørgsmål om nuværende elektronisk åbenhed vægtes højere end eventuelle fremtidsplaner om større åbenhed. Selve vægtingen er vedhæftet denne rapport som bilag.

En udregning af elektronisk åbenhed for klageinstanser giver følgende top 10 (hvor 100 er størst mulig elektronisk åbenhed og 0 er mindst mulig elektronisk åbenhed):

²⁰ Enkelte råd og nævn har besvaret skemaet, til trods for at de ikke har en hjemmeside. I disse tilfælde er de medtaget i udregningen af åbenhedsbarometeret, hvor de opnår scoren 0.



Tabel 14: 10 klagenævn med størst elektronisk åbenhed

Navn på råd/nævn	Åbenhedsscore
Arbejdsmarkedsrådet for Nordjyllands Amt	70
Klagenævnet for vidtgående specialundervisning	67
Realkreditankenævnet	66
Ligestillingsnævnet	61
Teleankenævnet	61
Radio- og tv-nævnet	59
Ankenævnet for Forsikring	59
Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd	58
Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd	58
Arbejdsmarkedsrådet for Ribe Amt	58

Den gennemsnitlige åbenhedsscore for de 76 klagenævn er 29,9. Dette er meget lavt, hvilket der kan være flere forklaringer på. Det ser umiddelbart ud til, at det står meget skidt til med klageinstansernes elektroniske åbenhed generelt. En anden sandsynlig forklaring kunne være, at private klagenævn (som indgår i åbenhedsbarometeret, og som man ikke kan stille samme krav til som de offentlige i forhold til elektronisk åbenhed) trækker det generelle gennemsnit ned.

For at undersøge dette har vi delt de 76 klageinstanser op i to grupper. En med offentlige nævn og en med private. Vi har herefter udregnet gennemsnittet for hver af grupperne. Se tabel 15:

Tabel 15: Elektronisk åbenhed i offentlige og private klagenævn

	Offentlige klagenævn	Private klagenævn
Antal	70	6
Gennemsnitlig åbenhedsscore	28,9	41,5

Undersøgelsen giver det overraskende resultat, at de private klageinstanser tilsyneladende er mere elektronisk åbne end de offentlige. Forklaringen herpå kan være, at en række offentlige myndigheder har angivet, at de ikke har nogen hjemmeside og derfor scorer værdien 0. Korrigeres der for dette ved både offentlige og private råd og nævn, bliver resultatet:

Tabel 16: Elektronisk åbenhed i offentlige og private klagenævn korrigeret for at nogle nævn ikke har en hjemmeside.

	Offentlige klagenævn	Private klagenævn
Antal med hjemmeside	44	5
Antal uden hjemmeside	16	1
Gennemsnitlig åbenhedsscore (klagenævn uden hjemmeside er ikke medtaget i dette gennemsnit)	36,8	49,8



Til trods for at der korrigeres for, at nogle nævn ikke har en hjemmeside, viser det sig stadig, at private klagenævn har størst elektronisk åbenhed. Hertil kommer, at det må tolkes som et tegn på total lukkethed rent elektronisk, hvis et råd eller nævn ikke engang er i besiddelse af en hjemmeside.

En del af forklaringen på det overraskende resultat er nok, at der blandt de offentlige råd og nævn befinder sig en række regionale råd og nævn, som ikke har ressourcer til at opretholde en velfungerende hjemmeside. På den anden side scorer de offentlige råd og nævn generelt så lavt, at hovedforklaringen formodentlig er, at debatten om elektronisk åbenhed simpelthen ikke endnu er bragt på dagsordenen for råd og nævns vedkommende. Dette til trods for at debatten har verseret i flere år på kommunalt plan og inden for statsadministrationen. Det er bekymrende, at adgangen til oplysninger om klagenævn i så ringe grad lægges på Internettet i den elektroniske tidsalder. Konsekvensen heraf er, at det er meget svært for offentligheden at få et overblik over nævnspraksis og dermed borgernes retsstilling på centrale områder.

11. Konklusion

Undersøgelsens resultater giver overordnet et billede af, at råd og nævn er meget lukkede rent elektronisk. En sammenligning af råd/nævn med kommuner og amter viser således, at råd/nævn er meget langt efter de øvrige offentlige myndigheder i forhold til at offentliggøre mødedagsordener, mødereferater og bilag til dagsordenspunkter på hjemmesiden. Denne tendens gentager sig med hensyn til at føre postlister, om end nævnene dog klarer sig ligeså godt som de statslige institutioner på dette område. Undersøgelsen tyder samlet set på, at nævnene endnu ikke har opdaget fordelene ved at føre åbne postlister på Internettet.

Hvad angår afgørelser viser det sig, at det kun er få råd og nævn, som er elektronisk åbne, og hos dem som er, kan der ofte findes mangler i form af, at det kun er de endeligt vedtagne afgørelser, der offentliggøres, og at afgørelserne ikke er søgbare. Den manglende offentliggørelse af afgørelser er særlig problematisk ved de råd og nævn, som samtidig ikke offentliggør en årsrapport på Internettet, hvilket er tilfældet for 53,5% af dem, som har besvaret spørgsmålet om årsrapporter.

Hjemmesiderne benyttes dog af mange råd til at offentliggøre oplysninger om navne, e-mailadresser og telefonnumre på medlemmer og sagsbehandlere, ligesom der er en overraskende positiv tendens til, at nævnene har erfaring med udlevering af databaser uden



personfølsomme oplysninger til pressen og offentligheden. Dette sidste modsvarer dog væsentligt af, at kun 19% har erfaring med udlevering af udlevering af anonymiserede personfølsomme oplysninger til pressen og offentligheden. Den generelt negative tendens til elektronisk åbenhed bekræftes af spørgsmålene om IT-handlingsplaner, idet kun 5,8% svarer, at de har udarbejdet en IT-handlingsplan, som indeholder overvejelser om åbenhed.

Det er på baggrund af disse resultater sandsynligt, at der slet ikke foretages overvejelser om elektronisk åbenhed i mange råd og nævn. Såvel komparativt med kommuner og amter (inden for emnerne mødedagsordener – og referater og postlister) som med private råd og nævn (med hensyn til den samlede elektroniske åbenhed) klarer de offentlige klagenævn sig meget dårligt med hensyn til den elektroniske åbenhed. Dette er bekymrende, fordi borgerne hermed ikke har den adgang til oplysninger om nævnspraksis, som man bør kunne forvente, når nævnene har domstolslignende status. Undersøgelsen understreger derfor behovet for, at debatten om elektronisk åbenhed også udbredes til råd og nævn. Status indikerer et behov for, at der indføres retningslinier for offentlige klagenævn. F.eks. i form af minimumsstandarder for elektronisk åbenhed.

12. Litteraturliste

Dicar (2003). *Rapport om elektronisk åbenhed hos danske kommuner, amter og statslige Institutioner*, <http://www.cfje.dk/cfje/Kildebase.nsf/ID/KB00546848>.

Dicar (2002). *Rapport om postlister i Nordjylland*,
<http://www.cfje.dk/cfje/Kildebase.nsf/ID/KB00411423>

Finansministeriet (2001). *“Digital forvaltning”*, rapport udarbejdet af Udvalget om Digital Forvaltning.

Forskningsministeriet (1999). *Åbne postlister på Internettet – erfaringer og praktiske anvisninger* http://www.fsk.dk/cgi-bin/doc-show.cgi?doc_id=18726

Garde, Jens m.fl (1997). *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 3. udg., 3. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Garde, Jens m.fl (2001). *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 5. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Lund Jepsen, Anna (2004). *Repræsentative undersøgelser afviklet over Internettet – en realistisk mulighed?*, Bragt i Metode & Data nr. 90.



13. bilag

(Udregning af åbenhedsbarometer)

Møder (maksimalt 9 point)

- Dagsordener og referater
 - o Kan dagsordener findes på hjemmesiden før møderne afholdes (ja: 3 point)
 - o Kan referater fra møder findes på hjemmesiden (ja: 3 point)
 - o Er bilag til dagsordenspunkter tilgængelige på hjemmesiden, når de ikke indeholder fortrolige oplysninger (ja: 3 point)
- Planer for dagsordener og referater
 - o Er det besluttet at dagsordener i fremtiden skal kunne findes på hjemmesiden før møderne afholdes (ja: 1 point)
 - o Er det besluttet, at referater fra møder i fremtiden skal kunne findes på hjemmesiden (ja: 1 point)
 - o Er det besluttet, at bilag til dagsordenspunkter i fremtiden skal være tilgængelige på hjemmesiden, når de ikke indeholder fortrolige oplysninger (ja: 1 point)
- Hvornår skal dagsordener kunne findes på hjemmesiden, før møderne afholdes?
 - o 2004, 2005, 2006 (alle 1 point)
- Hvornår skal referater kunne findes på hjemmesiden?
 - o 2004, 2005, 2006 (alle 1 point)
- Hvornår skal bilag til dagsordener være tilgængelige på hjemmesiden?
 - o 2004, 2005, 2006 (alle 1 point)

Postlister (maksimalt 12 point)

- Fører rådet/nævnet postlister?
 - o Ja over indgående post (3 point)
 - o Ja, over udgående post (3 point)
 - o Ja, over både indgående og udgående post (5 point)
- Er der planer om at begynde at føre postlister?
 - o Ja over indgående post (1 point)
 - o Ja, over udgående post (1 point)
 - o Ja, over både indgående og udgående post (2 point)
- Offentliggøres postlisterne på hjemmesiden?
 - o Ja for indgående posts vedkommende (5 point)
 - o Ja, for udgående posts vedkommende (5 point)
 - o Ja, for både indgående og udgående posts vedkommende (7 point)
- Skal fremtidige postlister offentliggøres på hjemmesiden?
 - o Ja for indgående posts vedkommende (1 point)
 - o Ja, for udgående posts vedkommende (1 point)
 - o Ja, for både indgående og udgående posts vedkommende (2 point)

Afgørelser (maksimalt 43 point)

- Offentliggjort på nettet?
 - o Ja, både indstillinger, bilag og endelige afgørelser (28 point)



- Ja, men kun de endeligt vedtagne afgørelser (20 point)
- Ja, men kun til indstillinger og de endeligt vedtagne afgørelser (24 point)
- Ja, men kun eventuelt bilag og endeligt vedtagne afgørelser (24 point)
- Kan der søges i de afgørelser, som lægges på nettet?
 - Ja (10 point)
- Offentliggørelse af mere materiale på hjemmesiden fremover vedrørende afgørelser?
 - Ja, både indstillinger, bilag og endelige afgørelser (5 point)
 - Ja, men kun de endeligt vedtagne afgørelser (3 point)
 - Ja, men kun til indstillinger og de endeligt vedtagne afgørelser (4 point)
 - Ja, men kun eventuelt bilag og endeligt vedtagne afgørelser (4 point)

Diverse oplysninger (maksimalt 9 point)

- Navne på medlemmer og sagsbehandlere:
 - Ja, på alle medlemmer og sagsbehandlere (3 point)
 - Kun på medlemmer (2 point)
 - Kun på sagsbehandlere (2 point)
 - Kun på enkelte udvalgte medlemmer (1 point)
 - Kun på enkelte udvalgte sagsbehandlere (1 point)
- E-mailadresser på medlemmer og sagsbehandlere
 - Ja, på alle medlemmer og sagsbehandlere (3 point)
 - Kun på medlemmer (2 point)
 - Kun på sagsbehandlere (2 point)
 - Kun på enkelte udvalgte medlemmer (1 point)
 - Kun på enkelte udvalgte sagsbehandlere (1 point)
- Direkte telefonnumre på medlemmer og sagsbehandlere
 - Ja, på alle medlemmer og sagsbehandlere (3 point)
 - Kun på medlemmer (2 point)
 - Kun på sagsbehandlere (2 point)
 - Kun på enkelte udvalgte medlemmer (1 point)
 - Kun på enkelte udvalgte sagsbehandlere (1 point)

Databaser: (maksimalt 15 point)

- 5 point pr. ja-svar på de 3 spørgsmål.

IT-handlingsplaner (maksimalt 2 point)

- udarbejdet IT-handlingsplan? Hvis ja: 1 point
- indeholder denne IT-handlingsplan overvejelser omkring åbenhed? Hvis ja: 1 point

Årsrapport på nettet? (maksimalt 10 point)

- Hvis ja: 10 point

