

Rapport om obligatoriske åbne postlister

Afgivet af

Udvalget til evaluering af postlisteforsøg

Juli 2017

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning.....	6
1. Udvalgets opgavebeskrivelse	6
2. Udvalgets sammensætning	7
3. Udvalgets arbejde	7
4. Resumé	7
Kapitel 2. De gældende regler om åbne postlister	19
1. Indledning.....	19
2. Offentlighedslovens regler om åbne postlister	19
2.1. Hvilke myndigheder er omfattet?	19
2.2. Hvornår skal post fremgå af postlisterne?	20
2.3. Hvilke oplysninger skal postlisterne indeholde?	20
2.4. Sager, dokumenter og oplysninger, der ikke skal medtages på postlisterne.....	21
2.5. Forsøgsordning	23
3. Straffelovens og forvaltningslovens almindelige regler om tavsheds- pligt.....	24
4. Persondataloven og databeskyttelsesforordningen.....	25
Kapitel 3. Tidligere overvejelser og tilblivelsen af offentlighedslovens regler om åbne postlister	28
1. Indledning.....	28
2. Overvejelser forud for Offentlighedskommissionens betænkning.....	28
2.1. Lovforslagene til offentlighedsloven af 1985.....	28
2.2. Socialistisk Folkepartis forslag til lov om ændring af offentlig- hedsloven.....	29
3. Tilblivelsen af offentlighedslovens gældende regler om åbne post- lister	30
Kapitel 4. Tidligere undersøgelser om åbne postlister.....	35
1. Indledning.....	35
2. Forskningsministeriets, Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings pjece fra 1999	35
3. DICAR's rapport fra 2004.....	37
4. Center for Digital Forvaltning statusnotat fra 2004.....	37
5. UPDATE's rapport fra 2008	42
6. Kaas & Mulvads undersøgelse fra 2012	43

Kapitel 5. Postlisteforsøgsordningen	44
1. Indledning.....	44
2. Rammerne for forsøgsordningen på det statslige område	44
3. Forsøgsmyndighedernes erfaringer	47
3.1. Sundheds- og Ældreministeriet	48
3.1.1. Arbejdsgange	48
3.1.2. Udgifter og ressourceforbrug	49
3.1.3. Interessen for Sundheds- og Ældreministeriets åbne postlister.....	53
3.1.4. Sundheds- og Ældreministeriets samlede vurdering af postlisteforsøget	54
3.2. Søfartsstyrelsen.....	55
3.2.1. Arbejdsgange	55
3.2.2. Udgifter og ressourceforbrug	56
3.2.3. Interessen for Søfartsstyrelsens åbne postlister	58
3.2.4. Søfartsstyrelsens samlede vurdering af postlisteforsøget....	58
3.3. Region Syddanmark	59
3.3.1. Arbejdsgange	59
3.3.2. Udgifter og ressourceforbrug	61
3.3.3. Interessen for Region Syddanmarks åbne postlister.....	64
3.3.4. Region Syddanmarks samlede vurdering af postlisteforsøget	65
3.4. Slagelse Kommune	66
3.4.1. Arbejdsgange og synlighed	66
3.4.2. Udgifter og ressourceforbrug	67
3.4.3. Interessen for Slagelse Kommunes åbne postlister	69
3.4.4. Slagelse Kommunes samlede vurdering af postlisteforsøget	70
4. Gennemgang af forsøgsmyndighedernes åbne postlister	70
 Kapitel 6. Øvrige erfaringer med åbne postlister.....	72
1. Indledning.....	72
2. Regionernes erfaringer	72
3. Kommunernes erfaringer.....	74
4. Mediernes erfaringer	77
 Kapitel 7. Øvrige åbenhedsforanstaltninger.....	80
1. Indledning.....	80
2. Aktiv informationspligt efter offentlighedsloven.....	80

3. Kommunestyrelseslovens og regionslovens regler om pligt til offentliggørelse af oplysninger	82
4. Eksempler på øvrige offentliggørelsesordninger og praksis	82
Kapitel 8. Åbne postlister i Sverige og Norge	86
1. Indledning.....	86
2. Sverige.....	86
3. Norge.....	86
3.1. Regler om postlister.....	86
3.2. Offentlig elektronisk postjournal.....	88
3.3. Erfaringer.....	89
Kapitel 9. Overvejelser og anbefalinger	95
1. Indledning.....	95
2. De tidligere undersøgelser om åbne postlister	95
3. Behovet for åbne postlister.....	97
4. Forsøgsordningen med åbne postlister	98
5. Regionernes og kommunernes erfaringer med at føre åbne postlister af egen drift.....	100
6. Mediernes erfaringer med åbne postlister	102
7. Erfaringer fra Sverige og Norge.....	104
8. Mulige modeller for en eventuel obligatorisk åben postlisteordning..	105
8.1. Hvilke myndigheder kan en eventuel ordning omfatte?.....	106
8.1.1. Ministerielle departementer	107
8.1.2. Underliggende styrelser og direktorater	109
8.1.3. Regioner og kommuner	111
8.1.3.1. Regionerne	112
8.1.3.2. Kommunerne.....	114
8.1.3.3. Vurdering	115
8.2. Hvilke dokumenter kan medtages i en eventuel ordning?.....	116
8.2.1. Udvidelse af kredsen af dokumenter	117
8.2.2. Indsnævring af kredsen af dokumenter	120
9. Forslag til forbedringer.....	121
9.1. Yderligere oplysninger, der bør fremgå af de åbne postlister	121
9.2. Oplysninger om navne på fysiske personer	123
9.3. Fremgangsmåde ved eventuelle afgrænsningsproblemer i forhold til dokumenter.....	124
9.4. Anbefalinger til opsætning af åbne postlister	125

Bilag 1. Sundheds- og Ældreministeriets evaluering (uden bilag 2).....	127
Bilag 2. Søfartsstyrelsens evaluering	136
Bilag 3. Region Syddanmarks evaluering	141
Bilag 4. Slagelse Kommunes evaluering.....	150

Kapitel 1. Indledning

1. Udvalgets opgavebeskrivelse

Udvalgets opgavebeskrivelse af 20. december 2016 har følgende ordlyd:

”Der skal tages stilling til, i hvilket omfang ordningen med åbne postlister skal gøres permanent.

Ekspertudvalget skal i den forbindelse overveje følgende:

- I hvilket omfang gør medierne brug af postlisten på det statslige område sammenlignet med det kommunale område?
- I hvilket omfang gør medierne brug af postlisten og foretager en systematisk gennemgang af listen med henblik på at identificere sager og dokumenter, der kunne være interesse i at søge om aktindsigt i?
- Hvilket ressourceforbrug, herunder tidsforbrug, må en udbredelse af postlisteordningen antages at indebære, herunder i lyset af spørgsmålet om, hvorvidt man på postlisten skal medtage navnet på afsenderen eller modtageren af det pågældende dokument?
- I hvilket omfang har myndighederne begået fejl ved den løbende administration af postlisten, f.eks. ved at offentliggøre fortrolige eller følsomme oplysninger, herunder om enkeltpersoners private forhold?
- I hvilket omfang må IT-løsninger antages at kunne bidrage til at skabe en åben forvaltning?
- Skal en eventuel ordning med åbne postlister omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater samt alle centralforvaltninger i kommunerne og regionerne, eller er der visse af de omhandlede myndigheder, som f.eks. på grund af karakteren af den virksomhed, som myndigheden udøver, i givet fald skal være undtaget fra pligten til at føre åbne postlister?

Der kan i øvrigt være grund til, at erfaringer hos myndigheder, der ikke bliver omfattet af forsøgsordningen, inddrages i evalueringen. I evalueringen vil der derfor også kunne inddrages erfaringer med åbne postlister, som myndigheder har valgt at føre på frivilligt grundlag.”

2. Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende medlemmer:

Kst. kontorchef Jesper Husmer Vang, Datatilsynet

Fhv. direktør for Statsforvaltningen Hovedstaden Bente Flindt Sørensen

Professor, dr.jur. Søren Højgaard Mørup, Aarhus Universitet

Fuldmægtig Anna Seneberg Winkel har fungeret som sekretær for udvalget.

3. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt fem møder.

På et møde den 9. marts 2017 deltog repræsentanter fra Sundheds- og Ældreministeriet, Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune, der alle har deltaget i forsøgsordningen med åbne postlister, med henblik på nærmere redegørelse for og uddybning af erfaringerne med ordningen. Endvidere deltog der repræsentanter fra Dansk Journalistforbund og Danske Medier med henblik på at afdække mediernes erfaringer med åbne postlister.

4. Resumé

En postliste er en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af en myndighed. Der er i offentlighedslovens § 16, stk. 1, indsat en hjemmel til at indføre en pligtmæssig postlisteordning i ministerielle departementer, nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater samt i den centrale forvaltning i kommuner og regioner. Hvis der bliver truffet bestemmelse om at indføre obligatoriske postlister, skal postlisterne offentliggøres på myndighedens hjemmeside, jf. stk. 2.

Det er forudsat, at postlisteordningen først indføres som en forsøgsordning. En myndighed kan dog på eget initiativ føre åbne postlister.

I kapitel 2 er der redegjort for offentlighedslovens regler om åbne postlister, herunder reglerne om forsøgsordningen. Der er endvidere redegjort for straffelovens og forvaltningslovens almindelige regler om tavshedspligt samt persondataloven og databeskyttelsesforordningen, idet postlisterne skal føres inden for rammerne af disse regler.

Som beskrevet i kapitel 3 har der tidligere været politiske overvejelser om at indføre obligatoriske åbne postlister. Der er således både før og efter indførelsen af den tidligere offentlighedslov af 1985 blevet fremsat lovforslag herom. Offentlighedskommissionen – der afgav betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som den nuværende offentlighedslov bygger på – overvejede desuden, om der skulle indføres en pligtmæssig åben postlisteordning. Kommissionen nåede dog frem til, at der burde indhentes mere dækkende erfaringer om postlister, inden der bliver taget endelig stilling til, om der skal indføres en permanent pligtmæssig ordning.

Forvaltningsmyndigheder kan også af egen drift føre åbne postlister, når det sker inden for rammerne af reglerne om tavshedspligt og persondataloven, og særligt blandt kommunerne er der en del, som på eget initiativ fører åbne postlister. Der er gennemført en række undersøgelser af disse postlisteordninger. I kapitel 4 er nogle af disse undersøgelser omtalt.

Undersøgelserne giver efter udvalgets opfattelse et overblik over udbredelsen af åbne postlister i forskellige perioder, og der synes på baggrund af undersøgelserne at være en nedgang i antallet af myndigheder, der fører åbne postlister.

To af undersøgelserne fra henholdsvis 1999 og 2004 beskriver overordnet erfaringerne med at føre åbne postlister som meget positive. Ressourcebelastningen ved at indføre postlister har således ifølge undersøgelserne været lille. Det bør dog efter udvalgets opfattelse kunne lægges til grund, at der siden de to undersøgelser blev udarbejdet er sket en væsentlig stigning i antallet af ind- og udgående dokumenter hos forvaltningsmyndighederne. Undersøgelseens beskrivelse af særligt ressourceforbruget bør læses med dette for øje. Endvidere er der i dag gennemgående mere information på myndighedernes hjemmesider.

Forsøgsordningen med åbne postlister varede i perioden fra den 1. januar 2015 til den 1. januar 2017 og har omfattet Sundheds- og Ældreministeriet, Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune. I kapitel 5 er rammerne for forsøgsordningen beskrevet. Udvalget har modtaget evalueringer fra forsøgsmyndighederne om deres erfaringer med postlisteforsøget, herunder oplysninger om myndighedernes arbejdsgange, udgifter og ressourceforbrug, interessen for postlisterne og myndighedernes samlede vurdering af forsøget. Forsøgsmyndighedernes evalueringer er gengivet i dette kapitel.

Det er udvalgets opfattelse, at erfaringerne fra forsøgsordningen om offentlighedens, herunder mediernes, brug af postlisterne skal tillægges begrænset betydning ved vurderingen af, hvor stor interessen generelt kan antages at være for åbne postlister, idet forsøgsordningen har haft nogle indbyggede svagheder, der kan have haft indflydelse på omfanget af brugen af forsøgsmyndighedernes postlister.

Dette er en af grundene til, at udvalget har inddraget erfaringer fra de regioner og kommuner, der af egen drift fører eller tidligere har ført åbne postlister. Udvalget har gennem Danske Regioner og KL modtaget oplysninger om regionernes og kommunernes erfaringer med dette. Disse erfaringer er beskrevet i kapitel 6.

Interessen for de åbne postlister, der føres af egen drift i regioner og kommuner, må – baseret på myndighedernes erfaringer – efter udvalgets opfattelse siges at være forholdsvis begrænset.

Udvalget har herudover på et møde med Dansk Journalistforbund og Danske Medier haft lejlighed til at høre om mediernes erfaringer med de åbne postlisteordninger. Mediernes erfaringer er også beskrevet i kapitel 6.

På mødet blev der først og fremmest givet udtryk for, at medierne ønsker at få indført en obligatorisk åben postlisteordning. Det kunne ifølge de to organisationer ikke oplyses, hvilke myndigheder det vil være mest relevant for mediernes arbejde at indføre en sådan ordning for. Organisationerne pegede på en række forhold, der kan medvirke til at forbedre en eventuel obligatorisk postlisteordning. Udvalget har inddraget disse betragtninger i udvalgets anbefalinger til, hvordan en eventuel obligatorisk postlisteordning kan forbedres.

I overvejelserne om en ordning med åbne postlister bør det efter udvalgets opfattelse indgå, at særligt regionerne og kommunerne på anden vis offentliggør en række oplysninger om deres virksomhed på internettet. Det sker bl.a. som følge af offentlighedslovens regler om aktiv informationspligt, der forpligter myndighederne til at offentliggøre bestemte oplysninger. Der er desuden fastsat regler i kommunestyrelsesloven og regionsloven om kommunernes og regionernes pligt til at offentliggøre forskellige oplysninger. Disse regler er beskrevet i kapitel 7. Desuden er der nævnt eksempler på øvrige offentliggørelsesordninger og -praksis.

Udvalget har indhentet oplysninger fra de svenske og norske myndigheder om obligatoriske åbne postlister i disse lande. De svenske myndigheder har oplyst, at der i Sverige ikke findes en obligatorisk åben postlisteordning, men at mange svenske myndigheder af egen drift offentliggør deres journaler. Der er ifølge de svenske myndigheder ikke offentliggjort rapporter om erfaringer hermed. I Norge er der fastsat en pligt for en række norske myndigheder til at offentliggøre deres journaler på internettet, men bestemmelsen herom er endnu ikke sat i kraft. På trods af dette offentliggør en stor del af de norske myndigheder (113 myndigheder i 2014) allerede deres journaler i en samlet database på internettet. Der er i Norge gennemført undersøgelser af postlisteordningen. De norske regler og undersøgelser er beskrevet i kapitel 8.

Erfaringerne fra Norge viser, at omkostningerne med såvel etablering som løbende drift af den norske postlisteordning er forholdsvis store. Det har således medført en udgift på 3,5 millioner norske kr. at etablere ordningen, og i 2014 udgjorde drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne skønsmæssigt 3,3 millioner norske kr. Hertil kommer omkostninger til oplæring af medarbejdere, der i 2014 blev vurderet til 4,86 millioner norske kr. Oplæringsomkostningerne er dog forbundet med en vis usikkerhed. Omkostningerne ved den løbende kvalitetssikring og offentliggørelse af postlisterne udgjorde i 2014 108,4 millioner norske kr. Endelig er der merudgifter til behandling af aktindsigtssager. Stigningen i disse omkostninger som følge af indførelsen af den nuværende ordning udgjorde umiddelbart 117,3 millioner norske kroner. Der er dog vanskeligheder forbundet med at vurdere, hvor stor en del af stigningen, der kan henføres til udvidelsen af antallet af myndigheder omfattet af den norske postlisteordning. De samlede udgifter til den norske postlisteordning inkl. behandling af anmodninger om aktindsigt udgjorde i 2014 341,8 millioner norske kroner.

Erfaringerne fra Norge viser endvidere, at postlisteordningen er velfungerende og bliver brugt i vidt omfang. Dette kan – foruden den forholdsvis store økonomiske prioritering af ordningen – skyldes, at ordningen er udviklet over længere tid, herunder på baggrund af et længerevarende pilotprojekt, der har eksisteret siden 1993.

I kapitel 9 er udvalgets overvejelser og anbefalinger om åbne postlister gengivet.

Det må efter udvalgets opfattelse bero på en politisk beslutning, om der skal indføres en obligatorisk åben postlisteordning, og hvilket omfang en sådan ordning i givet fald skal have.

På den ene side kan en åben postlisteordning bidrage til at gøre offentligheden og medierne opmærksom på eksistensen af sager og dokumenter, der kan søges om aktindsigt i, og herved medvirke til at styrke offentlighedens indsigt i og kontrol med forvaltningen. I praksis afhænger dette dog af, om de åbne postlister bruges af offentligheden og medierne, hvilket igen afhænger af tilgængeligheden og anvendeligheden af postlisterne.

På den anden side er der et hensyn til det offentliges ressourcer, idet en obligatorisk ordning med åbne postlister vil indebære en ikke uvæsentlig (økonomisk) ressourcebelastning for den enkelte myndighed. Ressourcebetragtningen er navnlig væsentlig, hvis der ikke er en interesse for at bruge de åbne postlister, hvilket kun i begrænset omfang synes at være tilfældet i især regionerne og kommunerne.

Hvilke myndigheder?

Udvalget har opstillet forskellige modeller for, hvordan en obligatorisk åben postlisteordning kan indrettes, hvis det bliver besluttet at indføre en sådan ordning.

Departementer

En eventuel obligatorisk åben postlisteordning bør efter udvalgets opfattelse som minimum omfatte alle ministerielle departementer, da det må kunne lægges til grund, at det er ind- og udgående post hos disse myndigheder, som offentligheden har den største interesse i at få kendskab til.

På baggrund af Sundheds- og Ældreministeriets erfaringer med forsøgsordningen har udvalget skønnet, at de samlede omkostninger ved indførelse af en pligtmæssig åben postlisteordning i alle departementer vil indebære omkring 5 millioner kr. til etablering og omkring 25 millioner kr. årligt i løbende drift. Herudover vil der være omkostninger til etablering og vedligeholdelse af it-løsninger. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed.

Styrelser og direktorater

En anden mulighed er at indføre obligatoriske åbne postlister i alle ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater. Det kan dog næppe antages, at der er lige stor offentlig interesse for ind- og udgående post i alle styrelser og direktorater. Udvalget peger derfor på – i det

omfang en eventuel ordning skal omfatte styrelser og direktorater – at ordningen bør begrænses til alene at omfatte udvalgte styrelser og direktorater. Styrelserne og direktoraterne kan udvælges ud fra, om de har meget ministerbetjening eller i øvrigt har interesse for offentligheden, f.eks. fordi de udfører opgaver af stor samfundsmæssig betydning. I den forbindelse kan der lægges vægt på antallet af aktindsigtssager i styrelserne og direktoraterne.

Hvis man tager udgangspunkt i Søfartsstyrelsens erfaringer med at føre åbne postlister, vil det efter udvalgets skøn indebære samlede omkostninger i størrelsesordenen omkring en halv million kr. til etablering og omkring en million kr. årligt i løbende drift pr. styrelse, forudsat at styrelsen er sammenlignelig med Søfartsstyrelsen. Dette skøn er ligeledes behæftet med betydelig usikkerhed.

Der er stor variation i størrelsen af styrelserne og direktoraterne og i karakteren af de opgaver, som de varetager. De økonomiske konsekvenser af denne model vil derfor afhænge af, hvilke styrelser og direktorater der nærmere bliver omfattet.

Regioner og kommuner

En tredje mulighed er herudover at indføre en pligtmæssig åben postlisteordning i alle regioner og kommuner. De skønsmæssige omkostninger herved for regionerne kan – med udgangspunkt i Region Syddanmarks erfaringer med forsøgsordningen – opgøres til beløb i størrelsesordenen ca. 675.000 kr. til etablering og ca. 200.000 kr. årligt i løbende drift. Herudover vil der være omkostninger til etablering og vedligeholdelse af it-løsninger. Dette skøn er behæftet med meget betydelig usikkerhed.

De skønsmæssige omkostninger ved en pligtmæssig postlisteordning i alle kommuner kan – med udgangspunkt i Slagelse Kommunes erfaringer med forsøgsordningen – opgøres til beløb i størrelsesordenen omkring 7 millioner kr. i etablering og omkring 12 millioner kr. årligt i løbende drift. Herudover vil der være omkostninger til etablering og vedligeholdelse af it-løsninger. Skønnet er behæftet med meget betydelig usikkerhed.

Udvalget bemærker, at omkostningerne forbundet med etablering og drift af postlisteforsøget i Region Syddanmark og Slagelse Kommune – som de økonomiske konsekvenser er skønnet ud fra – har været væsentligt lavere, end de omkostninger der har været forbundet med Sundheds- og Ældreministeriets og Søfartsstyrelsens etablering og drift af forsøget. Det skyldes

navnlig, at Region Syddanmark og Slagelse Kommune har anvendt markant færre personaleressourcer på centralt niveau til at kvalitetssikre oplysningerne på postlisterne inden offentliggørelse. Hvis en obligatorisk postlisteordning vil kræve, at regioner og kommuner anvender tilsvarende ressourcer som de estimerede for Sundheds- og Ældreministeriet og Søfartsstyrelsen, vil omkostningerne for regioner og kommuner være markant højere end de ovenfor anførte.

I vurderingen af, om der skal indføres obligatoriske åbne postlister i regioner og kommuner, bør det efter udvalgets opfattelse indgå, at disse myndigheder i vidt omfang benytter andre åbenhedsforanstaltninger, der medvirker til at opfylde offentlighedens behov for indsigt i og kontrol med forvaltningen, eksempelvis ved at offentliggøre forskellige dagsordener, referater af møder mv.

Erfaringerne med åbne postlister i regioner og kommuner har også vist, at der har været en ret begrænset offentlig interesse for postlisterne hos disse myndigheder. Behovet for at indføre en pligtmæssig postlisteordning på dette område må derfor vurderes som mindre.

Endelig kan der peges på, at man i Norge – hvor man har en omfattende postlisteordning – ikke har ladet ordningen omfatte kommuner og ”fylkeskommuner”.

Meget taler på den baggrund for, at regionerne og kommunerne i hvert fald i første omgang ikke bør være omfattet af en eventuel obligatorisk åben postlisteordning.

Hvilke dokumenter?

Udvalget har endvidere opstillet to forskellige modeller for, hvilke dokumenter der skal medtages på de åbne postlister.

Den ene model udvider kredsen af dokumenter, der skal fremgå af de åbne postlister, i forhold til den gældende postlisteordning, så ordningen kommer til at omfatte oplysninger om alle ind- og udgående dokumenter med undtagelse af dokumenter i de sager, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 19-22.

Det kan efter udvalgets opfattelse tale for denne model, at der efter offentlighedsloven er adgang til aktindsigt i en fortegnelse over dokumenter, der indgår i en forvaltningsmyndigheds sag (aktliste) med undtagelse af de

sager, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 19-22.

Modellen indebærer bl.a., at der på postlisterne skal medtages oplysninger om ministerbetjeningsdokumenter. Udvalget har i den forbindelse gjort sig en række overvejelser om på den ene side de hensyn, der ligger bag ministerbetjeningsreglen, og på den anden side de hensyn, der ligger bag åbne postlister.

Det er udvalgets opfattelse, at det grundlæggende må bero på en politisk afvejning af hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces over for de hensyn, der ligger bag postlisteordningen, om oplysninger om ministerbetjeningsdokumenter bør fremgå af de åbne postlister.

Den anden model indsnævrer kredsen af dokumenter, så dokumenter i konkrete afgørelsessager i forhold til borgere ikke skal fremgå af de åbne postlister.

Det er udvalgets indtryk, at konkrete afgørelsessager i almindelighed er af begrænset offentlig interesse, hvilket taler for, at oplysninger om dokumenter i sådanne sager generelt ikke bør medtages på en åben postliste. På den anden side kan det efter udvalgets opfattelse ikke udelukkes, at der kan være konkrete afgørelsessager, der har offentlighedens interesse.

På den baggrund finder udvalget, at der er omstændigheder, der både taler for og imod denne model.

Forslag til forbedringer

Udvalget har herudover opstillet en række anbefalinger til, hvordan en eventuel obligatorisk åben postlisteordning kan indrettes med henblik på at gøre ordningen mere brugbar for offentligheden og medierne og lettere at administrere for myndighederne.

Udvalget anbefaler, at der på postlisterne medtages oplysninger om sagstitlen og sagsområdet, som et dokument vedrører, da disse oplysninger efter udvalgets opfattelse vil medvirke til at give et mere dækkende billede af, hvad dokumentet vedrører.

Udvalget anbefaler endvidere, at en eventuel obligatorisk postlisteordning ikke skal indebære en pligt til at medtage navnet på en fysisk person. En

myndighed kan dog – ligesom i dag – frivilligt vælge at medtage navnet, hvis det ikke er i strid med reglerne om tavshedspligt og persondataloven.

Erfaringerne fra postlisteforsøget viser, at der for visse dokumenttyper kan opstå tvivl hos myndighederne om, hvorvidt oplysninger om dokumenterne bør medtages på postlisterne, eksempelvis fordi titlen på dokumenterne indeholder oplysninger, der potentielt kan være omfattet af offentlighedslovens §§ 30-35 eller reglerne om tavshedspligt. Afgrænsningsvanskelighederne kan imødegås ved, at det præciseres, at der for at undtage bestemte dokumenter fra postlisterne ikke kræves samme sikre grundlag som ved en behandling af en anmodning om aktindsigt i de pågældende dokumenter. Det bør eksempelvis ikke kræves, at der i sådanne tilfælde iværksættes høringer. Hensynet til forvaltningsmyndighedens ressourcer tilsiger efter udvalgets opfattelse, at oplysningerne om dokumenterne i sådanne tilfælde ikke medtages på postlisterne.

Såfremt det besluttes, at der skal indføres en obligatorisk ordning med åbne postlister, er det udvalgets opfattelse, at der med hensyn til opsætning af postlisterne i høj grad kan hentes inspiration fra den norske postlisteordning. Udvalget anbefaler således bl.a., at postlisterne offentliggøres som en slags database, hvorfra der kan benyttes forskellige søgefunktioner, og at opsætningen af postlisterne i videst muligt omfang bliver ensartede. Det sidstnævnte kan f.eks. sikres ved, at der udpeges en myndighed, der er ansvarlig for at implementere postlisteordningen hos de enkelte myndigheder, eller ved at der udstikkes konkrete retningslinjer for, hvordan postlisterne på myndighedernes hjemmesider skal opsættes.

På baggrund af forsøget med åbne postlister kan udvalget besvare spørgsmålene i opgavebeskrivelsen på følgende måde:

- Det kan efter udvalgets opfattelse ikke med sikkerhed nærmere fastslås, i hvilket omfang medierne gør brug af de åbne postlister på det statslige område sammenlignet med det kommunale område. Forsøgsordningen med postlister viser dog, at interessen for postlisterne på det statslige område har været større. Forsøget med postlister har imidlertid haft nogle indbyggede svagheder, der kan have påvirket interessen for postlisterne.
- Det er ikke muligt ud fra forsøgsmyndighedernes besøgsstatistik nærmere at fastslå, i hvilket omfang medierne bruger postlisterne. Sundheds- og Ældreministeriet har oplyst, at ministeriet i det første

år af forsøget modtog 28 anmodninger om aktindsigt på baggrund af ministeriets postlister. 61 pct. af anmodningerne om aktindsigt kom fra journalister. Ministeriet oplevede desuden en del henvendelser fra pressen vedrørende postlisterne navnlig i starten af forsøgsperioden. Søfartsstyrelsen har ikke modtaget pressehenvendelser vedrørende styrelsens postlister, og styrelsen har ikke oplevet en nævneværdig stigning i antallet af aktindsigter. Region Syddanmark har for hele forsøgsperioden modtaget seks anmodninger om aktindsigt på baggrund af regionens postlister. Alle anmodninger kom fra pressen. Slagelse Kommune har i hele forsøgsperioden alene modtaget én anmodning om aktindsigt på baggrund af kommunens postlister. Kommunen har ikke angivet, om den aktindsigtssøgende var journalist. Det er udvalgets opfattelse, at erfaringerne med brugen af forsøgsmyndighedernes postlister skal tillægges begrænset betydning ved vurderingen af, hvor stor mediernes interesse må antages at være for åbne postlister. For så vidt angår de myndigheder, der fører åbne postlister på eget initiativ, er det heller ikke muligt for udvalget ud fra de besøgsstatistikker, som udvalget har modtaget, nærmere at fastslå, i hvilket omfang medierne bruger postlisterne. Region Midtjylland har ifølge det oplyste fra Danske Regioner oplevet, at pressen især i nyhedsmæssigt stille perioder følger med i regionens postlister og sender en række anmodninger om aktindsigt. Dansk Journalistforbund og Danske Medier har oplyst, at deres medlemmer i høj grad ønsker at benytte postlisterne som et arbejdsredskab til at følge et bestemt område af offentlig og samfundsmæssig interesse, men at opsætningen af postlisterne i forsøgsordningen i mindre grad har understøttet dette ønske.

- Erfaringerne fra forsøgsordningen med åbne postlister viser, at forsøgsmyndighedernes ressourceforbrug med at etablere og føre postlister har varieret. I Sundheds- og Ældreministeriet er der anvendt 593 timer på etablering og 1,4 årsværk til drift af ordningen. I Søfartsstyrelsen er der brugt omkring 1/3 årsværk til etablering og ca. 1,5 årsværk til drift af ordningen. I Region Syddanmark og Slagelse Kommune er der til sammenligning anvendt væsentligt færre ressourcer, idet der i regionen er brugt omkring 1/5 årsværk til etablering og ca. 1/20 årsværk til drift af ordningen, og i kommunen er anvendt ca. 1/6 årsværk til etablering og ca. 1/3 årsværk til drift af ordningen.

- Det fremgår af forsøgsmyndighedernes evalueringer, at alle myndighederne har haft en form for kvalitetssikring af postlisterne med henblik på at opfange og rette eventuelle fejl, inden postlisterne blev offentliggjort på myndighedernes hjemmesider. Forsøgsmyndighederne har ikke rapporteret, at der skulle være sket alvorlige fejl som eksempelvis offentliggørelse af fortrolige eller følsomme oplysninger. Udvalget har modtaget et uddrag af forsøgsmyndighedernes åbne postlister for perioden fra den 5. til den 9. december 2016. Udvalget har gennemgået postlisterne for den pågældende periode med henblik på at afdække, om der ved en fejl skulle være offentliggjort sådanne oplysninger. Gennemgangen har vist, at dette ikke har været tilfældet i perioden. Herudover har Datatilsynet – i forsøgsperioden – ikke modtaget klager over, at forsøgsmyndighederne skulle have offentliggjort fortrolige eller følsomme personoplysninger på deres postlister.
- Forsøgsordningen med åbne postlister har været indrettet sådan, at postlisterne er blevet trukket fra forsøgsmyndighedernes elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem. Det er udvalgets opfattelse, at opsætningen af postlisterne, herunder muligheden for forskellige søgefunktioner, er afgørende for anvendeligheden. Evalueringen af forsøget med åbne postlister viser, at der har været forskellige tilgange til, hvordan postlisterne er blevet offentliggjort. Tre af forsøgsmyndighederne har således offentliggjort deres postlister ved hjælp af pdf-filer (typisk fordelt på dage samt ind- og udgående post), hvor det har været muligt at søge i pdf-filen ved hjælp af søgeord. En søgning efter et bestemt tema i en pdf-fil er besværligt, da det typisk vil være nødvendigt at åbne og søge i et stort antal filer, idet den, der søger efter et bestemt tema, typisk i de fleste tilfælde ikke ved, hvilken dag der er sendt post inden for det pågældende tema. Én af forsøgsmyndighederne har derimod på myndighedens hjemmeside haft et søgefelt tilgængeligt, hvorfra det ved hjælp af forskellige søgefunktioner har været muligt at søge i hele myndighedens postliste. Det er udvalgets opfattelse, at jo mere brugervenlig en it-løsning, der vælges til at offentliggøre postlister, desto større er chancen for, at postlisterne vil blive brugt af offentligheden. Under hensyntagen til postlisternes overordnede formål – at skabe åbenhed i forvaltningen – spiller valget af it-løsning i forbindelse med offentliggørelse af postlister således en væsentlig rolle. Dette blev også bekræftet af Dansk Journalistforbund og Danske Medier på udvalgets møde med disse organisationer.

- Det må efter udvalgets opfattelse bero på en politisk afgørelse, om der skal indføres en obligatorisk åben postlisteordning, og hvilket omfang en sådan ordning i givet fald skal have. Såfremt det besluttes at indføre en obligatorisk åben postlisteordning, er udvalget af den opfattelse, at ordningen som minimum bør omfatte alle ministerielle departementer. I det omfang en eventuel ordning skal omfatte styrelser og direktorater, peger udvalget på muligheden for, at ordningen begrænses til alene at omfatte udvalgte styrelser og direktorater. Meget taler efter udvalgets opfattelse for, at regionerne og kommunerne i hvert fald i første omgang ikke bør være omfattet af en eventuel obligatorisk åben postlisteordning.

Kapitel 2. De gældende regler om åbne postlister

1. Indledning

Forsøgsordningen er gennemført i medfør af offentlighedslovens § 16, der vedrører myndighedernes pligt til at føre åbne postlister. En myndighed kan imidlertid også på eget initiativ føre åbne postlister. I givet fald skal det ske inden for rammerne af reglerne om tavshedspligt og persondataloven.

I afsnit 2 er der redegjort for offentlighedslovens regler om åbne postlister, herunder reglerne om forsøgsordningen.

I afsnit 3-4 er der redegjort for straffelovens og forvaltningslovens almindelige regler om tavshedspligt samt reglerne i persondataloven og databeskyttelsesforordningen.

2. Offentlighedslovens regler om åbne postlister

Efter offentlighedslovens § 16, stk. 1, kan justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer samt nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Økonomi- og indenrigsministeren kan efter forhandling med vedkommende kommune eller region træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af den centrale forvaltning.

Bliver der truffet beslutning efter offentlighedslovens § 16, stk. 1, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside, jf. lovens § 16, stk. 2, 1. pkt.

2.1. Hvilke myndigheder er omfattet?

Det følger af udtrykkene ”ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater” og ”den centrale forvaltning i kommunen eller regionen”, at postlisteordningen ikke skal gælde for hele den offentlige forvaltning, men alene de nævnte myndigheder og forvaltningsgrene. Det skyldes ifølge bestemmelsens forarbejder, at det må antages, at det vil være ind- og udgående post hos disse myndigheder og forvaltningsgrene, som

offentligheden vil have en særlig interesse i at få kendskab til. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne til § 16 i lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013.

Det bemærkes hertil, at (interne) dokumenter, som den centrale forvaltning i en kommune eller en region modtager fra eller sender til andre dele af den pågældende kommunale eller regionale enhedsforvaltning, ikke vil skulle medtages på den åbne postliste, idet der ikke i bestemmelsens forstand er tale om modtagelse eller afsendelse.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 1, udelukker som nævnt ikke, at andre end de i stk. 1 nævnte myndigheder eller forvaltningsgrene på eget initiativ fører og offentliggør åbne postlister. Udvalget er bekendt med, at en række kommuner og regioner enten fører eller tidligere har ført sådanne åbne postlister. Der henvises til kapitel 6, afsnit 2-3 nedenfor.

2.2. Hvornår skal post fremgå af postlisterne?

Med udtrykket ”den pågældende dag” forudsættes, at postlisten inddeles i dage. Det er derimod ikke et krav, at post føres på listen samme dag, som det modtages eller afsendes. Det er imidlertid ifølge bestemmelsens forarbejder en afgørende forudsætning for, at en postlisteordning kan tjene sit formål, at myndighederne fører oplysningerne om dokumentet på listen for den pågældende dag inden for få dage – som hovedregel 1-2 dage – fra dokumentet er afsendt af eller modtaget i myndigheden. Oplysninger om udgående dokumenter bør dog først føres på listen, når dokumentet må anses for at være kommet frem til modtageren. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne til § 16 i lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013.

2.3. Hvilke oplysninger skal postlisterne indeholde?

Efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, nr. 1-4, skal en postliste indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse (nr. 1), navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet (nr. 2), en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold (nr. 3) samt journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse (nr. 4).

Det er efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, nr. 2, alene et krav, at navnet på eller karakteren af afsenderen eller modtageren af dokumentet medtages på postlisten. Ifølge forarbejderne bør adresseoplysninger eller oplysninger

om e-mailadresser af hensyn til beskyttelsen af borgernes privatsfære ikke medtages på den åbne postliste.

Ved vurderingen af, om navnet på afsenderen eller modtageren af det pågældende dokument skal medtages på postlisten, eller om det er tilstrækkeligt med en angivelse af karakteren af henvendelsen (f.eks. ”borgerhenvendelse”, hvis det er en enkeltperson, der har rettet henvendelse), skal der ifølge forarbejderne lægges vægt på, om afsenderen eller modtageren er en juridisk person eller en fysisk person.

I de tilfælde, hvor der er tale om en juridisk person, er udgangspunktet, at navnet på afsenderen henholdsvis modtageren medtages på postlisten, medmindre der i det enkelte tilfælde foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde, at det undlades.

I de tilfælde, hvor der er tale om en fysisk person, er det helt klare udgangspunkt derimod, at navnet på afsenderen eller modtageren ikke medtages. I sådanne tilfælde vil det således være tilstrækkeligt at angive karakteren af henvendelsen (”borgerhenvendelse” eller lignende).

Ved vurderingen af, om navnet på den juridiske eller fysiske person skal medtages eller ej, er der overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en bred skønsmargin.

Efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, nr. 3, skal den åbne postliste som nævnt indeholde en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Ifølge forarbejderne sigtes der herved til, at postlisten skal indeholde en kortfattet angivelse af, hvad det pågældende dokument vedrører, eksempelvis ”klage over støj fra naboelighed” eller ”anmodning om tilladelse til at bygge en carport”. Angivelsen kan også bestå i stikord, der nærmere angiver dokumentets indhold.

Der henvises til bemærkningerne til § 16 i lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013.

2.4. Sager, dokumenter og oplysninger, der ikke skal medtages på postlisterne

Det er ikke alle dokumenter, som en myndighed modtager eller afsender, der skal medtages på de åbne postlister.

Det er således forudsat i forarbejderne til offentlighedsloven, at der på postlisten ikke medtages oplysninger om dokumenter, der indgår i sagstyper, som i medfør af loven er undtaget fra retten til aktindsigt. Det gælder oplysninger om ind- og udgående post i sager inden for strafferetsplejen (§ 19), sager om lovgivning (§ 20), sager om ansættelse og forfremmelse (§ 21, stk. 1), konkrete personalesager (§ 21, stk. 2) samt sager om førelse af en kalender (§ 22).

Det er endvidere forudsat i forarbejderne, at der på den åbne postliste ikke medtages oplysninger om dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 23-27. Således skal oplysninger om henholdsvis interne dokumenter, ministerbetjeningsdokumenter, visse interne dokumenter udvekslet mellem KL, Danske Regioner og disses medlemmer samt dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter lovens § 27, nr. 1-5, ikke medtages på de åbne postlister.

Desuden er det forudsat i forarbejderne, at der på den åbne postliste ikke medtages oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 30-35, ligesom det er forudsat, at postlisten ikke indeholder fortrolige oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8 (se afsnit 4) eller de almindelige tavshedspligtbestemmelser i forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152 (se afsnit 3).

Det er således forudsat, at hensynet til bl.a. enkeltpersoners privatsfære indebærer, at dokumenter, der indgår i bl.a. skattesager, udlændingesager, familieretlige sager, sociale sager, arbejdsskadesager, inkassosager, retssager og sager om virksomheders økonomiske og forretningsmæssige forhold, ikke medtages på postlisten.

Der er imidlertid ifølge forarbejderne ikke noget til hinder for, at en forvaltningsmyndighed – med respekt for bl.a. tavshedspligten – på postlisten medtager oplysninger om dokumenter, der efter offentlighedsloven er undtaget fra aktindsigt.

Det bemærkes i øvrigt, at Offentlighedskommissionen – der afgav betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som den nuværende offentlighedslov bygger på – overvejede, hvorledes det kunne sikres, at dokumenter, der blev udvekslet mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, blev behandlet ens med hensyn til optagelse på en åben postliste af henholdsvis den afgivende og den modtagende myndighed. Kommissionen fandt, at den afgivende myndighed på det pågældende dokument kunne markere

myndighedens opfattelse af, om dokumentet bør optages på en åben postliste. Markeringen ville ikke være bindende for den modtagende myndighed, men ville kunne tjene som vejledning for, om dokumentet skulle optages på myndighedens åbne postliste.

Der henvises til bemærkningerne til § 16 i lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013 samt Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 840.

2.5. Forsøgsordning

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 16, at bestemmelsen vil kunne danne grundlag for, at der indføres en pligtmæssig postlisteordning for alle de forvaltningsmyndigheder, der er omfattet af bestemmelsen.

Det er imidlertid forudsat, at postlisteordningen først indføres som en forsøgsordning med henblik på at indhente erfaringer om arbejds- og ressourcelastningen ved at føre en postliste inden for det statslige område, samt i hvilket omfang en postliste vil blive anvendt af bl.a. medierne for at identificere sager og dokumenter, der kunne være interesse i at søge om aktindsigt i.

For at få så dækkende erfaringer som muligt skal forsøgsordningen ifølge forarbejderne som minimum omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune. Forsøgsordningen skulle være etableret senest et år efter ikrafttrædelsen af offentlighedsloven.

Der henvises til bemærkningerne til § 16 i lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013.

På den baggrund blev der iværksat en forsøgsordning med virkning fra den 1. januar 2015 i Sundheds- og Ældreministeriet (oprindeligt Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse) og Søfartsstyrelsen, jf. bekendtgørelse nr. 1478 af 22. december 2014, samt Region Syddanmark og Slagelse Kommune, jf. bekendtgørelse nr. 899 af 30. juni 2014. Forsøgsordningen ophørte ved udgangen af 2016. Der henvises til kapitel 5 nedenfor om forsøgsordningen.

3. Straffelovens og forvaltningslovens almindelige regler om tavshedspligt

Straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27 sætter grænser for, hvilke oplysninger myndighederne kan videregive på internettet. Det følger af de nævnte regler, at en forvaltningsmyndighed ikke (uberettiget) må videregive fortrolige oplysninger, herunder ved at offentliggøre dem.

Efter straffelovens § 152, stk. 3, er en oplysning fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde oplysningen for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Ifølge forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt med hensyn til oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Efter lovens § 27, stk. 1, nr. 2, er der også tavshedspligt om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at oplysningerne ikke videregives.

Efter forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, desuden tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det samme gælder, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, herunder når fortrolighed følger af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse eller lignende, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 2, 2. pkt.

Ifølge forvaltningslovens § 27, stk. 3, er der tavshedspligt, når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Efter forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 1-5, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning endvidere tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, det offentliges økonomiske interesser, forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater

og manuskripter samt private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Det bemærkes, at en forvaltningsmyndighed – på trods af reglerne om tavshedspligt – kan videregive fortrolige oplysninger, hvor beskyttelsesinteressen er en offentlig interesse, som myndigheden selv kan råde over.

4. Persondataloven og databeskyttelsesforordningen

Persondataloven indeholder navnlig regler om, i hvilke tilfælde det er lovligt for bl.a. offentlige myndigheder at behandle personoplysninger ved hjælp af elektronisk databehandling.

Persondataloven finder bl.a. anvendelse, hvis oplysninger om en enkeltperson gøres til genstand for behandling ved hjælp af elektronisk databehandling, jf. herved lovens § 1, stk. 1.

Det indebærer behandling af personoplysninger, som omfattes af persondataloven, hvis en postliste, der er tilgængelig på internettet, indeholder oplysninger om enkeltpersoner. Der kan f.eks. være tale om, at der på listen er medtaget oplysninger om, at en konkret person har ansøgt om tilladelse til at opføre en garage.

Det forhold, at persondataloven efter omstændighederne gælder i forhold til åbne postlister, der føres ved hjælp af elektronisk databehandling og offentliggøres på internettet, medfører, at behandlingen af personoplysninger, som en åben postliste indebærer, skal være i overensstemmelse med behandlingsreglerne i persondataloven, jf. herved bl.a. lovens §§ 6-8. Det er i øvrigt kendetegnende for disse behandlingsregler, at betingelserne for at kunne behandle oplysninger om en person skærpes jo følsommere oplysninger, der er tale om.

Herudover rejser åbne postlister, der gøres offentligt tilgængelige på internettet, spørgsmål i forhold til bestemmelserne i persondatalovens §§ 28 og 29 om myndighedernes oplysningspligt over for den registrerede.

Datatilsynet har i en udtalelse af 22. juni 2005 (j.nr. 2004-322-0064) taget stilling til betydningen af de nævnte spørgsmål i forhold til offentliggørelse af postlister på internettet.

Det fremgår bl.a. af udtalelsen, at det er Datatilsynets opfattelse, at en åben postliste ikke må indeholde oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 7-8. Det gælder uanset, om oplysningerne offentliggøres i en for modtagerne ikke umiddelbart personhenførbart form, idet der fortsat er tale om personoplysninger i persondatalovens forstand, når oplysning om borgernes identitet findes i f.eks. de underliggende dokumenter, det vil sige de dokumenter, som oplysningerne på postlisten vedrører.

Herudover fremgår det af udtalelsen, at det er Datatilsynets opfattelse, at fortrolige oplysninger omfattet af persondatalovens § 6 vil kunne offentliggøres, hvis der er sket en sådan anonymisering, at det ikke er muligt for udenforstående at identificere den person, som oplysningerne vedrører. Derimod vil ikke-fortrolige oplysninger omfattet af § 6 kunne offentliggøres (uden at være anonymiserede) inden for rammerne af § 6, stk. 1, nr. 5-7.

Endvidere fremgår det af udtalelsen, at det er Datatilsynets opfattelse, at offentliggørelse af postlister på internettet ikke indebærer, at der skal gives den registrerede underretning efter persondatalovens §§ 28 og 29. Dette synspunkt er bl.a. begrundet med, at offentliggørelsen må anses som et sædvanligt sagsbehandlingsskridt på linje med eksempelvis journalisering, og at der således ikke er tale om, at oplysningerne om borgerne anvendes til et andet formål end til behandling af sagen.

Det bemærkes, at Datatilsynets udtalelse angår den situation, hvor førelse af en postliste er frivillig, og det må antages, at det med hensyn til, hvilke oplysninger der inden for rammerne af persondatalovens §§ 6-8 kan medtages på en postliste, vil have betydning, hvis førelse af en postliste havde karakter af en retlig forpligtelse. Der kan således henvises til persondatalovens § 6, stk. 1, nr. 3, der fastsætter, at en behandling af personoplysninger omfattet af § 6 må finde sted, hvis behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige.

Europa-Parlamentet og Rådet har den 27. april 2016 vedtaget forordning (EU) 2016/679 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse). Forordningen, som finder anvendelse den 25. maj 2018, afløser persondatalovens regler.

Med forordningen sker der imidlertid i vidt omfang en videreførelse og præcisering af, hvad der allerede gælder i Danmark i dag. Det er f.eks. tilfældet med reglerne i persondatalovens §§ 6-8 om, under hvilke betingelser der må behandles personoplysninger, og persondatalovens §§ 28-29 om oplysningspligt i forhold til den registrerede.

Kapitel 3. Tidligere overvejelser og tilblivelsen af offentlighedslovens regler om åbne postlister

1. Indledning

Spørgsmålet om indførelse af pligt for myndighederne til at føre åbne postlister er tidligere blevet overvejet. I afsnit 2 er der redegjort for de forslag, der tidligere er blevet fremsat herom. I afsnit 3 er tilblivelsen af offentlighedslovens gældende regler om pligt til at føre åbne postlister beskrevet.

2. Overvejelser forud for Offentlighedskommissionens betænkning

2.1. Lovforslagene til offentlighedsloven af 1985

Justitsministeren fremsatte i folketingsårene 1983-84, 1984-85 og 1985-86 tre forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, der alle byggede på Offentlighedsudvalgets betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

De første to lovforslag – L 131 i folketingsåret 1983-84 (fremsat den 15. marts 1984) og L 14 i folketingsåret 1984-85 (fremsat den 3. oktober 1984) – indeholdt begge i lovforslagenes § 6 en regulering af myndigheders pligt til at føre postlister over indgående post, ligesom de i § 5, stk. 1, nr. 3, indeholdt en bestemmelse om, at retten til aktindsigt skulle omfatte postlister, der blev udarbejdet i henhold til den omtalte bestemmelse i § 6. Bestemmelsen i lovforslagenes § 6, der byggede på en identisk bestemmelse i Offentlighedsudvalgets lovudkast, havde følgende ordlyd:

”§ 6. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at nærmere angivne forvaltningsmyndigheder skal udfærdige fortegnelser over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til myndigheden (postlister).

Stk. 2. Nærmere regler herom og om retten til at blive gjort bekendt med fortegnelserne fastsættes af vedkommende minister.

Stk. 3. For kommunale myndigheder kan bestemmelse som nævnt i stk. 1 træffes af indenrigsministeren, der ligeledes fastsætter regler efter stk. 2.”

Offentlighedsloven af 1985 kom imidlertid ikke til at indeholde en regulering af forvaltningsmyndighedernes pligt til at føre postlister. I det tredje og sidste forslag til offentlighedslov – L 5 fra folketingsåret 1985-86 (fremsat den 2. oktober 1985) – var således hverken § 5, stk. 1, nr. 3, eller

§ 6 medtaget. Om baggrunden herfor var følgende anført under pkt. 1.b. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

”I forbindelse med Folketingets behandling af det tidligere lovforslag, blev der i retsudvalget fra flere sider rejst spørgsmål om berettigelsen af en forsøgsordning med postlister. Der blev bl.a. lagt vægt på, at de seneste erfaringer fra Norge og Sverige synes at vise, at pressens interesse i en systematisk gennemgang af indgående post er relativt beskeden, samt på, at en postlisteordning vil betyde et ikke ubetydeligt administrativt merarbejde. Det er endvidere af kommunernes landsforening oplyst, at pressen efter de foreliggende oplysninger, heller ikke i Danmark synes at gøre brug af adgangen til at gennemse den indgående post i de kommuner, hvor der allerede i dag føres postlister. Forslaget i det tidligere lovforslags § 6 om en forsøgsordning med postlister er på den baggrund udeladt i det foreliggende lovforslag.”

2.2. Socialistisk Folkepartis forslag til lov om ændring af offentlighedsloven

En række af Socialistisk Folkepartis folketingsmedlemmer fremsatte i folketingsåret 1998-99 et forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (L 202 fremsat den 19. marts 1999), som bl.a. indeholdt en regulering af spørgsmålet om myndigheders anvendelse af postlister.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget ville gennemførelsen af bl.a. forslaget om postlister medføre, at offentligheden kunne få kendskab til – og dermed mulighed for over for den pågældende myndighed at anmode om aktindsigt i – en række sager og dokumenter, hvis eksistens der ellers ikke ville være kendskab til. Det blev i den forbindelse anført, at dette ikke mindst kunne styrke pressens muligheder, jf. pkt. 6. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Følgende bestemmelse om postlister blev foreslået indsat i offentlighedsloven:

”§ 6 a. [...]

Stk. 2. Ind- og udgående post skal senest den efterfølgende arbejdsdag registreres i en fortegnelse over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til og udgået fra forvaltningsmyndigheden (postliste).

Stk. 3. [...] postlisten, jf. stk. 2, skal indeholde

- 1) dato for dokumentets indgåelse, oprettelse og ekspedition,
- 2) journalnummer eller anden betegnelse,
- 3) oplysninger om, hvor dokumentet stammer fra, og i givet fald hvortil det er ekspederet,
- 4) kort beskrivelse af den sag, som [...] det enkelte dokument på postlisten angår.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne forvaltninger, sagsområder eller arter af dokumenter undtages for registreringspligt, jf. stk. 1 og 2.”

Ifølge lovforslaget skulle retten til aktindsigt omfatte elektronisk adgang til bl.a. postlister, jf. forslaget til § 5, stk. 1, nr. 3. Der skulle dog efter lovforslaget være mulighed for, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren administrativt kunne fastsætte regler om, at nærmere angivne forvaltningsmyndigheder eller sagsområder skulle undtages fra adgangen til aktindsigt i bl.a. postlister, jf. forslaget til § 3 a. Sådanne undtagelser kunne ifølge bemærkningerne til bestemmelsen fastsættes for forvaltninger eller sagsområder, der ikke havde væsentlig samfundsmæssig interesse.

Lovforslaget blev ikke vedtaget.

3. Tilblivelsen af offentlighedslovens gældende regler om åbne postlister

Den gældende offentlighedslov bygger som nævnt på Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. Loven indeholder som nærmere beskrevet i kapitel 2 en bestemmelse om en obligatorisk postlisteordning, der dog i første omgang skal indføres som en forsøgsordning.

Offentlighedskommissionens overvejelser om at indføre en postlisteordning er gengivet i betænkningen, s. 840-844, hvor følgende fremgår:

”**3.3.1.** Kommissionen har på baggrund af de generelle overvejelser, der er foretaget ovenfor under pkt. [...], overvejet, om der er grundlag for i offentlighedsloven at indføre en ordning, hvorefter de ”centrale forvaltningsmyndigheder” – det vil sige ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne – skal være forpligtet til at udfærdige en åben postliste, der skal offentliggøres på myndighedernes internet-hjemmesider. Baggrunden for, at kommissionen har afgrænset overvejelserne til at angå de nævnte myndigheder og forvaltningsgrene, er, at det må antages, at det vil være ind- og udgående post i disse myndigheder og forvaltningsgrene, som offentligheden vil have en særlig interesse i at få aktindsigt i.

Kommissionens overvejelser har taget udgangspunkt i, at en postliste i givet fald vil skulle indeholde de oplysninger, der er nævnt ovenfor under pkt. [...], og at de enkelte myndigheder og forvaltningsgrene ved administrationen af ordningen vil skulle tage højde for, at der ikke på postlisten bl.a. medtages oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt

efter lovudkastets §§ 30-33 og § 35, eller oplysninger om sager og dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter lovudkastets §§ 19-22 og 23-25, jf. pkt. [...].

I de lovforslag, som tidligere har været fremsat og som har lagt op til, at der i offentlighedsloven skulle indføres en postlisteordning, jf. pkt. [...], har det til støtte for indførelse af en postlisteordning været anført, at en sådan ordning vil medføre, at offentligheden vil kunne få kendskab til – og dermed mulighed for over for den pågældende myndighed at anmode om aktindsigt i – en række sager og dokumenter, hvis eksistens der ellers ikke ville være kendskab til, og at dette ikke mindst kunne styrke pressens indsigt i forvaltningen.

Det kan i forlængelse heraf anføres, at indførelse af en pligtmæssig postlisteordning i offentlighedsloven vil harmonere med offentlighedslovens grundsynspunkt om åbenhed i forvaltningen, jf. nærmere herom [...] og lovudkastets § 1.

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at nogle forhold taler mod i offentlighedsloven at indføre en postlisteordning af den karakter, der er beskrevet i pkt. [...].

Der kan i første række peges på, at den oprindelige tanke om i offentlighedsloven at regulere spørgsmålet om myndighedernes pligt til at udfærdige postlister, er blevet til i en tid, hvor mængden af forvaltningsmyndighedernes brevveksling med udenforstående var betydeligt mere begrænset end i dag.

I den forbindelse bemærkes, at en postlisteordning, der indføres i dag, ikke vil være begrænset til at omfatte papirbaserede dokumenter, men også vil skulle omfatte bl.a. e-mail, jf. [...]. Dette ville indebære, at en postliste, der indeholder en oversigt over de dokumenter, der den pågældende dag er modtaget i eller afsendt af myndigheden, i almindelighed ville få et overordentligt stort omfang.

Der kan derfor rejses det spørgsmål, om det typiske omfang af en postliste måtte antages i praksis at indebære, at en postliste ikke vil kunne anvendes til, at der foretages en systematisk gennemgang af postlisten med henblik på at identificere sager og dokumenter, som der kunne være interesse i at søge om aktindsigt i. Postlisten ville derimod kunne anvendes som et søgeredskab, herunder navnlig for medierne, der på postlisten vil kunne søge efter sager og dokumenter, som medierne kunne have interesse i at søge om aktindsigt i.

Der kan i øvrigt henvises til, at der hverken i Sverige eller Norge gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til at udfærdige fortegnelser over de dokumenter, der den pågældende dag er modtaget i eller afsendt af myndigheden. En sådan pligt er heller ikke indført i den nye norske offentlighedslov, der træder i kraft den 1. januar 2009.

3.3.2. Som omtalt ovenfor i pkt. 3.3.1 har det i forbindelse med de tidligere forslag om indførelse af en pligtmæssig postlisteordning i offentlighedsloven været fremhævet, at en postlisteordning vil medføre, at offentligheden vil kunne få kendskab til en række sager og dokumenter, hvis eksistens der ellers ikke ville være kendskab til, og at det-

te ikke mindst kunne styrke pressens muligheder for indsigt i forvaltningen.

Som der videre er redegjort for i pkt. 3.3.1, er der imidlertid efter kommissionens opfattelse nogle grunde, der taler mod i offentlighedsloven at indføre en postlisteordning af den omhandlede karakter. Det må således bl.a. forventes, at en ordning med åbne postlister som følge af postlistens overordentligt store omfang vil kunne indebære en vis arbejds- og ressourcebelastning i den enkelte forvaltningsmyndighed.

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at der bør søges indhentet mere dækkende erfaringer, inden der tages endelig stilling til, om der i offentlighedsloven skal indføres en permanent pligtmæssig postlisteordning. Dette skyldes, at de hidtidige erfaringer, der er indhøstet om førelsen af postlister i særlig grad vedrører det kommunale (og amtskommunale) område, jf. [...], og der er således behov for, at der også indhøstes erfaringer i forhold til det statslige område. Hertil kommer også, at det kan belyses nærmere, i hvilket omfang medierne vil gøre brug af postlisten i forhold til det statslige område, idet der kan tænkes forskelle i forhold til den mediemæssige interesse i at bruge postlisten inden for dette område i forhold til det kommunale område.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at der er behov for at indføre en (yderligere) forsøgsordning. En sådan ordning skal være dækkende for formålet og derfor i det mindste omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune. Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at forsøgsordningen skal administreres i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet ovenfor under pkt. [...].

Formålet med en forsøgsordning af den beskrevne karakter er også bl.a., at indhente mere dækkende oplysninger om, i hvilket omfang medierne – bl.a. i lyset af det ændrede identifikationskrav – gør brug af postlisten og foretager en systematisk gennemgang af listen med henblik på at identificere sager og dokumenter, der kunne være interesse i at søge om aktindsigt i. Herudover kan der indhentes oplysninger om myndighedernes ressourceforbrug i forbindelse med administrationen af ordningen, herunder med hensyn til spørgsmålet om på postlisten at medtage navnet på afsenderen eller modtageren af det pågældende dokument, samt om, i hvilket omfang myndighederne begår fejl ved den løbende administration af postlisten, f.eks. ved at offentliggøre fortrolige eller følsomme oplysninger, herunder om enkeltpersoners private forhold.

Kommissionen forudsætter, at forsøgsordningen etableres således, at der anvendes den mest hensigtsmæssige, tidssvarende teknologi. Der er i øvrigt forskellige måder, hvorpå en postliste kan føres, men kommissionen skal dog fremhæve, at en postliste med fordel vil kunne integreres med et dokumenthåndteringssystem, f.eks. ESDH. Kommissionen forudsætter i øvrigt, at der – i forhold til de forvaltningsmyndigheder, der vil blive omfattet af ordningen – vil blive afsat tilstrækkelige økonomiske midler til, at forsøgsordningen kan afvikles inden for hensigtsmæssige rammer.

I den forbindelse skal det bemærkes, at den forsøgsordning, der forudsættes etableret isoleret set vedrører førelse af en postliste. Sådanne lister kan imidlertid også ses i sammenhæng med førelse af journallister og myndighedens opfyldelse af den aktive informationspligt, der følger af lovudkastets §§ 15 og 17. Det er således kommissionens opfattelse, at den forsøgsordning, der skal etableres, i mange henseender vil kunne kombineres (teknologisk) med bl.a. journallisten. Det forhold, at den omhandlede forsøgsordning skal etableres, er i øvrigt ikke til hinder for en stadig udvikling af den digitale teknologi, der anvendes til at skabe det teknologiske grundlag for at føre postlister, herunder med hensyn til eventuelt at kombinere og integrere førelsen af postlister med førelsen af journallister, jf. i den forbindelse [...]. Det er således kommissionens opfattelse, at det er vigtigt at få afprøvet, hvorvidt IT-løsninger kan bidrage til at skabe en åben forvaltning.

Endelig forudsætter kommissionen, at forsøgsordningen er etableret senest 1 år efter, at den nye offentlighedslov er trådt i kraft.

I forlængelse heraf finder kommissionen, at der bør indsættes en revisionsbestemmelse i offentlighedsloven således, at der 3 år efter offentlighedslovens ikrafttræden i lyset af de indhøstede erfaringer med forsøgsordningen kan tages stilling til, i hvilket omfang ordningen skal gøres permanent, jf. således lovudkastets § 44. I den forbindelse vil det også skulle overvejes, om ordningen skal omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater samt alle centralforvaltninger i kommunerne og regionerne, eller om der er visse af de omhandlede myndigheder, som f.eks. på grund af karakteren af den virksomhed, som myndigheden udøver, i givet fald skal være undtaget fra pligten til at føre åbne postlister.

Der vil også kunne inddrages erfaringer med åbne postlister, som myndigheder på frivilligt grundlag måtte vælge at føre.

Det bemærkes, at de teknologiske forhold kan indebære, at den ovenfor nævnte evaluering, der forudsættes gennemført 3 år efter offentlighedslovens ikrafttræden, udskydes. En sådan udskydelse kan ske ved en ændring af revisionsbestemmelsen.

Kommissionen finder i øvrigt, at den omhandlede evaluering af forsøgsordningen skal foretages af en uafhængig ekspertgruppe. I det omfang forsøgsordningen bliver administreret på en sådan måde, at postlisten kombineres med journallisten og andre former for aktiv informationspligt, vil ekspertgruppen også skulle foretage en evaluering af dette spørgsmål. Det er efter kommissionens opfattelse vigtigt at følge og gerne stimulere udvikling mod mere åben forvaltning, der er i gang hos mange myndigheder. Der kan være grund til, at erfaringer hos myndigheder, der ikke bliver omfattet af forsøgsordningen, inddrages i evalueringen. Det kan give evalueringen et bredere grundlag for at vurdere forskellige modeller og søgefunktioner mv.

Forsøgsordningen er reguleret nærmere i lovudkastets § 16 med tilhørende bemærkninger, hvortil der henvises.”

Det bemærkes, at offentlighedslovens revisionsbestemmelse i § 44, som fastsatte, at justitsministeren i folketingsåret 2016-17 skulle fremsætte lov-

forslag om revision af lovens § 16 om åbne postlister, blev ændret ved lov nr. 148 af 7. februar 2017, så revisionen udskydes til folketingsåret 2017-18.

Kapitel 4. Tidligere undersøgelser om åbne postlister

1. Indledning

Som nævnt i kapitel 2 kan forvaltningsmyndigheder af egen drift føre åbne postlister. Der er i de senere år gennemført en række undersøgelser af sådanne postlisteordninger. I det følgende er nogle af disse undersøgelser omtalt.

2. Forskningsministeriets, Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings pjece fra 1999

I 1999 udgav det daværende Forskningsministerium i samarbejde med den daværende Amtsrådsforening og Kommunernes Landsforening en pjece, der bl.a. beskriver erfaringerne med et forsøg med åbne postlister, der havde været i 12 af landets daværende kommuner, fire af de daværende amter, én af de daværende styrelser samt tre af de daværende ministerier, jf. pjecen, s. 47.

Det fremgår af pjecen (s. 24), at 50 pct. af alle offentlige institutioner på daværende tidspunkt kunne kontaktes pr. e-mail.

Forsøget skulle bl.a. undersøge, om en åben postliste ville medføre en uforholdsmæssig merbelastning af forvaltningen. Erfaringerne fra forsøget viste ifølge pjecen (s. 12), at når den åbne postliste teknisk og organisatorisk var kørt ind, var merbelastningen lille.

Deltagerne i forsøget havde ifølge pjecen (s. 12) alle en positiv vurdering af deres erfaringer med den åbne postliste. Ingen af de deltagende amter og kommuner kunne berette om væsentlige negative oplevelser. Tværtimod havde deltagerne fået mange positive reaktioner på åbenheden, specielt fra den lokale presse. Det blev desuden vurderet, at der var en positiv intern nytteværdi i form af bedre kvalitet af journaliseringen og en større parathed over for henvendelser fra pressen.

Ét amt havde dog ifølge pjecen (s. 12) et ekstraarbejde på ½-1 time dagligt til kvalitetssikring af postlisten inden offentliggørelse. Én kommune havde opgjort ressourceforbruget til ca. 10 timer om ugen, og i en anden kommune blev der anvendt ca. en time om ugen.

Ifølge pjecen (s. 12) viste erfaringerne fra forsøget endvidere, at alle amter og kommuner i planlægnings- og indkøringsfasen havde ydet en vis ekstraindsats, men det var karakteristisk, at den åbne postliste blev udarbejdet inden for den eksisterende organisation og arbejdsgang.

De gode erfaringer fra forsøget blev ifølge pjecen (s. 12) også bekræftet af, at alle deltagende amter og kommuner, der havde indført åbne postlister, havde valgt at fortsætte med dette efter forsøgets afslutning.

Flere amter og kommuner, der allerede havde åbne postlister, havde ifølge pjecen (s. 38) haft et øget antal henvendelser om sager på postlisterne. Men bortset fra den første tid, hvor postlisten havde nyhedens interesse, havde henvendelserne ikke et større omfang eller udgjort et problem. Ét amt havde 15-50 henvendelser fra pressen om ugen. I en kommune havde man også oplevet en stigning i almindelige pressehenvendelser. Der var dog ikke altid tale om anmodninger om aktindsigt. En anden kommune havde omkring fire henvendelser om måneden fra pressen. I en tredje kommune henvendte pressen sig 1-2 gange ugentligt.

Det var ifølge pjecen (s. 38) først og fremmest den lokale presse, som fulgte med i de åbne postlister og anvendte dem i det daglige. Endvidere blev postlisterne anvendt af de politiske baglande. Borgerne anvendte postlisterne, når der var sager af særlig interesse. I et amt var der ca. 175 ”hits” på postlisten om ugen. Et andet amt havde knap 900 ”hits” om ugen. En kommunes postliste havde knap 800 ”hits” om ugen, og i en anden kommune var der ca. 10 besøgende på postlisten om ugen.

Ifølge pjecen (s. 38) var det amternes og kommunernes oplevelse, at pressen var tilfreds med de åbne postlister, og at pressen oplevede denne åbenhed som en klar forbedring. Pressen havde i et interview i forbindelse med forsøget givet udtryk for, at det var helt afgørende, at der ikke skete en politisk vurdering af, hvad der skulle medtages på postlisten. Deres opfattelse var, at de åbne postlister havde kvalificeret det journalistiske arbejde.

Der henvises til Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og Forskningsministeriet, Åbne postlister på Internettet – erfaringer og praktiske anvisninger, 1999.

3. DICAR's rapport fra 2004

Institut for Computerstøttet Journalistik (DICAR) lavede i en rapport fra januar 2004 en undersøgelse af, i hvilket omfang danske kommuner, amter og statslige institutioner i 2003 førte postlister.

Ifølge undersøgelsen førte i alt 41 af landets daværende kommuner åbne postlister på internettet med indgående post. Blandt disse 41 kommuner medtog otte af kommunerne både ind- og udgående dokumenter. Med hensyn til postlister, der ikke blev offentliggjort, viste undersøgelsen, at 39 kommuner kun førte postlister med indgående dokumenter, og at 23 kommuner medtog både ind- og udgående dokumenter. 123 kommuner førte ikke postlister.

Fire af de daværende amter førte åbne postlister på internettet. Postlisterne i to af amterne indeholdt alene indgående dokumenter, mens de resterende to amter medtog både ind- og udgående dokumenter. Også i amterne var der eksempler på postlister, som ikke blev offentliggjort. Således førte to amter postlister over indgående dokumenter, og to amter medtog både ind- og udgående dokumenter. Tre amter førte ikke postlister.

Ét af de daværende 18 ministerier førte åbne postlister med både ind- og udgående dokumenter. Hertil kom, at fire ministerier førte postlister med ind- og udgående dokumenter, som ikke blev offentliggjort. Otte ministerier førte ikke postlister.

Blandt andre statslige institutioner var der én institution, som førte åbne postlister med både ind- og udgående dokumenter. Med hensyn til postlister, der ikke blev offentliggjort, viste undersøgelsen, at syv statslige institutioner kun førte postlister med indgående dokumenter, og at 35 statslige institutioner medtog både ind- og udgående dokumenter. 30 statslige institutioner førte ikke postlister.

Der henvises til Mikkel Toftlund og Nils Mulvad, DICAR, Rapport om elektronisk åbenhed hos danske kommuner, amter og statslige institutioner, 2004, s. 9 og 13.

4. Center for Digital Forvaltnings statusnotat fra 2004

Center for Digital Forvaltning udarbejdede efter anmodning fra Videnskabsministeriet i februar 2004 et statusnotat om brugen af åbne postlister.

Statusnotatet blev udarbejdet på baggrund af samtaler med 21 myndigheder, herunder kommuner, amter og ministerier. Blandt de 21 myndigheder var der både myndigheder med åbne postlister og myndigheder uden åbne postlister.

Statusnotatet indeholder bl.a. en gennemgang af de væsentligste erfaringer og problemstillinger i forbindelse med indførelse og vedligeholdelse af åbne postlister, som de 21 myndigheder pegede på under samtalerne.

I statusnotatet blev følgende anført om forholdet mellem postlister og elektronisk sagsstyrings- og dokumenthåndteringsystemer (ESDH) (som gengivet i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 823):

”Undersøgelsen viser, at postlister og [ESDH-systemer] på flere måder er tæt forbundne spørgsmål.

Det er således en helt klar tendens blandt myndighederne i undersøgelsen, at indførelsen af ESDH systemer betragtes som en væsentlig forudsætning for, at det i praksis giver mening at have åbne postlister. I kraft af ESDH-systemet bliver det muligt at danne postlisten som et udtræk fra systemet. Beslutningen om at åbne eller lukke et brev er som flere myndigheder udtrykker det, ”blot et spørgsmål om at sætte kryds ved ja eller nej” i forbindelse med journalisering af brevet – og selve dannelsen af postlisten kan derefter sættes op som en automatiseret rutine i systemet. Her arbejder myndighederne løbende med at optimere opsætningen af deres ESDH-system, så automatiske regler hjælper medarbejderne med at sortere korrespondancen i åbne og lukkede emner. Eksempelvis således at breve vedrørende sagsområder, der typisk omhandler personfølsomme oplysninger, altid får status som lukket korrespondance og dermed frasorteres i forhold til dannelsen af postlisten.

Flere myndigheder peger på, at det ikke er indførelsen af åbne postlister, der stiller de største krav til organisationen – det er implementeringen af ESDH-systemet og de deraf følgende omlægninger af arbejdsgange og rutiner. Nogle myndigheder har endda brugt de åbne postlister aktivt i forbindelse med udrulning af nye ESDH-systemer og overgang til decentral journalisering. I forbindelse med at ansvaret for journaliseringen er blevet lagt ud til de enkelte sagsbehandlere, er hensynet til offentliggørelse af dokumenttitler på postlisten hos flere myndigheder blevet brugt internt i organisationen som et ”opdragende” redskab, der har hjulpet til at sætte fokus de nye arbejdsrutiner, som medarbejderne skal trænes i.

Omvendt peger en enkelt myndighed på, at opgraderingen af ESDH-system til en ny version internt i organisationen bruges som anledning til at ændre kulturen i retning af endnu større åbenhed, så flere breve, der opfylder kriterierne, rent faktisk kommer på den åbne postliste.”

Om den praktiske ordning af driften af åbne postlister over indgående dokumenter blev følgende bl.a. anført (som gengivet i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 824f.):

”Blandt de myndigheder, der har erfaringer med åbne postlister, tegner der sig fire typiske fremgangsmåder omkring den praktiske organisering af arbejdet med at danne listen over indgående post (det er som tidligere nævnt lister over indgående post, der er mest udbredt blandt myndighederne):

- **Centralt dannet postliste uden godkendelse.** Postlisten dannes af den centrale journalenhed i forbindelse med indskanning af dagens post. Arbejdet foretages typisk af en eller to journalmedarbejdere med stor sagsrutine, og det er kun i tvivlstilfælde, at der ”spørges opad i systemet” med hensyn til et brev status som åbent eller lukket.

- **Centralt dannet postliste med godkendelse.** Et udkast til postlisten dannes af den centrale journalenhed i forbindelse med indskanning af dagens post – dette arbejde foretages af journalmedarbejdere. Den endelige godkendelse af postlistens indhold sker enten ved forespørgsel til de fagligt ansvarlige chefer eller ved et centralt ”postmøde” med deltagelse af en juridisk medarbejder eller chef.

- **Decentralt dannet postliste uden godkendelse.** Den enkelte sagsbehandler har ansvaret for journalisering og tager i den sammenhæng stilling til et brev status som åbent eller lukket. Der er ikke nogen egentlig godkendelsesprocedure i forbindelse med dannelsen af listen over indgående post, men sagsbehandleren kan i tvivlstilfælde ”spørge opad i systemet”.

- **Decentralt dannet postliste med godkendelse.** Den enkelte sagsbehandler har ansvaret for journalisering og tager i den sammenhæng stilling til et brev status som åbent eller lukket. Den endelige godkendelse af postlistens indhold sker typisk i den centrale journalenhed, hvor en trænet journalmedarbejder eller en jurist gennemgår listen.

[...]

Hos alle de myndigheder, der har deltaget i undersøgelsen, dannes lister over udgående post decentralt – det sker i forbindelse med journalisering hos den enkelte sagsbehandler. I nogle tilfælde kvalitetssikres den udgående postliste efterfølgende i den centrale journalenhed, men det er den gennemgående vurdering, at det ikke er muligt at skabe en samlet liste over udgående post med mindre ansvaret for journalisering – og dermed stillingtagen til hvorvidt et brev skal være åbent eller lukket – ligger decentralt hos den enkelte medarbejder.

De primære begrundelser for at have en egentlig godkendelsesprocedure anføres af flere myndigheder dels som hensynet til borgernes retssikkerhed, dels som en kvalitetssikring af selve listen i journalistisk forstand. Hensynet til borgernes retssikkerhed handler om at undgå offentliggørelse af korrespondance, der indeholder personfølsomme oplysninger eller som på anden måde kan give anledning til problemer for en borger eller virksomhed. Kvalitetssikring af postlisten i journalistisk forstand handler om, at de enkelte breves titler

fremstår meningsfulde og forståelige for andre end den sagsbehandler, der sidder med sagen.

Blandt de myndigheder, som ikke gør brug af egentlige godkendelsesprocedurer, er vurderingen af hensynet til den enkelte borgers retssikkerhed, at sagsbehandlerne i udgangspunktet er godt nok uddannet til at foretage denne vurdering selv. Samtidig har alle myndigheder, som følger denne praksis, en ”sikkerhedsventil” i form af medarbejdernes mulighed for at ”spørge opad i systemet”. Hvad angår journalistisk kvalitetssikring, anlægger disse myndigheder typisk den betragtning, at postlisten i en vis forstand er et ”biprodukt” af sagsbehandlingen, som myndigheden lige så godt kan stille til rådighed for offentligheden. Denne tilgang betyder, at man ikke ofrer ekstra ressourcer på bearbejdning eller efterredigering til ære for borgere og presse. Hos flere af myndighederne har offentliggørelsen af postlister dog affødt en større intern opmærksomhed omkring kvaliteten af sagsbehandlernes journaliseringsarbejde, herunder navngivning af dokumenter.”

I statusnotatet blev følgende bl.a. anført om ressourceforbruget ved indførelse og drift af åbne postlister (som gengivet i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 825f.):

”Der er meget enslydende erfaringer omkring ressourceforbruget i forbindelse med åbne postlister. Sammenfattende peger stort set alle myndigheder med åbne postlister på, at der er et ekstra ressourceforbrug i forbindelse med indførelsen af åbne postlister, hvorefter ressourceforbruget falder kraftigt i takt med at organisationen får rutinerne på plads.

Ressourceforbruget i forbindelse med indførelse af åbne postlister går først og fremmest til at opstille overordnede retningslinier for håndtering af de forskellige posttyper og sagsområder samt informere og evt. uddanne medarbejderne omkring journalisering og i enkelte tilfælde også pressehåndtering. Flere myndigheder peger i den forbindelse på, at indførelsen af postlister ofte falder sammen med implementering eller opgradering af myndighedens ESDH-system. Og at det ikke er indførelsen af postlisten i sig selv, som udgør den ressourcemæssige belastning, men som oftest den samlede omlægning af journaliseringspraksis, hvor dannelse af postlisten blot indgår som et mindre aspekt af den samlede arbejdsgang.

[...]

Hos de myndigheder, som ikke har etableret nogen form for godkendelsesprocedure, betegnes ressourceforbruget som ”yderst minimalt” eller vurderes til at ligge omkring et par timers arbejde om ugen for håndtering af den indgående postliste. Begrundelserne for det lille ressourceforbrug er, at 1) udarbejdelsen af postlisten er blevet en integreret del af postmodtagelse og journaliseringsarbejdet i øvrigt, 2) det er i langt de fleste tilfælde uproblematisk at afgøre om et brev er åbent eller lukket – ”det sidder på rygraden” – og 3) flere af rutinerne er automatiseret ved hjælp af myndighedens ESDH-system (jf. nedenstående afsnit).

Hos de myndigheder, som har en formel godkendelsesprocedure og/eller har en eller anden form for efterredigering af postlisten er ressourceforbruget selvsagt noget højere. Det betegnes stadig af myndighederne som en overkommelig opgave, der vurderes til at ligge omkring 10 timers ekstra arbejde om ugen for håndtering af den indgående postliste. Sammenlignet med myndigheder uden godkendelsesprocedure stammer det ekstra tidsforbrug i al væsentlighed fra 1) den formaliserede godkendelsesprocedure med rutinemæssig inddragelse af fagchefer og/eller jurister samt 2) kvalitetssikring og bearbejdning af brevtitler og resuméer med henblik på at gøre postlisten mere læsevenlig for borgere og presse.”

I forhold til pressens og andres brug af de åbne postlister blev følgende bl.a. anført (som gengivet i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 826f.):

”Efterspørgslen efter postlister er generelt forholdsvis lille. Hovedparten af de adspurgte myndigheder fortæller således, at det i langt overvejende grad er journalister – først og fremmest fra lokalpressen – der gør brug af de åbne postlister. Det er myndighedernes vurdering, at journalisternes brug af postlisten afhænger af, hvilke sager der i øvrigt kører i pressen, men at der med jævne mellemrum er henvendelser fra pressen med reference til den åbne postliste – nogle af myndighederne har et par henvendelser om ugen med reference til postlisten, andre væsentligt færre. Typisk betragtes disse henvendelser som harmløse og ikke særligt ressourcekrævende, da der for det meste spørges ind til dokumenter, som uden videre kan udleveres. Denne type henvendelser betragtes derfor ikke som aktindsigtssager, men nærmere som rene ekspeditionssager, der er en del af en ordentlig servicering af pressen.

Når det gælder egentlige aktindsigtssager er det – på trods af en frygt for at det modsatte ville være tilfældet – hos langt hovedparten af de adspurgte myndigheder ikke indtrykket, at antallet er steget væsentligt som følge af den åbne postliste. Denne vurdering understøttes i et vist omfang af de konkrete antal aktindsigtssager, når man sammenligner myndigheder med og uden åbne postlister. Som det fremgår af nedenstående tabel er antallet af aktindsigtssager hos de kommunale og amtslige myndigheder nogenlunde det samme uanset, om myndigheden har åbne postlister eller ej, mens der umiddelbart er væsentligt flere aktindsigtssager hos de statslige myndigheder med postlister end hos dem uden. Det væsentligste forbehold i relation til tabellen knytter sig også til de statslige myndigheder, hvor forskellen i sagsområder hos de interviewede myndigheder betyder, at antallet af aktindsigtssager umiddelbart er svært sammenligneligt. Tabellen bygger på oplysninger fra de interviewede myndigheder om det nuværende niveau for aktindsigtssager (ingen myndigheder har oplysninger om antallet af aktindsigtssager før og efter indførelsen af postlister).

	Med åben postliste	Uden åben postliste
Statslige myndigheder	103 aktindsigtssager pr. år	34 aktindsigtssager pr. år
Amter	41 aktindsigtssager pr. år	50 aktindsigtssager pr. år
Kommuner	75 aktindsigtssager pr. år	60 aktindsigtssager pr. år
Tabellens tal er gennemsnitstal, der ikke er korrigeret for forskelle i myndighedernes størrelser samt for de statslige myndigheders vedkommende forskellen i myndighedernes sagsområder.		

[...]

I forlængelse af diskussionen om aktindsigtssager peger flere myndigheder på, at de åbne postlister har forbedret deres relation til pressen som følge af de åbne postlister. Blandt de positive konsekvenser af åbne postlister nævnes en større tillid og smidighed i samarbejdet med journalisterne. En myndighed har afholdt egentlige kurser for pressen i brug af den åbne postliste, mens en anden myndighed årligt afholder et møde med journalister og borgere for på den måde at få tilbagemeldinger på brugen af den åbne postliste og andre af myndighedens informationsaktiviteter.

To myndigheder har logfiler over antallet af besøgende på den del af myndighedens hjemmeside, hvor den åbne postliste offentliggøres. Det samstemmende indtryk fra disse to myndigheder er omkring 30-40 unikke besøgende pr. dag. [...]"

5. UPDATE's rapport fra 2008

UPDATE, der er en del af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, lavede i en rapport fra maj 2008 en undersøgelse af bl.a., i hvilket omfang statslige og kommunale myndigheder førte postlister, og om sådanne lister i givet fald blev offentliggjort på internettet, eller om der var planer om en offentliggørelse på internettet.

Ifølge undersøgelsen var der ingen statslige myndigheder, der førte postlister på internettet, og kun én statslig myndighed havde planer herom.

Undersøgelsen viser endvidere, at 39 af de 71 kommuner, der havde besvaret henvendelsen fra UPDATE, førte postlister. Af disse 39 kommuner lagde 23 postlisterne på internettet, mens ni kommuner havde planer herom. Der var derimod 31 kommuner, som ikke førte postlister (en kommune vidste det ikke). Af disse 31 kommuner havde 14 planer om at føre postlister i fremtiden, 13 kommuner havde ikke sådanne planer, mens fire kommuner ikke vidste dette.

Der henvises til Nils Mulvad, UPDATE, Myndigheders åbenhed 2008, 2008, s. 20 og 23.

6. Kaas & Mulvads undersøgelse fra 2012

Analysevirkomheden Kaas & Mulvad har i en undersøgelse fra 2012 givet en status for åbenhed i forskellige offentlige myndigheder.

Undersøgelsen blev gennemført som en elektronisk rundspørge i oktober og november 2012 i alle landets kommuner og regioner. Endvidere blev der sendt spørgsmål til 20 af landets daværende ministerier og 74 af disse ministeriers underliggende styrelser og direktorater.

Undersøgelsen viser, at ingen af de statslige myndigheder førte åbne postlister. Én region havde en postliste, mens en anden region ville genindføre sine postlister. Undersøgelsen viser endvidere, at 68 af de i alt 98 adspurgte kommuner havde besvaret spørgsmålene vedrørende postlister. Af disse havde 29 kommuner åbne postlister på internettet. Fire kommuner havde planer om at føre åbne postlister.

Der henvises til Niels Mulvad, Kaas & Mulvad, Analyse af myndighedernes åbenhed 2012, s. 5 og 18.

Kapitel 5. Postlisteforsøgsordningen

1. Indledning

Forsøgsordningen med åbne postlister har omfattet Sundheds- og Ældreministeriet, Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune.

Forsøgsordningen varede i perioden fra den 1. januar 2015 til den 1. januar 2017. Sundheds- og Ældreministeriet, Søfartsstyrelsen og Region Syddanmark har oplyst over for udvalget, at myndighederne foreløbig har valgt at fortsætte med at føre åbne postlister, indtil der er taget stilling til, om – og i givet fald i hvilket omfang – ordningen skal gøres obligatorisk.

I dette kapitel beskrives rammerne for forsøgsordningen på det statslige område (afsnit 2), og herefter gengives forsøgsmyndighedernes erfaringer med postlisteforsøget (afsnit 3).

2. Rammerne for forsøgsordningen på det statslige område

Forud for opstarten af forsøgsordningen med åbne postlister blev der oprettet en arbejdsgruppe med repræsentanter fra henholdsvis Sundheds- og Ældreministeriet (oprindeligt Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse), Søfartsstyrelsen, Erhvervsministeriet (oprindeligt Erhvervs- og Vækstministeriet) og Justitsministeriet. Arbejdsgruppen havde til opgave at fastsætte retningslinjer for forsøgsordningen på det statslige område.

Det blev bl.a. besluttet, at posten skulle fremgå af postlisten 1-2 arbejdsdage efter afsendelsen fra eller modtagelsen i myndigheden. Af postlisterne skulle det fremgå, hvilken dag den pågældende post blev sendt eller modtaget. Tjenesterejser, sygdom, kursusdeltagelse, ferie eller lignende kunne dog medføre en længere journaliseringsfrist og dermed en forsinkelse af optagelsen på postlisterne.

I forhold til, hvilke oplysninger der skulle fremgå af den åbne postliste, nåede arbejdsgruppen til enighed om, at postlisterne ikke skulle indeholde oplysninger om, hvorvidt indgående eller udgående post havde vedhæftede bilag.

Det blev tillige besluttet, at navnet på afsenderen eller modtageren som udgangspunkt skulle medtages på den åbne postliste, hvis der var tale om en juridisk person, medmindre der i det konkrete tilfælde forelå særlige

omstændigheder, der kunne begrunde, at navnet skulle undlades. I tilfælde, hvor der var tale om en fysisk person, skulle navnet på afsenderen eller modtageren ikke medtages på den åbne postliste.

Det fremgår som nævnt i kapitel 2, afsnit 2.4 af forarbejderne til offentlighedslovens § 16, at de åbne postlister ikke skal medtage oplysninger om dokumenter i sager, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter lovens §§ 19-22, og dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter lovens §§ 23-27. Det fremgår endvidere, at den åbne postliste ikke skal indeholde oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 30-35, ligesom postlisterne ikke skal medtage fortrolige oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8 eller de almindelige tavshedsbestemmelser i forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152.

Det er som nævnt i kapitel 2, afsnit 2.4 forudsat i forarbejderne til offentlighedslovens § 16, at hensynet til bl.a. enkeltpersoners privatsfære indebærer, at dokumenter, der indgår i bl.a. skattesager, udlændingesager, familieretlige sager, sociale sager, arbejdsskadesager, inkassosager, retssager og sager om virksomheders økonomiske og forretningsmæssige forhold, ikke skal medtages på en åben postliste.

På den baggrund tog arbejdsgruppen en række særligt relevante sagskategorier op til drøftelse.

Det blev i den forbindelse fastsat, at korrespondance i sager, hvori politiet blev anmodet om at rejse tiltale, ikke skulle medtages på den åbne postliste fra det tidspunkt, hvor myndigheden besluttede at overgive sagen til politiet, idet der fra dette tidspunkt ville være tale om en sag inden for strafferechtsplejen, jf. offentlighedslovens § 19. Omvendt skulle korrespondance i sagen, inden beslutningen om tiltalerejsning var truffet, medtages på postlisterne, da sagen på dette tidspunkt ikke ville være en straffesag.

I forhold til korrespondance i lovgivningssager, jf. offentlighedslovens § 20 – hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat for Folketinget – fastslog arbejdsgruppen, at der ikke ville opstå en pligt til at optage korrespondance fra før fremsættelse af lovforslaget på postlisterne, når forslaget blev fremsat. Derimod ville eventuel efterfølgende korrespondance i sagen skulle fremgå af postlisterne.

I de tilfælde, hvor der var adgang til aktindsigt i videre omfang efter anden lovgivning, ville dette ifølge arbejdsgruppen ikke medføre, at dokumentet

skulle optages på den åbne postliste. Som eksempel herpå nævnte arbejdsgruppen miljøoplysningsloven. Arbejdsgruppen var således af den opfattelse, at det i forbindelse med beslutningen om, hvorvidt et dokument skulle optages på postlisterne, ikke skulle vurderes, om dokumentet indeholdt miljøoplysninger, der var omfattet af miljøoplysningsloven.

Arbejdsgruppen bemærkede, at det i en række tilfælde ville være nødvendigt at foretage høring af private, andre offentlige myndigheder eller internationale organer for at kunne vurdere, om der kunne gives aktindsigt i et dokument. Det ville eksempelvis gøre sig gældende i sager, hvor der blev rejst spørgsmål om undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, om drifts- eller forretningsforhold, eller lovens § 32 vedrørende EU-retlige regler om fortrolighed og rigets udenrigspolitiske interesser. I en række tilfælde ville der være pligt til at rådføre sig med den EU-institution, som et dokument hidrørte fra, jf. forordning (EF) 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.

Arbejdsgruppen nåede i den forbindelse til enighed om, at der i sådanne tilfælde ikke skulle optages oplysninger på postlisterne, som det ikke uden høring kunne afklares, om der kunne meddeles aktindsigt i. I de tilfælde, hvor et dokument ikke var optaget på en postliste, og hvor der efterfølgende blev meddelt aktindsigt i dokumentet, fandt arbejdsgruppen, at dokumentet ikke efterfølgende skulle optages på postlisterne.

Ovenstående ville alene være relevant i de tilfælde, hvor det var selve oplysningerne i dokumenternes titler, der kunne undtages fra aktindsigt.

Arbejdsgruppen fandt, at EU-sager ikke generelt kunne undtages som sagskategori fra optagelse på en åben postliste. Korrespondance mellem danske myndigheder i EU-sager ville imidlertid ofte være undtaget fra optagelse på postlisterne som ministerbetjeningsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 24.

Særligt for så vidt angår Sundheds- og Ældreministeriets område, var arbejdsgruppen enig om, at korrespondance mellem Kongehuset og en forvaltningsmyndighed i forbindelse med ordenstildelinger ikke skulle medtages på Sundheds- og Ældreministeriets åbne postliste. Arbejdsgruppen lagde i den forbindelse vægt på, at oplysninger, der afspejlede, at en person havde været indstillet til en orden, som den pågældende imidlertid ikke havde fået, er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens §

30, nr. 1. Ved oprettelsen af en sag om ordenstildelinger i en myndighed ville det ikke være muligt at vide, om personen ville få den orden, som den pågældende var indstillet til. Korrespondancen herom skulle derfor ifølge arbejdsgruppen ikke medtages på postlisterne, da oplysningerne måtte anses for at være omfattet af lovens § 30, nr. 1, i hvert fald indtil ordenen måtte være tildelt.

Særligt for så vidt angår Søfartsstyrelsens område, fandt arbejdsgruppen, at søfartssociale personsager, herunder sager om refusion af sygedagpenge og ulykkesgodtgørelse samt indrapporteringer om lægelige forhold, arbejdsulykker, dødsfald mv., er sager, hvor det primære indhold vedrørte oplysninger om søfarendes og fiskeres helbred, hvorfor sådanne sager ikke skulle fremgå af styrelsens åbne postliste.

Arbejdsgruppen nåede endvidere til enighed om, at korrespondance vedrørende juridisk virksomhed på Skibsregisterets område ikke skulle medtages på den åbne postliste. Det skyldtes, at de af Skibsregistrets opgaver, der har juridisk karakter, ikke anses for at være en del af den offentlige forvaltnings virksomhed og derfor ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Korrespondance mellem Søfartsstyrelsen og Ankenævnet for Søfartsforhold og Søsportens Sikkerhedsråd skulle heller ikke fremgå af styrelsens åbne postliste, idet der er tale om sekretariatsbetjening, jf. offentlighedslovens § 27, nr. 3, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Arbejdsgruppen fandt endelig, at mønstringstal, som Søfartsstyrelsen modtager fra rederierne, ikke skulle fremgå af styrelsens åbne postliste, da der er tale om indberetninger, der indgives via et særligt elektronisk system. Arbejdsgruppen lagde til grund, at dette system er omfattet af offentlighedslovens § 10, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter databaser.

3. Forsøgsmyndighedernes erfaringer

Udvalget har modtaget evalueringer fra forsøgsmyndighederne om deres erfaringer med postlisteforsøget. Evalueringerne er medtaget som bilag 1-4 til denne rapport. Forsøgsmyndighedernes erfaringer gengives i det følgende.

3.1. Sundheds- og Ældreministeriet

3.1.1. Arbejdsgange

Det fremgår af Sundheds- og Ældreministeriets evaluering (bilag 1), at ministeriet i forbindelse med opstarten af forsøget med åbne postlister opbyggede en række arbejdsgange, der blev anvendt gennem hele forsøget, for at sikre, at der hver arbejdsdag kunne trækkes postlister på baggrund af data i ministeriets elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem, der kunne kvalitetssikres og offentliggøres på ministeriets hjemmeside.

Sundheds- og Ældreministeriet har beskrevet arbejdsgangene på følgende måde:

”Trin 1: Registrering i forbindelse med journalisering

Sagsbehandlerne registrerer i forbindelse med journaliseringen på alle deres dokumenter oplysning i et særligt ”postliste-felt” i dokumentregistreringsbilledet, om dokumentet skal på ”Åben postliste” eller ”Ikke på postliste” (ønskede mulighed vælges på en lille drop-down-menu).

Trin 2: Udtræk af data fra ESDH-systemet

Medarbejderne i ESDH-sekretariatet (central enhed) udtrækker data fra ESDH-systemet hver arbejdsdag (i tidsrummet kl. 7.30-8.15). De fire lister er: Åben postliste for indgående post, Åben postliste for udgående post, Ikke på postliste for indgående post og Ikke på postliste for udgående post. Listerne sendes videre til kvalitetssikring.

Trin 3: Kvalitetssikring

Kvalitetssikringsfunktionen gennemgår, finder og retter fejl i samarbejde med sagsbehandlerne. Når fejlene er rettet, beder kvalitetssikringsfunktionen ESDH-sekretariatet om at udtrække nye lister.

Trin 4: Nyt udtræk af data

ESDH-sekretariatet laver et nyt dataudtræk, som sendes til kvalitetssikring igen.

Trin 5: Godkendelse fra kvalitetssikringsfunktionen

Kvalitetssikringsfunktionen gennemser og godkender (eller beder i enkelte tilfælde om et nyt udtræk, hvis der fortsat er fejl).

Trin 6: Publiceringsfil

ESDH-Sekretariatet danner en publiceringsfil, der sendes til webmasteren/afløser (inden kl. 14.00)

Trin 7: Publicering

Webmasteren/afløseren publicerer den åbne postliste på ministeriets hjemmeside. Postlisten viser den foregående arbejdsdags ind- og udgående post, der er sat på åben postliste.”

Det bemærkes i den forbindelse, at der ifølge Sundheds- og Ældreministeriets evaluering teknisk blev foretaget en tilpasning i ministeriets elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem, der betyder, at postlistefeltet blev gjort obligatorisk, således at sagsbehandlerne blev tvunget til at udfylde feltet i forbindelse med journaliseringen af deres dokumenter med værdien ”Åben postliste” eller ”Ikke på postliste”.

3.1.2. Udgifter og ressourceforbrug

Det fremgår af Sundheds- og Ældreministeriets evaluering, at ministeriet i forbindelse med forsøgets opstart har haft udgifter på 141.171 kr. Udgifterne er gået til tilpasninger af ministeriets elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem.

Sundheds- og Ældreministeriet har endvidere opgjort ministeriets ressourceforbrug i forbindelse med opstarten af forsøget til i alt 593 arbejdstimer fordelt på forskellige aktiviteter. Fordelingen af tidsforbruget på de forskellige aktiviteter er således:

Aktiviteter (perioden 1. oktober 2014 - 31. januar 2015)	Antal timer
2 husmøder på henholdsvis 1 time og 1½ time for ca. 120 chefer/medarbejdere	300
7 møder med postlisteambassadørerne af hver 1 times varighed (7 deltagere)	49
Brev til Sundheds- og Ældreministeriets samarbejdspartnere og tekst til hjemmeside	5
Møder i Justitsministeriet (2 personer fra Sundheds- og Ældreministeriet) i alt 6 timer	12
Materiale til intranet/faktaark mv.	16
Tidsforbrug (oktober - december 2014) for lederen af sekretariatet for det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem	21
Kvalitetssikringsfunktionens forberedelse i forbindelse med opstarten	74
Projektansvarlige konsulenter	76
Kontorchef i juridisk enhed (anslået tidsforbrug)	20
Klargøring og publicering af tekster på hjemmeside og intranet	20
I alt	593

Sundheds- og Ældreministeriet har i forbindelse med driften af forsøget med åbne postlister haft årlige udgifter på 25.765 kr. til tilpasninger af ministeriets elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem.

Sundheds- og Ældreministeriet har for en tilfældig dato (den 8. januar 2015) opgjort antallet af dokumenter, der blev journaliseret og dermed fremgik af én af de fire postlister. Oplysningerne fremgår nedenfor og danner baggrund for ministeriets beregning af registreringsopgavens omfang og dermed det ekstra ressourceforbrug, der har været hos sagsbehandlere i forbindelse med postlisteforsøget:

Åben postliste Indgående (antal dok.)	Åben postliste Udgående (antal dok.)	Ikke postliste Indgående (antal dok.)	Ikke postliste Udgående (antal dok.)	Ikke postliste Notat (antal dok.)	Antal dokumenter pr. dag I alt
123	64	290	195	48	720

Som det fremgår af tabellen ovenfor, har der været ca. 720 dokumenter på en enkelt arbejdsdag, hvor sagsbehandlere i hvert enkelt tilfælde i forbindelse med journalisering af dokumenterne har registreret, om dokumenterne skulle på åben eller ikke åben postliste i et ekstra felt, der blev indsat i registreringsdialogen i Sundheds- og Ældreministeriets elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem.

Det er Sundheds- og Ældreministeriets forsigtige skøn, at det i gennemsnit har taget ca. 10 sekunder for den enkelte sagsbehandler at overveje, beslutte og registrere, om et dokument skulle på åben eller ikke på åben postliste. Det daglige tidsforbrug for sagsbehandlere til denne ekstra registrering svarer dermed til to timer pr. dag.

Sagsbehandlere har derudover brugt tid på at rette fejl på baggrund af henvendelser fra kvalitetssikringsfunktionen. I den indledende fase af forsøget har der ifølge Sundheds- og Ældreministeriet været relativt flere fejl, hvorefter niveauet for fejl blev stabiliseret på et niveau, hvor der i gennemsnit har været ca. 10-20 fejl pr. dag. Fejlene har typisk bestået i manglende tilknytning af adressater og indforståede eller tekniske titler, der ikke har været sigende for indholdet af et dokument.

Det er Sundheds- og Ældreministeriets skøn, at det gennemsnitligt har taget ca. 5 minutter for en sagsbehandler at rette en fejl. Det samlede ressourceforbrug på at rette 15 fejl udgør dermed ca. 75 minutter, hvilket svarer til 1,25 time dagligt.

Sundheds- og Ældreministeriets ressourceforbrug i forbindelse med postlisteforsøget har bestået i dels de centrale opgaver, herunder dataudtræk, kvalitetssikring og publicering, dels de decentrale opgaver hos de enkelte sagsbehandlere i centrene, herunder vurdering og registrering af postliste-status på de enkelte dokumenter samt fejlrettelser. Ministeriet har vurderet, at ressourceforbruget i forbindelse med driften af postlisteforsøget har været følgende:

Centrale opgaver	Ansvarlige	Dagligt tidsforbrug (timer)	Ugentligt tidsforbrug (timer)
Udtræk af postlister	Sekretariatet for det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem	1,00	5,00
Kvalitetssikring af postlister	En udpeget medarbejder	5,50	27,50
Publicering af postlister på hjemmeside	Webmaster og afløser	0,25	1,25
Postlisteambassadører (møder og backup på kvalitetssikringsopgaven)	5 konsulenter i centrene, der blev udpeget som ambassadører for projektet	0,50	2,50
Projektansvarlige	2 konsulenter	0,20	1,00
I alt tidsforbrug på centrale opgaver		7,45	37,25

Decentrale opgaver	Ansvarlige	Dagligt tidsforbrug (timer)	Ugentligt tidsforbrug (timer)
Registrering på åben postliste/ikke på postliste i forbindelse med journalisering	Sagsbehandlere i centrene	2,00	10,00
Retning af fejl (efter anmodning fra kvalitetssikringsfunktionen)	Sagsbehandlere i centrene	1,25	6,25
I alt tidsforbrug på decentrale opgaver		3,25	16,25

Tidsforbrug i alt på centrale og decentrale opgaver i forbindelse med forsøget		10,70	53,50
---	--	--------------	--------------

Som det fremgår ovenfor, har Sundheds- og Ældreministeriet vurderet, at ministeriets ressourceforbrug i forbindelse med forsøget med åbne postlister samlet har udgjort ca. 53,50 arbejdstimer pr. uge, hvilket svarer til 1,4 årsværk for ministeriet pr. år.

Fordelingen af ressourceforbruget efter medarbejderkategori kan opdeles således:

Tidsforbrug hos kontorfunktionærer	Tidsforbrug hos primært fuldmægtige og konsulenter	Tidsforbrug hos primært konsulenter	Tidsforbrug (ugentligt) i alt
Opgaver: Udtræk af postlister og publicering af postlister	Opgaver: Registrering i forbindelse med journalisering, retning af fejl og kvalitetssikringsfunktion	Opgaver: Projektansvarlige og postlisteambassadører	Alle opgaver
6,25 t./ugtl.	43,75 t./ugtl.	3,50 t./ugtl.	53,5 t./ugtl.

Som gengivet nedenfor i afsnit 3.1.3 har Sundheds- og Ældreministeriet det første år af forsøgsperioden modtaget en række anmodninger om aktindsigt på baggrund af ministeriets åbne postlister.

Sundheds- og Ældreministeriet har vurderet, at anmodningerne om aktindsigt på baggrund af de åbne postlister som udgangspunkt har været forholdsvis enkle og mindre tidskrævende at behandle end andre anmodninger om aktindsigt. Det skyldes ifølge ministeriet, at der typisk er blevet anmodet om aktindsigt i ét eller flere dokumenter, der i sagens natur har været præcist identificeret ved dets/deres sagnr. og dokumentnr. I nogle af aktindsigtssagerne har der dog været anmodet om aktindsigt i dokumenter fra flere sager hos forskellige enheder, hvor det har krævet lidt længere sagsbehandlingstid, idet der har været behov for koordinering mellem de forskellige enheder.

Sundheds- og Ældreministeriet har ifølge evalueringen anslået, at det ressourceforbrug, der er gået til behandlingen af anmodninger om aktindsigt på baggrund af ministeriets åbne postlister, har været på ca. 140 arbejdsti-

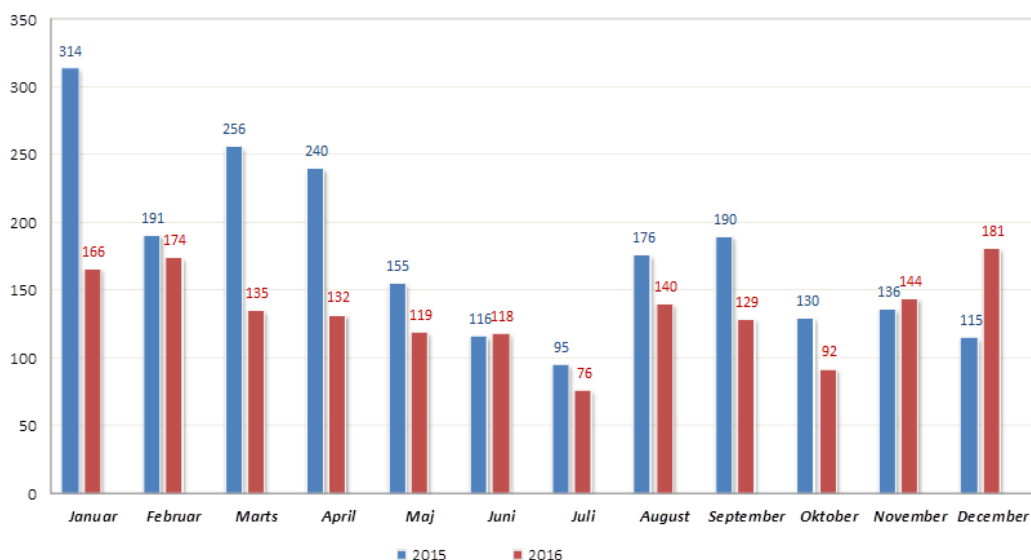
mer i alt i 2015. Ministeriet har i den forbindelse skønnet, at det i gennemsnit har taget ca. 5 sagsbehandlingstimer at behandle hver anmodning om aktindsigt (AC-niveau).

Sundheds- og Ældreministeriet har således sammenfattende haft en udgift på 141.171 kr. og et ressourceforbrug på 593 timer til etablering af forsøget med åbne postlister. Driften af forsøget har sammenfattende betydet en årlig udgift på 25.765 kr. til tilpasning af ministeriets elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem og et ressourceforbrug svarende til 1,4 årsværk årligt for ministeriet. Herudover har ministeriet i 2015 anvendt omkring 140 timer på behandling af postlistegenererede anmodninger om aktindsigt.

3.1.3. Interessen for Sundheds- og Ældreministeriets åbne postlister

Sundheds- og Ældreministeriet har opgjort antallet af besøg på ministeriets hjemmeside med de åbne postlister gennem forsøgsperioden fra den 1. januar 2015 til den 31. december 2016.

Besøgsstatistikken er således:



Statistikken medtager ikke besøg fra Sundheds- og Ældreministeriets egne medarbejdere.

Sundheds- og Ældreministeriet har bemærket, at der navnlig ved forsøgsperiodens opstart har været en del journalister, der har kontaktet ministeriet for at høre nærmere om forsøget og de åbne postlister.

For så vidt angår anmodninger om aktindsigt på baggrund af Sundheds- og Ældreministeriets åbne postlister, har ministeriet i det første år af forsøget systematisk registreret, hvis der kunne konstateres en direkte forbindelse mellem en anmodning om aktindsigt og ministeriets åbne postlister.

For denne periode fremgår det, at Sundheds- og Ældreministeriet modtog 28 af sådanne postlistegenererede anmodninger om aktindsigt. 61 pct. af anmodningerne har været fra journalister, 25 pct. af anmodningerne har været fra organisationer eller virksomheder, og de resterende 14 pct. af anmodningerne har været fra borgere.

3.1.4. Sundheds- og Ældreministeriets samlede vurdering af postliste-forsøget

Det har ifølge Sundheds- og Ældreministeriet i praksis været muligt at opbygge stabile arbejdsgange omkring forsøget med åbne postlister og offentliggøre ministeriets postlister hver dag i forsøgsperioden.

Sundheds- og Ældreministeriet har oplyst, at ministeriet har oplevet afgrænsningsproblemer for visse kategorier af dokumenter, hvor det har været vanskeligt at afgøre, hvorvidt dokumenterne skulle på åben postliste eller ikke på postliste. Dette har gjort sig gældende for eksempelvis korrespondance på det internationale område med udenlandske myndigheder eller organisationer. Tilsvarende har ministeriet jævnligt haft afgrænsningsproblemer i forhold til ministerbetjeningsdokumenter i en tidlig fase.

Herudover har kvalitetssikringsfunktionen dagligt opfanget og rettet eventuelle fejl i postlisterne før offentliggørelse. Der er således ifølge Sundheds- og Ældreministeriet ikke sket alvorlige fejl, herunder eksempelvis offentliggørelse af personnavne eller personlige oplysninger, i forbindelse med forsøget. Ministeriet har oplyst, at ministeriet alene har modtaget tre henvendelser med klager over postlisterne.

Sundheds- og Ældreministeriet har erfaret, at forsøgets opstartsfasen, herunder tilpasning af ministeriets elektroniske sags- og dokumenthåndteringsystem og udtrækssystem samt introduktion af medarbejdere og chefer til de nye rutiner, har været mere omfattende og belastende end forventet før forsøgets opstart. Det har bl.a. været nødvendigt at afholde to husmøder om forsøget for samtlige ansatte, og der blev udpeget en ”postlisteambassadør” i hvert center, der kunne hjælpe med at svare på spørgsmål fra sagsbehandlerne om praksis med hensyn til postlisterne.

Sundheds- og Ældreministeriet har vurderet, at det løbende ressourceforbrug til kvalitetssikring og rettelser formentlig vil være større i et departement, end det vil være i en styrelse med flere ensartede eller driftsprægede ind- og udgående dokumenter, hvor man i større udstrækning på forhånd vil kunne definere hele sagsområder, hvor dokumenterne som udgangspunkt bør føres på en åben postliste eller det modsatte.

Det har endvidere været Sundheds- og Ældreministeriets erfaring, at de åbne postlister primært er blevet anvendt som et arbejdsredskab af journalister – og i mindre grad af organisationer og virksomheder. Ministeriet har oplevet, at der i starten har været en relativt større interesse for postlisterne, herunder bl.a. fra journalister, som har henvendt sig til ministeriet for at høre nærmere om forsøget. Interessen har herefter været en anelse mindre i løbet af forsøgsperioden.

Endelig har Sundheds- og Ældreministeriet oplevet, at forsøget med åbne postlister har øget kvaliteten i journaliseringen i ministeriet, i hvert fald for så vidt angår de dokumenter, der blev offentliggjort på de åbne postlister.

3.2. Søfartsstyrelsen

3.2.1. Arbejdsgange

Det fremgår af Søfartsstyrelsens evaluering (bilag 2), at styrelsen i forsøgsperioden har offentliggjort de åbne postlister på styrelsens hjemmeside hver arbejdsdag bortset fra seks dage i 2016, hvor postlisterne ikke kunne offentliggøres på grund af systemfejl.

Søfartsstyrelsen har beskrevet den daglige arbejdsgang på følgende måde:

”Trin 1: I forbindelse med journalisering registrerer sagsbehandler på al ind- og udgående dokumenter en oplysning om, hvorvidt dokumentet skal på ”postliste” eller ”ikke på postliste” (særligt felt i registreringsbilledet). Der er endvidere mulighed for at ”afskærme” oplysning om afsender/modtager, hvis der fx er tale om en navngiven person.

Foruden den post, der registreres af hver enkelt sagsbehandler, sørger en webservice for, at visse typer af post automatisk sættes på postlisten. Dette kan eksempelvis være ansøgninger om beviser, som udgør mere end halvdelen af den samlede registrering på postlisterne.

Trin 2: Journalsystemet (Public 360) genererer automatisk postlisten dagligt (hverdag). Alle dokumenter optræder på postlisten med 2 dages ”forsinkelse” af hensyn til at sikre, at modtager af breve og e-

mails har haft mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet, inden oplysninger offentligøres på postlisten.

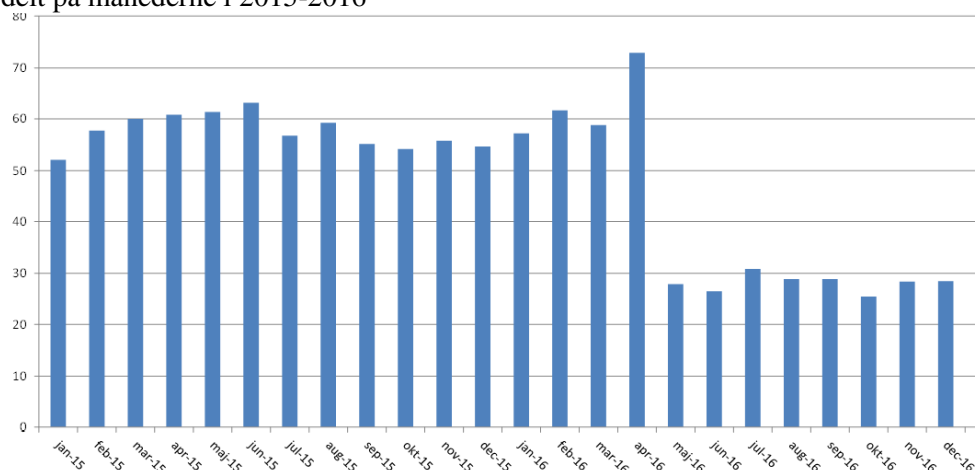
Trin 3: Kvalitetssikringsfunktionen gennemlæser postlistens registreringer og kontrollerer, at der ikke er registreret personhenførbare eller andre fortrolige oplysninger. Findes sådanne oplysninger, rettes fejlen i samarbejde med sagsbehandler.

Trin 4: Når fejlene er fjernet fra listen, frigiver kvalitetssikringsfunktionen den endelige postliste fra Public 360 til [Søfartsstyrelsens] hjemmeside. Overførsel til web sker automatisk.”

Det fremgår af Søfartsstyrelsens evaluering, at styrelsen i 2015-16 journaliserede 320.698 interne og eksterne dokumenter, hvilket dækker over en faldende tendens fra 2015-16.

Som følge af en misforståelse hos Søfartsstyrelsens it-leverandør har der i april 2016 været driftsfejl i den webservice, der automatisk har sørget for at overføre post til postlisterne. Fejlen har betydet, at det i perioden maj 2016 til december 2016 kun har været den post, der manuelt er blevet registreret af sagsbehandlerne, som har fremgået af postlisterne. Fejlen blev først rettet i februar 2017. I hele forsøgsperioden blev der i gennemsnit lagt 48 pct. af de journaliserede dokumenter på styrelsens postlister, hvilket illustreres således:

Tabel: Procentvis andel af Søfartsstyrelsens sager, der kommer på postlisten fordelt på månederne i 2015-2016



3.2.2. Udgifter og ressourceforbrug

Det fremgår af Søfartsstyrelsens evaluering, at styrelsen i forbindelse med forsøgets opstart har haft en udgift på 300.000 kr. til etablering af en it-løsning som en del af styrelsens journaliseringssystem. I løbet af det første år i forsøgsperioden har det ifølge styrelsen ikke været nødvendigt at gen-

nemføre tekniske justeringer af postlistemodulet. Styrelsen har herudover løbende haft en årlig udgift på 100.000 kr. til bl.a. licenser.

Søfartsstyrelsen har i 2014 og frem mod forsøgets opstart den 1. januar 2015 anvendt omkring 1/3 årsværk på etableringen af postlisteordningen. Ressourceforbruget er bl.a. gået til de tekniske tilpasninger af styrelsens journalsystem, hjemmeside, udarbejdelse af vejledning til sagsbehandlere og undervisning til disse samt intern og ekstern information om forsøget.

Endvidere har Søfartsstyrelsen haft et løbende ressourceforbrug i forbindelse med postlisteforsøget fra den 1. januar 2015 og frem, der af styrelsen vurderes til samlet at være omkring 1,5 årsværk. Ressourceforbruget er primært gået til kvalitetssikringsfunktionen, der har sikret, at der ikke er kommet følsomme eller andre fortrolige oplysninger på styrelsens postlister.

Omkring 75 pct. af ressourceforbruget (både etablering og drift) er anvendt på HK-niveau, og omkring 25 pct. er anvendt på AC-niveau.

Søfartsstyrelsen har bemærket, at opgørelsen over ressourceforbruget tager udgangspunkt i antallet af timer, der er blevet registreret på en bestemt sag i styrelsen i forbindelse med arbejdet med de åbne postlister. I det omfang der er registreret tid på andre sager, er tidsforbruget ikke medtaget i styrelsens opgørelse.

Der blev ifølge Søfartsstyrelsen i gennemsnit kvalitetssikret 266 dokumenter dagligt i 2015, mens det gennemsnitlige antal kvalitetssikrede dokumenter i 2016 var lidt lavere. Styrelsen har bemærket, at der er blevet udført et betydeligt og væsentligt arbejde i kvalitetssikringsfunktionen.

Søfartsstyrelsen har herudover bemærket, at de direkte målinger af tidsforbruget viser, at det ikke synes at have taget væsentligt længere tid for sagsbehandlerne at journalisere dokumenter under postlisteforsøget sammenlignet med tidligere, men der kan ifølge styrelsen have været et øget tidsforbrug i forbindelse med, at der som led i kvalitetssikringen skulle ske justeringer af det registrerede, f.eks. hvor henvisninger til privatpersoner ikke er blevet skjult på postlisterne.

Som gengivet nedenfor i afsnit 3.2.3 har Søfartsstyrelsen kun i få sager konstateret, at en anmodning om aktindsigt har været genereret af informa-

tioner på styrelsens åbne postlister. Styrelsen har ikke opgjort ressourceforbruget i forbindelse med behandlingen af disse sager.

På den baggrund har Søfartsstyrelsen sammenfattende haft en udgift på 300.000 kr. og et ressourceforbrug på 1/3 årsværk til etableringen af postlisteforsøget. Driften af forsøget har medført en årlig udgift på 100.000 kr. og et samlet ressourceforbrug svarende til 1,5 årsværk. Herudover har styrelsen haft et ressourceforbrug til behandling af de få postlistegenererede anmodninger om aktindsigt, der imidlertid ikke er opgjort.

3.2.3. Interessen for Søfartsstyrelsens åbne postlister

Søfartsstyrelsen har opgjort antallet af eksterne sidevisninger af styrelsens hjemmeside med de åbne postlister for hele forsøgsperioden fra den 1. januar 2015 til den 31. december 2016. Der har gennemsnitligt været 436 eksterne sidevisninger pr. måned, hvilket vil sige 14,5 sidevisninger gennemsnitligt pr. dag.

Søfartsstyrelsen har ikke umiddelbart kunnet konstatere en stigning i antallet af anmodninger om aktindsigt som følge af forsøget med åbne postlister. Det har ifølge styrelsen kun været i få sager, at det har kunnet konstateres, at aktindsigtsanmodningen har været genereret af informationer på styrelsens postlister.

Søfartsstyrelsen har ikke modtaget (presse)henvendelser vedrørende styrelsens åbne postlister eller forsøgsordningen.

3.2.4. Søfartsstyrelsens samlede vurdering af postlisteforsøget

Det er Søfartsstyrelsens umiddelbare vurdering, at styrelsen ikke har haft store eller alvorlige fejl på postlisterne i form af offentliggørelse af fortrolige eller følsomme oplysninger.

Etableringsopgaven, herunder tilpasning af Søfartsstyrelsens journalsystem og introduktion af huset til nye rutiner, har ifølge styrelsen ikke været mere omfattende end forventet.

Søfartsstyrelsen har vurderet, at sagsbehandlerne på relativt kort tid har fået rutine med at registrere dokumenter på postlisterne. Kvalitetssikringsfunktionen har brugt mindre tid end i starten af forsøget, men vil ifølge

styrelsen formentligt aldrig kunne udelades, eftersom der dagligt er blevet justeret i registreringerne.

3.3. Region Syddanmark

Det fremgår af Region Syddanmarks evaluering (bilag 3), at forsøget med de åbne postlister alene har fundet anvendelse for regionshuset i Vejle. Derimod har egentlige driftsenheder og enheder, der organisatorisk hører under regionshuset – men som rent fysisk er placeret et andet sted – ikke været omfattet af forsøgsordningen.

Region Syddanmark har bemærket, at postlisteordningen alene har omfattet dokumenter i regionens emnesager. Emnesagerne omfatter alle de sager, der ikke journaliseres i regionens personale- eller borgersager. Dokumenter vedrørende ansatte i regionen journaliseres som personalesager. Dokumenter vedrørende borgere, der kontakter regionshuset i forhold til de pågældende borgeres helbredsforhold, journaliseres som borgersager. Regionen har hertil oplyst, at en stor del af regionens eksterne korrespondance journaliseres som borgersager.

3.3.1. Arbejdsgange

Det fremgår af Region Syddanmarks evaluering, at postlisteordningen har været indrettet med fokus på, at det daglige ressourceforbrug blev holdt nede samtidig med, at det blev sikret, at følsomme oplysninger, herunder eksempelvis personlige oplysninger om borgere, ikke fremgik af postlisterne.

Region Syddanmark har beskrevet fremgangsmåden og den tekniske løsning i forhold til de åbne postlister på følgende måde:

”Den indgående og udgående post journaliseres som en del af den almindelige sagsbehandling i regionens ESDH-system, Acadre, af den sagsbehandler, som er ansvarlig for den enkelte sag. Ved journaliseringen følges retningslinjerne for journalisering til de åbne postlister, herunder for navngivningen af dokumenterne i Acadre.

De indgående og udgående dokumenttitler, som i henhold til kriterierne for de åbne postlister, vil blive offentlige på Region Syddanmarks hjemmeside, overføres til et excelark – kaldet ”skyggelisten”.

Dokumenttitlerne fra skyggelisten offentliggøres efter 4 dage på regionens hjemmeside. Følgende data om det enkelte dokument er offentligt tilgængeligt:

- Dato for afsendelse/modtagelse.
- Indgående eller udgående.
- Dokumenttitel.
- Dokumentnummer.

[...]

Når der er tale om indgående post låses disse automatisk i Acadre, når sagsbehandleren journaliserer dokumentet. Ved udgående post skal sagsbehandleren aktivt vælge at låse dokumentet, når dette er afsendt til modtageren. Dette skyldes, at kladder eller udkast til udgående post ellers fejlagtigt ville fremgå af postlisterne, inden de er afsendt.

Når dokumenter er journaliseret som ind- eller udgående post, der skal på postliste, vil de automatisk fremgå af skyggelisten, der opdateres hver nat med dagens ind- og udgående post.

Råds- og direktionssekretariatet bruger hver dag 5-10 min på at gennemgå skyggelisten vedrørende de dokumenter, der er journaliseret dagen før. Sekretariatet kontrollerer, at der ikke af dokumentnavnene fremgår fortrolige oplysninger, borgeres navne mm. Den kvalitetssikring, der foretages, inden dokumenttitlerne offentliggøres på regionens hjemmeside, har således fokus på borgerne og oplysninger om disse. Skyggelisten bliver ikke gennemgået for at se, om de enkelte dokumenter hører hjemme på postlisten.

Der er typisk mellem 0-2 fejl om dagen på dokumenttitlerne på skyggelisten. Fejlene består typisk i, at dokumenttitlen indeholder borgeres navne.

Når der opdages dokumenttitler, der ikke lever op til retningslinjerne, kontaktes sagsbehandleren, der bliver bedt om at rette dokumenttitlen hurtigst muligt. Herefter skal sagsbehandleren først kontakte sin superbruger for, at dokumentet kan blive låst op. Det er først, når dokumentet igen er låst op at sagsbehandleren har mulighed for at ændre dokumenttitlen. Alt afhængig af hvor nemt det er for den enkelte sagsbehandler at få fat i sin superbruger, kan denne proces tage kortere eller længere tid.

[...]

[...] [S]agsbehandleren [skal] ved journaliseringen i Acadre manuelt [...] notere, om dokumentet er (I) indgående, (U) udgående eller (N) internt.”

Det fremgår af Region Syddanmarks evaluering, at der i juli måned 2015 har været problemer med at få postlisterne offentliggjort på regionens hjemmeside. De tekniske problemer har ifølge regionen været større end først antaget, og de blev først løst medio september måned 2015. I perioden herefter til den 31. december 2016 har der ifølge regionen været periodiske udfald med de åbne postlister på grund af tekniske problemer. Udfaldene har ifølge regionen været af kortere varighed.

Dokumenttitlerne på Region Syddanmarks åbne postlister har ifølge regionen været tilgængelige for en periode på tre måneder tilbage i tid. Dette har ikke været udgangspunktet ved projektet start, men det har ifølge regionen været nødvendigt at foretage denne afgrænsning, da regionens såkaldte CMS-system ikke har kunnet håndtere den store mængde data fra postlisterne på regionens hjemmeside.

3.3.2. Udgifter og ressourceforbrug

Det fremgår af Region Syddanmarks evaluering, at regionen ved opstart har haft udgifter til den it-mæssige opsætning af postlisteordningen i regionens elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem samt til hjemmesideløsningen på i alt 77.500 kr.

Region Syddanmark har desuden haft et ressourceforbrug i forbindelse med opstarten af forsøget med åbne postlister, idet regionens Råds- og direktionssekretariat har informeret de berørte afdelinger via møder og udarbejdelse af skriftligt materiale. Regionen har hertil oplyst, at hovedparten af timeantallet er brugt inden den 1. januar 2015. Endvidere har regionens kommunikationsafdeling i forbindelse med opstarten udarbejdet skriftligt materiale til brug for regionshusets medarbejdere. Herudover har regionshusets it-afdeling haft et ressourceforbrug ved opstarten af forsøget.

Region Syddanmark har opgjort regionens ressourceforbrug i forbindelse med opstarten af forsøget således:

Afdeling	Antal timer	Årsværk
Råds- og direktionssekretariatet	154 (vedrører også perioden indtil den 1. juli 2015)	0,1
Kommunikation	37	0,02
It	163	0,1
I alt	354	0,22

Region Syddanmarks Råds- og direktionssekretariat har – udover det ovenfor nævnte ressourceforbrug – afholdt møder med en række af de berørte afdelinger i regionshuset om postlisterne.

Det har imidlertid ikke været muligt for Region Syddanmark at angive et relevant skøn over varigheden af disse møder samt over antallet af ansatte, der deltog i møderne. Regionen har dog oplyst, at der pr. 1. januar 2015 var ansat 922 personer i regionshuset. Af disse ansatte var 44 pct. ansat på

en AC overenskomst, 31,9 pct. var ansat på en HK overenskomst og 23,8 pct. var ansat på en anden overenskomst end de to nævnte.

Region Syddanmark har i forbindelse med driften og vedligeholdelsen af forsøget med åbne postlister haft årlige udgifter på 8.400 kr., hvilket i 2016 svarede til 8.678,24 kr. pr. år.

Region Syddanmark har for fem tilfældige datoer opgjort antallet af dokumenter, der blev journaliseret (se tabel nedenfor). Oplysningerne giver et billede af, hvor stor en del af regionens journaliserede dokumenter, der blev medtaget på regionens åbne postlister de pågældende dage. En del af datoerne falder udenfor forsøgsperioden (regionen har som nævnt i afsnit 1 ovenfor valgt at fortsætte med at føre åbne postlister efter forsøgets ophør).

Dato	Indgående dokumenter på postlister	Udgående dokumenter på postlister	Dokumenter, der i alt blev journaliseret
8. september 2016	30	21	1.396
14. december 2016	55	31	1.752
9. januar 2017	68	59	2.671
8. februar 2017	46	31	1.778
7. marts 2017	37	41	1.743

Tallene viser ifølge Region Syddanmark, at der har været en opadgående tendens i forhold til antallet af dokumenter, der er blevet medtaget på regionens åbne postlister ved årsskiftet 2016-17, sammenlignet med antallet af dokumenter, der blev medtaget på postlisterne i september 2016.

Region Syddanmark har i forbindelse med driften af postlisteforsøget haft et ressourceforbrug på sagsbehandlerniveau i forbindelse med registrering af, om et dokument skulle medtages på åben postliste, og foretagelse af eventuelle rettelser i journaliseringen. Desuden har der været et ressourceforbrug i Råds- og direktionssekretariatet i forbindelse med gennemgangen af postlisterne samt i regionens it-afdeling, der er gået til at rette eventuelle fejl i systemet.

Region Syddanmarks vurdering af ressourceforbruget i forbindelse med driften af de åbne postlister er følgende:

Afdeling	Tidsforbrug pr. dag	Tidsforbrug pr. måned	Årsværk
Råds- og direktionssekretariatet	5-10 minutter	1,5 – 3 timer	0,01 – 0,02
It-afdelingen	Ej angivet	2 – 3 timer	0,02
I alt	Ej angivet	3,5 – 6 timer	0,03 – 0,05

Region Syddanmark har ikke foretaget en vurdering af, hvor lang tid de enkelte sagsbehandlere har brugt på dels at vurdere, om et dokument skulle medtages på de åbne postlister, dels at rette en dokumenttitel efter journalisering af et dokument. Det skyldes ifølge regionen, at det ikke har været muligt at angive et realistisk skøn over antallet af sekunder denne proces har taget for den enkelte sagsbehandler.

Som gengivet nedenfor i afsnit 3.3.3 har Region Syddanmark i forsøgsperioden i alt modtaget seks anmodninger om aktindsigt, der har taget udgangspunkt i regionens åbne postlister. Regionen har hertil bemærket, at ordningen med de åbne postlister ikke har medført en nævneværdig stigning i antallet af anmodninger aktindsigt.

Region Syddanmark har ikke opgjort ressourceforbruget forbundet med behandling af disse aktindsigtsanmodninger. Regionen har dog vurderet, at ressourceforbruget i forbindelse med behandlingen af anmodninger om aktindsigt på baggrund af de åbne postlister har været højere i forhold til behandlingen af øvrige anmodninger om aktindsigt. Det skyldes ifølge regionen bl.a., at anmodningerne om aktindsigt på baggrund af de åbne postlister typisk har omfattet 15-25 dokumenter i sager hos forskellige afdelinger.

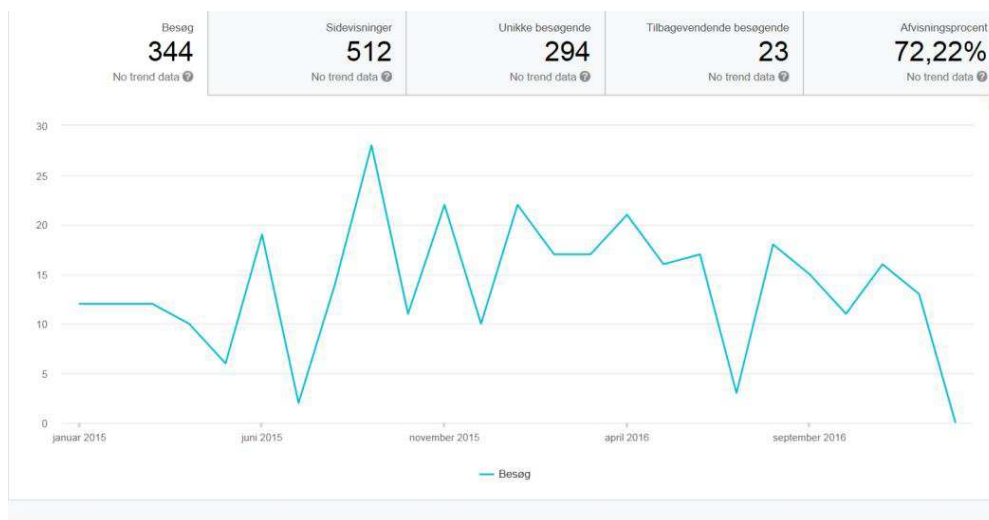
Region Syddanmark har således til etableringen af postlisteforsøget haft en udgift på 77.500 kr. til den it-mæssige opsætning af forsøget og et ressourceforbrug på 0,22 årsværk. Regionen har herudover haft et ressourceforbrug til afholdelse af en række møder i forbindelse med opstarten af forsøget. Det har imidlertid ikke været muligt for regionen at foretage et skøn over ressourceforbruget i forbindelse med afholdelsen af møderne. Driften af forsøget har sammenfattende medført en årlig udgift på 8.400 kr. (svarende til 8.678,24 kr. i 2016) og et samlet ressourceforbrug på omkring 0,03-0,05 årsværk. Regionen har imidlertid ikke foretaget et skøn over ressourceforbruget på sagsbehandlerniveau i forbindelse med driften af forsøget. Desuden har regionen haft et ressourceforbrug til behandling af

seks postlistegenererede anmodninger om aktindsigt, der imidlertid ikke er opgjort.

3.3.3. Interessen for Region Syddanmarks åbne postlister

Region Syddanmark har opgjort antallet af besøg på regionens hjemmeside med de åbne postlister i perioden fra den 1. januar 2015 til den 1. januar 2017.

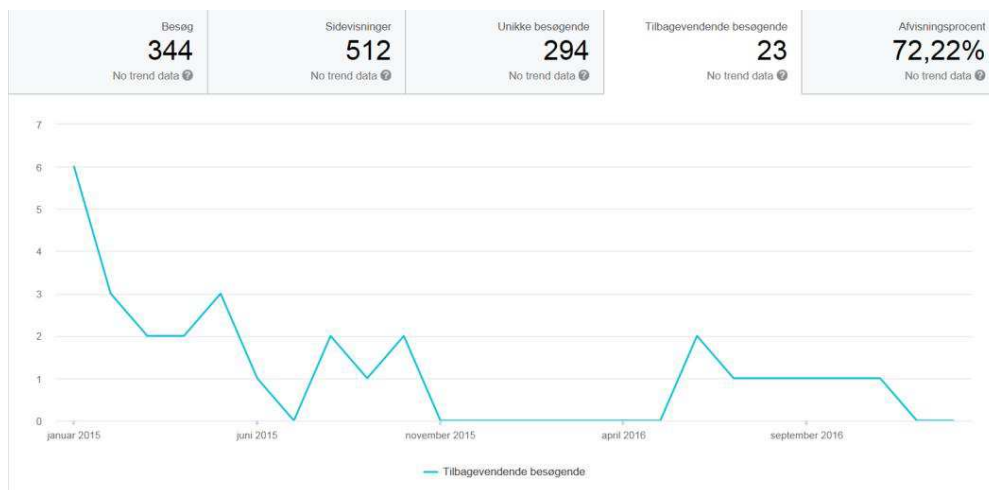
Besøgsstatistikken er således:



Statistikken medtager ikke besøg fra Regions Syddanmarks egne medarbejdere.

Regionen har bemærket, at udsvingene i antallet af besøg har været mellem ca. 2 til ca. 27 pr. måned.

Region Syddanmark har endvidere udarbejdet en graf, der viser antallet af tilbagevendende besøgende:



Grafen viser ifølge Region Syddanmark, at udsvingene i antallet af tilbagevendende besøgende har været mellem ca. 0 til ca. 2 om måneden i perioden fra sommeren 2015 til 1. januar 2017. Region Syddanmark har til statistikken over de tilbagevendende besøgende bemærket, at oplysningerne kan være usikre, idet cookies er browser- og enhedsspecifikke.

Region Syddanmark har vurderet, at der har været en interesse for regionens åbne postlister, men at interessen ikke har været overvældende. Tværtimod vurderer regionen, at der har været et forholdvis lille antal tilbagevendende besøgende på de åbne postlister.

Region Syddanmark har i forsøgsperioden som nævnt ovenfor i alt modtaget seks anmodninger om aktindsigt, der har taget udgangspunkt i regionens åbne postlister. Alle anmodninger har været fra journalister.

3.3.4. Region Syddanmarks samlede vurdering af postlisteforsøget

På baggrund af antallet af anmodninger om aktindsigt har Region Syddanmark vurderet, at der har været en forholdvis lille interesse for regionens åbne postlister.

Region Syddanmarks postlister har ifølge regionen ikke givet et fuldstændigt billede af regionshusets udgående post, idet posten ikke er blevet låst automatisk i Acadre. I det omfang de udgående dokumenter ikke er blevet låst, er de ikke blevet overført til skyggelisten. Det er regionens erfaring, at sagsbehandlerne relativt ofte ikke har låst deres udgående dokumenter ved afsendelsen.

På baggrund af antallet af dokumenter på Region Syddanmarks postlister har regionen vurderet, at der er et potentiale i forhold til at få flere dokumenter medtaget på regionens postlister. Der har ifølge regionen formentlig været en vis usikkerhed blandt sagsbehandlerne i forhold til, hvilke indgående dokumenter der skulle medtages på de åbne postlister, og sagsbehandlerne har formentlig ikke været tilstrækkeligt opmærksomme på forskellen i at notere i Acadre, at et dokument har været (I) indgående eller (N) internt.

Region Syddanmark har endelig vurderet, at der – med henblik på at minimere de uhensigtsmæssigheder, som evalueringen har påvist – kan arbejdes på en bedre teknisk løsning, som minimerer antallet af udfald, der har været på regionens hjemmeside med de åbne postlister, og at der kan iværksættes en informationskampagne, der kan give sagsbehandlerne en bedre indsigt i retningslinjerne for journaliseringen af dokumenter.

3.4. Slagelse Kommune

3.4.1. Arbejdsgange og synlighed

Det fremgår af Slagelse Kommunes evaluering (bilag 4), at arbejdsgangen i forbindelse med postlisteforsøget har været sådan, at der er blevet genereret et postlistetræk, det vil sige et træk fra kommunens journalsystem. Herefter er listerne over ind- og udgående dokumenter blevet gennemgået, hvorefter der er blevet foretaget eventuelle rettelser af listerne. Listerne er til sidst blevet offentliggjort på kommunens hjemmeside.

Postlisterne har ifølge Slagelse Kommune været trukket minimum hver anden arbejdsdag.

De dokumenter, der blev medtaget på Slagelse Kommunes åbne postlister, blev offentliggjort på postlisterne senest 1-2 dage efter kommunens modtagelse af dokumentet og 2-3 dage efter kommunens afsendelse af dokumentet. Forskellen på antallet af dage i forhold til ind- og udgående post skyldes ifølge kommunen, at modtageren af den udgående post skulle have mulighed for at læse brevet, inden det fremgik af kommunens postliste.

Adgangen til Slagelse Kommunes åbne postlister blev forsøgt placeret hierarkisk på kommunens hjemmeside, hvor en besøgende typisk ville forvente at finde informationen. Se billedet nedenfor:

Slagelse Kommune har desuden oplyst, at der på kommunens hjemmeside med postlisterne har været et link til en selvbetjeningsløsning, hvorfra der har været mulighed for at anmode om aktindsigt i kommunens dokumenter.

3.4.2. Udgifter og ressourceforbrug

Det fremgår af Slagelse Kommunes evaluering, at kommunen i forbindelse med forsøgets opstart har haft en udgift på 100.000 kr. til indkøb af et CPR- og navneskanningsprogram. Systemet blev ifølge kommunen brugt i opstartsfasen, men efterfølgende har der været visse udfordringer med systemet. Systemet blev derfor brugt i begrænset omfang herefter.

Ud over en intern ændring i opsætningen af Slagelse Kommunes elektroniske sag- og dokumenthåndteringssystem har der ifølge kommunen ikke været foretaget systemopdateringer, og der har derfor ikke været udgifter forbundet hermed. Kommunen har i øvrigt bemærket, at alle udgifter i forbindelse med opstarten af forsøget har været afholdt centralt i kommunen, og at der kun har været begrænsede udgifter decentralt i kommunen.

For så vidt angår ressourceforbruget i Slagelse Kommune i forbindelse med opstarten af forsøget, fremgår det af kommunens evaluering, at kommunen i 2014 oprettede en projektgruppe, der skulle gennemføre etableringen af projektet. Projektlederen har i opstartsfasen haft møder med centrale it-medarbejdere for at klarlægge mulighederne og begrænsningerne i

kommunens elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem. Herudover har der været afholdt et informationsmøde med kommunens superbrugere om opsætningen af systemet for de enkelte brugere i kommunen. Der blev ikke afholdt møder for alle medarbejdere i kommunen, da der i forvejen var igangsat et uddannelsesforløb om bedre arkivering og journalisering, hvor dette element indgik.

Slagelse Kommune har opgjort kommunens ressourceforbrug i forbindelse med opstarten af forsøget til 1/12 årsværk for projektleder på AC-niveau og 1/12 årsværk for andre ansatte på HK-niveau (90 pct.) og AC-niveau (10 pct.).

I forbindelse med driften af forsøget med åbne postlister har Slagelse Kommune haft et ressourceforbrug på 1/3 årsværk på HK-niveau.

Ressourceforbruget dækker over generering af postlistetræk, gennemgang af listerne over ind- og udgående dokumenter, rettelser og offentliggørelse af postlisterne på Slagelse Kommunes hjemmeside. Det samlede ressourceforbrug skal ses på baggrund af, at kommunen har skønnet, at processen med at føre postlister har taget ca. 5 timer pr. gang, og at der er blevet genereret et postlistetræk 2-3 gange om ugen.

Slagelse Kommune har hertil oplyst, at der i kommunen vil skulle gennemføres en større runde med undervisning af decentrale medarbejdere, hvis postlisteordningen gøres obligatorisk, med henblik på at sikre kvaliteten af dokumenttitler, der offentliggøres på postlisterne, og optimere processen omkring generering af træk og gennemgang af listerne.

Slagelse Kommune har for en række tilfældige datoer opgjort antallet af dokumenter, der i forsøgsperioden kom på kommunens ind- og udgående postlister. Oplysningerne fremgår nedenfor og giver et billede af kommunens ressourceforbrug forbundet med at foretage rettelser af listerne:

	14.01.15- 15.01.15	08.06.15- 09.06.15	05.01.16- 06.01.16	06.06.16- 07.06.16	08.12.16- 09.12.16
Dokumenter på udgående liste	137	174	154	158	129
Ressourcer til nødvendige rettelser	45 minutter	55 minutter	45 minutter	45 minutter	45 minutter
Dokumenter på indgående liste	134	243	185	120	182
Ressourcer til nødvendige rettelser	45 minutter	65 minutter	55 minutter	35 minutter	55 minutter

Som gengivet nedenfor i afsnit 3.4.3 har Slagelse Kommune i forsøgsperioden kun modtaget én anmodning om aktindsigt, der har taget udgangspunkt i kommunens åbne postlister. Kommunen har anslået, at en almindelig anmodning om aktindsigt behandles på gennemsnitligt fem timer (AC-niveau).

På den baggrund har Slagelse Kommune samlet haft en udgift på 100.000 kr. til indkøb af et it-system og et ressourceforbrug på 1/6 årsværk til etableringen af forsøget med åbne postlister. Driften af forsøget har medført et samlet ressourceforbrug på 1/3 årsværk. Kommunen har ifølge det oplyste ikke haft udgifter til eksempelvis it-tilpasninger i forbindelse med driften af forsøget. Herudover har kommunen haft et ressourceforbrug til behandling af én postlistegenereret anmodning om aktindsigt på omkring fem timer.

3.4.3. Interessen for Slagelse Kommunes åbne postlister

Det fremgår af Slagelse Kommunes evaluering, at kommunen ved postlisteforsøgets opstart modtog flere henvendelser fra den lokale presse og fra interesserede borgere om postlisteforsøget og det generelle indhold af listerne.

Slagelse Kommune har opgjort antallet af besøg på kommunens hjemmeside med de åbne postlister gennem forsøgsperioden fra den 1. januar 2015 til den 31. december 2016. Besøgstallene er følgende:

År	Besøg
2015	121
2016	97

Slagelse Kommune har over for udvalget oplyst, at besøgstillene ikke medtager besøg fra kommunens ansatte.

Kommunen har bemærket, at besøgstillene først i 2015 har været en del højere, hvorefter interessen har aftaget.

Slagelse Kommune har som nævnt ovenfor siden forsøgets opstart modtaget én anmodning om aktindsigt på baggrund af de åbne postlister.

3.4.4. Slagelse Kommunes samlede vurdering af postlisteforsøget

Slagelse Kommune har brugt betydelige ressourcer på at deltage i postlisteforsøget, men kommunen har vurderet, at postlisterne ikke i sig selv har fungeret som et redskab til øget offentlighed.

Slagelse Kommune har oplyst, at der ikke, siden kommunen den 1. januar 2017 ophørte med at offentliggøre postlister på kommunens hjemmeside, har været henvendelser fra borgere eller medier om årsagen hertil eller efterspørgsel på postlisterne.

Slagelse Kommune har oplyst, at kommunen offentliggør dagsordener for møder i kommunalbestyrelsen og udvalgene på kommunens hjemmeside, hvor sagsfremstillinger og sagernes dokumenter som udgangspunkt er direkte tilgængelige.

Det er Slagelse Kommunes vurdering, at kommunens åbne dagsordener allerede fungerer som fortegnelser over kommunens igangværende sager og som et redskab til brug for aktindsigt. Det er endvidere kommunens vurdering, at der i kommunen er en åben og offentlig dialog om aktiviteterne i den kommunale forvaltning. Der er således ifølge kommunen mange andre veje til oplysninger om kommunens igangværende aktiviteter.

4. Gennemgang af forsøgsmyndighedernes åbne postlister

Udvalget har modtaget et uddrag af forsøgsmyndighedernes åbne postlister for perioden fra den 5. til den 9. december 2016.

Nedenfor gengives et uddrag af én af forsøgsmyndighedernes åbne postlister til illustration af, hvordan en postliste kan se ud:

2016000821-271 DMA svar vedr. Estlands bemærkninger til Baltic SCOPE Shipping Recommendations			
Sag BALTIC SCOPE Maritim Fysisk Planlægning - DG MARE interregprojekt MSP 2016 - projektgennemførelse			
Til Baltic Scope projektet			
Dokumentdato	09-12-2016	Dokumenttype	Udgående
Sagsansvarlig	Maritim Regulering og Besætning		
2016000821-270 Remarks from Estonia on recommendations shipping			
Sag BALTIC SCOPE Maritim Fysisk Planlægning - DG MARE interregprojekt MSP 2016 - projektgennemførelse			
Fra Baltic Scope projektet			
Dokumentdato	08-12-2016	Dokumenttype	Indgående
Sagsansvarlig	Maritim Regulering og Besætning		

Udvalget har gennemgået forsøgsmyndighedernes åbne postlister for den pågældende periode med henblik på at afdække, om der ved en fejl skulle være offentliggjort oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Udvalgets gennemgang har vist, at dette ikke har været tilfældet i perioden. Herudover har Datatilsynet – i forsøgsperioden – ikke modtaget klager over, at forsøgsmyndighederne skulle have offentliggjort fortrolige eller følsomme personoplysninger på deres postlister.

Udvalgets gennemgang har endvidere vist, at detaljeringsgraden på forsøgsmyndighedernes åbne postlister har varieret. Følgende uddrag fra en postliste er et eksempel på en mindre detaljeret beskrivelse:

5. december 2016

Indgående

- Fra rådgiver - Forslag til supplerende undersøgelser 5161/17

Følgende uddrag fra en postliste er et eksempel på en mere detaljeret beskrivelse:

Afsender/modtager	Emne	Brevdato	Sagsnr	Dokumentnr
Mexicos Ambassade	Henvendelse til sundhedsministeren i anledning af tiltrædelse med ønsket om forsat godt samarbejde	01-12-2016	SJ-STD-DEPKHK	244917

Kapitel 6. Øvrige erfaringer med åbne postlister

1. Indledning

Der er som nævnt intet til hinder for, at forvaltningsmyndigheder på eget initiativ fører åbne postlister, når det sker inden for rammerne af tavshedspligten og persondataloven. Flere kommuner og regioner har således valgt at føre åbne postlister. Disse erfaringer er beskrevet i afsnit 2 og 3.

Udvalget har endvidere på et møde med Dansk Journalistforbund og Danske Medier hørt nærmere om mediernes erfaringer med de åbne postlister. I afsnit 4 er der redegjort nærmere herfor.

2. Regionernes erfaringer

Danske Regioner har oplyst, at Region Sjælland og Region Hovedstaden hverken fører eller tidligere har ført åbne postlister af egen drift.

Region Nordjylland har på eget initiativ haft åbne postlister, men besluttede i forbindelse med etableringen af postlisteforsøgsordningen, at regionen ikke ville bruge yderligere ressourcer på postlister, før resultatet af forsøget har ført til en overordnet beslutning om postlister. Regionen opdaterer derfor ifølge det oplyste fra Danske Regioner ikke længere postlisterne.

Ud fra tidligere analyser af Region Nordjyllands åbne postlisteordning har regionen ifølge det oplyste konstateret, at brugen af postlisterne var minimal og i overvejende grad intern. De områder, som borgere og medier tidligere var interesseret i, overgik ved strukturreformen til kommunerne, hvorfor interessen for regionens postlister faldt drastisk. Regionen konstaterede på den baggrund, at regionen havde et uforholdsmæssigt stort resourceforbrug på noget, der ikke blev anvendt, og derfor blev det besluttet, at regionen ikke længere skulle føre postlister.

Region Midtjylland fører af egen drift åbne postlister og har gjort det siden 2009.

Danske Regioner har oplyst, at de åbne postlister i Region Midtjylland har til formål at skabe større åbenhed i regionens arbejde. Borgerne skal sikres størst mulig indsigt i den regionale administration og have mulighed for at følge med i de aktuelle sager. Postlisterne i regionen har med andre ord til

formål at fremme dialog og åbenhed i forhold til borgere, virksomheder og presse.

Danske Regioner har oplyst, at Region Midtjylland fører åbne postlister for alt ind- og udgående post til og fra administrationens emnesager¹. Postlisterne trækkes automatisk fra regionens elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem, hvilket sker flere gange dagligt. I den forbindelse skannes postlisterne for CPR-numre af et andet system. Regionen har ifølge det oplyste interne retningslinjer for administrationen af postlisterne, herunder en klar procedure for, hvordan oplysninger fjernes fra postlisterne.

Regionen har i tillæg hertil oplyst over for udvalget, at postlisterne en gang imellem bliver gennemgået manuelt. Tidligere blev postlisterne oftere gennemgået manuelt, men det er regionens erfaring, at eventuelle følsomme personoplysninger bliver opfanget allerede inden, at oplysningen om dokumentet fremgår af postlisterne (enten af den enkelte sagsbehandler, der tager stilling til, om oplysninger om et dokument skal medtages på postlisterne, eller af regionens system, der foretager skanning).

Region Midtjyllands åbne postlister indeholder oplysninger om dokumentets titel, dato for afsendelse eller modtagelse, dato for journalisering, sagsnummer, sagstitel, sagsbehandler, afsender eller modtager af dokumentet samt dokumentets art (ind- eller udgående post).

Danske Regioner har endvidere oplyst, at Region Midtjylland har modtaget begrænsede reaktioner fra borgere og presse på regionens åbne postlister. Reaktionerne har ifølge det oplyste oftest været positive. Regionen har imidlertid også modtaget henvendelser fra borgere, der har gjort regionen opmærksom på en række oplysninger på postlisterne, der ikke burde offentliggøres. Regionen har foretaget forskellige tekniske og organisatoriske tiltag, der skal modvirke dette.

Ifølge det oplyste anvendes Region Midtjyllands åbne postlister i et begrænset omfang. Regionen havde følgende besøgstal for hjemmesiden med åbne postlister de første tre kvartaler i 2016:

¹ Ved "administrationens emnesager" forstås de sager, der behandles centralt i regionshuset, i modsætning til de sager, der behandles decentralt på eksempelvis regionens hospitaler.

	Postliste set	Antal besøgende
1. kvartal 2016	175	124
2. kvartal 2016	125	103
3. kvartal 2016	197	94

Region Midtjyllands hjemmeside med de åbne postlister er således blevet ”set” gennemsnitligt 55 gange månedligt, og i gennemsnit har der været 36 besøgende på siden om måneden.

Danske Regioner har om besøgstillene oplyst, at en del af de besøgende er ansatte i Region Midtjylland, idet de ansatte sandsynligvis skal tjekke de oplysninger, der offentliggøres på de åbne postlister.

Danske Regioner har desuden oplyst, at Region Midtjylland med jævne mellemrum har modtaget anmodninger om aktindsigt på baggrund af de åbne postlister, men at regionen ikke har en opgørelse over dette. Det er regionens vurdering, at pressen – især i nyhedsmæssigt stille perioder – følger med i postlisterne og sender en række anmodninger om aktindsigt. Regionen oplever oftest, at disse aktindsigtssager ikke fører til artikler mv.

3. Kommunernes erfaringer

KL har til brug for udvalgets arbejde foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne. 60 kommuner har besvaret spørgeskemaet. Ud fra det oplyste fører 24 af kommunerne åbne postlister. De resterende 36 kommuner fører ikke postlister, men 11 af disse kommuner har tidligere ført postlister. Én af disse kommuner er Slagelse Kommune, der deltog i forsøgsordningen med åbne postlister i perioden 2015-16. I det følgende medtages der ikke eventuelle oplysninger, som KL har modtaget fra Slagelse Kommune, idet kommunens erfaringer er gengivet i kapitel 5, afsnit 3.4 ovenfor.

At de 24 kommuner fører åbne postlister skal ifølge oplysningerne fra KL hovedsageligt ses som et udslag af en politisk beslutning om øget åbenhed i de pågældende kommuners sager.

Ifølge oplysningerne fra KL er der forskellige årsager til, at de resterende 35 kommuner ikke fører åbne postlister. Den mest benyttede begrundelse for ikke at føre postlister i kommunerne er, at ressourceforbruget forbundet med at føre postlister ikke står mål med udbyttet for borgere og presse. Dernæst begrundes det med, at der ikke vurderes at være den fornødne

efterspørgsel på indførelse af postlisteordninger. For nogle få kommuners vedkommende er det på nuværende tidspunkt ikke teknisk muligt med de pågældende kommuners elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystemer at indføre postlisteordninger. Der er endvidere ganske få kommuner, der har angivet, at risikoen for offentliggørelse af følsomme personoplysninger er for stor.

En stor del af de 35 kommuner, der ikke fører åbne postlister, har ifølge oplysningerne fra KL desuden angivet, at de på anden vis søger at maksimere gennemsigtigheden i det kommunale arbejde. Der henvises i den forbindelse til kapitel 7, afsnit 4 om øvrige åbenhedsforanstaltninger.

Der er ifølge KL adskillige kommuner, der har retningslinjer for deres åbne postlister. En række kommuner har i øvrigt oplyst, at der af postlisterne fremgår oplysninger om dokumentets dato, ansvarlig afdeling, afsender eller modtager samt sags- og dokumenttitel.

Efter det oplyste har 23 kommuner enten modtaget positive eller meget positive reaktioner fra borgere, presse mv. på de pågældende kommuners åbne postlister. Enkelte kommuner har angivet, at der ikke er efterspørgsel på postlisterne, og at der derfor heller ikke har været reaktioner herpå. Der har ifølge det oplyste ikke været negative reaktioner på, at kommunerne fører eller tidligere har ført åbne postlister.

Efter det oplyste fra KL er besøgstallene på mange af kommunernes hjemmesider med de åbne postlister lave. Andre kommuner har ifølge KL oplyst, at de gennem aflæsning af IP-adresser har vurderet, at der har været meget få udefrakommende besøg på hjemmesiderne med postlisterne, idet størstedelen af besøgene har været fra ansatte i kommunerne.

Otte af de kommuner, der på nuværende tidspunkt fører åbne postlister, har givet statistiske oplysninger om brugen af deres hjemmesider med åbne postlister. Tallene er beregnet som et gennemsnit pr. måned for forskellige perioder og fordeler sig således (det bemærkes, at kommunerne har givet forskellige typer af oplysninger, og det er derfor ikke alle nedenstående felter, der er udfyldt):

	Antal sidevisninger	Antal besøg	Antal besøgende	Antal unikke besøgende
Assens			64	
Favrskov		19		
Kalundborg	59	48		
Odense			80	
Randers	127			
Silkeborg	79	69		14
Aalborg		397	52	
Aarhus		121		

Silkeborg og Aarhus Kommune har angivet, at deres besøgstal ikke medtager besøg fra kommunernes egne medarbejdere.

Ifølge KL har én kommune angivet, at kommunen jævnligt modtager anmodninger om aktindsigt fra journalister i dokumenter, der fremgår af den pågældende kommunes åbne postliste. En anden kommune har oplyst, at kommunen skønsmæssigt pr. måned besvarer ca. 3-5 anmodninger om aktindsigt på baggrund af kommunens postlister.

Ni kommuner har ifølge KL angivet et skønsmæssigt tidsforbrug forbundet med administrationen af de åbne postlister. Fordelingen af ressourceforbruget hos de kommuner, der på nuværende tidspunkt fører åbne postlister, varierer. Én kommune (Aarhus Kommune, der fører postlister for både ind- og udgående dokumenter) bruger således skønsmæssigt 100 timer om måneden, fem kommuner (herunder Silkeborg Kommune) har et skønsmæssigt tidsforbrug på mellem tre og fem timer om måneden. Af disse fem kommuner fører tre af kommunerne alene postlister for indgående dokumenter, mens de resterende to kommuner fører postlister for både ind- og udgående dokumenter. Tre kommuner (herunder Kolding kommune) har et skønsmæssigt tidsforbrug på mellem 10 og 18 timer om måneden. Alle tre kommuner fører efter det oplyste postlister for både ind- og udgående dokumenter.

Aarhus Kommune fører ifølge det oplyste åbne postlister for alle kommunens seks magistratsafdelinger. I Silkeborg Kommune fører 3-4 ud af kommunens i alt 7 afdelinger åbne postlister, og i Kolding Kommune er postlisterne fordelt på 4 ud af kommunens i alt 5 forvaltninger. Udvalget har ikke herudover modtaget oplysninger om omfanget af de enkelte kommuners åbne postlisteordninger, der føres på kommunernes eget initiativ.

4. Mediernes erfaringer

Udvalget har på et møde med Dansk Journalistforbund og Danske Medier haft lejlighed til at høre nærmere om mediernes erfaringer med åbne postlister.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier gav først og fremmest udtryk for, at det er deres klare indtryk, at deres medlemmer ønsker at få indført en obligatorisk ordning med åbne postlister. Det kunne ifølge de to organisationer ikke oplyses, hvilke myndigheder det vil være mest relevant for mediernes arbejde at indføre postlisteordninger for. Nogle myndigheder kan være relevante for én type medier, og andre myndigheder kan have relevans for andre. Der er derfor ikke myndigheder, som i denne sammenhæng er mere relevante end andre. Postlister i kommuner og regioner er også et vigtigt arbejdsredskab.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier fremhævede, at det er afgørende for, at en åben postliste vil blive anvendt af medierne i deres journalistiske arbejde, at listen indeholder tilstrækkeligt informative oplysninger.

I den forbindelse blev der henvist til, at myndighedernes tematiske angivelse af dokumenters indhold somme tider for medierne kan forekomme indforståede. Det er vigtigt, at der foreligger en reel beskrivelse af, hvad henvendelsen drejer sig om. En klar indholdsbeskrivelse har også en resourcebesparende gevinst, idet den modvirker unødige aktindsigtsanmodninger. Det er i øvrigt positivt, at nogle myndigheders åbne postlister tillige indeholder titlen på den sag, som et dokument vedrører. Dansk Journalistforbund og Danske Medier henviste udvalget til at se nærmere på postlisterne hos nogle af de mange kommuner, der har ført postlister i årevis, idet deres postlister viser, at det ikke er svært at lave brugbare og informative postlister.

Der blev endvidere henvist til vigtigheden af, at der på den åbne postliste er oplysninger om navnet på afsender og modtager, når der er tale om en virksomhed. F.eks. bør oplysninger om navnet på en virksomhed eller organisation, som henvender sig til en myndighed, fremgå af postlisterne. I de tilfælde, hvor dokumentet er sendt til eller modtaget fra en borger, er det derimod ikke af interesse for medierne, at der fremgår oplysninger om navnet på den pågældende borger. I sådanne tilfælde vil det således være tilstrækkeligt, at det af postlisterne fremgår, at der er tale om en ”borgerhenvendelse”.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier fremhævede endvidere, at opsætningen af en åben postliste er afgørende for anvendeligheden for medierne, ligesom vigtigheden af søgefunktioner blev understreget. Opsætningen af postlisterne i forsøgsordningen har i mindre grad understøttet dette.

Der blev i den forbindelse henvist til den norske postlisteordning ”Offentlig elektronisk postjournal” på hjemmesiden www.oep.no, der samler en lang række af de norske myndigheders åbne postlister (se herom kapitel 8, afsnit 3). På den norske hjemmeside kan der søges efter postfortegnelser ved hjælp af forskellige kategorier, herunder sags- og dokumenttitler, datoer samt afsender og modtager. Den norske postlisteordning gør det endvidere muligt at søge efter bestemte journaler eller emner og giver adgang til at bestille aktindsigt digitalt via systemet.

Det blev endvidere fremhævet, at postlisterne med fordel kan inddeles i relevante sagsområder for en myndighed.

I forbindelse med opsætningen af åbne postlister blev det endvidere bemærket, at myndighedernes postlister i videst muligt omfang bør være ensartede med ens søgefunktioner. Det vil gøre postlisterne lettere at anvende for medierne.

Det var Dansk Journalistforbunds og Danske Mediers opfattelse, at der med fordel på de pågældende myndigheders hjemmesider kan være en vejledning om myndighedens åbne postliste. Der skal heri vejledes om opsætningen af postlisterne, og om hvordan der kan søges efter post på listen. I forlængelse heraf blev det bemærket, at der med fordel tilsvarende kan være en vejledning om, hvordan man anmoder om aktindsigt hos myndigheden. Endelig er det vigtigt, at de enkelte journalmedarbejdere/sagsbehandlere modtager vejledning i udarbejdelsen af postlister.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier bemærkede, at deres medlemmer har gode erfaringer med brugervenligheden på Folketingets hjemmeside. Der blev også peget på, at Folketinget løbende inddrager brugerne erfaringer med hjemmesiden med henblik på at optimere brugervenligheden.

Det blev af Dansk Journalistforbund og Danske Medier tillige fremhævet, at en mere detaljeret åben postliste kan afføde mere præcise anmodninger om aktindsigt fra medierne. Sådanne anmodninger om aktindsigt vil være

enklere og dermed også hurtigere at behandle for myndighederne sammenlignet med de tilfælde, hvor medierne anmoder om aktindsigt i et bestemt tema. Indførelse af postlister kan således være med til at varetage et effektivitetshensyn hos det offentlige i forhold til behandling af anmodninger om aktindsigt.

Det blev af Dansk Journalistforbund og Danske Medier pointeret, at erfaringsgrundlaget omkring åbne postlister i høj grad skal findes fra de frivillige ordninger med åbne postlister, som særligt en række af landets kommuner har ført.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier understregede desuden, at mediernes anvendelse af åbne postlister ikke alene kan afspejles i antallet af anmodninger om aktindsigt på baggrund af postlisterne, idet postlister også i høj grad bliver anvendt af medierne til at tage telefonisk kontakt til myndighederne eller politikerne omkring oplysninger, der fremgår af postlisterne.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier bemærkede i den forbindelse, at deres medlemmer i høj grad benytter den åbne postliste som et arbejdsredskab til at følge et bestemt område af offentlig og samfundsmæssig interesse.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier bemærkede endelig, at de åbne postlister bør medtage alle de dokumenter, som fremgår af myndighedernes fortegnelser over den pågældende sags dokumenter (aktlisten), idet der er adgang til aktindsigt i disse fortegnelser. I den forbindelse nævnte organisationerne, at der især er interesse for, at ministerbetjeningsdokumenter medtages på listen.

Kapitel 7. Øvrige åbenhedsforanstaltninger

1. Indledning

Efter reglerne i offentlighedsloven har enhver som udgangspunkt adgang til at blive gjort bekendt med myndighedernes dokumenter. Dette forudsætter imidlertid en ansøgning fra den pågældende. Lovgivningen indeholder herudover regler, der forpligter myndighederne til at offentliggøre bestemte oplysninger. Desuden offentliggør myndighederne i en række tilfælde forskellige oplysninger af egen drift.

Nedenfor i afsnit 2-3 er der redegjort for offentlighedslovens, kommunestyrelseslovens og regionslovens regler om pligt til at offentliggøre oplysninger. I afsnit 4 omtales en række eksempler på øvrige offentliggørelsesordninger, og myndighedernes praksis er omtalt.

2. Aktiv informationspligt efter offentlighedsloven

Efter offentlighedslovens § 17, stk. 1, jf. stk. 3, skal ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne på deres hjemmesider give borgerne information om deres virksomhed. Myndighederne skal ifølge § 17, stk. 2, fastsætte retningslinjer vedrørende den aktive informationspligt, der følger af stk. 1.

Det beror efter forarbejderne til bestemmelsen på en konkret vurdering i forhold til den enkelte myndighed, hvilke oplysninger der er omfattet af informationspligten, og der er således overladt et skøn til den enkelte forvaltningsmyndighed med hensyn til vurderingen af, hvilken information der skal gives på hjemmesiden.

I forarbejderne nævnes dog som eksempler på information, der umiddelbart kan tænkes meddelt på hjemmesiden, bl.a. information om myndighedens organisatoriske forhold (forretningsorden, organisationsdiagram mv.) og økonomiske forhold (navnlige vedtagne budgetter og årsregnskaber).

Derudover nævnes i forarbejderne information om myndighedernes eksterne og interne målsætninger og lignende, f.eks. eventuelt fastsatte værdi- og servicemål, løn-, personale- og trivselspolitik samt eventuelle resultatkontrakter med underliggende myndigheder.

Herudover nævnes information om eventuelle politiske aftaler samt handlingsplaner for et bestemt område og lignende, herunder opfølgninger på sådanne aftaler og planer. Desuden nævnes information om eventuelle generelle redegørelser, analyser og rapporter om områder, der hører under myndighedens ressort samt eventuelle årsberetninger og statistiske oplysninger om myndighedens virksomhed.

Endvidere nævnes information om de opgaver, myndigheden varetager, samt information om de væsentligste love og administrative forskrifter (bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger mv.), der regulerer myndighedernes opgavevaretagelse. Information om det nævnte regelsæt kan gives ved, at myndigheden på hjemmesiden etablerer et link til reglerne.

Desuden nævnes i forarbejderne dokumenter omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 26, nr. 5 – det vil sige dokumenter, der indeholder en systemiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder, der hører under den pågældende myndighed (praksisoversigter).

Herudover nævnes dagsordener med bilagsfortegnelser og mødereferater ved politiske organer i kommunerne og regionerne.

I det omfang myndigheden har nedsat råd, nævn eller udvalg, kan information om disse organers forretningsorden, opgaver, sammensætning mv. også offentliggøres på hjemmesiden, eventuelt ved et link til det pågældende nævns eller råds hjemmeside. Endvidere kan der på hjemmesiden for de enkelte nævn, råd mv. gives information om eventuelle dagsordener med bilagsfortegnelser samt oplysninger om mødedatoer mv.

Endelig kan nævnes retningslinjer om aktiv informationspligt omfattet af offentlighedslovens § 17, stk. 2.

De nævnte eksempler på information, der kan tænkes offentliggjort på forvaltningsmyndighedernes hjemmesider, er ifølge forarbejderne til bestemmelsen ikke udtømmende, og der kan – i lyset af variationen af myndigheder og den information, de er i besiddelse af – tænkes offentliggjort anden form for information, ligesom det kan tænkes, at den enkelte forvaltningsmyndighed ikke offentliggør al den information, der er nævnt ovenfor.

Den enkelte forvaltningsmyndighed skal i forbindelse med informationsvirksomheden efter stk. 1 være særlig opmærksom på, at der ikke offentliggøres dokumenter, der indeholder følsomme personoplysninger.

Der henvises til bemærkningerne til § 17 i lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013.

3. Kommunestyrelseslovens og regionslovens regler om pligt til offentliggørelse af oplysninger

Det følger af kommunestyrelseslovens § 8, stk. 1, 2. pkt., at kommunalbestyrelsens mødeplan skal offentliggøres i begyndelsen af hvert regnskabsår. Regionslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., indeholder tilsvarende en regel om, at regionsrådets mødeplan skal offentliggøres i begyndelsen af hvert regnskabsår.

Endvidere er det i kommunestyrelseslovens § 8, stk. 7, fastsat, at en fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens møde, samt en udskrift af beslutningsprotokollen – med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt – så vidt muligt offentliggøres. Det bemærkes hertil, at fortegnelsen over sagerne ikke (nødvendigvis) er identisk med dagsordensudkastet. Fortegnelsen skal dog som minimum indeholde en angivelse af sagernes emner. Det fremgår af regionslovens § 10, stk. 2, at kommunestyrelseslovens § 8, stk. 2-7, finder tilsvarende anvendelse for regionerne.

Herudover fastslår kommunestyrelseslovens § 20, stk. 7, at en fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på udvalgenes møder – med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt – så vidt muligt offentliggøres. Bestemmelsen finder tilsvarende anvendelse for regionernes forretningsudvalg, jf. regionslovens § 15, stk. 1.

Lovgivningen indeholder også regler om, at en kort redegørelse for indholdet af årsbudgettet og budgetoverslagene skal offentliggøres inden det kommende regnskabsårs begyndelse, jf. kommunestyrelseslovens § 39, stk. 2, og regionslovens § 20, stk. 2.

4. Eksempler på øvrige offentliggørelsesordninger og praksis

På det statslige område offentliggøres meget information på Folketingets hjemmeside. Materiale, som ministerierne sender til Folketinget af egen

drift eller som svar på spørgsmål fra udvalg eller folketingsmedlemmer, offentliggøres således som udgangspunkt på hjemmesiden. Åbne samråd og møder i folketingssalen videotransmitteres på hjemmesiden.

Herudover kan det bl.a. nævnes, at den daværende regering (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre den 30. april 2009 indgik en politisk aftale om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter. Åbenhedsordningen indebærer, at alle regeringens ministre af egen drift skal offentliggøre oplysninger om månedlige repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser og modtagne gaver. Ordningen indebærer yderligere, at regeringens ministre skal offentliggøre oplysninger om officielle repræsentative opgaver, som de har deltaget i inden for den seneste måned. Tilsvarende omfatter ordningen en vis fremadrettet information om officielle ministeraktiviteter for den kommende måned.

Oplysningerne skal ifølge Statsministeriets vejledning nr. 113 af 3. juni 2009 om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter offentliggøres senest den 8. hverdag i den efterfølgende måned. Oplysningerne er tilgængelige på hjemmesiden www.aabenhedsordning.dk.

Det er herudover udvalgets indtryk, at kommuner og regioner i stor udstrækning offentliggør information på deres hjemmesider.

Udvalget har således fra Danske Regioner fået oplysninger om, at regionerne offentliggør dagsordener og referater fra regionsrådsmøder, forretningsudvalgsmøder og møder i diverse udvalg. Det er desuden muligt at få oplysninger om regionernes politikker, planer mv. på regionernes hjemmesider, hvor det også er muligt at blive opdateret på regionernes arbejde gennem nyheder og pressemeddelelser. På regionernes hjemmesider er der endvidere adgang til at følge regionsrådsmøderne gennem videotransmissioner.

Herudover er alle regionerne til stede på de sociale medier.

Region Syddanmark, der deltog i postlisteforsøgsordningen, har i regionens evaluering af forsøget (bilag 3) oplyst, at regionen støtter øget åbenhed i den offentlige forvaltning. Regionen har i den forbindelse bemærket, at alle dagsordener og referater fra politiske udvalg samt politisk fastsatte råd og lovpligtige udvalg offentliggøres på regionens hjemmeside.

Region Syddanmark har endvidere en åbenhedsordning, hvorefter regionsrådsformandens kalender i hovedtræk offentliggøres for hver måned. Åbenhedsordningen omfatter også alle regionsrådsformandens udgifter til gaver, repræsentation og rejser.

På Region Syddanmarks hjemmeside kan der endvidere findes oplysninger om, hvilke hverv de enkelte regionrådsmedlemmer er udpeget til, samt oplysninger om, hvad de enkelte medlemmer modtager i vederlag for deres deltagelse i de enkelte hverv.

Herudover offentliggøres tilladelser til råstofindvinding, diverse samarbejdsaftaler, projekter, der har modtaget tilskud fra kulturpuljen, mv. på Region Syddanmarks hjemmeside.

Udvalget har fra KL modtaget oplysninger fra 51 kommuner om deres åbenhedstiltag, og det fremgår heraf, at mange kommuner offentliggør dagsordener og referater med bilag fra politiske udvalgs- og kommunalbestyrelsesmøder på kommunernes hjemmesider.

Enkelte kommuner har angivet, at kommunerne foretager videotransmissioner af kommunalbestyrelsesmøder eller byrådsmøder på kommunernes hjemmesider. Én kommune har desuden angivet, at kommunen anvender sociale medier som åbenhedstiltag. Herudover offentliggøres høringer, hvor borgere kan indsende svar og indsigelser via kommunernes hjemmesider. Samtlige af kommunernes visioner, politikker, strategier og handleplaner offentliggøres også.

Flere kommuner offentliggør desuden ifølge KL politikeres udgifter bl.a. til rejser, pressemeddelelser, dokumenter om budgetter mv. på kommunernes hjemmesider.

Slagelse Kommune, der deltog i forsøgsordningen med åbne postlister, har oplyst i kommunens evaluering af postlisteforsøget (bilag 4), at kommunen offentliggør dagsordener for møder i kommunalbestyrelsen og udvalgene på kommunens hjemmeside, hvor sagsfremstillinger og sagernes dokumenter som udgangspunkt er direkte tilgængelige.

Det er Slagelse Kommunes vurdering, at dagsordenerne fungerer som fortegnelser over de igangværende sager i kommunen og som et redskab til aktindsigt.

Herudover benyttes Slagelse Kommunes hjemmeside som en aktiv informationskanal, hvilket vil sige, at i de tilfælde, hvor en sag eller et dokument vurderes at have offentlighedens interesse, skal det i kommunen overvejes, om sagen eller dokumentet skal offentliggøres på kommunens hjemmeside. Det gælder eksempelvis rejseudgifter til kommunens udvalg.

Flere kommuner og én af regionerne fører herudover af egen drift åbne postlister. Der henvises til kapitel 6, afsnit 2-3, hvor disse myndigheders erfaringer er nærmere beskrevet.

Kapitel 8. Åbne postlister i Sverige og Norge

1. Indledning

Udvalget har indhentet oplysninger fra de svenske og norske myndigheder om obligatoriske postlisteordninger i disse lande og erfaringerne med ordningerne. Afsnit 2 vedrører Sverige, og afsnit 3 vedrører Norge.

2. Sverige

Justitiedepartementet har oplyst, at der ikke i Sverige findes en obligatorisk åben postlisteordning, men at mange svenske myndigheder af egen drift offentliggør såkaldte søgbare ”webbdiarier”, det vil sige journaler, for at øge myndighedernes åbenhed.

Justitiedepartementet har oplyst, at der – så vidt vides – ikke er offentliggjort rapporter om erfaringerne med disse ”webbdiarier”.

3. Norge

3.1. Regler om postlister

Offentlighedens ret til aktindsigt i Norge er navnlig reguleret i ”offentleglova” (lov nr. 16 af 19. maj 2006 om ”rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd”).

”Offentleglova” § 10 om ”Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett” har følgende ordlyd:

”Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere han allment tilgjengeleg på Internett, og om korleis det skal gjerast.

Organ som er omfatta av lova her, kan gjere dokument allment tilgjengelege på Internett, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Kongen kan gi forskrift om tilgjengeleggjering av dokument på Internett og om at visse typar personopplysningar, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1, og dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, ikkje skal gjerast tilgjengelege på denne måten.”

Det følger således af bestemmelsens andet led, at der kan udstedes forskrift om, at organer, der fører elektroniske journaler, skal gøre disse offentligt tilgængelige på internettet.

Der er i medfør af bestemmelsen udstedt forskrift nr. 1119 af 17. oktober 2008 til ”offentleglova” (”offentlegforskrifta”).

Bestemmelsen i § 6 i ”offentlegforskrifta” indeholder regler om, hvilke offentlige myndigheder der skal offentliggøre deres elektroniske journaler på internettet, samt hvilke oplysninger der skal fremgå af journalen.

Det følger af første led i bestemmelsen i § 6, at alle departementer (og statsministerens kontor), der fører elektroniske journaler, skal gøre disse offentligt tilgængelige på internettet. Det samme gælder alle statslige direktorater og tilsyn, der har hele landet som virkeområde, samt ”fylkesmennene”. Derimod omfatter offentliggørelsespligten ikke kommuner og ”fylkeskommuner”.

Det følger af tredje led i § 6 i ”offentlegforskrifta”, at indholdet af journalen skal stemme overens med § 2-7, første led, andet punktum, i ”arkivforskrifta” (forskrift nr. 1193 af 11. december 1998 om ”offentlige arkiv”). Det følger af denne bestemmelse, at en registrering af et dokument i journalen skal indeholde journalføringsdato, sags- og dokumentnummer, afsender og/eller modtager, oplysninger om sag, indhold eller emne samt dato for dokumentet. Herudover skal der ifølge tredje led i § 6 i ”offentlegforskrifta” af journalen fremgå kontaktoplysninger på den myndighed, som den enkelte sag ligger hos.

Efter ”arkivforskrifta” § 2-7, andet led, kan der undtages oplysninger om et dokument i den kopi eller udskrift af journalen, som offentligheden har ret til aktindsigt i, hvis oplysningerne bl.a. er undergivet tavshedspligt. I de tilfælde, hvor oplysninger om et dokument ikke medtages på journalen efter ”arkivforskrifta” § 2-7, andet led, skal dette fremgå af journalen med angivelse af undtagelseshjemmel.

Det fremgår af forarbejderne til § 6 i ”offentlegforskrifta”, at journalerne skal have et standardiseret indhold, og der er derfor hverken mulighed for at medtage færre eller flere oplysninger om et dokument på journalen, end det der er angivet i ”arkivforskrifta” § 2-7.

”Offentlegforskrifta” § 6, fjerde led, fastslår, at de oplysninger, der er nævnt i § 7, andet led, ikke skal fremgå af journalen. Det gælder bl.a. oplysninger, der ved lov eller i medfør af lov er underlagt tavshedspligt, samt oplysninger, der er omfattet af § 2, nr. 8, i ”personopplysningslova” (lov nr. 31 af 14. april 2000 om ”behandling av personopplysninger”), herunder særligt oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, filosofisk eller religiøs overbevisning, helbredsforhold, seksuelle relationer og medlemskab af fagforeninger.

De myndigheder, der efter ”offentlegforskrifta” § 6, første led, skal offentliggøre elektroniske journaler, skal efter bestemmelsens fjerde led, tredje punktum, indrette ordningen således, at det ikke er muligt at få søgeresultater på personnavne i journalindførelser, der er ældre end et år.

Det følger af § 12 i ”offentlegforskrifta”, at forskriften er gældende fra den 1. januar 2009 med undtagelse af bestemmelsen i § 6, som først træder i kraft fra det tidspunkt, hvor det norske Justis- og politidepartement (det nuværende Justis- og beredskapsdepartement) fastsætter det. Bestemmelsen i ”offentlegforskrifta” § 6 er endnu ikke sat i kraft. Det er således (endnu) ikke obligatorisk for de pågældende norske myndigheder at offentliggøre deres journaler på internettet, men ifølge det norske Justis- og beredskapsdepartement offentliggør en stor del af myndighederne i praksis allerede deres journaler i overensstemmelse med bestemmelsen.

3.2. Offentlig elektronisk postjournal

De norske postlister er tilgængelige på ”Offentlig elektronisk postjournal” (herefter ”OEP”) på hjemmesiden www.oep.no, der blev lanceret i maj 2010. Ved opstart af OEP blev der offentliggjort postlister for 68 offentlige myndigheder. I 2014 var dette tal 113 offentlige myndigheder.

OEP’s hjemmeside kan bruges til at søge i de åbne postlister på tværs af de offentlige myndigheder. Der findes en enkel søgefunktion, hvor der kan søges i listerne ved hjælp af et eller flere søgeord, samt en avanceret søgefunktion, hvor der kan benyttes forskellige søgekriterier. Der kan også søges kronologisk i postlisterne.

På OEP’s hjemmeside kan der endvidere anmodes om aktindsigt i de dokumenter, der fremgår af de åbne postlister.

Forinden lanceringen af OEP havde der i Norge været et pilotprojekt kaldet ”Elektronisk postjournal” (herefter ”EPJ”). EPJ startede op i 1993 og var udelukkende tilgængelig for pressen med tilsvarende funktioner som OEP. 155 medieredaktioner havde adgang til EPJ. EPJ blev over tid udvidet til at omfatte elektroniske journaler fra 36 offentlige myndigheder. Pilotprojektet blev afsluttet i 2010, da OEP blev lanceret.

Der henvises til Direktoratet for forvaltning og IKT, Brukerundersøkelse for Offentlig elektronisk postjournal 2011 (2012), s. 11, og Proba Samfunnsanalyse, Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørgsel og makt, Evaluering av offentleglova (2016), s. 83.

De norske myndigheder arbejder ifølge det oplyste på nuværende tidspunkt med en ny løsning – ”eInnsyn” – der skal erstatte OEP fra den 1. januar 2018. Den nye løsning vil bl.a. have mere effektive funktioner for brugerne med hensyn til aktindsigt og gøre det muligt at offentliggøre dokumenter i tilknytning til postlisterne i de tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt.

3.3. Erfaringer

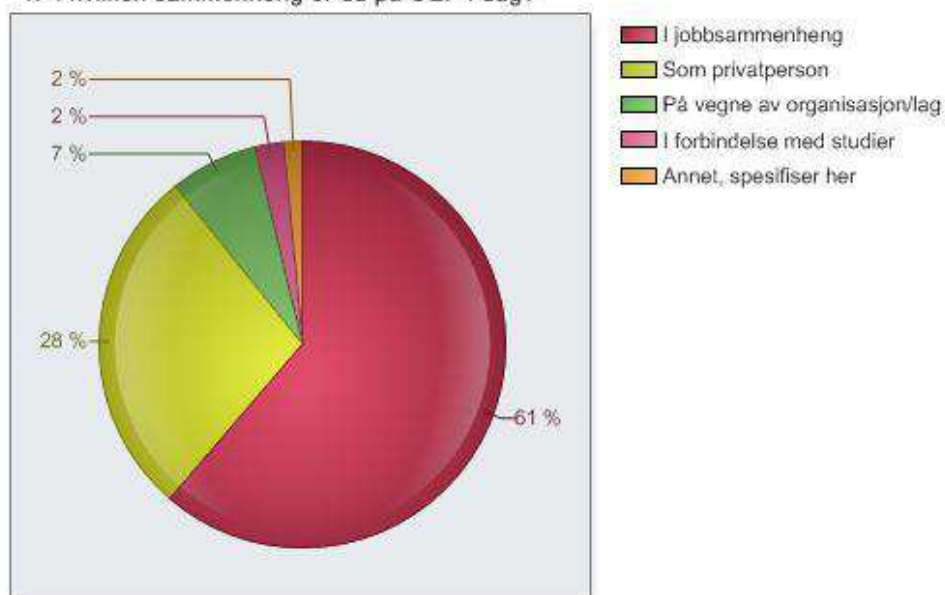
Det norske Direktorat for forvaltning og IKT er ansvarlig for OEP og gennemførte i 2012 en brugerundersøgelse af OEP, der mundede ud i en rapport.

Rapporten bygger på besvarelserne af en række spørgeskemaer, der var rettet mod henholdsvis brugere af OEP, arkivmedarbejdere, der sad med OEP-relaterede opgaver (medarbejderniveau), samt myndigheder, der offentliggjorde deres postlister på OEP’s hjemmeside (myndighedsniveau).

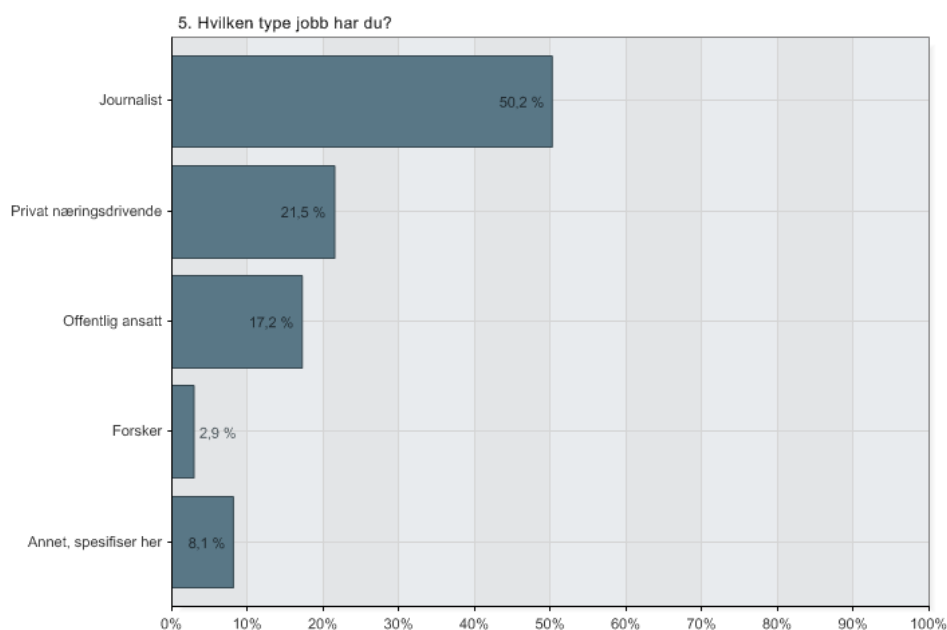
Ifølge rapporten (s. 8) var det gennemsnitlige besøgstal på OEP’s hjemmeside i perioden fra april til november 2011 på 14.508 pr. måned. Gennemsnittet for såkaldte unikke besøg var på 7.747 pr. måned. Ifølge rapporten (s. 11) svarede 80 pct. af brugerne, at de brugte OEP 1-3 gange om måneden eller oftere. 37 pct. svarede, at de brugte tjenesten ugentligt.

Rapporten (s. 10) indeholder følgende figur, der viser, i hvilken sammenhæng OEP’s hjemmeside besøges:

4. I hvilken sammenheng er du på OEP i dag?



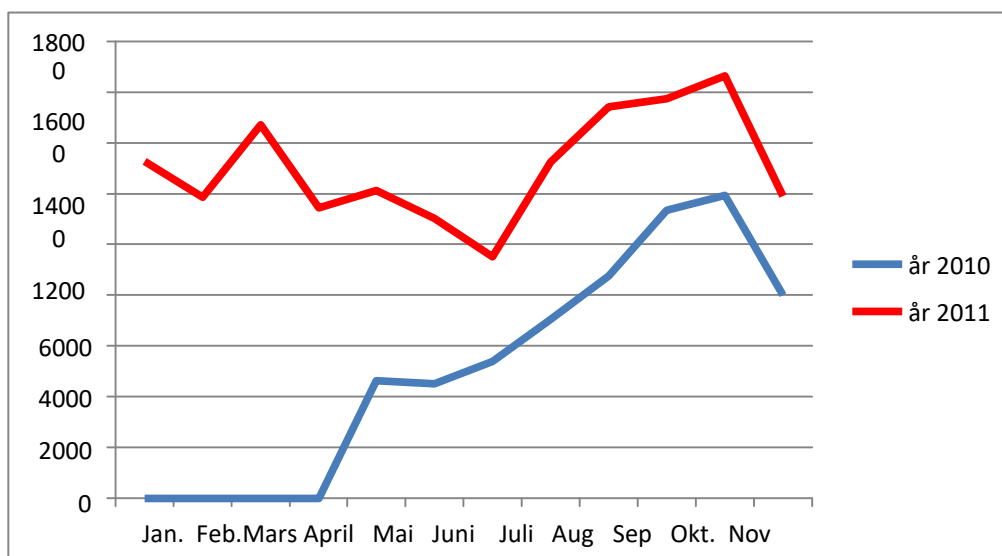
Størstedelen af besøgene på hjemmesiden (61 pct.) skete således i arbeidssammenheng. Af de besøg, der skete i arbeidssammenheng, var fordelingen på jobtype ifølge rapporten (s. 11) således:



28 pct. af arkivmedarbejderne skønnede ifølge rapporten (s. 20), at deres tidsforbrug knyttet til produktion, kvalitetssikring og offentliggjørelse af hver enkelt postliste var på omkring en time. 19 pct. vurderede, at de brukte mere end to timer.

På myndighedsniveau blev det angivet, at et øget ressourceforbrug hovedsageligt gik til behandlingen af aktindsigtsanmodninger. Dernæst gik det øgede ressourceforbrug til oplæring af ansatte og herefter produktion, kvalitetssikring og offentliggørelse af postlisterne. Der henvises til s. 28 i rapporten.

Rapporten (s. 9) viser endvidere, at flere og flere har brugt OEP til at anmode om aktindsigt i takt med indførelsen af ordningen. Rapporten indeholder følgende graf, hvor udviklingen i antallet af aktindsigtsanmodninger kan ses:



(Figur 2. Antall innsynskrav fra oppstart til desember 2011)

Antallet af anmodninger om aktindsigt ved brug af OEP var således på sit højeste i november 2011 (16.630), jf. s. 8 i rapporten, hvor det højeste antal til sammenligning året forinden var på omkring 12.000 anmodninger om aktindsigt. På myndighedsniveau blev det rapporteret (s. 27), at 92 pct. af myndighederne oplevede, at de havde modtaget flere anmodninger om aktindsigt efter indførelsen af åbne postlister. På medarbejderniveau skønnede 85 pct. af medarbejderne, at der havde været en stigning (s. 25).

På medarbejderniveau var 45 pct. enten lidt eller helt enige i, at den åbne postlisteordning havde gjort det mere effektivt for myndighederne at behandle anmodninger om aktindsigt. Derimod var omkring 21 pct. af medarbejderne enten lidt eller helt uenige i dette (s. 25).

Omkring 91 pct. af medarbejderne var enten lidt eller helt enige i, at den åbne postlisteordning havde en samfundsmæssig nytteværdi (s. 25). På myndighedsniveau var det opfattelsen hos omkring 94 pct., at myndighe-

derne bidrog positivt til en mere åben forvaltning og et mere demokratisk samfund i lyset af myndighedernes tilknytning til OEP (s. 29).

Brugerne af OEP blev i undersøgelsen (s. 15) spurgt til, hvordan de opfattede opfølgningen fra myndighederne på brugernes anmodninger om aktindsigt. Der var ifølge rapporten en relativt stor andel af brugerne (76,3 pct.), der opfattede myndighedernes opfølgning som god, men en forholdsvis stor andel af brugerne (23,6 pct.) mente, at opfølgningen var dårlig.

Ifølge rapporten (s. 17) var der fra brugerne af OEP en række forslag til forbedringer af hjemmesiden. Det var således bl.a. ønsket, at flere myndigheder skulle føre åbne postlister, og at dokumenterne på postlisterne skulle offentliggøres i deres helhed. Endvidere blev der peget på, at postlisterne blev offentliggjort for langsomt.

Der henvises til Direktoratet for forvaltning og IKT, Brukerundersøkelse for Offentlig elektronisk postjournal 2011 (2012).

Det norske Justis- og beredskapsdepartement udgav i januar 2016 en rapport om evaluering af ”offentleglova”. Baggrunden for rapporten var, at Stortinget i Norge i forbindelse med vedtagelsen af den nye norske offentlighedslov, der trådte i kraft den 1. januar 2009, ønskede en evaluering af, om lovens intention om mere åbenhed blev opfyldt, jf. rapporten, s. 22. Rapporten indeholder herudover oplysninger om omkostningerne forbundet med OEP.

Ifølge rapporten (s. 90) var det gennemsnitlige tidsforbrug knyttet til kvalitetssikring og offentliggørelse på OEP 5,09 minutter pr. dokument. Kvalitetssikring og offentliggørelse blev udført af en arkivmedarbejder. Der var stor forskel i tidsforbruget blandt myndighederne. Forskellen skyldtes især, at nogle informationer om et dokument var vanskelige at opdrive, herunder eksempelvis oplysning om navnet på afsender.

Der var ifølge rapporten (s. 89) en tendens til, at tidsforbruget forbundet med kvalitetssikring af dokumenter, der skulle medtages på postlisten, var faldende jo flere dokumenter, der skulle medtages på postlisten. Dette kunne indikere, at der var stordriftsfordele forbundet med opgaven med at kvalitetssikre.

For så vidt angår omkostningerne ved kvalitetssikring og offentliggørelse, tog rapporten (s. 90) udgangspunkt i antallet af indførsler af dokumenter på OEP sammenholdt med det gennemsnitlige tidsforbrug for hvert dokument. I 2014 blev der offentliggjort 3.326.645 indførsler på OEP. De årlige omkostninger for en fuldtidsansat arkivmedarbejder var på i alt 645.578 norske kr. i 2014 (s. 90f.). De samlede omkostninger til kvalitetssikring og offentliggørelse af postlister i 2014 kunne på den baggrund opgøres til 108,4 millioner norske kr. (s. 91).

Hertil kom omkostningerne til oplæring af medarbejdere i OEP, som blev vurderet til 4,86 millioner norske kroner. Oplæringsomkostningerne var dog ifølge rapporten forbundet med en vis usikkerhed, idet oplæringen skete som led i den generelle oplæring af nyansatte, og fordi omkostningerne bl.a. var afhængige af antallet af nyansatte (s. 94).

Omkostningerne til etablering af OEP udgjorde ifølge rapporten (s. 94) 3,5 millioner norske kr. I 2014 blev drifts- og vedligeholdelsesudgifterne vurderet til 3,3 millioner norske kr.

I 2008 blev der ifølge rapporten (s. 93) registreret 69.621 anmodninger om aktindsigt gennem EPJ. Det er lagt til grund, at det gennemsnitligt tog 3,5 timer at behandle en aktindsigtsanmodning gennem EPJ. De samlede omkostninger til behandling af aktindsigtsanmodninger gennem EPJ i 2008 er på den baggrund opgjort til 103,4 millioner norske kroner.

Til sammenligning blev der ifølge rapporten (s. 93) i 2014 registreret 198.154 anmodninger om aktindsigt gennem OEP, det vil sige 128.533 flere end gennem EPJ i 2008. Det er lagt til grund, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid forbundet med at behandle en aktindsigtsanmodning gennem OEP i 2014 var faldet til 2,63 timer. De samlede omkostninger til behandling af aktindsigtsanmodninger gennem OEP i 2014 er på den baggrund opgjort til 220,7 millioner norske kroner, det vil sige en forøgelse på 117,3 millioner norske kroner i forhold til 2008.

Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at EPJ omfattede færre offentlige myndigheder end OEP. EPJ omfattede 36 myndigheder. OEP omfattede i 2014 – da undersøgelsen blev gennemført – væsentligt flere myndigheder, nemlig 113.

Undersøgelsen (s. 95) indeholder følgende opgørelse over de samlede omkostningerne ved henholdsvis EPJ og OEP:

Tabell 29: Endring i kostnader fra EPJ (målt i 2008/2009) til OEP (målt i 2014). Alle kostnader er i 2014-kroner. Alle tall i mill. kroner.

	EPJ (år 2008/2009)	OEP (år 2014)	Merkostnad av OEP
Kvalitetssikring og publisering av journalposter	26,4	108,4	82,0
Behandling av innsynskrav	103,4	220,7	117,3
Behandling av klagesaker	0,5	1,0	0,5
Opplæringskostnader	1,8	4,9	3,1
Drift- og vedlikeholdskostnader	1,8	3,3	1,5
Etableringskostnader	-	3,5	3,5
Totale kostnader	133,9	341,8	208,0

Kilde: Proba Samfunnsanalyse

Det bemærkes, at der ifølge rapporten (s. 97) er en række usikkerheder forbundet med talgrunlaget. Det gjelder bl.a. i forhold til antallet af aktindsigtsanmodninger, der kan være indgivet på andre måder end gjennom EPJ og OEP.

Der henvises til Proba Samfunnsanalyse, Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørgsel og makt, Evaluering av offentleglova (2016).

Kapitel 9. Overvejelser og anbefalinger

1. Indledning

Udvalgets overvejelser om åbne postlister og anbefalinger hertil er gengivet i det nedenstående.

Opgavebeskrivelsen giver efter udvalgets opfattelse anledning til nogle generelle overvejelser om de tidligere undersøgelser om åbne postlister (afsnit 2), behovet for åbne postlister (afsnit 3), forsøgsordningen (afsnit 4), regionernes og kommunernes erfaringer med åbne postlister, der føres af egen drift (afsnit 5), mediernes erfaringer (afsnit 6) samt erfaringerne fra Sverige og Norge (afsnit 7).

Det må efter udvalgets opfattelse bero på en politisk afgørelse, om der skal indføres en obligatorisk åben postlisteordning, og hvilket omfang en sådan ordning i givet fald skal have. I afsnit 8 har udvalget opstillet forskellige modeller for, hvordan en eventuel ordning kan indrettes.

Endelig gengives udvalgets forslag til, hvordan en eventuel obligatorisk åben postlisteordning – uanset valget af model – kan forbedres (afsnit 9).

2. De tidligere undersøgelser om åbne postlister

Forvaltningsmyndigheder kan inden for rammerne af persondataloven og reglerne om tavshedspligt vælge at føre åbne postlister. Der er tidligere foretaget en række undersøgelser vedrørende sådanne ordninger.

Forskningsministeriet, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening udgav således i 1999 en pjece om et forsøg med åbne postlister. Center for Digital Forvaltning udarbejdede i 2004 et statusnotat om brugen af postlister. Herudover undersøgte henholdsvis DICAR, UPDATE og Kaas & Mulvad i rapporter fra 2004, 2008 og 2012, i hvilket omfang offentlige forvaltningsmyndigheder førte postlister. Der henvises i den forbindelse til kapitel 4 ovenfor.

De tidligere undersøgelser om åbne postlister giver efter udvalgets opfattelse et overblik over udbredelsen af de åbne postlister, der føres af egen drift, i forskellige perioder, og der synes på baggrund af undersøgelserne at være et fald i antallet af forvaltningsmyndigheder, der fører sådanne postlister.

Det er alene Forskningsministeriets, Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings pjeces fra 1999 og statusnotatet fra Center for Digital Forvaltning fra 2004, der indeholder oplysninger om ressourceforbruget forbundet med at føre åbne postlister samt oplysninger om, i hvilket omfang postlisterne bliver brugt. I de to undersøgelser er erfaringerne overordnet beskrevet som meget positive.

Det fremgår således af pjecen fra 1999, at ressourcebelastningen var lille, så snart den åbne postliste teknisk og organisatorisk var etableret i en forvaltningsmyndighed. Ifølge pjecen var det ugentlige ressourceforbrug i forsøgsperioden mellem 1 og 10 timer. Det fremgår endvidere af pjecen fra 1999, at de åbne postlister i forsøgsperioden ugentligt havde mellem 175 og 900 "hits".

Dette er dog baseret på oplysninger fra ganske få amter og kommuner. Pjecen indeholder således ikke oplysninger om ressourceforbrug og besøgstal for samtlige forsøgsmyndigheder, herunder for de statslige myndigheder. Desuden fremgår det ikke, hvor stor en del af besøgstallet der stammer fra henholdsvis eksterne besøgende og ansatte i den pågældende myndighed.

Statusnotatet fra Center for Digital Forvaltning fra 2004 peger på, at det ikke var indførelsen af de åbne postlister, der stillede de største krav til myndighedernes organisation, men implementeringen af det elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem og de deraf følgende omlægninger af arbejdsgange og rutiner.

Undersøgelsen viser desuden, at stort set alle 21 involverede myndigheder pegede på, at der var et ekstra ressourceforbrug i forbindelse med indførelsen af åbne postlister, men at ressourceforbruget herefter faldt kraftigt i takt med, at organisationen fik rutinerne på plads. Ressourceforbruget til håndtering af den indgående postliste blev angivet som værende fra "yderst minimalt" til "10 timer om ugen". Det bemærkes, at undersøgelsen af ressourceforbruget alene vedrører indgående post.

Undersøgelsen viser endvidere, at efterspørgslen efter åbne postlister generelt var forholdsvis lille. Det var myndighedernes vurdering, at der "med jævne mellemrum" var henvendelser fra pressen med reference til den åbne postliste. Nogle af forsøgsmyndighederne havde således "et par henvendelser fra pressen om ugen med reference til postlisten, andre væsentligt færre". Det var tilsvarende indtrykket hos hovedparten af forsøgsmyn-

dighederne, at antallet af anmodninger om aktindsigt ikke var steget væsentligt som følge af postlisten.

Både Forskningsministeriets, Amtsrådsforeningens og Kommunernes Landsforenings pjece (1999) og Center for Digital Forvaltnings statusnotat (2004) om åbne postlister er af ældre dato.

E-mailkorrespondance må antages sidenhen i vidt omfang at have erstattet den fysiske skriftlige korrespondance og telefonopkald hos de offentlige forvaltningsmyndigheder. Det fremgår eksempelvis af pjecen fra 1999, s. 24, at 50 pct. af alle offentlige institutioner på daværende tidspunkt kunne kontaktes pr. e-mail. Det må antages, at tallet i dag er markant højere.

Efter udvalgets opfattelse bør det endvidere kunne lægges til grund, at der er sket en væsentlig stigning i antallet af ind- og udgående dokumenter hos forvaltningsmyndighederne, siden de to undersøgelser blev udarbejdet.

De to undersøgelser bør læses med ovennævnte for øje, og undersøgelsesernes konklusioner, herunder angående ressourceforbrug, vil efter udvalgets opfattelse ikke nødvendigvis være de samme i dag. Dette bør man være opmærksom på ved vurderingen af, om der skal indføres en obligatorisk åben postlisteordning.

3. Behovet for åbne postlister

Udvalget har overvejet, om behovet for at indføre en obligatorisk åben postlisteordning kan have ændret sig som følge af den teknologiske udvikling.

Som det fremgår af kapitel 7, bruger forvaltningsmyndigheder i dag – både af egen drift og som følge af lovkrav herom – i videre omfang end tidligere internettet til at oplyse om den pågældende myndigheds organisation og virksomhed. Flere forvaltningsmyndigheder, herunder særligt kommuner og regioner, benytter endvidere deres hjemmesider til at offentliggøre forskellige dagsordener, referater af møder mv.

Det bør indgå i overvejelserne, om denne øgede brug af aktiv information på forvaltningsmyndighedernes hjemmesider indebærer, at der ikke i samme udstrækning – som tidligere vurderet – er behov for at indføre obligatoriske åbne postlister.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at de åbne postlisters overordnede formål er at styrke offentlighedens og mediernes indsigt i og kontrol med forvaltningen.

Forvaltningsmyndighedernes, herunder særligt regionernes og kommunernes, brug af aktiv information på internettet imødekommer efter udvalgets opfattelse til en vis grad hensynet til åbenhed i forvaltningen. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at aktiv information på forvaltningsmyndighedernes hjemmesider ikke på samme måde tilgodeser hensynet til offentlighedens kontrol med forvaltningen, idet en sådan aktiv information beror på den pågældende myndigheds udvælgelse af, hvad der er aktuelt og relevant at informere om. Offentliggørelse af dagsordener for og referater af møder i kommunalbestyrelser og regionsråd samt i de kommunale og regionale udvalg imødekommer dog i et vist omfang dette kontrollenssyn.

Udvalget finder på den baggrund, at det – uanset myndighedernes øgede brug af aktiv information på internettet – fortsat er relevant at overveje, om der bør indføres en ordning med obligatoriske åbne postlister. Man kan imidlertid ikke se bort fra, at særligt regionerne og kommunerne offentliggør meget information på anden vis. Dette bør efter udvalgets opfattelse indgå i overvejelserne om indretningen af en eventuel obligatorisk postlisteordning, jf. nærmere afsnit 8 nedenfor.

4. Forsøgsordningen med åbne postlister

Forsøgsordningen med åbne postlister, som blev gennemført i perioden 2015-16, giver udvalget anledning til en række overvejelser.

Forsøgsmyndighedernes hjemmesider med åbne postlister havde følgende besøgstal:

Sundheds- og Ældreministeriet	155 besøg pr. md.
Søfartsstyrelsen	436 sidevisninger pr. md.
Region Syddanmark	14 besøg pr. md.
Slagelse Kommune	9 besøg pr. md.

I forsøgsmyndighedernes besøgsstatistikker indgår ikke besøg fra ansatte i myndighederne.

For så vidt angår antallet af modtagne anmodninger om aktindsigt på baggrund af de åbne postlister i forsøgsperioden, har forsøgsmyndighederne oplyst følgende:

Sundheds- og Ældreministeriet	28 (2015)
Søfartsstyrelsen	Få aktindsigter (hele forsøgsperioden)
Region Syddanmark	6 (hele forsøgsperioden)
Slagelse Kommune	1 (hele forsøgsperioden)

Oplysningerne om besøgstal og antal aktindsigtsanmodninger tyder efter udvalgets opfattelse på, at interessen for regionens og kommunens postlister har været mindre.

Udvalget bemærker, at en række elementer i forsøgsordningen kan have påvirket omfanget af brugen af forsøgsmyndighedernes postlister.

Udvalgets gennemgang af forsøgsmyndighedernes udtræk af de åbne postlister (se kapitel 5, afsnit 4) har således vist, at der til tider mangler oplysninger om modtager eller afsender, dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse samt tematisk angivelse af dokumentets indhold. I nogle af de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger fremgår, er teksten endvidere så indforstået, at det er vanskeligt at gennemskue, hvad dokumentet vedrører. Det kan efter udvalgets opfattelse ikke udelukkes, at disse omstændigheder kan have haft betydning for omfanget af brugen af postlisterne. Der henvises i den forbindelse også til beskrivelsen af mediernes erfaringer i kapitel 6, afsnit 4.

Udvalget bemærker desuden, at åbne postlister er mindre brugbare, hvis der ikke er mulighed for at søge i dem. Postlisterne har for tre af forsøgsmyndighedernes vedkommende bestået af pdf-filer (typisk fordelt på dage samt ind- og udgående post), der kunne tilgås via myndighedernes hjemmesider. Det er muligt at søge i en pdf-fil ved hjælp af relevante søgeord, men en søgning efter et bestemt tema er besværligt, da det typisk vil være nødvendigt at åbne og søge i et stort antal pdf-filer, idet den, der søger efter et bestemt tema, formentlig i de fleste tilfælde ikke ved, hvilken dag der er sendt eller modtaget post inden for det pågældende tema.

Én af forsøgsmyndighederne har derimod på myndighedens hjemmeside haft et søgefelt, hvorfra det ved hjælp af forskellige søgefunktioner har været muligt at søge i al ind- og udgående post. Det er udvalgets opfattelse, at jo mere brugervenlig en it-løsning, der vælges til at offentliggøre

postlister, jo større er chancen for, at postlisterne vil blive brugt af offentligheden.

Endvidere har postlisterne for tre af forsøgsmyndighedernes vedkommende ikke været emneopdelt, hvilket kan have gjort det vanskeligt at danne sig et overblik over postlisterne.

For så vidt angår omfanget af brugen af Region Syddanmarks åbne postlister, bemærker udvalget, at regionen har haft tekniske udfordringer, idet regionens postlister ikke kunne vises på regionens hjemmeside i perioden fra juli til september 2015, og at der herefter i resten af forsøgsperioden frem til udgangen af 2016 har været periodiske udfald. Det bemærkes endvidere, at regionens åbne postlister alene har været tilgængelige for en periode på tre måneder tilbage i tiden.

Det kan ikke udelukkes, at disse tekniske problemer samt den tidsmæssigt begrænsede tilgængelighed af postlisterne på Region Syddanmarks hjemmeside kan have haft betydning for det omfang, postlisterne er blevet brugt.

Det bemærkes i den forbindelse, at Søfartsstyrelsen også har haft tekniske udfordringer. Dette har betydet, at styrelsens postlister i seks dage i 2016 ikke blev offentliggjort. Styrelsen har desuden oplevet driftsfejl, hvilket har betydet, at det i de sidste otte måneder af forsøget kun var den post, som manuelt blev registreret af sagsbehandlerne, der fremgik af postlisterne. Der har således været en forholdsvis stor mængde af dokumenter, der formentlig skulle medtages på styrelsens åbne postlister, men som på grund af driftsfejlen ikke er kommet med på postlisterne.

Udvalget finder på baggrund af ovenstående, at erfaringerne fra forsøgsordningen om offentlighedens brug af postlisterne skal tillægges begrænset betydning ved vurderingen af, hvor stor interessen generelt kan antages at være for åbne postlister.

5. Regionernes og kommunernes erfaringer med at føre åbne postlister af egen drift

Udvalget finder som nævnt i foregående afsnit, at erfaringerne fra forsøgsordningen om offentlighedens brug af åbne postlister skal tillægges begrænset vægt ved vurderingen af, hvor stor interessen generelt kan antages at være for postlister. Dette er en af grundene til, at udvalget har inddraget

erfaringerne fra regioner og kommuner, som af egen drift fører åbne postlister, jf. nærmere ovenfor i kapitel 6, afsnit 2-3.

På det regionale område er det alene Region Midtjylland, der på nuværende tidspunkt fører åbne postlister af egen drift. Interessen for regionens postlister må efter udvalgets opfattelse anses for beskeden, idet der på regionens hjemmeside med postlisterne i gennemsnit er blevet ”set” 55 gange om måneden, hvoraf en del besøg er foretaget af ansatte i regionen. Regionen er ifølge det oplyste også selv af den opfattelse, at postlisterne anvendes i et begrænset omfang.

Region Nordjylland – der tidligere har haft åbne postlister – har konstateret, at brugen af regionens postlister var minimal og hovedsagelig intern. De områder, som borgere og medier tidligere var interesseret i, overgik ved strukturreformen til kommunerne, hvorfor interessen for postlisterne faldt drastisk i regionen. Én af årsagerne til, at regionen stoppede med at føre postlisterne var derfor, at regionen havde et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug på postlister, der ikke blev brugt.

På den baggrund må interessen for postlisteordningerne, der føres på regionernes eget initiativ, efter udvalgets opfattelse anses for begrænset.

På det kommunale område har udvalget modtaget oplysninger fra KL om besøgstal på otte kommuners hjemmesider med åbne postlister, der føres på kommunernes eget initiativ. Det gennemsnitlige antal besøg om måneden på hjemmesiderne varierer mellem 19 til 397. Det er uklart, om kommunernes besøgstal medtager besøg fra kommunernes egne medarbejdere, idet alene to kommuner har angivet oplysninger om dette. Ifølge oplysningerne fra KL har nogle af kommunerne beskrevet, at de gennem aflæsning af IP-adresser har vurderet, at der har været ”meget få” udefrakommende besøg på postlisterne, idet størstedelen af besøgene har været fra ansatte i kommunerne.

35 kommuner har oplyst, at de ikke fører åbne postlister af egen drift. Den hyppigst angivne årsag hertil er, at ressourceforbruget forbundet med at føre postlisterne ikke står mål med udbyttet for offentligheden. Dernæst skyldes det, at der ikke er den fornødne efterspørgsel på indførelse af postlisteordninger.

På baggrund af erfaringerne på det kommunale område med postlister, der føres på kommunernes eget initiativ, må offentlighedens interesse herfor efter udvalgets opfattelse siges at være forholdsvis begrænset.

6. Mediernes erfaringer med åbne postlister

Udvalget har som nævnt på et møde med Dansk Journalistforbund og Danske Medier haft lejlighed til at høre om mediernes erfaringer med åbne postlister.

Ifølge Dansk Journalistforbund og Danske Medier bør førelse af åbne postlister gøres obligatorisk for flest mulige forvaltningsmyndigheder. Nogle myndigheder kan være relevante for én type medier, og andre myndigheder kan have relevans for andre. Der kan derfor ikke foretages en prioritering af, hvilke myndigheder det vil være mest relevant for mediernes arbejde at indføre postlisteordninger for.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier har især understreget, at oplysningerne, der fremgår af de åbne postlister, og opsætningen af listerne på forvaltningsmyndighedernes hjemmesider er afgørende for, hvor brugbare postlisterne er. Opsætningen af postlisterne i forsøgsordningen har i mindre grad understøttet dette.

For så vidt angår oplysningerne på de åbne postlister, har Dansk Journalistforbund og Danske Medier anført, at myndighedernes tematiske angivelse af et dokumentets indhold til tider kan forekomme indforstået. Det vil gøre en postliste mere brugbar, hvis listen også indeholder oplysninger om titlen på den sag, som et dokument angår. I de tilfælde, hvor et dokument er sendt til eller modtaget fra en borger, har det ikke interesse for mediernes arbejde, at listen indeholder oplysninger om navnet på den pågældende borger. I sådanne tilfælde vil det være tilstrækkeligt, at det fremgår, at der er tale om en borgerhenvendelse.

Udvalget er enig i, at det er vigtigt, at de oplysninger, der fremgår af de åbne postlister, er forståelige for udenforstående, idet postlisterne ellers ikke vil have reel nytteværdi. Dette bør indgå ved overvejelserne om, hvordan en eventuel obligatorisk postlisteordning bør indrettes.

Vedrørende opsætningen af de åbne postlister har Dansk Journalistforbund og Danske Medier bemærket, at forvaltningsmyndighedernes postlister i videst muligt omfang bør være ensartede, og at det er vigtigt, at der er mu-

lighed for at søge i postlisterne. Det blev også påpeget, at postlisterne med fordel kan inddeles i relevante sagsområder for den enkelte myndighed.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier har herudover bl.a. bemærket, at mere detaljerede åbne postlister kan afføde mere præcise anmodninger om aktindsigt fra medierne. Sådanne anmodninger vil være enklere og dermed hurtigere at behandle for myndighederne sammenlignet med de tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et bestemt tema.

Udvalget bemærker hertil, at det fremgår af Sundheds- og Ældreministeriets evaluering af postlisteforsøget, at anmodningerne om aktindsigt på baggrund af ministeriets åbne postlister som udgangspunkt har været forholdsvis enkle og mindre tidskrævende at behandle end andre anmodninger om aktindsigt. Ministeriet har dog også oplevet, at der i nogle af aktindsigtssagerne er blevet anmodet om aktindsigt i dokumenter i sager hos flere enheder, hvor det har krævet lidt flere ressourcer at behandle sagen, da der har været behov for koordinering mellem de forskellige enheder.

Region Syddanmark har endvidere vurderet, at ressourceforbruget i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodninger på baggrund af regionens åbne postlister har været højere sammenlignet med behandlingen af andre anmodninger om aktindsigt, fordi der typisk er blevet anmodet om aktindsigt i en række dokumenter i sager hos forskellige afdelinger.

Det er efter udvalgets opfattelse vanskeligt at forudsige, om en obligatorisk ordning med åbne postlister vil føre til mere præcise aktindsigtsanmodninger.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier har desuden bemærket, at mediernes brug af de åbne postlister ikke alene kan vurderes ud fra antallet af anmodninger om aktindsigt på baggrund af postlisterne, da postlisterne også i høj grad anvendes af medierne som et arbejdsredskab til at følge et bestemt område og til på anden måde end ved anmodning om aktindsigt at tage kontakt til myndighederne eller politikerne om oplysningerne, der fremgår af postlisterne.

Udvalget er enig i, at interessen for de åbne postlister ikke alene skal vurderes ud fra, hvor ofte der anmodes om aktindsigt i dokumenter på baggrund af postlisterne. Det er også baggrunden for, at udvalget har indhentet oplysninger om besøgstal på forsøgsmyndighedernes hjemmesider med åbne postlister.

Dansk Journalistforbund og Danske Medier har endvidere peget på, at de åbne postlister bør medtage alle de dokumenter, der fremgår af myndighedernes fortegnelser over den pågældende sags dokumenter (aktlisten), idet der er adgang til aktindsigt i disse fortegnelser. I den forbindelse kom det frem, at der især er interesse for, at ministerbetjeningsdokumenter medtages på postlisterne. Udvalget henviser i den forbindelse til afsnit 8.2.1 nedenfor.

7. Erfaringer fra Sverige og Norge

Som beskrevet ovenfor i kapitel 8 findes der hverken i Norge eller Sverige obligatoriske åbne postlisteordninger. Der er i Norge fastsat en pligt for en række norske myndigheder til at offentliggøre deres journaler på internettet, men bestemmelsen herom er endnu ikke trådt i kraft. På trods af dette offentliggør en stor del af de norske myndigheder allerede deres journaler i overensstemmelse med bestemmelsen.

Den norske postlisteordning er tilgængelig på hjemmesiden www.oep.no, der blev lanceret i maj 2010. OEP er løbende blevet udvidet, og i 2014 blev der offentliggjort postlister for 113 offentlige myndigheder.

OEP fungerer som en form for database, hvor der med forskellige søgefunktioner kan søges i de åbne postlister på tværs af de offentlige myndigheder, og der kan direkte fra hjemmesiden søges om aktindsigt i de dokumenter, der fremgår af postlisterne. Dette står i modsætning til forsøgsordningen med åbne postlister, hvor forsøgsmyndighedernes postlister alene kunne tilgås fra den enkelte myndigheds hjemmeside, og hvor postlisterne hos tre af myndighederne som nævnt har bestået af pdf-filer, hvor det alene har været muligt at søge i postlisterne i pdf-filen.

Etableringen af OEP har baggrund i pilotprojektet EPJ, der har eksisteret i perioden fra 1993 til 2010. Der har således været tale om en trinvis udvikling af OEP, der bygger på mange års erfaringer med åbne postlister.

Den norske ordning må anses for velfungerende og bliver i vidt omfang brugt af såvel medier som borgere og ansatte. Dette kan – foruden den forholdsvis store økonomiske prioritering af ordningen – have sammenhæng med, at ordningen er udviklet over længere tid, herunder på baggrund af det længerevarende pilotprojekt EPJ.

Erfaringerne med OEP viser således, at hjemmesiden i perioden fra april til november 2011 havde et gennemsnitligt besøgstal på 14.508 pr. måned, og at en stor del af brugerne var tilbagevendende brugere. Langt de fleste besøg skete i arbejdssammenhæng, og af disse besøg var omkring halvdelen fra journalister.

Imidlertid viser den norske evaluering af ”offentleglova” fra 2016, at omkostningerne med såvel etablering som løbende drift af OEP er forholdsvis store.

Det har således medført en udgift på 3,5 millioner norske kr. at etablere OEP, og i 2014 udgjorde drifts- og vedligeholdelsesudgifterne skønsmæssigt 3,3 millioner norske kr. Hertil kommer omkostninger til oplæring af medarbejdere i OEP, der i 2014 blev vurderet til 4,86 millioner norske kr. Oplæringsomkostningerne er dog forbundet med en vis usikkerhed. Omkostningerne ved den løbende kvalitetssikring og offentliggørelse af postlister på OEP’s hjemmeside udgjorde i 2014 108,4 millioner norske kr.

Omkostningerne til behandling af anmodninger om aktindsigt gennem OEP udgjorde i 2014 220,7 millioner norske kr. Til sammenligning udgjorde omkostningerne til behandling af anmodninger om aktindsigt gennem EPJ i 2008 103,4 millioner norske kr. Omkostningerne er steget, selv om tidsforbruget pr. anmodning om aktindsigt er faldet. Det skyldes, at antallet af aktindsigtsanmodninger er steget. Det bemærkes, at der er en række usikkerheder forbundet med talgrundlaget. Det bemærkes endvidere, at tallene fra 2008 vedrører den tidligere norske offentlighedslov. Selvom det er uomtvisteligt, at øget åbenhed i sig selv må have genereret flere aktindsigtsanmodninger, er det vanskeligt at give noget præcist bud på, hvor stor en del af aktindsigterne – og dermed udgifterne – der kan henføres til udbredelsen af OEP til 113 myndigheder, og hvor stor en del der er en følge af den større åbenhed, som OEP har medført.

8. Mulige modeller for en eventuel obligatorisk åben postlisteordning

En åben postlisteordning kan bidrage til at gøre offentligheden, herunder medierne, opmærksom på eksistensen af sager og dokumenter, der kan søges om aktindsigt i. Herved kan postlister medvirke til at styrke offentlighedens indsigt i og kontrol med forvaltningen.

I praksis afhænger dette dog af, om de åbne postlister bruges af offentligheden og medierne, hvilket igen afhænger af tilgængeligheden og anvend-

deligheden af postlisterne. Det er udvalgets vurdering, at der samlet set har været en begrænset interesse for at bruge de åbne postlister, herunder især i regionerne og kommunerne. Dette bør efter udvalgets opfattelse indgå i overvejelserne om, hvorvidt en postlisteordning skal gøres obligatorisk, og hvilke myndigheder der i givet fald skal være omfattet.

Udvalget bemærker endvidere, at en obligatorisk ordning med åbne postlister – uafhængigt af hvilke forvaltningsmyndigheder der måtte blive omfattet – vil indebære en ikke uvæsentlig (økonomisk) ressourcebelastning for den enkelte myndighed.

Det må efter udvalgets opfattelse bero på en politisk beslutning, om der skal indføres en obligatorisk åben postlisteordning, og hvilket omfang en sådan ordning i givet fald skal have. Det gælder både med hensyn til, hvilke myndigheder der skal være omfattet (afsnit 8.1), og hvilke dokumenter der skal fremgå af postlisterne (afsnit 8.2). På den ene side taler hensynet til offentlighedens indsigt i og kontrol med den offentlige forvaltning for en indførelse af en pligtmæssig postlisteordning, og på den anden side er der et hensyn til det offentliges ressourcer. I afvejningen skal der også tages hensyn til, i hvilket omfang de åbne postlister kan antages at blive brugt af offentligheden og medierne, idet postlisterne ellers mister deres reelle nytteværdi.

I det følgende har udvalget opstillet forskellige modeller for, hvordan en eventuel obligatorisk åben postlisteordning kan indrettes, hvis det bliver besluttet at indføre en sådan ordning.

8.1. Hvilke myndigheder kan en eventuel ordning omfatte?

Offentlighedskommissionen afgrænsede overvejelserne om at indføre en obligatorisk åben postlisteordning til at angå de ”centrale forvaltningsmyndigheder”, det vil sige ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne, idet det måtte antages, at det måtte være disse myndigheders og forvaltningsgrenes ind- og udgående post, som offentligheden ville have en særlig interesse i at få aktindsigt i. Der henvises i den forbindelse til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 840.

Det var således Offentlighedskommissionens opfattelse, at der ikke skulle indføres obligatoriske åbne postlisteordninger i samtlige offentlige myndigheder, herunder eksempelvis i DMI, Danmarks Statistik og Dansk

Sprognævn. Udvalget er enig i Offentlighedskommissionens betragtninger. Udvalget har derfor ikke overvejet, om en eventuel obligatorisk postlisteordning skal udvides i forhold til de myndigheder, som kommissionen mente var relevante at indføre postlisteordninger i.

8.1.1. Ministerielle departementer

Såfremt man beslutter at indføre en obligatorisk åben postlisteordning, er det udvalgets opfattelse, at postlisteordningen som minimum bør omfatte alle ministerielle departementer. Det må efter udvalgets opfattelse kunne lægges til grund, at det er ind- og udgående post hos disse myndigheder, som offentligheden og ikke mindst medierne har den største interesse i at få kendskab til.

Udvalget har på baggrund af Sundheds- og Ældreministeriets forsøg med åbne postlister foretaget et skøn over de økonomiske konsekvenser ved indførelse af en obligatorisk ordning med åbne postlister i alle departementer. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed.

I årsværkspriser er der taget udgangspunkt i følgende inkl. overhead:

- Kontorfunktionærer: 500.000 kr. pr. årsværk
- Fuldmægtige: 650.000 kr. pr. årsværk
- Konsulenter: 750.000 kr. pr. årsværk

Det fremgår af Sundheds- og Ældreministeriets evaluering, at ministeriet i forbindelse med etableringen af postlisteordningen har haft en udgift til tilpasning af ministeriets it-system på ca. 140.000 kr.

Herudover har Sundheds- og Ældreministeriet i forbindelse med etablering af postlisterne anvendt 593 arbejdstimer til afholdelse af husmøder, udarbejdelse af faktaark, klargøring og offentliggørelse af tekster om postliste-forsøget på intranet og hjemmeside mv. Det er lagt til grund, at opgaverne blev varetaget af fuldmægtige. Med udgangspunkt i ovenstående årsværkspriser er de estimerede udgifter til den øvrige etablering af postlisteordningen på omkring 200.000 kr.

Det fremgår endvidere af Sundheds- og Ældreministeriets evaluering, at postlisteordningen har betydet årlige driftsomkostninger på ca. 25.000 kr. til tilpasninger af ministeriets it-system samt licenser på postlisteudtræks-systemet.

Herudover har Sundheds- og Ældreministeriet i forbindelse med driften af postlisteforsøget haft et ressourceforbrug svarende til ca. 1,4 årsværk til bl.a. udtræk af postlister (kontorfunktionærer), offentliggørelse af postlister (kontorfunktionærer), registrering og kvalitetssikring (fuldmægtige og konsulenter). Heraf udgør kontorfunktionærerne ca. 12 pct. og fuldmægtige og konsulenter ca. 88 pct. Med udgangspunkt i ovenstående årsværkspriser er de estimerede udgifter til den løbende drift af postlisteordningen på omkring 950.000 kr.

Sundheds- og Ældreministeriet har ifølge evalueringen herudover haft afledte udgifter til behandling af et ekstra antal aktindsigtssager, der er anslået til et merforbrug svarende til 140 arbejdstimer, det vil sige 7 pct. af et årsværk. Med udgangspunkt i ovenstående årsværkspriser er de estimerede afledte udgifter til behandling af yderligere anmodninger om aktindsigt på baggrund af postlister på omkring 47.000 kr.

Ud fra oplysningerne om postlisteforsøget fra Sundheds- og Ældreministeriet er de estimerede udgifter for ministeriet på denne baggrund følgende:

It-etablering	140.000
Øvrig etablering	200.000
It-vedligehold (årligt)	25.000
Løbende drift (årligt)	950.000
Løbende afledte udgifter til behandling af yderligere anmodninger om aktindsigt (årligt)	47.000
I alt (etablering og 1 års drift)	1.362.000

Til brug for vurderingen af, hvad en eventuel obligatorisk åben postlisteordning for de øvrige departementer vil beløbe sig til, er det ved beregningen forudsat, at Sundheds- og Ældreministeriet er repræsentativt for de øvrige departementer. Der er således ikke taget højde for omfanget af ind- og udgående post i de enkelte ministerier. Der er dog taget højde for de forskellige ministeriers størrelse (antallet af årsværk) med udgangspunkt i Finansministeriets forhandlingsdatabases årsværkstal for 1. kvartal 2017.

Da it-udgifterne er afhængige af det enkelte ministeriums it-system, er der ikke lavet en særskilt beregning herpå. I sådanne beregninger må det indgå, hvilket it-system det enkelte departement har, herunder om der findes et dokumenthåndteringssystem, der vil kunne anvendes. Det er som nævnt lagt til grund, at Sundheds- og Ældreministeriets indledende etablering blev varetaget af fuldmægtige. Den løbende drift er udarbejdet som en

vægtning mellem kontorfunktionærer, fuldmægtige og konsulenter på baggrund af anvisningerne fra ministeriets evaluering.

I forhold til afledte udgifter til øget sagsbehandling af aktindsigtssager er der taget udgangspunkt i, at et ministerium på størrelse med Sundheds- og Ældreministeriet må formodes at skulle anvende ca. 10 pct. af et årsværk hertil. Ifølge ministeriets evaluering af forsøgsordningen er der brugt ca. 7 pct. af et årsværk. Der er taget højde for ministeriernes størrelse ved beregningen.

Udvalget har på den baggrund skønnet, at en obligatorisk postlisteordning i alle departementer samlet vil indebære omkostninger i størrelsesordenen ca. 5 millioner kr. til etablering og ca. 25 millioner kr. årligt i løbende drift, herunder ca. 1 million kr. til behandling af yderligere aktindsigtsanmodninger. Herudover vil der være omkostninger til etablering og vedligeholdelse af it-løsninger. Skønnet er som nævnt behæftet med betydelig usikkerhed.

Det bemærkes hertil, at erfaringerne med postlisteforsøget har vist, at forsøgsordningen har haft nogle svagheder, der kan have haft betydning for omfanget af offentlighedens og mediernes brug af ordningen. Det kan derfor ikke udelukkes, at en obligatorisk postlisteordning i alle departementer kan generere flere anmodninger om aktindsigt, end det var tilfældet i Sundheds- og Ældreministeriet. Der er heller ikke taget højde for, om interessen for at søge om aktindsigt kan forventes at være større eller mindre i andre ministerier end Sundheds- og Ældreministeriet. Endelig er der i skønnet ikke taget højde for de eventuelle merudgifter, der må kunne forventes, hvis det beslutes at ændre den grundlæggende opsætning af postlisterne med udgangspunkt i den norske model.

8.1.2. Underliggende styrelser og direktorater

En anden mulighed kunne være at indføre obligatoriske åbne postlister i alle ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater.

Det kan imidlertid næppe antages, at der er lige stor offentlig interesse for ind- og udgående post i alle styrelser og direktorater. Hvis det måtte blive besluttet, at der skal indføres en obligatorisk åben postlisteordning, og at denne også skal omfatte departementernes underliggende styrelser og direktorater, vil udvalget derfor pege på muligheden for at begrænse ordningen til alene at omfatte udvalgte styrelser og direktorater. Styrelserne og

direktoraterne kan udvælges ud fra, om de har meget ministerbetjening, eller i øvrigt har interesse for offentligheden, f.eks. fordi de udfører opgaver af stor samfundsmæssig betydning. I den forbindelse kan der lægges vægt på antallet af aktindsigtssager i styrelserne og direktoraterne.

Omkostningerne forbundet med en postlisteordning, som foruden departementer omfatter udvalgte styrelser og direktorater, vil afhænge af, hvilke styrelser og direktorater der nærmere bliver omfattet. Det skyldes, at der er stor variation i størrelsen af styrelserne og direktoraterne og i karakteren af de opgaver, som de varetager.

For at give et billede af de økonomiske konsekvenser af en ordning, der omfatter udvalgte styrelser og direktorater, har udvalget foretaget et skøn over, hvad de økonomiske konsekvenser af en postlisteordning vil være for Søfartsstyrelsen, hvis man tager udgangspunkt i styrelsens erfaringer fra forsøgsordningen. Skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed.

I årsværkspriser er der taget udgangspunkt i følgende inkl. overhead:

- Kontorfunktionærer: 500.000 kr. pr. årsværk
- AC-medarbejdere (fuldmægtige): 650.000 kr. pr. årsværk

Det fremgår af Søfartsstyrelsens evaluering, at styrelsen i forbindelse med etableringen af postlisteordningen har haft en udgift til tilpasning af styrelsens journaliseringssystem på i alt ca. 300.000 kr.

Herudover har styrelsen i forbindelse med etableringen af postlisterne anvendt ca. 1/3 årsværk på bl.a. tilpasninger af hjemmeside, udarbejdelse af vejledning til og undervisning af sagsbehandlere samt intern og ekstern information om forsøget. Det er lagt til grund, at opgaverne blev varetaget af kontorfunktionærer (75 pct.) og fuldmægtige (25 pct.). Med udgangspunkt i de ovenstående årsværkspriser er de estimerede udgifter til den øvrige etablering af postlisteordningen på omkring 180.000 kr.

Det fremgår endvidere af Søfartsstyrelsens evaluering, at postlisteordningen har betydet årlige driftsomkostninger til bl.a. licenser på 100.000 kr.

Herudover har Søfartsstyrelsen anvendt ca. 1,5 årsværk til bl.a. løbende kvalitetssikring af postlisterne. Det er lagt til grund, at opgaverne blev varetaget af kontorfunktionærer (75 pct.) og fuldmægtige (25 pct.). Med ud-

gangspunkt i de ovenstående årsværkspriser er de estimerede udgifter til den løbende drift af postlisteordningen på omkring 800.000 kr.

Søfartsstyrelsen har ifølge evalueringen ikke umiddelbart kunnet konstatere en stigning i antallet af aktindsigtssager.

Ud fra oplysningerne om postlisteforsøget fra Søfartsstyrelsen er de estimerede udgifter på denne baggrund følgende:

It-etablering	300.000
Øvrig etablering	180.000
It-vedligehold (årligt)	100.000
Løbende drift (årligt)	800.000
I alt (etablering og 1 års drift)	1.380.000

På den baggrund skønner udvalget, at en obligatorisk åben postlisteordning i en myndighed som Søfartsstyrelsen samlet vil indebære omkostninger i størrelsesordenen en halv million kr. til etablering og en million kr. årligt i løbende drift.

Som nævnt er der stor variation i størrelsen af styrelserne og direktoraterne og i karakteren af de opgaver, som de varetager. Omkostningerne forbundet med at indføre en obligatorisk åben postlisteordning i udvalgte styrelser og direktorater vil derfor afhænge af, hvilke styrelser og direktorater der nærmere bliver omfattet. Det må formodes, at en sådan ordning kan generere yderligere anmodninger om aktindsigt og dermed yderligere udgifter hos de styrelser og direktorater, som bliver omfattet af ordningen, selv om dette ikke har været tilfældet i Søfartsstyrelsen.

8.1.3. Regioner og kommuner

En tredje mulighed er tillige at indføre obligatoriske åbne postlister i alle regioner og kommuner.

For at give et billede af de økonomiske konsekvenser har udvalget først foretaget et skøn over, hvad de økonomiske konsekvenser af en obligatorisk åben postlisteordning vil være for Region Syddanmark, der har deltaget i forsøgsordningen (afsnit 8.1.3.1). På baggrund af erfaringerne fra regionen er der foretaget et skøn over, hvad de økonomiske konsekvenser vil være, hvis alle regioner bliver omfattet af en sådan ordning.

Dernæst har udvalget foretaget et skøn over, hvad de økonomiske konsekvenser af en obligatorisk åben postlisteordning vil være for Slagelse Kommune, der også har deltaget i forsøgsordningen (afsnit 8.1.3.2). Der er på baggrund af erfaringerne fra kommunen foretaget et skøn over, hvad de økonomiske konsekvenser vil være, hvis alle kommuner bliver omfattet af en sådan ordning.

Udvalgets bemærkninger til disse skøn fremgår af afsnit 8.1.3.3, som også indeholder udvalgets overvejelser om indførelse af en obligatorisk åben postlisteordning i regioner og kommuner.

8.1.3.1. Regionerne

På baggrund af Region Syddanmarks forsøg med åbne postlister har udvalget som nævnt foretaget et skøn over de økonomiske konsekvenser ved indførelse af en obligatorisk åben postlisteordning i alle regioner. Skønnet er behæftet med meget betydelig usikkerhed.

I årsværkspriser er der taget udgangspunkt i følgende inkl. overhead:

- Kontorfunktionærer: 500.000 kr. pr. årsværk
- AC-medarbejdere (fuldmægtige): 650.000 kr. pr. årsværk

Det fremgår af Region Syddanmarks evaluering, at regionen i forbindelse med etableringen af postlisteordningen har haft en udgift til tilpasning af regionens journaliseringssystem på ca. 40.000 kr. samt en udgift til en hjemmesideløsning på 37.500 kr.

Herudover har Region Syddanmark i forbindelse med etableringen af postlisteordningen anvendt ca. 1/5 årsværk på bl.a. tilpasninger af hjemmeside, udarbejdelse af vejledning til og undervisning af sagsbehandlere samt intern og ekstern information om forsøget. Det er forudsat, at disse opgaver blev varetaget af fuldmægtige. Med udgangspunkt i de ovenstående årsværkspriser er de estimerede udgifter til den øvrige etablering af postlisteordningen på omkring 115.000 kr.

Det fremgår endvidere af Regions Syddanmarks evaluering, at postlisteordningen har betydet årlige driftsomkostninger til vedligeholdelse af it-løsningen på ca. 8.500 kr.

Herudover har Region Syddanmark i forbindelse med driften af postlisteordningen anvendt ca. 1/20 årsværk til bl.a. løbende kvalitetssikring af postlisterne. Det er lagt til grund, at disse opgaver blev varetaget af fuldmægtige. Med udgangspunkt i de ovenstående årsværkspriser er de estimerede udgifter til den løbende drift af postlisteordningen på omkring 30.000 kr.

Region Syddanmark har ifølge evalueringen ikke umiddelbart konstateret en nævneværdig stigning i antallet af aktindsigtssager.

Ud fra oplysningerne om postlisteforsøget fra Region Syddanmark er de estimerede udgifter for en region af samme størrelse på denne baggrund følgende:

It-etablering	77.500
Øvrig etablering	115.000
It-vedligehold (årligt)	8.500
Løbende drift (årligt)	30.000
I alt (etablering og 1 års drift)	231.000

Til brug for vurderingen af, hvad en eventuel obligatorisk åben postlisteordning for de øvrige regioner vil beløbe sig til, er det ved beregningen lagt til grund, at Region Syddanmark er repræsentativ for de øvrige regioner. Der er således ikke taget højde for omfanget af ind- og udgående post i de enkelte regioner. Der er dog taget højde for de forskellige regioners størrelse med udgangspunkt i regionernes indbyggertal.

Da it-udgifterne er afhængige af den enkelte regions it-system, er der ikke lavet en særskilt beregning herpå.

Det er som nævnt lagt til grund, at opgaverne forbundet med Region Syddanmarks indledende etablering og den efterfølgende drift af postlisteordningen blev varetaget af fuldmægtige.

Det skønnes på denne baggrund, at en obligatorisk åben postlisteordning i alle regioner samlet vil indebære omkostninger i størrelsesordenen ca. 675.000 kr. til etablering og ca. 200.000 kr. årligt i løbende drift. Herudover vil der være omkostninger til etablering og vedligeholdelse af it-løsninger.

8.1.3.2. Kommunerne

På baggrund af Slagelse Kommunes forsøg med åbne postlister har udvalget som nævnt foretaget et skøn over de økonomiske konsekvenser ved indførelse af en obligatorisk åben postlisteordning i alle kommuner. Skønnet er behæftet med meget betydelig usikkerhed.

I årsværkspriser er der taget udgangspunkt i følgende inkl. overhead:

- Kontorfunktionærer: 500.000 kr. pr. årsværk
- AC-medarbejdere (fuldmægtige): 650.000 kr. pr. årsværk

Det fremgår af Slagelse Kommunes evaluering, at kommunen i forbindelse med etableringen af postlisteordningen har haft en udgift til indkøb af et it-system på ca. 100.000 kr.

Herudover har kommunen i forbindelse med etableringen af postlisteordningen anvendt ca. 1/6 årsværk på bl.a. tilpasning af kommunens journal-system og undervisning af sagsbehandlere. Det er lagt til grund, at opgaverne blev varetaget af kontorfunktionærer (45 pct.) og fuldmægtige (55 pct.). Med udgangspunkt i ovenstående årsværkspriser er de estimerede udgifter til den øvrige etablering af postlisterne på omkring 100.000 kr.

Slagelse Kommune har ifølge evalueringen ikke haft udgifter til eksempelvis vedligeholdelse af it-løsninger i forbindelse med driften af forsøget.

Det fremgår endvidere af Slagelse Kommunes evaluering, at kommunen i forbindelse med driften af postlisterne har anvendt ca. 1/3 årsværk på bl.a. generering af et postlistetræk, gennemgang af lister over udgående og indgående post, de nødvendige rettelser af disse samt upload af listerne på kommunens hjemmeside. Det er lagt til grund, at disse opgaver udelukkende blev varetaget af kontorfunktionærer. Med udgangspunkt i ovenstående årsværkspriser er de estimerede udgifter til den løbende drift af postlisteordningen på omkring 165.000 kr.

Slagelse Kommune har ifølge evalueringen ikke umiddelbart konstateret en nævneværdig stigning i antallet af aktindsigtssager.

Ud fra oplysningerne om postlisteforsøget fra Slagelse Kommune er de estimerede udgifter for en kommune af samme størrelse på denne baggrund følgende:

It-etablering	100.000
Øvrig etablering	100.000
Løbende drift (årligt)	165.000
I alt (etablering og 1 års drift)	365.000

Til brug for vurderingen af, hvad en eventuel obligatorisk åben postlisteordning for de øvrige kommuner vil beløbe sig til, er det ved beregningen forudsat, at Slagelse Kommune er repræsentativ for de øvrige kommuner. Der er således ikke taget højde for omfanget af ind- og udgående post i de enkelte kommuner. Der er dog taget højde for de forskellige kommuners størrelse med udgangspunkt i kommunernes indbyggertal.

Da it-udgifterne er afhængige af den enkelte kommunes it-system, er der ikke lavet en særskilt beregning herpå.

Det er som nævnt forudsat, at opgaverne forbundet med Slagelse Kommunes indledende etablering af postlisteordningen blev varetaget af kontorfunktionærer (45 pct.) og fuldmægtige (55 pct.). Det er endvidere lagt til grund, at opgaverne forbundet med driften af postlisterne udelukkende blev varetaget af kontorfunktionærer.

Det skønnes på denne baggrund, at en obligatorisk åben postlisteordning i alle kommuner samlet vil indebære omkostninger i størrelsesordenen ca. 7 millioner kr. til etablering og ca. 12 millioner kr. årligt i løbende drift. Herudover vil der være omkostninger til etablering og vedligeholdelse af it-løsninger.

8.1.3.3. Vurdering

Erfaringerne fra Region Syddanmark og Slagelse Kommune viser, at omkostningerne forbundet med etablering og drift af postlisteordningen har været væsentligt lavere end de omkostninger, som har været forbundet med Sundheds- og Ældreministeriets og Søfartsstyrelsens etablering og drift af ordningen. Det skyldes navnlig, at Region Syddanmark og Slagelse Kommune har anvendt markant færre personaleressourcer på centralt niveau til at kvalitetssikre oplysningerne på postlisterne inden offentliggørelse. Såfremt en pligtmæssig ordning med postlister vil kræve, at regioner og kommuner anvender tilsvarende personaleressourcer som de estimerede for Sundheds- og Ældreministeriet og Søfartsstyrelsen, vil omkostningerne for regionerne og kommunerne være markant højere, end de ovenfor anførte i afsnit 8.1.3.1 og 8.1.3.2.

Det bemærkes desuden, at erfaringerne med postlisteforsøget som nævnt har vist, at forsøgsordningen har haft nogle svagheder, der kan have haft betydning for omfanget af offentlighedens og mediernes brug af ordningen. Det kan derfor ikke udelukkes, at en obligatorisk postlisteordning i alle regioner og kommuner kan generere flere anmodninger om aktindsigt, end det var tilfældet i Region Syddanmark og Slagelse Kommune. Det bemærkes dog, at erfaringerne fra de kommuner og regioner, der af egen drift har eller tidligere har haft åbne postlister, ikke tyder på, at der vil være meget stor interesse for postlister i regioner og kommuner.

I vurderingen af, om der skal indføres obligatoriske åbne postlister i regioner og kommuner, bør det efter udvalgets opfattelse indgå, at disse myndigheder i vidt omfang benytter andre åbenhedsforanstaltninger, der medvirker til at opfylde offentlighedens behov for indsigt i og kontrol med forvaltningen. Erfaringerne med at føre åbne postlister på det regionale og kommunale område har også vist, at der har været en ret begrænset offentlig interesse for postlisterne hos disse myndigheder, hvilket Danske Regioner og KL også har peget på. Behovet for at indføre obligatoriske åbne postlister på dette område må derfor efter udvalgets opfattelse vurderes som mindre.

Endelig kan der peges på, at man i Norge – hvor man har en omfattende postlisteordning – ikke har ladet ordningen omfatte kommuner og ”fylkeskommuner”.

Meget taler på den baggrund for, at regionerne og kommunerne i hvert fald i første omgang ikke bør være omfattet af en eventuel obligatorisk åben postlisteordning.

8.2. Hvilke dokumenter kan medtages i en eventuel ordning?

Ovenfor i afsnit 8.1 er en række forskellige modeller for, hvilke myndigheder en eventuel obligatorisk postlisteordning kan omfatte, beskrevet. Der kan herudover tænkes forskellige modeller for, hvilke dokumenter der skal fremgå af postlisterne.

Efter den gældende bestemmelse om obligatoriske postlister, som har dannet grundlag for forsøgsordningen, skal der bl.a. ikke medtages oplysninger på listen om dokumenter i sager, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven §§ 19-22, og dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 24-27. Det er desuden forud-

sat, at hensynet til bl.a. enkeltpersoners privatsfære indebærer, at dokumenter, der indgår i bl.a. skattesager, udlændingesager, familieretlige sager, sociale sager, arbejdsskadesager, inkassosager, retssager og sager om virksomheders økonomiske og forretningsmæssige forhold, ikke medtages på postlisterne. Der henvises i den forbindelse til kapitel 2, afsnit 2.4 ovenfor.

8.2.1. Udvidelse af kredsen af dokumenter

En mere omfattende model for en eventuel obligatorisk postlisteordning kunne være at udvide kredsen af dokumenter, der skal fremgå af postlisterne, således at der på postlisterne medtages oplysninger om alle ind- og udgående dokumenter med undtagelse af dokumenter i de sager, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 19-22 (sager inden for strafferetsplejen, sager om lovgivning, ansættelse og forfremmelse, konkrete personalesager samt sager om førelse af en kalender).

Det kan efter udvalgets opfattelse tale for denne model, at der efter offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, er adgang til aktindsigt i en fortegnelse over dokumenter, der indgår i en forvaltningsmyndigheds sag (aktliste) med undtagelse af de sager, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 19-22.

En sådan afgrænsning, hvorefter der skal medtages oplysninger om dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 24-27, på en åben postliste, vil bl.a. medføre, at oplysninger om ministerbetjeningsdokumenter efter lovens § 24, stk. 1, medtages på listen. Udvalget har i den forbindelse gjort sig en række overvejelser om på den ene side de hensyn, der ligger bag ministerbetjeningsreglen, og på den anden side de hensyn, der ligger bag åbne postlister.

Hensynet bag ministerbetjeningsreglen er først og fremmest at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, jf. bemærkningerne til § 24 i lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013.

Det er udvalgets opfattelse, at det i et vist omfang vil modvirke de hensyn, der ligger bag ministerbetjeningsreglen, hvis oplysninger om ministerbetjeningsdokumenter skal medtages på en åben postliste.

Det kan efter udvalgets opfattelse eksempelvis udgøre en blotlæggelse af et ministeriums eller en regerings interne og politiske beslutningsproces, at

oplysninger om et ministerbetjeningsdokument vedrørende et kommende politisk initiativ, der sendes fra et departement til en styrelse eller et andet departement, skal medtages på en åben postliste. Det kan således eksempelvis tænkes, at det endelige indhold af initiativet, herunder initiativets nærmere konsekvenser, endnu ikke er fastlagt, og at initiativet – afhængig af hvad processen fører til – ændres eller helt droppes.

Medtagelse af ministerbetjeningsdokumenter på postlisterne vil efter udvalgets opfattelse kunne udgøre en blotlæggelse af den interne og politiske beslutningsproces, uanset at der er adgang til aktindsigt i de samme oplysninger via aktlisten i den pågældende sag. Det er således udvalgets opfattelse, at der er stor forskel på, at offentligheden løbende kan følge med i en myndigheds åbne postliste via internettet, og at offentligheden har adgang til de samme oplysninger ved at anmode om aktindsigt. Forskellen består efter udvalgets opfattelse i, at adgangen til at tilgå oplysningerne via en åben postliste giver mulighed for løbende at følge med i, hvilke dokumenter der sendes og modtages som led i beslutningsprocessen.

Omvendt vil det dog efter udvalgets opfattelse harmonere med postlisteordningens overordnede formål – at styrke offentlighedens og pressens indsigt i og kontrol med forvaltningen – at oplysninger om flest mulige dokumenter, herunder ministerbetjeningsdokumenter, medtages på de åbne postlister. Det må i den forbindelse efter udvalgets opfattelse antages, at særligt ministerbetjeningsdokumenter har offentlighedens interesse. Der henvises i den forbindelse også til mediernes erfaringer med åbne postlister i kapitel 6, afsnit 4.

Udkast til ministerbetjeningsdokumenter er imidlertid ikke omfattet af journaliseringspligten i offentlighedslovens § 15, stk. 1, hvorefter dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form. Med ”interne dokumenter” sigtes ikke alene til traditionelle interne dokumenter, men også til ministerbetjeningsdokumenter. Der henvises i den forbindelse til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 293. Dette indebærer, at journaliseringspligten som udgangspunkt ikke gælder for så vidt angår udkast til ministerbetjeningsdokumenter.

Journaliseringspligten er relevant at nævne i forhold til ministerbetjeningsdokumenter, idet registrering af ind- og udgående dokumenter på postlisterne vil skulle ske i forbindelse med journalisering af dokumenterne. Indholdet af de åbne postlister er således afhængig af, hvilke dokumenter der journaliseres.

Dette vil indebære, at udkast til ministerbetjeningsdokumenter kun vil fremgå af postlisterne, hvis en myndighed – selv om der ikke er pligt hertil – vælger at journalisere udkastet.

Om oplysninger om ministerbetjeningsdokumenter bør fremgå af postlisterne, må efter udvalgets opfattelse grundlæggende bero på en politisk afvejning af hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces over for de hensyn, der ligger bag postlisteordningen.

Udvalgets overvejelser ovenfor gør sig tilsvarende gældende for dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 25, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Det må også efter udvalgets opfattelse bero på en politisk afvejning af hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces over for hensynet bag postlisteordningen, om dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 2, bør fremgå af postlisterne. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Denne model, hvorefter der skal medtages oplysninger om dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 24-27, på den åbne postliste, vil desuden bl.a. medføre, at oplysninger om dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter lovens § 27, nr. 4, medtages på postlisterne.

Efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, omfatter retten til aktindsigt ikke brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at en myndighed på samme måde som en eventuel modpart i en retssag har ret til – som grundlag for sine

overvejelser om at føre en retssag eller vedrørende en verserende retssag – at modtage fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre har adgang til gøre sig bekendt med vejledningen, jf. betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, s. 67.

Offentlighedslovens § 27, nr. 4, vedrører ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også i forbindelse med overvejelser, om retssag bør føres. Dette gør sig gældende, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Der henvises i den forbindelse til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 240.

Det er udvalgets opfattelse, at oplysninger om dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 4, som udgangspunkt vil kunne medtages på åbne postlister, uden at det vil tilsidesætte hensynet bag bestemmelsen.

I de tilfælde, hvor det konkret må antages, at oplysninger om et sådant dokument vil medføre en tilsidesættelse af hensynet bag bestemmelsen, bør der dog være adgang til, at oplysningerne ikke skal medtages på en forvaltningsmyndigheds åbne postliste. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvor titlen på et dokument i sig selv kan afsløre, at en myndighed overvejer at anlægge en retssag. Det er udvalgets opfattelse, at der i forbindelse med denne vurdering må overlades myndighederne en bred skønsmargin.

8.2.2. Indsnævring af kredsen af dokumenter

Med henblik på at gøre administrationen af en eventuel obligatorisk postlisteordning lettere kan det også overvejes at indsnævre kredsen af dokumenter, der skal fremgå af postlisterne. Det kunne eksempelvis ske ved, at der på postlisterne ikke medtages oplysninger om dokumenter i konkrete afgørelsessager i forhold til borgere.

En sådan indskrænkning kan i princippet tænkes foretaget, uanset hvilke myndigheder en eventuel obligatorisk åben postlisteordning kommer til at omfatte, men vil være mest relevant, hvis styrelser, direktorater, regioner eller kommuner er omfattet, da disse myndigheder typisk har flere konkrete sager end departementer.

Det er udvalgets indtryk, at konkrete afgørelsessager i almindelighed er af begrænset offentlig interesse, hvilket taler for, at oplysninger om doku-

menter i sådanne sagstyper generelt ikke bør medtages på en åben postliste.

Udvalget bemærker i øvrigt i den forbindelse, at disse sager oftest kan vedrøre enkeltpersoners private forhold. Modellen vil således mindske risikoen for, at myndigheder ved en fejl offentliggør sådanne oplysninger på postlisterne.

På den anden side kan det efter udvalgets opfattelse ikke udelukkes, at der kan være enkelte konkrete afgørelsessager, der har offentlighedens interesse.

På den baggrund finder udvalget, at der er omstændigheder, som både taler for og imod, at oplysninger om dokumenter i konkrete afgørelsessager i forhold til borgere bør medtages på åbne postlister.

9. Forslag til forbedringer

Det er udvalgets opfattelse, at der er et væsentligt hensyn til brugbarheden af de åbne postlister, der skal inddrages, hvis det besluttes at indføre en postlisteordning, idet erfaringerne viser, at dette øger sandsynligheden for, at postlisterne bliver brugt. På baggrund af erfaringerne med åbne postlister har udvalget derfor overvejet, hvilke forbedringer der kan foretages for at gøre en eventuel obligatorisk åben postlisteordning mere brugbar for offentligheden og medierne og lettere at administrere for myndighederne.

Det følgende gør sig gældende uafhængigt af, hvilke myndigheder der måtte blive omfattet af en eventuel obligatorisk åben postlisteordning, og hvilke dokumenter der skal medtages i en eventuel ordning.

9.1. Yderligere oplysninger, der bør fremgå af de åbne postlister

Udvalget har først og fremmest overvejet, om en åben postliste bør indeholde yderligere oplysninger, end de oplysninger der kræves efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, nr. 1-4, hvorefter en postliste skal indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse, navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet, en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold samt journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at medierne har oplevet, at de tematiske angivelser af dokumenters indhold kan forekomme indforståede. Dette bekræftes til en vis grad af den gennemgang, som udvalget selv har foretaget af forsøgsmyndighedernes postlister i en udvalgt uge.

Det er udvalgets opfattelse, at denne problemstilling kan imødegås ved, at der på den åbne postliste tillige medtages oplysninger om titlen på den sag, som det pågældende dokument vedrører. Sagstitlen koblet sammen med den tematiske angivelse af dokumentets indhold vil efter udvalgets opfattelse give et mere dækkende billede af, hvad et bestemt dokument drejer sig om.

Det kan i den forbindelse også overvejes, om der tillige på den åbne postliste bør medtages oplysninger om det sagsområde, som et dokument vedrører. En forvaltningsmyndigheds sager er typisk fordelt på forskellige sagsområder, der hver især har et bestemt nummer (sagsgruppe) i myndighedens journalsystem. I Justitsministeriets journalsystem er alle aktindsigts-sager eksempelvis journaliseret i sagsgruppen 940.

På samme måde som sagstitlen vil oplysninger om sagsområdet for et bestemt dokument efter udvalgets opfattelse kunne give et bedre billede af, hvad dokumentet vedrører.

Indførelse af et krav om, at sagstitel og sagsområde skal medtages på den åbne postliste, kan efter udvalgets opfattelse ikke antages at få nævneværdige ressourcemæssige konsekvenser for sagsbehandlingen. Det forudsættes herved, at oplysningerne vil kunne trækkes automatisk fra den pågældende forvaltningsmyndigheds elektroniske sags- og dokumenthåndteringssystem på samme måde som de øvrige oplysninger, der allerede skal fremgå af postlisterne.

Dette kan dog betyde, at der skal indføres ændringer i den måde, som forvaltningsmyndighederne fremover udarbejder sagstitler på, idet postlisterne ikke må indeholde oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 30-35, eller fortrolige oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 6-8 eller de almindelige tavshedspligtbestemmelser i forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152. Der henvises til beskrivelsen af gældende ret i kapitel 2.

Herudover kan der være ekstra omkostninger ved at indføre og vedligeholde det it-system, der skal overføre oplysningerne automatisk til postlisterne.

Af hensyn til anvendeligheden af postlisterne anbefaler udvalget, at såvel sagstitlen som det sagsområde, et dokument vedrører, bør fremgå af den åbne postliste, i det omfang en postlisteordning gøres obligatorisk.

9.2. Oplysninger om navne på fysiske personer

Udvalget har endvidere overvejet, om det ved en eventuel indførelse af en obligatorisk åben postlisteordning udtrykkeligt bør fastsættes, at der ikke er pligt til at medtage oplysninger om navne på fysiske personer på postlisterne.

Efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, nr. 2, er det et krav, at navnet på eller karakteren af afsenderen eller modtageren af dokumentet medtages på den åbne postliste. I de tilfælde, hvor der er tale om en fysisk person, skal oplysninger om navnet på afsenderen eller modtageren som udgangspunkt ikke medtages på postlisterne, jf. bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013. I sådanne tilfælde vil det således være tilstrækkeligt at angive karakteren af henvendelsen ("borgerhenvendelse" eller lignende) (se kapitel 2, afsnit 2.3 ovenfor).

Det er udvalgets opfattelse, at det vil skabe klarhed og dermed også lette administrationen af en åben postlisteordning, hvis det udtrykkeligt fastsættes, at navne på fysiske personer ikke skal medtages på postlisterne.

Hertil kommer, at der er et hensyn at tage til de borgere, der ønsker at kunne tage skriftlig kontakt til en forvaltningsmyndighed, uden at udenforstående ved hjælp af en søgning på internettet kan forbinde de pågældende borgere med en bestemt sag eller et bestemt anliggende. Det er efter udvalgets opfattelse vigtigt, at borgere kan være trygge ved skriftligt at henvende sig til en myndighed. Foruden hensynet til den enkelte borger er der også et bredere hensyn til, at myndighederne får de nødvendige oplysninger fra borgere. Det er også af denne grund uhensigtsmæssigt, hvis borgere afholder sig fra at henvende sig til myndigheden, fordi de ikke vil risikere, at deres navn kommer på en postliste.

Udvalget lægger i den forbindelse også vægt på, at der ikke hos medierne synes at være interesse for denne oplysning. Der henvises i den forbindelse til kapitel 6, afsnit 4 ovenfor om mediernes erfaringer.

Udvalget foreslår derfor, at en eventuel obligatorisk åben postlisteordning ikke skal indebære en pligt til at medtage navnet på en fysisk person. Det bemærkes omvendt, at en myndighed – ligesom i dag – frivilligt kan vælge at medtage navnet, hvis dette ikke vil være i strid med persondataloven eller tavshedspligtsreglerne.

9.3. Fremgangsmåde ved eventuelle afgrænsningsproblemer i forhold til dokumenter

Erfaringerne af postlisteforsøget viser, at der for visse typer af dokumenter kan opstå tvivl om, hvorvidt oplysninger om dokumenterne bør medtages på den åbne postliste, fordi dokumenttitlerne indeholder oplysninger, der potentielt kan være omfattet af offentlighedslovens §§ 30-35 eller de almindelige tavshedspligtbestemmelser i forvaltningslovens § 27 og straffelovens § 152.

Sundheds- og Ældreministeriet har eksempelvis i forsøgsperioden oplevet afgrænsningsproblemer for så vidt angår korrespondance på det internationale område med udenlandske myndigheder eller organisationer. Man kan endvidere forstille sig, at der kan opstå lignende afgrænsningsvanskeligheder i forhold til korrespondance med andre myndigheder samt virksomheder og lignende.

Det er udvalgets opfattelse, at sådanne afgrænsningsproblemer kan vanskeliggøre administrationen af en åben postlisteordning og dermed gøre ordningen unødigt ressourcekrævende.

Disse afgrænsningsvanskeligheder kan efter udvalgets opfattelse imødegås ved, at det præciseres, at der for at undtage bestemte dokumenter fra postlisterne ikke kræves samme sikre grundlag som ved en behandling af en anmodning om aktindsigt i de pågældende dokumenter. Udvalget finder eksempelvis, at det ikke bør kræves, at der i sådanne tilfælde iværksættes høring af et land, en myndighed eller virksomhed. Hensynet til forvaltningsmyndighedens ressourcer tilsiger efter udvalgets opfattelse, at oplysningerne om dokumenterne i sådanne tilfælde ikke medtages på postlisterne.

Ovenstående vil selvsagt alene være relevant i de tilfælde, hvor det er selve oplysningen, der indgår i et dokument eller en sags titel, som eventuelt kan undtages fra aktindsigt eller er undergivet tavshedspligt. Udvalget bemærker i den forbindelse, at det oftest vil være sådan, at der i et dokument eller en sags titel ikke indgår oplysninger, der er undtaget fra retten til aktindsigt eller er omfattet af tavshedspligt.

Erfaringerne fra forsøgsordningen med åbne postlister viser desuden, at der i visse tilfælde kan opstå tvivl, om dokumenter er omfattet af offentlighedslovens §§ 24-27, og derfor om oplysninger om dokumenterne skal medtages på postlisterne. Sundheds- og Ældreministeriet har eksempelvis haft afgrænsningsvanskeligheder i forhold til ministerbetjeningsdokumenter i en tidlig fase.

Udvalget finder, at hensynet til forvaltningsmyndighedernes ressourcer tilsiger, at der heller ikke i disse tilfælde bør kræves samme sikre grundlag for at undtage dokumenter fra postlisterne som ved en behandling af en anmodning om aktindsigt i de pågældende dokumenter.

9.4. anbefalinger til opsætning af åbne postlister

Forsøget med postlister har haft nogle indbyggede svagheder, som har gjort anvendeligheden mindre og ført til mindre interesse for ordningen hos offentligheden.

Såfremt man beslutter sig for at gøre postlister obligatoriske i større eller mindre omfang, er det derfor udvalgets opfattelse, at også hensynet til resourceanvendelsen kræver, at der sker en væsentlig forbedring af den ordning, der i givet fald skal implementeres hos myndighederne.

Efter udvalgets opfattelse kan der i vid udstrækning hentes inspiration fra Norge i forhold til opsætningen af en åben postliste.

Det er således udvalgets anbefaling, at der ikke benyttes pdf-filer til at offentliggøre postlister. Der henvises i den forbindelse til udvalgets overvejelser ovenfor i afsnit 4.

Der bør endvidere ikke offentliggøres en "liste" med post i ordets bogstavelige forstand. I stedet bør postlisterne offentliggøres som en slags database, hvor der kan søges i hele databasen. Den norske ordning, hvor alle postlister kan findes på én hjemmeside, er efter udvalgets opfattelse vel-

fungerende. En postlisteordning kan imidlertid også opfylde sit formål ved, at de enkelte myndigheder offentliggør postlisterne på deres egen hjemmeside.

Det er udvalgets anbefaling, at der på hjemmesiden med den åbne postliste skal kunne benyttes forskellige søgefunktioner, eksempelvis som på den norske hjemmeside: en enkelt søgefunktion, en avanceret søgefunktion og en kronologisk søgefunktion.

Udvalget anbefaler endvidere, at det fra postlisterne skal være muligt at klikke på en sagstitel og herved få en liste over alle de dokumenter, der er udvekslet i sagen.

Det er tillige udvalgets anbefaling, at postlisterne på de enkelte myndigheds hjemmesider i videst muligt omfang gøres ensartede, i det omfang en åben postlisteordning gøres obligatorisk.

Ensartetheden i opsætningen af de åbne postlister kan sikres ved, at der udpeges en myndighed, der er ansvarlig for at implementere postlisteordningen hos de enkelte myndigheder, eller ved at der udstikkes konkrete retningslinjer for, hvordan postlisterne på myndighedernes hjemmesider skal opsættes.

Det bemærkes, at udvalget – udover erfaringerne fra forsøgsordningen med åbne postlister og fra den norske postlisteordning – ikke har oplysninger om, i hvilket omfang det teknisk vil være muligt at gennemføre de ovennævnte anbefalinger til opsætningen af de åbne postlister med de eksisterende journalsystemer, eller om det kræver væsentlige ændringer, ligesom udvalget ikke har oplysninger om udgifterne herved.

Det kan derfor ikke udelukkes, at anbefalingerne til opsætningen kan indebære udgifter i en størrelsesorden, der kan have betydning for balancen i afvejningen mellem hensynet til åbenhed i forvaltningen og ressourcehensynet.

NOTAT

Afsluttende evaluering af forsøget med åbne postlister i Sundheds- og Ældreministeriet

Sundheds- og Ældreministeriet har deltaget i et forsøg med åbne postlister over to år i perioden fra den 1. januar 2015 til den 31. december 2016. I forsøget har herudover deltaget følgende myndigheder: Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune. Forsøget har baggrund i § 16 i offentlighedsloven (Lov nr. 606 af 13. januar 2013).

Formålet med dette notat er at evaluere Sundheds- og Ældreministeriets deltagelse i forsøget med åbne postlister, så ministeriets erfaringer kan indgå som en del af grundlaget for overvejelserne i Ekspertudvalget, der er nedsat under Justitsministeriet, bl.a. om, hvorvidt åbne postlister bør indføres som en generel ordning i stat, regioner og kommuner.

Evalueringen nedenfor indeholder en beskrivelse af følgende punkter:

- 1) Beskrivelse af arbejdsopgaverne og driften af forsøget
- 2) Antallet af dokumenter i de daglige postlisteudtræk
- 3) Estimat på ministeriets ressourceforbrug i forbindelse med forsøget
- 4) Estimat på ministeriets ressourceforbrug i forbindelse med forsøgets opstartsfasen
- 5) Interessen for de åbne postlister fra ministeriets omverden
- 6) Antallet af aktindsigtssager før og under forsøget
- 7) Samlet vurdering af forsøget.

1. Beskrivelse af arbejdsopgaverne og driften af forsøget

I forbindelse med opstarten af forsøget blev der opbygget en række arbejdsgrupper, der har været brugt igennem hele forsøget til at sikre, at der hver arbejdsdag kunne trækkes åbne postlister på baggrund af data i ministeriets ESDH-system, som derefter kunne kvalitetssikres og endelig offentliggøres på ministeriets hjemmeside.

Arbejdsgrupperne kan kort beskrives sådan:

Trin 1: Registrering i forbindelse med journalisering

Sagsbehandlerne registrerer i forbindelse med journaliseringen på alle deres dokumenter oplysning i et særligt "postliste-felt" i dokument-registreringsbilledet, om dokumentet skal på "Åben postliste" eller "Ikke på postliste" (ønskede mulighed vælges på en lille drop-down-menu).

Trin 2: Udtræk af data fra ESDH-systemet

Medarbejderne i ESDH-sekretariatet (central enhed) udtrækker data fra ESDH-systemet hver arbejdsdag (i tidsrummet kl. 7.30-8.15). De fire lister er: Åben postliste for indgående post, Åben postliste for udgående post, Ikke på postliste for indgående post og Ikke på postliste for udgående post. Listerne sendes videre til kvalitetssikring.

Trin 3: Kvalitetssikring

Kvalitetssikringsfunktionen gennemgår, finder og retter fejl i samarbejde med sagsbehandlerne. Når fejlene er rettet, beder kvalitetssikringsfunktionen ESDH-sekretariatet om at udtrække nye lister.

Trin 4: Nyt udtræk af data

ESDH-sekretariatet laver et nyt dataudtræk, som sendes til kvalitetssikring igen.

Trin 5: Godkendelse fra kvalitetssikringsfunktionen

Kvalitetssikringsfunktionen gennemser og godkender (eller beder i enkelte tilfælde om et nyt udtræk, hvis der fortsat er fejl).

Trin 6: Publiceringsfil

ESDH-Sekretariatet danner en publiceringsfil, der sendes til webmasteren/afløser (inden kl. 14.00)

Trin 7: Publicering

Webmasteren/afløseren publicerer den åbne postliste på ministeriets hjemmeside. Postlisten viser den foregående arbejdsdags ind- og udgående post, der er sat på åben postliste.

Tekniske tilpasninger i ESDH-systemet til brug for postlisteforsøget

Teknisk er der foretaget en tilpasning i ESDH-systemet, der betyder, at postlistefeltet er gjort obligatorisk, sådan at sagsbehandlerne er tvunget til at udfylde feltet i forbindelse med journaliseringen af deres dokumenter med værdien "Åben postliste" eller "Ikke på postliste".

Desuden har ministeriet fået specialfremstillet et listeudtræk via LIS hos CSC, som betyder, at ESDH-sekretariatet dagligt kan fremsøge og danne listerne, der viser de faste felter i postlisten. Der er tale om følgende felter:

Afsender/modtager	Emne	Brevdato	Sagsnr.	Dokumentnr.
-------------------	------	----------	---------	-------------

2. Antallet af dokumenter i de daglige postlisteudtræk

Under forsøget har ministeriet dagligt udtrukket følgende 4 lister til brug for kvalitetssikringen af postlisterne:

- 1) Indgående dokumenter på åben postliste
- 2) Udgående dokumenter på åben postliste
- 3) Indgående dokumenter ikke på postliste
- 4) Udgående dokumenter ikke på postliste.

Kun de to lister på åben postliste (ind- og udgående) vil senere - efter kvalitetssikring og rettelser – blive offentliggjort på ministeriets hjemmeside, mens de to andre

lister over dokumenter "Ikke på postliste (ind- og udgående)" alene udtrækkes med henblik på kvalitetssikringsfunktionens vurdering af, om enkelte af dokumenterne bør ændre status til "Åben postliste".

Tabel 1 nedenfor viser antallet af dokumenter på en tilfældig dag (opgjort den 8. januar 2015). Tabellens oplysninger danner baggrund for en beregning af registreringsopgavens omfang og dermed det ekstra ressourceforbrug hos sagsbehandlerne i forbindelse med postlisteforsøget.

Tabel 1: Antal dokumenter i ministeriet den 8. januar 2015

Åben postliste Indgående (antal dok.)	Åben postliste Udgående (antal dok.)	Ikke postliste Indgående (antal dok.)	Ikke postliste Udgående (antal dok.)	Ikke postliste Notat (antal dok)	Antal dokumenter pr. dag I alt
123	64	290	195	48	720

3. Estimat på ministeriets ressourceforbrug i forbindelse med postlisteforsøget

Ministeriets ressourceforbrug i forbindelse med forsøget med åbne postlister består dels af ressourceforbrug på de centrale opgaver (f.eks. dataudtræk, kvalitetssikring, publicering) og dels ressourceforbrug på de decentrale opgaver hos de enkelte sagsbehandlere i centrene (f.eks. vurdering/registrering af postlistestatus på de enkelte dokumenter samt fejlrettelser). Vurderingen af ressourceforbruget fremgår af tabel 2 nedenfor.

Tabel 2: Ministeriets tidsforbrug i forbindelse med forsøget

Centrale opgaver	Ansvarlige	Dagligt tidsforbrug (timer)	Ugentligt tidsforbrug
Udtræk af postlister	ESDH-sekretariatet	1,00	5,00
Kvalitetssikring af postlister	Én udpeget medarbejder	5,50	27,50
Publicering af postlister på hjemmeside	Webmaster og afløser	0,25	1,25
Postlisteambassadørerne (møder og backup på kvalitetssikringsopgaven)	5 konsulenter i centrene, der blev udpeget som ambassadører for projektet	0,50	2,50
Projektansvarlige	2 konsulenter	0,20	1,0
I alt tidsforbrug på centrale opgaver		7,45	37,25

Tabel 2: Fortsat.

Decentrale opgaver	Ansvarlige	Dagligt tidsforbrug (timer)	Ugentligt tidsforbrug (timer)
Registrering på åben postliste/ikke på postliste i forbindelse med journalisering	Sagsbehandlere i centrene	2,00	10,00
Retning af fejl (på anmodning fra kvalitetssikringsfunktionen)	Sagsbehandlere i centrene	1,25	6,25
I alt tidsforbrug på decentrale opgaver		3,25	16,25
Tidsforbruget i alt på såvel centrale som decentrale opgaver i forbindelse med forsøget		10,70	53,50

Bemærkninger til tabel 2

Ad registreringsopgaven

Som det fremgår af tabel 1 vil der være ca. 720 dokumenter på en enkelt arbejdsdag, hvor sagsbehandleren i hvert enkelte tilfælde i forbindelse med journalisering af dokumentet skal registrere en værdi (åben postliste/ikke på postliste) i et ekstra felt, der er indsat i registreringsdialogen i ESDH-systemet.

Det er ministeriets forsigtige skøn, at det i gennemsnit tager ca. 10 sekunder for sagsbehandleren at overveje, beslutte og registrere denne ekstra oplysning på et dokument i ESDH-systemet. Det daglige tidsforbrug for sagsbehandlerne til denne "ekstra" registrering svarer dermed til 2 timer pr. dag (10 sekunder gange 720 dokumenter = 7200 sekunder, som omregnet til minutter er 120 min. pr. dag, hvilket svarer til 2 timer dagligt).

Ad fejlrettelsesopgaven

Sagsbehandlerne bruger derudover tid på at rette fejl på baggrund af en henvendelse fra kvalitetssikringsfunktionen. Efter den indledende fase i forsøget, hvor der var relativt flere fejl, har niveauet for fejl stabiliseret sig på et niveau, hvor der er ca. 10-20 fejl pr. dag. Fejlene består typisk i manglende tilknytning af parter/adressater og indforståede/tekniske titler, der ikke er sigende for indholdet.

Det er ministeriets skøn, at det tager ca. 5 minutter for sagsbehandleren at rette en fejl (se mail om fejlen, slå dokumentet op i ESDH-systemet ud fra dokumentnummer, rette fejlen, sende mail om at fejlen nu er rettet). Det samlede tidsforbrug på at rette fejl kan dermed beregnes til ca. 75 minutter (15 fejl pr. dag gange 5 minutter), hvilket svarer til 1,25 time dagligt).

Samlet skøn over ressourceforbruget (både centrale og decentrale opgaver)

Som det fremgår af tabel 1 ovenfor, vurderes det, at ministeriets ressourceforbrug i forbindelse med forsøget samlet (dvs. både centrale og decentrale funktioner) udgør ca. 53,50 arbejdstimer pr. uge, hvilket svarer til **1,4 årsværk pr. år for ministeriet**.

Justitsministeriet har endvidere anmodet Sundheds- og Ældreministeriet om at foretage en skønsmæssig opdeling af tidsbruget efter medarbejderkategori, en sådan opdeling fremgår af tabel 3 nedenfor.

Tabel 3: Tidsforbrug (ugentligt) opdelt efter medarbejderkategori

Tidsforbrug hos Kontorfunktionærer	Tidsforbrug hos Primært fuldmægtige og konsulenter	Tidsforbrug hos Primært konsulenter	Tidsforbrug (ugentligt) i alt
Opgaver: Udtræk af postlister og publicering af postlister	Opgaver: Registrering i forbindelse med journalisering, retning af fejl og kvalitetssikringsfunktioner	Opgaver: Projektansvarlige og postliste- ambassadører	Alle opgaver
6,25 t./ugtl.	43,75 t./ugtl.	3,50 t./ugtl.	53,5 t./ugtl.

Årlige driftsudgifter vedr. vedligehold og licenser på it-tilpasninger som følge af forsøget
Hertil kommer, at ministeriet har haft nogle årlige driftsomkostninger til tilpasninger af ESDH-systemet (årlig udgift til CSC for vedligehold og licenser på postlisteudtræks-systemet). Disse driftsudgifter udgør i alt 25.765 kr. pr. år.

4. Estimat på ministeriets ressourceforbrug i forbindelse med forsøgets opstartsfasen

I forbindelse med forsøgets opstartsfasen har ministeriet haft et tidsforbrug på i alt 593 arbejdstimer fordelt på forskellige opstartsaktiviteter. Fordelingen af dette tidsforbrug på forskellige aktiviteter fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 4: Ministeriets tidsforbrug til forsøgets opstart

Aktiviteter (perioden 1. oktober 2014-31. januar 2015)	Antal timer
2 husmøder henholdsvis på 1 time og 1½ time for ca. 120 chefer/medarbejdere	300 timer
7 møder med postlisteambassadørerne, af hver 1 times varighed (7 deltagere)	49 timer
Brev til ministeriets samarbejdspartnere og tekst til hjemmeside	5 timer
Møder i JM (2 personer fra SUM) i alt 6 timer	12 timer
Materiale til intranet/faktaark mv.	16 timer
Tidsforbrug (okt- dec. 2014) for lederen af ESDH-sekretariatet	21 timer
Kvalitetssikringsfunktionens forberedelse i forbindelse med opstarten	74 timer
Projektansvarlige konsulenter tidsforbrug i alt	76 timer
Kontorchef i juridisk enhed (anslået tidsforbrug)	20 timer
Klargøring og publicering af tekster på hjemmeside og intranet samlet	20 timer
I alt	593 timer

Driftsudgifter vedr. it-tilpasninger som følge af opstarten af forsøget

Hertil kommer, at ministeriet har haft nogle driftsomkostninger til tilpasninger af ESDH-systemet (udgifter til CSC i forbindelse med tilkøb/tilpasning/vedligeholdelse af et postlisteudtræk til Excel), der direkte kan henføres til forsøget. Disse driftsudgifter udgjorde i alt 141.171 kr. i 2015.

5. Interessen for de åbne postlister fra ministeriets omverden

Interessen for postlisteforsøget og de åbne postlister kan bl.a. opgøres ved antallet af besøg igennem forsøgsperioden på Sundheds- og Ældreministeriets hjemmeside målt på netop siden med de åbne postlister.

Det vedhæftede Bilag 1 indeholder en samlet oversigt over besøgsstatistikken for siden med de åbne postlister på ministeriets hjemmeside (www.sum.dk) opgjort for hver måned i forsøgsperioden fra den 1. januar 2015 til den 31. december 2016.

I besøgsstatistikken indgår ikke besøgende fra ministeriet selv.

Det fremgår af besøgsstatistikken, at postlistesiden har haft i alt 3.720 besøg i forsøgsperioden på de to år. I 2015 var der 2.114 besøg, og i 2016 var der i alt 1.606 besøg. Der er dermed tale om lidt flere besøg i 2015 end i 2016, og de højeste antal besøg på kan findes i forsøgets første måneder.

Navnlig i starten af forsøget var der endvidere en del journalister, der kontaktede ministeriet for at høre nærmere om forsøget og de åbne postlister.

6. Antallet af aktindsigtsager før og under forsøget

Nedenstående tabel viser antallet af aktindsigtssager i Sundheds- og Ældreministeriet i henholdsvis 2014, 2015 og 2016 - det vil sige året før postlisteforsøget og i de to forsøgsår.

Tabel 5: Antal aktindsigtssager i ministeriet

Perioder	Antal aktindsigtssager
I 2014 (1. jan.-31. dec. 2014)	121
I 2015 (1. jan. -31. dec. 2015)	130
I 2016 (1. jan.-31. dec. 2016)	130

Tallene i tabellen er fundet ved tre søgninger foretaget i ministeriets ESDH-system på antallet af sager af sagstypen "Aktindsigt", der er oprettet i ministeriet i hvert af de tre år (1 aktindsigtsanmodning pr. sag).

Som det fremgår, har der været tale om en stigning i antallet af aktindsigtsanmodninger fra 2014 til 2015 på 7,4 %, mens antallet af aktindsigtsanmodninger er præcis det samme i 2015 og 2016.

Det kan være vanskeligt at konkludere, om stigningen i antallet af aktindsigtssager fra 2014 til 2015 alene skyldes postlisteforsøget, da der også kan være andre faktorer, der spiller ind på antallet af aktindsigtssager.

Derfor har ministeriet også set på, om man på en anden måde kunne få en fornemmelse af, hvorvidt postlisterne genererer aktindsigtssager/inspirerer til aktindsigtsanmodninger.

Ministeriet har således i det første år af postlisteforsøget (perioden fra den 1. januar til den 31. december 2015) systematisk registreret en oplysning på de enkelte aktindsigtssager i ESDH-systemet, når der kunne konstateres en direkte forbindelse mellem en konkret aktindsigtsanmodning og postlisteforsøget.

Typisk kunne det f.eks. være, når der direkte i anmodningen om aktindsigt var henvist til en postliste for en bestemt dato eller til helt konkrete sags- og dokumentnumre, der var hentet fra en aktuell åben postliste. I flere tilfælde havde aktindsigtsansøgeren simpelthen blot kopieret udvalgte linjer fra postlisten direkte ind i en e-mail til ministeriet, hvori der blev bedt om aktindsigt. Konkret "mærkede" sagsbehandleren eller ESDH-sekretariatet i disse tilfælde aktindsigtssagerne med ordet "postliste" i sagsfeltet på sagen, så man havde mulighed for senere at søge disse sager frem.

Denne praksis har dog ikke været fulgt konsekvent gennem hele forsøgsperioden, så ministeriet har desværre kun oplysninger fra det første år af forsøgsperioden om antallet af disse "postlistegenererede" aktindsigtsanmodninger.

Af vedlagte [bilag 2](#) fremgår det, at ministeriet i løbet af det første år af postlisteforsøget modtog i alt 28 af sådanne "postlistegenererede" aktindsigtsanmodninger, hvori der var søgt om indsigt i dokumenter fra i alt 62 sager.

Af de 28 aktindsigtshenvendelser kom de 17 fra journalister (61 %), 7 kom fra organisationer/virksomheder (25 %), mens 4 kom fra personer/borgere (14 %).

Det vurderes, at netop disse aktindsigtsanmodninger på baggrund af postlisterne som udgangspunkt er forholdsvis enkle og mindre tidskrævende at behandle end andre aktindsigtssager. Det skyldes, at der typisk spørges helt målrettet efter ét eller flere dokumenter, der i sagens natur er præcist identificerede ved deres sagsnummer og dokumentnummer. Nogle af henvendelserne, hvor der efterspørges dokumenter fra flere sager hos flere forskellige enheder, vil dog kræve lidt længere behandlingstid pga. behovet for koordinering mellem flere enheder/sagsbehandlere, der har ansvaret for hver deres dokumenter/sager, der er omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Hvis man antager, at hver af disse "postlistegenererede" aktindsigtshenvendelser "koster" gennemsnitligt ca. 5 sagsbehandlertimer at behandle, vil ressourceforbruget til behandling af de 28 sager, der er inspireret/genereret af postlisterne, kunne anslås til ca. 140 arbejdstimer i alt i 2015.

7. Samlet vurdering af forsøget

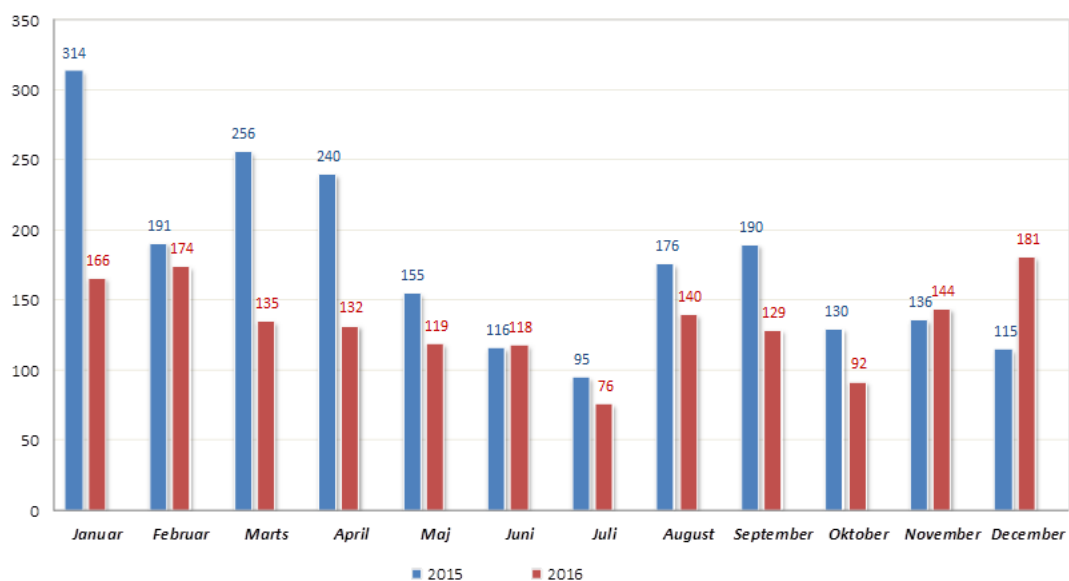
Ministeriets samlede vurdering af erfaringerne fra postlisteforsøget kan sammenfattes i følgende punkter:

- Det har i praksis vist sig muligt at opbygge stabile arbejdsgange omkring forsøget og offentliggøre ministeriets åbne postlister hver dag i forsøgsperioden.
- Ministeriet har oplevet, at der er afgrænsningsproblemer for visse kategorier af dokumenter, hvor det er vanskeligt at afgøre, hvorvidt dokumenterne skal på åben postliste eller ikke på postliste. Det gælder f.eks.

korrespondance på det internationale område med udenlandske myndigheder /organisationer. Tilsvarende har ministeriet jævnligt haft afgrænsningsproblemer i forhold til ministerbetjeningsdokumenter i en tidlig fase.

- Kvalitetssikringsfunktionen har dagligt opfanget og fået rettet eventuelle fejl i listerne før offentliggørelsen af postlisterne. Der er således ikke sket alvorlige fejl som f.eks. offentliggørelse af personnavne eller personlige oplysninger i forbindelse med forsøget. Ministeriet har kun modtaget ca. 3 henvendelser med klager over postlisterne.
- Forsøgets etableringsfase, inkl. tilpasning af ESDH-system og udtrækssystem samt introduktion af medarbejdere og chefer til de nye rutiner i forbindelse med forsøget, har været mere omfattende og belastende, end det var forventet før forsøgsperiodens start. Det har bl.a. været nødvendigt at holde 2 husmøder for samtlige ansatte om forsøget, og der blev udpeget en "postlisteambassadør" i hvert center, der kunne hjælpe med at svare på spørgsmål fra sagsbehandlere om praksis mht. postlisterne. Samlet set er der forbrugt ca. 593 arbejdstimer i forsøgets opstartsfasen.
- Deltagelse i forsøget med åbne postlister har affødt et løbende tidsforbrug i Sundheds- og Ældreministeriet på 53,5 timer ugentligt, hvilket svarer til et ressourceforbrug på 1,4 årsværk pr. år.
- Det er ministeriets vurdering, at det løbende tidsforbrug til kvalitetssikring og rettelser formentlig er større i et departement, end det ville være i en styrelse med flere ensartede/driftsprægede ind- og udgående dokumenter, hvor man i større udstrækning på forhånd ville kunne definere hele sagområder, hvor dokumenterne som udgangspunkt bør føres på "åben postliste" eller "ikke på postliste".
- Det er ministeriets erfaring, at de åbne postlister primært er blevet anvendt som arbejdsredskab af journalister – og i mindre grad af organisationer/virksomheder. Ministeriet har derudover oplevet, at der i starten var en relativt større interesse for de åbne postlister - bl.a. fra journalister/pressen, som henvendte sig til ministeriet for at høre om forsøget. Interessen er blevet en anelse mindre i løbet af forsøgsperioden, jf. besøgsstatistikken for siden med åbne postlister.
- Antallet af aktindsigtsanmodninger (28 sager i 2015), der er inspireret/genereret af de åbne postlister har affødt en ekstra arbejdsbelastning på ca. 140 sagsbehandlertimer i 2015.
- Som en positiv sidegevinst har forsøget med åbne postlister øget kvaliteten i journaliseringen i ministeriet - i det mindste for så vidt angår de dokumenter, der offentliggøres på åben postliste. Kvalitetsforbedringerne har især bestået i en bedre registrering af "sigende titler" på dokumenterne og en mere udbredt registrering af "adressater/partner".

Bilag 1: Besøgsstatistik for postlistesiden på Sundhedsministeriets hjemmeside (www.sum.dk)



Antal besøg	2015	2016
Januar	314	166
Februar	191	174
Marts	256	135
April	240	132
Maj	155	119
Juni	116	118
Juli	95	76
August	176	140
September	190	129
Oktober	130	92
November	136	144
December	115	181
I alt	2.114	1.606

NOTAT

10. maj 2017

Vores reference:

Sag 2016000436

Status på forsøg med åbne postlister

Justitsministeriet har anmodet Søfartsstyrelsen (SFS) om at udarbejde en endelig evaluering for hele forsøgsperioden med postlister.

SFS har i perioden 1/1 2015 til 31/12 2016 deltaget i et forsøg med åbne postlister. I forsøget deltager desuden Sundheds- og Ældreministeriet, Region Syddanmark og Slagelse Kommune. Forsøget har baggrund i offentlighedslovens § 16.

Formålet med dette notat er at give et bidrag til den evaluering af forsøget, som er forudsat i forarbejderne til offentlighedslovens § 16, og som ifølge forarbejderne skal danne grundlag for overvejelser om en eventuelt permanent ordning.

Det bemærkes i den forbindelse, at SFS vil fortsætte med åbne postlister, så ordningen også løber i 2017.

Denne evaluering indeholder en beskrivelse af:

- 1) Arbejdsopgaver og driften af forsøget
- 2) Antallet af dokumenter i de daglige postlisteudtræk
- 3) Det løbende ressourceforbrug på forsøget
- 4) Øvrige effekter
- 5) Samlet vurdering

1. Arbejdsopgaver og drift af forsøget

SFS har hver arbejdsdag kunnet offentliggøre de åbne postlister på SFS' hjemmeside, bortset fra 6 dage i 2016, hvor postlisten ikke kunne publiceres på grund af systemfejl¹. Til orientering kan SFS' postliste ses via dette [link](#).

Den normale daglige arbejdsgang kan beskrives således:

Trin 1: I forbindelse med journalisering registrerer sagsbehandler på al ind- og udgående dokumenter en oplysning om, hvorvidt dokumentet skal på "postliste" eller "ikke på postliste" (særligt felt i registreringsbilledet). Der er endvidere mulighed for at "afskærme" oplysning om afsender/modtager, hvis der fx er tale om en navngiven person.

Foruden den post, der registreres af hver enkelt sagsbehandler, sørger en webservice for, at visse typer af post automatisk sættes på postlisten. Det-

SØFARTSSTYRELSEN

Carl Jacobsens Vej 31

2500 Valby

Tlf. 91 37 60 00

Fax 91 37 60 01

CVR-nr. 29 83 16 10

EAN-nr. 5798000023000

sfs@dma.dk

www.sofartsstyrelsen.dk

ERHVERVS- OG

VÆKSTMINISTERIET

¹ Systemfejlen opstod ved en opgradering af SFS's sagsstyringssystem (360°).

te kan eksempelvis være ansøgninger om beviser, som udgør mere end halvdelen af den samlede registrering på postlisterne.

Trin 2: Journalsystemet (Public 360) genererer automatisk postlisten dagligt (hverdage). Alle dokumenter optræder på postlisten med 2 dages ”forsinkelse” af hensyn til at sikre, at modtager af breve og e-mails har haft mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet, inden oplysninger offentliggøres på postlisten.

Trin 3: Kvalitetssikringsfunktionen gennemlæser postlistens registreringer og kontrollerer, at der ikke er registreret personhenførbare eller andre fortrolige oplysninger. Findes sådanne oplysninger, rettes fejlen i samarbejde med sagsbehandler.

Trin 4: Når fejlene er fjernet fra listen, frigiver kvalitetssikringsfunktionen den endelige postliste fra Public 360 til SFS' hjemmeside. Overførsel til web sker automatisk.

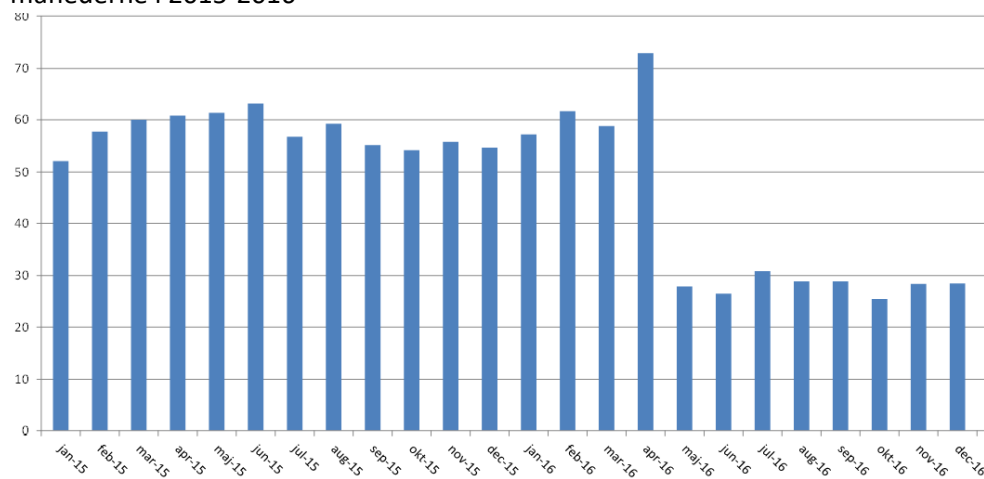
Det er umiddelbart vurderet, at SFS ikke har haft store/alvorlige fejl på postlisten i form af offentliggørelse af fortrolige eller følsomme oplysninger.

2. Antallet af dokumenter i de daglige postlisteudtræk

I 2015-2016 journaliserede SFS 320.698 dokumenter, hvilket dækker over en faldende tendens fra 2015 til 2016. De journaliserede dokumenter udgør både eksterne og interne dokumenter.

I april 2016 opstod der, som følge af en misforståelse fra IT-leverandørens side, en driftsfejl i den webservice, der automatisk sørger for at overføre post til postlisterne. Fejlen betød, at det i perioden maj 2016 til december 2016 kun var den post, som manuelt var registreret af sagsbehandlerne, der fremgik af postlisterne. Dette afspejles i nedenstående statistik. I hele perioden blev der i gennemsnit lagt 48 % af de journaliserede dokumenter på postlisten, hvilket også dækker over det relativt store fald efter april 2016 jf. illustrationen nedenfor².

Tabel: Procentvis andel af SFS's sager, der kommer på postlisten fordelt på månederne i 2015-2016



² Fejlen blev rettet i februar 2017. Antallet af journaliserede dokumenter på postlisten i marts og april 2017 er herefter tilbage til niveauet for et år siden.

Det bemærkes, at SFS har sagstyper, som ifølge deres natur ikke skal på postlisten. Som eksempel kan nævnes sager eller dokumenter, der vedrører ”tinglysning” i Skibsregistret, sager om søfartssociale forhold, sager inden for strafferetsplejen og ministerbetjeningsager. Derudover undtages bl.a. også oplysninger om enkeltpersoner fra postlisten.

3. Vurdering af ressourceforbrug på forsøget

SFS havde initialomkostninger på ca. 300.000 kr. til etablering af en IT-løsning som en del af journaliseringssystemet Public 360. I løbet af første år af forsøgsperioden har det ikke været nødvendigt at gennemføre tekniske justeringer til postlistemodulet i Public 360. SFS betaler derudover løbende en årlig licens på ca. 40.000 kr.

SFS har i forsøgsperioden haft en udgift på ca. 100.000 kr. pr. år.

Det bemærkes, at SFS tidligere har oplyst, at der frem mod den 1. januar 2015 var anvendt ca. et årsværk på etableringen af postlisteordningen. En nærmere gennemgang af tallene viser dog, at der i 2014 og frem mod den 1. januar 2015 blev anvendt ca. 1/3 årsværk på etableringen af postlisteordningen. Heri indgik blandt andet arbejdet med de tekniske tilpasninger af journalsystem, hjemmeside, udarbejdelse af vejledning til- og undervisning af sagsbehandlere samt intern og ekstern information om forsøget.

Det løbende ressourceforbrug fra den 1. januar 2015 og frem vurderes samlet at være ca. halvandet årsværk, hvilket primært ligger i kvalitetssikringsfunktionen, der sikrer, at der ikke kommer personfølsomme eller andre fortrolige oplysninger på postlisterne.

I relation til de lige under to årsværk bemærkes, at ca. 75 % af timeforbruget af det samlede årsværk siden 2014 er anvendt af HK’ere og de sidste ca. 25 % er anvendt af AC’ere på arbejdet med postlisteordningen.

I gennemsnit blev 266 dokumenter kvalitetssikret dagligt i 2015, mens der kvalitetssikredes 237 dokumenter dagligt i 2016. Der udføres et betydeligt og væsentligt arbejde i kvalitetssikringsfunktionen.

Det bemærkes, at direkte målinger af tidsforbruget viser, at det ikke synes at tage væsentligt længere tid for sagsbehandlere at journalisere under postlisteordningen end før, den trådte i kraft, men der kan være et øget tidsforbrug i forbindelse med, at der som led i kvalitetssikringen skal ske justeringer af det registrerede, f.eks. hvor henvisninger til privatpersoner ikke er skjult på postlisten.

4. Øvrige effekter af forsøget

For at vurdere interessen for SFS' åbne postliste er der set på antallet af besøg på SFS' åbne postliste på Internettet.

Der har i gennemsnit været 436 eksterne hits på postlisten om måneden, dvs. i snit ca. 14,5 om dagen. Der henvises i øvrigt til illustrationerne nedenfor, som viser besøgsbevægelserne på postlistesiden i 2015 og 2016.

Antal sidevisninger i alt: 10.472

Fordeling pr. dag fra 1. januar 2015 til 31. december 2016



Antal sidevisninger i samme periode fordelt på måned:



Ad b) Evt. øget antal aktindsigtssager på baggrund af postlisterne

Der har ikke umiddelbart kunnet konstateres en stigning i antallet af aktindsigtssager i 2015 og 2016. Det har kun i få sager kunnet konstateres, at aktindsigtsanmodningerne var genereret af informationer på postlisten.

5. Samlet vurdering

Den samlede vurdering af erfaringerne fra postlisteforsøget i 2015 og 2016 er sammenfattende:

- Deltagelse i forsøget vedr. åbne postlister har medført etableringsomkostninger på ca. 300.000 kr. samt ressourceforbrug svarende til halvdelen af årsværk i årene 2015 og 2016.
- Etableringsopgaven, inkl. tilpasning af journalsystem og introduktion af huset til nye rutiner, var ikke mere omfattende, end det kunne forventes. Etableringsopgaven krævede dog et komprimeret ressourcetræk grundet den korte tid fra beslutning om SFS' deltagelse i forsøget til postlisten gik i drift den 1. januar 2015.
- Sagsbehandlerne fik på relativ kort tid rutine med at registrere dokumenter på postlisten.
- Kvalitetssikringsfunktionen bruger mindre tid end i starten af forsøget, men vil formentlig aldrig helt kunne udelades. Der skal fortsat dagligt justeres registreringer, inden postlisten offentliggøres.
- Der er ikke konstateret alvorlige fejl på den offentliggjorte postliste (fx offentliggørelse af fortrolige/følsomme oplysninger).
- Der har i gennemsnit været 436 eksterne hits på postlisten om måneden.
- Der har ikke været (presse)henvendelser vedr. postlisten eller forsøgsordningen.
- Der har ikke kunnet konstateres et øget antal aktindsigtsanmodninger.

Det bemærkes, at SFS har oplyst, hvor mange timer der er registreret på arbejdet med åbne postlister ud fra sagsnummer 2014024383 - "Åbne postlister i Søfartsstyrelsen". I det omfang der er tidsregistreret tid på andre

sagsnumre i forbindelse med arbejdet med åbne postlister, er tidsforbruget ikke medtaget i notatet.

Der vedlægges udtræk af SFS' åbne postlister for den første uge i december måned 2016, dvs. den 5.-9. december 2016. Det vedlagte udtræk fra SFS' åbne postlister angiver, hvilken sag posten er journaliseret på, hvad posten drejer sig om, hvem der har sendt eller modtaget posten, herunder navnene på offentlige myndigheder eller virksomheder. Er posten sendt til eller fra en privatperson, så er navnet på den pågældende person ikke angivet.

Bilag 3. Region Syddanmarks evaluering

Afdeling: Råds- og direktionsekretariatet
Journal nr.: 16/33728
Dato: 20. april 2017

Udarbejdet af: Lea Bruun Graversen
E-mail: Lbg@rsyd.dk
Telefon: 2920 1106

Notat

Evaluering af forsøg med åbne postlister

Region Syddanmark har siden den 1. januar 2015 deltaget i et forsøg med åbne postlister. I forsøget deltager derudover Sundheds- og Ældreministeriet, Søfartsstyrelsen og Slagelse Kommune. Baggrunden for forsøget er bestemmelsen i offentlighedslovens¹ § 16.

Forsøget skulle løbe over to år fra 1. januar 2015 til udgangen af 2016. Region Syddanmark har valgt at fortsætte brugen af åbne postlister efter forsøgsperiodens udløb.

Formålet med dette notat er at give en evaluering for Region Syddanmarks deltagelse i forsøg med de åbne postlister. Notatet er inddelt i følgende afsnit:

1. Opstart og driften af ordningen.
2. Antallet af dokumenter i de daglige postlisteudtræk.
3. Effekter af ordningen.
4. Regionens øvrige åbenhedstiltag.
5. Samlet vurdering.

1. Opstart og driften af ordningen

Opstart

Ordningen om de åbne postlister finder alene anvendelse for Region Syddanmarks regionshus i Vejle. Ordningen blev implementeret for afdelingerne i regionshuset således, at alle var koblet på ordningen d. 1. januar 2015.

Egentlige driftsenheder og enheder, der organisatorisk hører under regionshuset, men som rent fysisk er placeret andet sted, er ikke omfattet af forsøgsordningen.

I forbindelse med opstarten havde Region Syddanmark udgifter til den IT-mæssige opsætning af ordningen. Dette udgjorde en etableringsudgift til leverandøren af ESDH-systemet på 40.000 kr.

Dertil havde regionshusets IT-afdeling et ressourceforbrug på ca. 148 timer i forbindelse med opstarten. Web-teamet sørger for, at postlisten på regionens hjemmeside opdateres dagligt. I forbindelse med opstarten havde webteamet et ressourceforbrug på ca. 15 timer. Derudover havde Region Syddanmark en udgift til leverandøren af hjemmesideløsningen på 37.500 kr.

Ordningen om de åbne postlister er organisatorisk placeret i Region Syddanmarks Råds- og direktionsekretariat. I forbindelse med opstarten og i de første måneder af projektet brugte sekretariatets medarbejdere 154 timer på ordningen. Timerne er brugt på information til de berørte afdelinger via møder og udarbejdelse af skriftligt materiale. Hovedparten af timeantallet er brugt inden d. 1. januar 2015.

¹ Lov nr. 606 af 13. juni 2013

Region Syddanmarks kommunikationsafdeling har i forbindelse med opstarten udarbejdet skriftligt materiale til brug for regionshusets medarbejdere (pjece er vedlagt).

Oversigt over ressourceforbrug ved opstart

Afdeling	Antal timer	Årsværk
Råds- og direktionsekretariatet	154 timer (vedrører også perioden indtil 1/7 2015)	0,1
Kommunikation	37 timer	0,02
IT	163 timer	0,1

Oversigt over økonomiske udgifter ved opstart

Ydelse	Beløb i kr.
ESDH-løsning	40.000,00
Hjemmesideløsning	37.500,00

Udover det ovenfor nævnte ressourceforbrug gennemførte Råds- og direktionsekretariatet et møde med mange af de berørte afdelinger i regionshuset for at forklare medarbejderne, hvordan de skal forholde sig i forhold til postlisterne. De medarbejdere, der var ansat på daværende tidspunkt, og som var på arbejde den pågældende dag brugte et antal minutter på at høre om de åbne postlister.

Det er ikke muligt at komme med et relevant skøn over, hvor mange minutter de enkelte oplæg tog at fremføre, samt hvor lang tid der hver gang blev brugt på spørgsmål. Ligeledes at det ikke muligt at komme med et skøn over, hvor mange HK-ansatte og hvor mange AC-ansatte, der var på arbejde de pågældende dage og deltog i møderne.

Det kan dog oplyses, at der pr. 1. januar 2015 var ansat 922 personer i Region Syddanmarks regionshus fordelt på 32 afdelinger. Af disse ansatte var 44 % ansat på en AC overenskomst, 31,9 % var ansat på en HK overenskomst, mens 23,8 % var ansat på en anden overenskomst end de to nævnte.

Beskrivelse af fremgangsmåde og den tekniske løsning

Ordningen er indrettet med fokus på, at det daglige ressourceforbrug holdes nede samtidig med, at det sikres, at følsomme oplysninger, som f.eks. personlige oplysninger om borgere, ikke fremgår af postlisterne.

Den indgående og udgående post journaliseres som en del af den almindelige sagsbehandling i regionens ESDH-system, Acadre, af den sagsbehandler, som er ansvarlig for den enkelte sag. Ved journaliseringen følges retningslinjerne for journalisering til de åbne postlister, herunder for navngivningen af dokumenterne i Acadre.

De indgående og udgående dokumenttitler, som i henhold til kriterierne for de åbne postlister, vil blive offentlige på Region Syddanmarks hjemmeside, overføres til et excelark – kaldet "skyggelisten".

Dokumenttitlerne fra skyggelisten offentliggøres efter 4 dage på regionens hjemmeside. Følgende data om det enkelte dokument er offentligt tilgængeligt:

- Dato for afsendelse/modtagelse.
- Indgående eller udgående.
- Dokumenttitel.
- Dokumentnummer.

Dokumenttitlerne på regionens ind- og udgående post er tilgængelig for en periode på 3 måneder. Dette var ikke udgangspunktet ved projektets opstart, men det blev nødvendigt at foretage denne afgrænsning, da regionens CMS system ikke kunne håndtere den store mængde data fra postlisterne på regionens hjemmeside.

Drift

Efter opstarten d. 1. januar 2015 kørte ordningen som den skulle, hvor postlisterne blev offentliggjort på hjemmesiden dagligt således, at dokumenter, der blev journaliseret i Acadre, fremgik af de åbne postlister fire dage efter journaldatoen.

I juli 2015 viste det sig, at postlisterne ikke længere kunne søges frem på regionens hjemmeside. De tekniske problemer var noget større end først antaget, og de blev løst medio september 2015. Fra september 2015 til 31. december 2016 har postlisterne på hjemmesiden med haft periodiske udfald grundet tekniske problemer. Disse har alle været af kortere varighed.

Uddybning af arbejdsopgaver i den daglige drift

Sagsbehandlerne skal i forbindelse med journalisering af ind- og udgående post overveje, om dokumentet skal på de åbne postlister eller ej. Region Syddanmarks administration er en organisation, hvor en stor del af korrespondancen ind og ud af huset er med borgere vedrørende sundhedsspørgsmål. En stor del af den daglige ind- og udgående post skal derfor ikke på regionens åbne postlister.

Hvis et dokument skal på de åbne postlister, skal sagsbehandleren navngive dokumentet i forhold til regionens retningslinjer herom. Når der er tale om indgående post låses disse automatisk i Acadre, når sagsbehandleren journaliserer dokumentet. Ved udgående post skal sagsbehandleren aktivt vælge at låse dokumentet, når dette er afsendt til modtageren. Dette skyldes, at kladder eller udkast til udgående post ellers fejlagtigt ville fremgå af postlisterne, inden de er afsendt.

Når dokumenter er journaliseret som ind- eller udgående post, der skal på postliste, vil de automatisk fremgå af skyggelisten, der opdateres hver nat med dagens ind- og udgående post.

Råds- og direktionsekretariatet bruger hver dag 5-10 min på at gennemgå skyggelisten vedrørende de dokumenter, der er journaliseret dagen før. Sekretariatet kontrollerer, at der ikke af dokumentnavnene fremgår fortrolige oplysninger, borgers navne mm. Den kvalitetssikring, der foretages, inden dokumenttitlerne offentliggøres på regionens hjemmeside, har således fokus på borgerne og oplysninger om disse. Skyggelisten bliver ikke gennemgået for at se, om de enkelte dokumenter hører hjemme på postlisten.

Der er typisk mellem 0-2 fejl om dagen på dokumenttitlerne på skyggelisten. Fejlene består typisk i, at dokumenttitlen indeholder borgers navne.

Når der opdages dokumenttitler, der ikke lever op til retningslinjerne, kontaktes sagsbehandleren, der bliver bedt om at rette dokumenttitlen hurtigst muligt. Herefter skal sagsbehandleren først kontakte sin superbruger for, at dokumentet kan blive låst op. Det er først, når dokumentet igen er låst op at, at sagsbehandleren har mulighed for at ændre dokumenttitlen. Alt afhængig af hvor nemt det er for den enkelte sagsbehandler at få fat i sin superbruger, kan denne proces tage kortere eller længere tid.

Der er ikke foretaget en vurdering af, hvor lang tid de enkelte sagsbehandlere bruger på dels at vurdere, om et dokument skal på postlisten, og hvordan dokumenttitlen i så fald skal være, dels at rette en dokumenttitel efter dokumentet er journaliseret. En sådan opgørelse vil blandt andet afhænge af, om sagsbehandleren har erfaring med journalisering i Acadre eller ej, og om sagsbehandleren benytter autoprofiler eller nogen af de andre værktøjer, som Acadre har til at lette journaliseringen. Det er ikke muligt at komme med et realistisk bud på, hvor mange sekunder den enkelte sagsbehandler bruger på at overveje navngivning eller rette dokumenttitlen i Acadre.

Oversigt over ressourceforbrug ved driften af ordningen:

Afdeling	Tid pr. dag	Tid pr. måned	Årsværk
Råds- og direktionsekretariatet	5-10 min	1,5 – 3 timer	0,01 – 0,02
IT	-	2 – 3 timer	0,02
I alt		3,5-6 timer	0,03 – 0,05

Den tid IT-afdelingen bruger på ordningen i den daglige drift er alene tid brugt ved fejl i systemet. Afdelingen har intet tidsforbrug, når systemet kører fejlfrit.

I forhold til IT løsningen betaler Region Syddanmark for årlig drift og vedligeholdelse. Dette udgjorde i 2014 ved kontraktindgåelsen 8.400 kr. pr. år, hvilket i 2016 svarer til 8.678,24 kr. pr. år.

2. Antallet af dokumenter i de daglige postlisteudtræk.

Region Syddanmarks regionshus er en administrationsenhed, hvor en meget stor del af den daglige korrespondance vedrører kontakt med borgere i forbindelse med disses problemstillinger ved sygdom, behandling osv. Korrespondance af den slags indeholder altid fortrolige oplysninger som CPR numre eller helbredsoplysninger. Enhver korrespondance, der er omfattet af en sag om patientoplysninger, medtages ikke på postlisterne.

I Acadre opdeles sager i forhold til personalesager, borgersager og emnesager. Systemet fungerer således, at dokumenter, der journaliseres på personalesager og borgersager ikke overføres til postlisterne. Det er alene dokumenter fra emnesagerne, der kommer på postlisterne.

Dokumenter vedrørende ansatte i Region Syddanmark vil altid blive journaliseret på en personalesag. Disse vil således ikke fremgå af postlisterne. Dokumenter vedrørende borgere, der kontakter regionshuset i forhold til deres helbredsforhold vil altid blive journaliseret på en borgersag, der således heller ikke vil fremgå af postlisterne.

Emnesagerne er den sagstype, der omfatter alle øvrige sager. Som udgangspunkt skal alle dokumenter fra emnesagerne på postlisten. Der kan dog tilknyttes emnesagen eller det enkelte dokument en adgangskode, hvis sagen eller dokumentet omfatter henholdsvis dokumenter eller oplysninger, der er fortrolige eller ikke vil være undergivet aktindsigt af anden årsag. Et eksempel herpå er sager, der vedrører helbredsoplysninger, men som ikke kan oprettes som borgersager, fordi sagsbehandleren ikke har borgernes CPR. nr. I så fald oprettes en emnesag, der får en borgersagskode. Dette medfører, at dokumenter på sagen ikke kan ses af medarbejdere uden adgang, og at dokumenttitlerne ikke overføres til de åbne postlister. Et andet eksempel er et dokument, der er journaliseret på en emnesag uden adgangskode, men hvor dokumentet vil være undtaget aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 27, nr. 4. I så fald vil dokumentet typisk blive journaliseret med funktionen "Ej på liste". Derved vil det ene dokument ikke blive overført til postlisterne.

Region Syddanmark udarbejdede i oktober 2016 en midtvejsevaluering af forsøget med åbne postlister i regionshuset. Midtvejsevalueringen viste, at der på daværende tidspunkt dagligt blev journaliseret i gennemsnit 50 indgående og udgåede dokumenter til de åbne postlister.

I forbindelse med midtvejsevalueringen valgte Region Syddanmark datoen d. 8. september 2016 for at belyse forholdet mellem antal dokumenter på postlisterne og det samlede antal journaliserede dokumenter.

Den 8. september 2016 blev der i alt journaliseret 1.396 dokumenter i Acadre. Af disse er 1.190 journaliseret på en borger- eller personalesag eller journaliseret med en anden adgangskode. Tilbage er 206 dokumenter, der potentielt kunne være på postlisten. De 206 dokumenter omfatter dog også de dokumenter, som

er undtaget postelisterne af anden årsag, f.eks. fordi dokumentet som ovenfor nævnt vil være undtaget aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Dokumenterne fordeler sig som følger:

I alt journaliseret	Dokumenter, der er undtaget postlister *	Dokumenter, der potentielt skal på liste**	Udgående dokumenter, der potentielt skal på liste	Indgående dokumenter, der potentielt skal på liste	Udgående på postliste	Indgående på postliste
1.396	1.190	206	98	108	21	30

*Dokumenter er undtaget postlisterne, hvis sagen er oprettet som en borgersag eller personalesag eller hvis sagen eller dokumentet har en fortrolighedskode eller hvis dokumentet er internt.

**Omfattet her er dokumenter, hvor sagsbehandleren selv aktivt vælger funktionen "Ej på liste" i forbindelse med journaliseringen. Dette kan f.eks. skyldes, at dokumentet er undtaget aktindsigt i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 25 og 27.

I forhold til antallet af indgående post skal det bemærkes, at sagsbehandleren ved journaliseringen i Acadre manuelt skal notere, om dokumentet er (I) indgående, (U) udgående eller (N) internt. Mange sagsbehandlere tror fejlagtigt, at et dokument journaliseres som internt, når det journaliseres under I. Flere af disse fejl opdages i forbindelse med gennemgangen af skyggelisten, men det er langt fra alle, der opdages og bliver rettet.

For at se udviklingen i antallet af journaliserede dokumenter siden udarbejdelsen af midtvejsevalueringen har Region Syddanmark i forbindelse med den endelige evaluering undersøgt antallet af journaliserede dokumenter for fire datoer ved årsskiftet 2016/2017.

Dokumenter journaliseret den 14. december 2016:

I alt journaliseret	Dokumenter, der er undtaget postlister *	Dokumenter, der potentielt skal på liste**	Udgående dokumenter, der potentielt skal på liste	Indgående dokumenter, der potentielt skal på liste	Udgående på postliste	Indgående på postliste
1.752	1.548	204	90	114	31	55

*Dokumenter er undtaget postlisterne, hvis sagen er oprettet som en borgersag eller personalesag eller hvis sagen eller dokumentet har en fortrolighedskode eller hvis dokumentet er internt.

**Omfattet her er dokumenter, hvor sagsbehandleren selv aktivt vælger funktionen "Ej på liste" i forbindelse med journaliseringen. Dette kan f.eks. skyldes, at dokumentet er undtaget aktindsigt i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 25 og 27.

Dokumenter journaliseret den 9. januar 2017:

I alt journaliseret	Dokumenter, der er undtaget postlister *	Dokumenter, der potentielt skal på liste**	Udgående dokumenter, der potentielt skal på liste	Indgående dokumenter, der potentielt skal på liste	Udgående på postliste	Indgående på postliste
2.671	2.377	294	141	153	59	68

*Dokumenter er undtaget postlisterne, hvis sagen er oprettet som en borgersag eller personalesag eller hvis sagen eller dokumentet har en fortrolighedskode eller hvis dokumentet er internt.

**Omfattet her er dokumenter, hvor sagsbehandleren selv aktivt vælger funktionen "Ej på liste" i forbindelse med journaliseringen. Dette kan f.eks. skyldes, at dokumentet er undtaget aktindsigt i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 25 og 27.

Dokumenter journaliseret den 8. februar 2017:

I alt journaliseret	Dokumenter, der er undtaget postlister *	Dokumenter, der potentielt skal på liste**	Udgåede dokumenter, der potentielt skal på liste	Indgående dokumenter, der potentielt skal på liste	Udgående på postliste	Indgående på postliste
1.778	1.583	195	98	97	31	46

*Dokumenter er undtaget postlisterne, hvis sagen er oprettet som en borgersag eller personalesag eller hvis sagen eller dokumentet har en fortrolighedskode eller hvis dokumentet er internt.

**Omfattet her er dokumenter, hvor sagsbehandleren selv aktivt vælger funktionen "Ej på liste" i forbindelse med journaliseringen. Dette kan f.eks. skyldes, at dokumentet er undtaget aktindsigt i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 25 og 27.

Dokumenter journaliseret den 7. marts 2017:

I alt journaliseret	Dokumenter, der er undtaget postlister *	Dokumenter, der potentielt skal på liste**	Udgåede dokumenter, der potentielt skal på liste	Indgående dokumenter, der potentielt skal på liste	Udgående på postliste	Indgående på postliste
1.743	1.494	249	129	120	41	37

*Dokumenter er undtaget postlisterne, hvis sagen er oprettet som en borgersag eller personalesag eller hvis sagen eller dokumentet har en fortrolighedskode eller hvis dokumentet er internt.

**Omfattet her er dokumenter, hvor sagsbehandleren selv aktivt vælger funktionen "Ej på liste" i forbindelse med journaliseringen. Dette kan f.eks. skyldes, at dokumentet er undtaget aktindsigt i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 25 og 27.

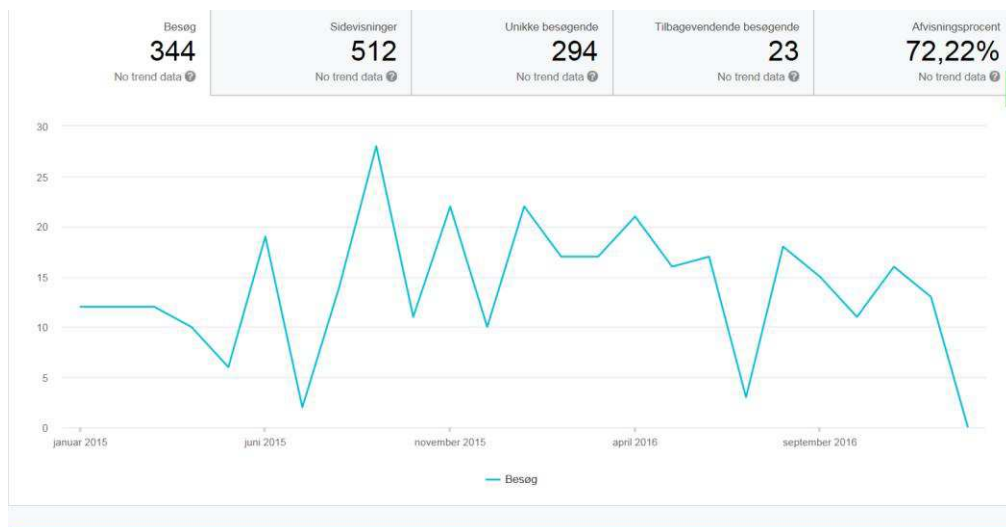
Skemaerne viser, at der er en opadgående tendens i forhold til, at der journaliseres flere dokumenter til de åbne postlister ved årsskiftet 2016/2017 i forhold til hvor mange dokumenter, der blev journaliseret til de åbne postlister i september 2016, hvor udarbejdelsen af midtvejsevalueringen blev igangsat.

Skemaerne viser ligeledes, at forholdet mellem journaliserede dokumenter i alt og dokumenter, der er undtaget postlisterne er forholdsvist stabilt. Af de dokumenter, der dagligt journaliseres, er 85 til 89 % således undtaget postlisterne.

3. Effekter af ordningen.

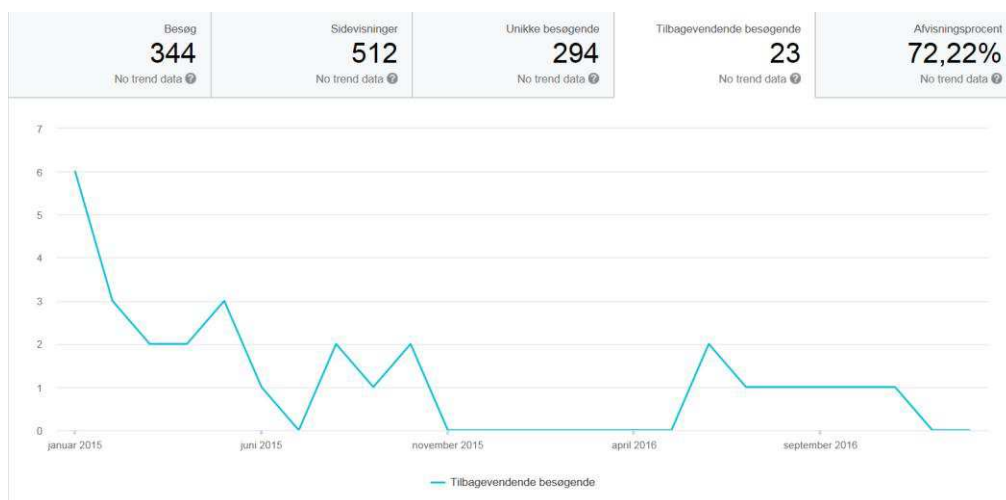
Interesse for ordningen

For at undersøge interessen for regionens postlister har regionen udarbejdet nedenstående graf, der viser, at der i alt i perioden 1. januar 2015 til 1. januar 2017 har været 344 eksterne besøg på siden med regionens postlister.



Det kan på grafen ses, at der i gennemsnit er ca. 15 besøgende hver måned. Hvor udsvingene er mellem ca. 2 og ca. 27.

For at belyse antallet af tilbagevendende besøgende er nedenstående graf udarbejdet. Det skal dog siges, at grafen kan være usikker, da cookies er browser- og enhedsspecifikke, sådan at hvis en tilbagevendende besøgende bruger en anden browser eller enhed, eller hvis den besøgende har slettet eller aldrig accepteret cookien, så vil denne blive registreret som en ny besøgende, selvom det ikke er tilfældet.



Grafen viser, at der fra sommeren 2015 og frem til 1. januar 2017 har været 0-2 tilbagevendende besøgende om måneden.

Alt i alt er der en interesse for postlisterne, men interessen er ikke overvældende. Tværtimod ser det ud til, at der er et forholdsvis lille antal tilbagevendende besøgende på siden.

Antal aktindsigter i dokumenter fra de åbne postlister

Region Syddanmark har igennem perioden 1. januar 2015 til 1. januar 2017 modtaget i alt 6 aktindsigts-anmodninger, som tager udgangspunkt i de åbne postlister. Aktindsigterne fordeler sig som følger.

Anmoder	Dato for modtagelse	Vedrørende
DR Nyheder	17/2 2015	Forskellige dokumenter fra postlisten
Fyens Stiftstidende	18/1 2016	Forskellige dokumenter fra postlisten
DR Nyheder	28/1 2016	Forskellige dokumenter fra postlisten
Fynes Stiftstidende	17/3 2016	Dokumenter fra postlisten vedr. bibeskæftigelse blandt læger
Fyens Stiftstidende	28/6 2016	Forskellige dokumenter fra postlisten
Fyens Stiftstidende	21/9 2016	Forskellige dokumenter fra postlisten

Ordningen med de åbne postlister har ikke medført en nævneværdig stigning i antallet af aktindsigter.

Region Syddanmark opgør ikke ressourceforbrug i forbindelse med behandling af sager om aktindsigt. Det er derfor ikke muligt at angive, hvor mange timer, der er forbrugt på den enkelte aktindsigt. Det kan dog siges, at ressourceforbruget i forbindelse med aktindsigt i dokumenter fra de åbne postlister er højere end ressourceforbruget ved aktindsigter, der ikke udspringer af de åbne postlister. Dette skyldes, at de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i, skal findes, og der skal sendes en høring til sagsbehandleren med hensyn til sagsbehandlerens vurdering af, om dokumentet kan udleveres i aktindsigt, om enkelte oplysninger skal undtages eller om andre parter i sagen skal høres, inden dokumentet sendes ud i aktindsigt. En aktindsigt i dokumenter fra de åbne postlister omfatter typisk 15 til 25 forskellige dokumenter, der vedrører forskellige sager hos forskellige sagsbehandlere i forskellige afdelinger. Der er ofte tale om omfangsrige dokumenter med et kompliceret indhold.

Grundet høringsprocessen kan det være en udfordring at overholde fristerne i offentlighedsloven med hensyn til bevarelse af aktindsigten.

4. Regionens øvrige åbenhedstiltag

Region Syddanmark støtter øget åbenhed i den offentlige forvaltning. Alle dagsordener og referater fra politiske udvalg samt politisk fastsatte råd og lovpligtige udvalg offentliggøres på regionens hjemmeside.

Regionen har også en åbenhedsordning, hvorefter regionsrådsformandens kalender i hovedtræk offentliggøres for hver måned. Åbenhedsordningen omfatter også alle regionsrådsformandens udgifter til gaver, repræsentation og rejser.

Alle regionsrådsmedlemmerne modtager vederlag for deres deltagelse i de hverv, de er udpeget til. På regionens hjemmeside kan der dels findes oplysninger om, hvilke medlemmer der er udpeget til hvilke hverv, dels kan der findes oplysninger om, hvad de enkelte medlemmer modtager i vederlag for deres deltagelse i de enkelte hverv.

Derudover offentliggøres tilladelser til råstofindvending, diverse samarbejdsaftaler, projekter, der har modtaget tilskud fra kulturpuljen og meget mere på regionens hjemmeside.

5. Samlet vurdering

Den samlede vurdering af erfaringerne fra postlisteforsøget er sammenfattet i disse punkter:

- Der er et forholdsvis konstant antal besøgende på regionens hjemmeside med de åbne poster, som ligger på ca. 10 - 20 besøgende om måneden.
- Der er således en interesse for ordningen selvom denne interesse er forholdsvis beskeden.
- Der har været en forholdsvis lille interesse for de åbne postlister set ud fra antallet af aktindsigter.
- Postlisten giver ikke et fuldstændigt billede af regionshusets udgående post. Dette skyldes, at udgående post ikke "låses" automatisk i Acadre og derved overføres til skyggelisten. Dette sker først, når sagsbehandleren manuelt "låser" dokumentet, hvilket skal være, når dokumentet er sendt. Det sker relativt ofte, at sagsbehandlere ikke får låst dokumenterne ved afsendelse, og at de derfor ikke optræder på postlisterne.

Konsekvenser af evalueringen for Region Syddanmarks administration af de åbne postlister

Nærværende evaluering viser, at der er et udviklingspotentiale i forhold til de åbne postlister i Region Syddanmark.

Som anført i afsnit 2, er der en opadgående tendens i forhold til, at flere dokumenter journaliseres til de åbne postlister ved årsskiftet 2016/2017 i forhold til, da midtvejsevalueringen blev lavet i oktober 2016. Det er dog fortsat Råds- og direktionssekretariatets vurdering, at der er potentiale til at få flere dokumenter på de åbne postlister.

I forhold til den indgående post tyder antallet af dokumenter på postlisterne på, at der fortsat er en vis usikkerhed blandt sagsbehandlerne i forhold til ordningen.

I forhold til den udgående post, kan antallet af dokumenter på postlisterne tyde på, at der er behov for yderligere kommunikation til sagsbehandlerne, så de er klar over, at de skal udføre en aktiv manuel handling i ESDH-systemet, når dokumenterne er afsendt, da det som beskrevet i afsnittet "Uddybning af arbejdsopgaver i den daglige drift" ellers ville resultere i, at kladder og udkast til udgående post ellers fejlagtigt ville offentliggøres på postlisterne inden de er sendt.

Som opfølgning på evalueringen af ordningen kan der peges på følgende tiltag for at minimere de uhensigtsmæssigheder, som evalueringen har påvist:

- at der fortsat arbejdes på en bedre teknisk løsning, der minimerer antallet af udfald på hjemmesiden med de åbne postlister, og
- at der i værksættes en informationskampagne, der kan give sagsbehandlerne en bedre indsigt i retningslinjerne for journaliseringen til de åbne postlister.



NOTAT

Ledelsessekretariatet

Helle Madsen

hlmad@slagelse.dk

17. marts 2017

Evaluering af postlisteforsøget i Slagelse Kommune

Slagelse Kommune har efter forhandling med Økonomi- og Indenrigsministeriet siden 1. januar 2015 deltaget i postlisteforsøg. Postlisteforsøget udløb med udgangen af 2016.

Postlisten er tænkt som et redskab til øget offentlighed, en fortegnelse som kan danne baggrund for anmodninger om aktindsigt.

Rammen for postlisteforsøget

Grundlaget for postlisteforsøget udgøres af § 16 i lov nr. 606 af 13. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen samt bekendtgørelse nr. 899 af 30. juni 2014 om postlister i Slagelse Kommune og Region Syddanmark.

Indhold

Det er i forsøget forudsat, at der på postlisterne ikke medtages oplysninger om sager og dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt. Det vil bl.a. sige, at kommunens sociale sager samt personalesager ikke medtages på postlisten. Det samme gælder kommunens interne post.

Det er ligeledes i forsøget forudsat, at oplysning om afsender eller modtager udenfor kommunen ikke medtages i postlisten, når der er tale om en fysisk person.

Eksempel fra postlisten, indgående post udarbejdet den 28. september 2016:

Dokumentnr	Overskrift	Dato	Modtager	Afsender
330-2016-549115	Bilag 1 - Sygefravær 1. og 2. kv. 2016.pdf	23-09-2016	Center for Sundhed og Omsorg	Oplyses af modtager
330-2016-549036	Rettelse til BBR	23-09-2016	Center for Teknik og Miljø	Borger
330-2016-549013	Rettelse til BBR	23-09-2016	Center for Teknik og Miljø	Borger
330-2016-549204	Opsamling fra mødet 22. sep om fæstningsområdet NovoGro: Indberetning vedr. leverance til SE. Nr.	23-09-2016	Center for Sundhed og Omsorg	78 99 00 15 MUSEET FOR KORSØR OG OMEGN
330-2016-549733	50046028 NovoGro: Indberetning vedr. leverance til SE. Nr.	23-09-2016	Center for Teknik og Miljø	10 00 71 27 NOVOZYMES A/S
330-2016-549730	34721823	23-09-2016	Center for Teknik og Miljø	10 00 71 27 NOVOZYMES A/S
330-2016-549727	Påbegyndelse SV: VS: Ansøgning vedr. etablering af 2,4 m ³ F-gas tank hos Restaurant Siang Jiang, Rosengården 1, 4200	23-09-2016	Center for Teknik og Miljø	20 28 34 16 DEAS A/S

Notat "Indholdet på de åbne postlister i Slagelse Kommune" dateret den 18. december 2014, indeholder en beskrivelse af postlisteforsøget i Slagelse Kommune. Notatet er tilgængeligt på www.slagelse.dk.

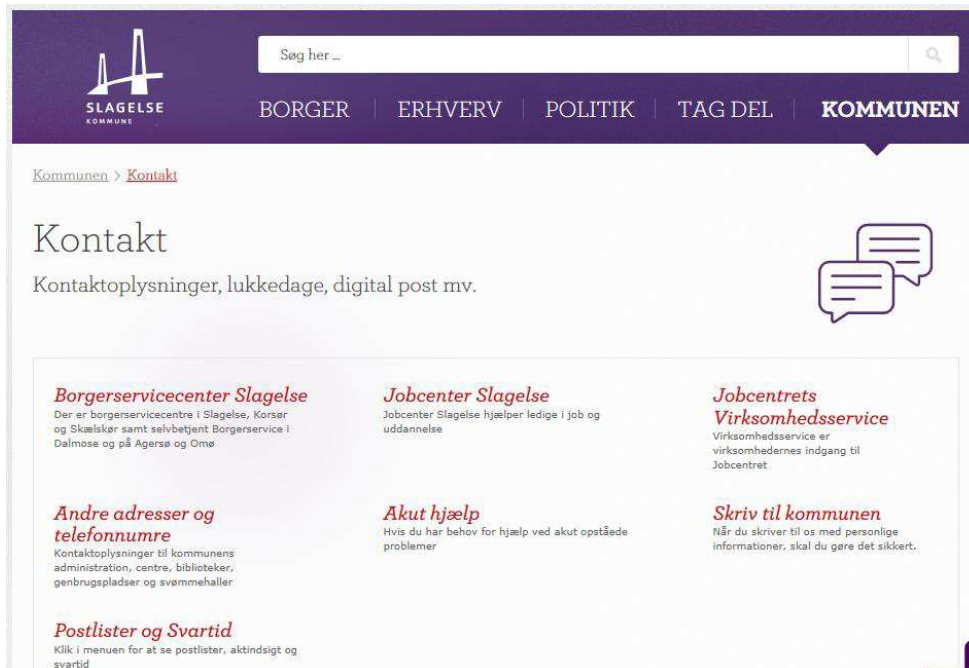
Hyppighed

Postlisterne trækkes minimum hver anden arbejdsdag.

Synlighed

Uanset at hovedparten af brugerne af en kommunal hjemmeside i dag primært fremsøger information ved hjælp af søgefunktioner, er adgangen til postlisterne forsøgt placeret hierarkisk, hvor en borger typisk ville forvente at finde informationen. Det vil sige under de overordnede beskrivelser af kommunen.

Forside – "Kommunen" – "Kontakt" – "Postlister og Svartid"



Slagelse Kommune har ved postlisteforsøgets start i 2015 modtaget flere henvendelser fra den lokale presse og fra interesserede borgere omkring selve postlisteforsøget og det generelle indhold i postlisterne. Muligheden for indsigt via postlisterne synes derfor at være passende synliggjort.

Ressourceanvendelsen

Generering af et postlistetræk – træk fra journalsystemet, gennemgang af liste over udgående post, gennemgang af liste over indgående post, de nødvendige rettelser af disse samt upload af listerne til www.slagelse.dk indebærer et ressourcetræk svarende til ca. 5 timer pr. gang.

Slagelse Kommune anvender således ca. 1/3 ÅV til generering af postlisterne. Hertil kommer anskaffelsesudgifter i 2015 til software for at kunne generere udtræk af oplysningerne fra Kommunens ESDH system, KMDSag, til brug for udarbejdelsen af postlister.

	140115-150115	080615-090615	050116-060116	060616-070616	081216-091216
Dokumenter på udgående listen	137	174	154	158	129
Ressourcer til de nødvendige rettelser	45 minutter	55 minutter	45 minutter	45 minutter	45 minutter
Dokumenter på indgående listen	134	243	185	120	182
Ressourcer til de nødvendige rettelser (antal, procent eller tid)	45 minutter	65 minutter	55 minutter	35 minutter	55 minutter

Tydeliggørelsen af muligheden for indsigt

Det tekniske set up i Slagelse Kommune muliggør ikke, at borgeren kan få adgang til de enkelte dokumenter ved at "klikke" på dokumentet i postlisten. Vedkommende skal anmode om aktindsigt.

For at lette borgeren i forhold til en eventuel anmodning om aktindsigt med udgangspunkt i postlisterne, er der på www.slagelse.dk et tydeliggjort link fra postlisterne til en selvbetjeningsløsning for anmodning om aktindsigt.



Postlisterne i Slagelse Kommune og offentlighed

Besøgstal

Fra hjemmesiden ved vi, at besøgstallene for både de udgående og indgående lister er:

1. januar 2015 til 31. marts 2015	78 besøg
År 2015 i alt	121 besøg

1. januar 2016 til 23. september 2016	86 besøg
År 2016 i alt	97 besøg

Besøgstallene var først i 2015 en del højere, men interessen for postlisterne har, som det fremgår, aftaget.

Til sammenligning søger 40 – 50 personer om måneden på www.slagelse.dk information om muligheden for at få aktindsigt i oplysninger i Kommunen.

Aktindsigtsanmodninger med baggrund i postlisterne

Slagelse Kommune har siden 1. januar 2015 kun modtaget en enkelt anmodning om indsigt, hvori der refereres til oplysninger fra postlisterne. Det vil sige dokumentnummer eller sagsnummer uden øvrige oplysninger om sagen som f.eks. partens navn.

Konklusion

Slagelse Kommune har brugt ikke ubetydelige ressourcer på at deltage i postlisteforsøget, men postlisterne synes ikke i sig selv at fungere som et redskab til øget offentlighed.

Slagelse kommune har ikke siden 1. januar 2017 haft offentliggjort postlister på hjemmesiden. Der har ikke været nogen henvendelse fra personer om årsagen hertil eller efterspørgsel på postlisterne.

Forklaring

Besøgstallene på www.slagelse.dk og det fortsat stigende antal anmodninger om aktindsigt, som Slagelse Kommune modtager, viser, at borgerne er opmærksomme på, og benytter sig af muligheden for at få indsigt.

Henvendelserne om indsigt til Slagelse Kommune kan opdeles i følgende grupper:

1. Indsigt i egen sag
2. Indsigt i andre borgeres eller virksomheders sager samt indsigt i generelle sager
 - a. Lokale borgere, virksomheder eller interessegrupper
 - b. Den lokale presse
 - c. Kommunalbestyrelsesmedlemmer (særlig afgang til indsigt, sagsindsigt)
 - d. Landsdækkende medier m.fl.

Hvor langt de fleste henvendelser falder i gruppe 1 og de færreste i gruppe 2.d, anslået ca. 10 – 20 henvendelser årligt i gruppe 2.d.

Anmodning om indsigt i gruppe 2.a, 2.b og 2.c tager typisk afsæt i igangværende politiske sager, f.eks. generelle sager eller anonymiserede borgersager som behandles af Kommunalbestyrelsen, Økonomiudvalget eller et stående udvalg. Der refereres i henvendelserne direkte til den konkrete sag på en dagsorden, når der anmodes om yderligere indsigt. Kommunalbestyrelsen og udvalgene har åbne dagsordner, som er tilgængelige via www.slagelse.dk, hvor sagsfremstillinger og sagernes dokumenter som udgangspunkt er direkte tilgængelige. Disse dagsordner fungerer således allerede som fortegnelser over de igangværende sager og som et redskab til aktindsigt. Anmodningen om aktindsigt går så på andre lignende sager eller på dokumenter, som ikke indgår i den politiske sag. Herudover bruger

Slagelse kommune hjemmesiden som en aktiv informationskanal. Det vil sige, at hvor det vurderes at en sag eller et dokument har offentlighedens interesse, vurderes det om det skal offentliggøres på hjemmesiden. Som eksempel kan nævnes rejseudgifter til vores udvalg.

Anmodning om indsigt i gruppe 2.b, 2.c og 2.d kan også tage afsæt i en konkret henvendelse fra en borger til pressen eller et medlem af kommunalbestyrelsen eller måske i et læserbrev i lokalavisen, hvor pressen eller kommunalbestyrelsesmedlemmet retter henvendelse til Slagelse Kommune med anmodning om indsigt for at efterprøve kommunens sagsbehandling.

Hovedparten af henvendelserne i gruppe 2.d er dog typisk rundsendelser til flere eller samtlige af landets kommuner f.eks. anmodning om indsigt i kommunens udgifter til borgmesteren.

Forklaringen er altså, at de åbne dagsordner i Slagelse Kommune allerede fungerer som fortegnelser over de igangværende sager og redskab til brug for aktindsigt. Forklaringen er nok også, at der lokalt og borgernært i Slagelse Kommunes geografiske område er en både åben og offentlig dialog om aktiviteterne i den kommunale forvaltning, og dermed er der mange andre veje til oplysning om de igangværende aktiviteter i kommunen, der kan søges indsigt i, end kommunens egen hjemmeside.

NOTAT

Bilag til evaluering af postlisteforsøget i Slagelse kommune

Justitsministeriet har anmodet Slagelse kommune om at evaluere på etableringsudgifter i forbindelse med opstarten af postlisteforsøget.

Slagelse Kommune oprettede i 2014 en projektgruppe, som skulle gennemføre etableringen og sætte projektet i drift. Projektlederen har i opstartsfasen haft møder med centrale it-medarbejdere for at klarlægge ESDH-systemets muligheder og begrænsninger. Herudover er der afholdt et informationsmøde med kommunens superbrugere om opsætning af ESDH-systemet for de enkelte brugere i organisationen. Der har ikke været afholdt møder for alle medarbejdere, da der i forvejen var igangsat et uddannelsesforløb om bedre arkivering og journalisering, hvor dette blev et element i.

Ressourceforbruget estimeres i opstartsfasen til at være:

Projektleder: (AC) 1/12 årsværk

Andre: (HK 90%, AC 10%) 1/12 årsværk

Slagelse Kommune har i forbindelse med opstart af postlisteforsøget indkøbt et cpr- og navnescannings-program til en værdi på kr. 100.000. Systemet blev brugt i opstartsfasen men ved overgangen til drift var der visse udfordringer og der har derfor været begrænset brug af systemet efterfølgende. Der har ikke været løbende udgifter til dette program.

Udover en intern ændring i opsætning af brugernes systemopsætning i ESDH-systemet er der ikke foretaget systemopdateringer og der har derfor ikke været udgifter til dette, hverken i opstartsfasen eller løbende.

Alle udgifter har været afholdt centralt og der har kun været begrænsede udgifter decentralt.

Ressourceforbruget estimeres i driftsfasen til at være:

Drift: (HK) 1/3 årsværk

Generering af et postlistetræk – træk fra journalsystemet, gennemgang af liste over udgående post, gennemgang af liste over indgående post, de nødvendige rettelser af disse samt upload af listerne til www.slagelse.dk indebærer et ressourcetræk svarende til ca. 5 timer pr. gang. Der er genereret et postlistetræk 2 til 3 gange om ugen.

Gøres ordningen permanent vil der skulle gennemføres en større runde med undervisning af decentrale medarbejdere for sikre kvaliteten af overskrifter som offentliggøres på postlisterne for at optimere processen omkring generering af træk og gennemgang af lister.

Kommunen har i forsøgsperioden kun modtaget 1 aktindsigtsanmodning, hvori der refereres til oplysninger fra postlisterne. Det anslås, at en almindelig aktindsigtsanmodning behandles på gennemsnitlig 5 timer. Anmodningen er blevet behandlet af en ACér.