



REFERAT

for mødet den 23.09.2013, kl. 08:00 i Vester Voldgade 2A, 1552 København V

1.	Godkendelse af dagsorden	1
2.	Meddelelser fra formanden	2
3.	Opfølgning på Borgerrepræsentationens beslutning vedrørende Borgerrådgiverens Beretning 2012 - Borgerrådgiverens evalueringsmodel (2013-0188187)	3
4.	Åbne postlister - hos Borgerrådgiveren og i Københavns Kommune (2013-86745)	6
5.	Indledende drøftelse af egen driftplan 2014 (2013-0178661)	9
6.	Eventuelt	11



4. Åbne postlister - hos Borgerrådgiveren og i Københavns Kommune (2013-86745)

På mødet i Borgerrådgiverudvalget den 17. maj 2013 bad udvalget om en indstilling om åbne postlister, herunder mere specifikt om hvordan sådanne postlister kunne indføres hos Borgerrådgiveren og/eller i resten af kommunen.

En åben postliste er en – f.eks. via internettet – offentligt tilgængelig oversigt over en myndigheds eksterne korrespondance. Via listen kan offentligheden (i praksis navnlig pressen) følge sagerne og på den baggrund søge aktindsigt. På grund af reglerne om tavshedspligt er det mest relevant i forhold til områder og myndigheder, der ikke har borgersager, men derimod varetager mere overordnede administrative og politiske beslutningsprocesser.

INDSTILLING OG BESLUTNING

Borgerrådgiveren indstiller til Borgerrådgiverudvalget,

1. at udvalget drøfter forsøgsordninger med åbne postlister hos Borgerrådgiveren og i resten af kommunen.

PROBLEMSTILLING

Åbne postlister vender så at sige aktindsigt på hovedet. Som det er nu, fordrer aktindsigt en aktiv henvendelse til forvaltningen, der derefter tager stilling til, i hvilket omfang det er muligt at imødekomme anmodningen. Vurderingen sker først i den konkrete situation og på baggrund af den konkrete henvendelse. Sådanne vurderinger kan undertiden være retligt svære og forbundet med ikke ubetydeligt ressourceforbrug.

Når der arbejdes med åbne postlister, sker der omvendt en aktiv publicering af, hvad der er skrevet til og fra myndigheden. Det giver mulighed for at søge aktindsigt i de underliggende dokumenter. Adgangen til at orientere sig i, hvad der foregår i forvaltningen og på det politiske niveau øges dermed i praksis, hvilket må antages at give flere henvendelser og muligvis også øge gennemsigtigheden af de politiske og administrative beslutningsprocesser, som dels er det område, der er relevant og dels er det, pressen traditionelt set giver størst opmærksomhed.

Etablering af ordning med åbne postlister i kommunen generelt kræver således både, at der identificeres dele af kommunen, hvor opgavernes karakter gør det meningsfyldt og muligt at indføre, og at de relevante medarbejdere i disse enheder udstyres med de fornødne forvaltningsretlige kompetencer, så tavshedspligten og øvrige undtagelseshensyn respekteres.

Åbne postlister skal bl.a. renses for personoplysninger og er derfor uegnede til områder, hvor den ind- og udgående kommunikation er af (konkret) borgerrettet karakter. Datatilsynet har således generelt udtalt, at ”Det er Datatilsynets opfattelse, at der ikke kan offentliggøres oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8 på internettet, idet ingen af betingelserne for behandling i de omhandlede bestemmelser kan anses for opfyldt. Sådanne oplysninger kan heller ikke offentliggøres i en for modtageren ikke umiddelbar personhenførbare form.”

Det vil i praksis ofte være tilfældet for borgernes klager til Borgerrådgiveren, at de falder ind under personoplysningslovens § 7 og 8, og i disse situationer vil inkludering på en åben postliste således ikke være lovlig. På Borgerrådgiverens område betyder det således, at det alene er korrespondance i generelle sager, der vil være omfattet (i store træk svarende til det materiale, der i dag offentliggøres via Borgerrådgiverens hjemmeside).

Kommunens Kultur- og Fritidsforvaltning har i en årrække arbejdet med åbne postlister, der dog alene inkluderer breve og e-post til forvaltningen. Disse angives med dokument- og sagsnummer samt titel. Relevante dokumenter mærkes i forbindelse med journaliseringen af de enkelte medarbejdere, hvorefter den samlede liste gennemgås af en central medarbejder, inden postlisten lægges på nettet¹[1]. Denne er relativt kort, fordi den alene omfatter indgående post, og fordi alle henvendelser relateret til konkrete borgere undtages. Kultur- og Fritidsforvaltningen har telefonisk bl.a. oplyst, at ressourceforbruget er begrænset på centralt hold, men at den decentrale journalisering er blevet tungere. Konkret har de største udfordringer dog været, at decentrale medarbejdere ikke altid håndterer journaliseringen korrekt, samt at der er tekniske udfordringer i eDoc 4.1.

For så vidt angår den konkrete effekt af ordningen oplystes det, at der så vidt vides ikke er kommet anmodninger om aktindsigt, på baggrund af postlisten i den periode, det har fungeret (mindst 5-6 år). Selv om ordningen dermed er uden konkret effekt, har den dog signalværdi.

LØSNING

Som det fremgår, er det ikke muligt inden for lovgivningens rammer at etablere åbne postlister i forhold til borgerrettet kommunikation. De svar, som forvaltningen sender til Borgerrådgiveren i klagesager, der hidrører fra borgere, er heller ikke mulige at medtage på en åben postliste.

Tilbage vil være et lille område, hvor det er muligt at arbejde med åbne postlister. Dette område kan have stor interesse for pressen, der erfaringsmæssigt gerne giver opmærksomhed til sager, hvor der er intern uenighed i den offentlige sektor. Dette kan skabe stor bevågenhed i forhold til Borgerrådgiverens eventuelle kritik af forvaltningen. Dette er ikke nødvendigvis fremmede for målsætningen om i dialog med forvaltningen at forbedre kvaliteten af sagsbehandlingen. Kommunikation mellem enheder i kommunen er i øvrigt myndighedsintern, og aktindsigt i de bagvedliggende dokumenter vil generelt kunne afvises med henvisning til reglerne derom.

Ses der bredere på kommunen som sådan, er udfordringen i første række overhovedet at identificere de dele af forvaltningen, hvor opgaverne gør det muligt at arbejde med åbne postlister. Det vil i første række sige direktions- og de dele, der betjener de respektive fagudvalg, idet det som nævnt er beslutningsprocesser, der er det primære felt. Det er dog et åbent spørgsmål, i hvor høj grad dette vil udbygge åbenheden i forhold til de muligheder, der allerede er ud fra fagudvalgenes offentligt tilgængelige dagsordener med dertil hørende adgang til mødemateriale.

En proces med at identificere og implementere åbne postlister i kommunen generelt vil dermed fokusere på direktions- og centrale enheder og vil – ud over de respektive fagudvalgs selvstændige stillingstagen – bestå i identifikation og prioritering af relevante områder, samt efteruddannelse af de relevante medarbejdere i forhold til disses forvaltningsretlige kompetencer.

Reglerne er komplekse, og kompleksiteten stiger i forbindelse med den nye offentlighedslov. På grund af persondatalovens bestemmelser kan indførelsen af elektroniske postlister indebære, at der skal ske skriftlig underretning til personer, hvis oplysninger fremgår af postlisten (f.eks. en administrerende direktør eller en politiker, hvis navn eller lignende fremgår). Dertil kommer de tekniske udfordringer ved at gøre materiale fra et lukket og sikkerhedsmæssigt afskærmet dokumentarkiv tilgængelige for almenheden via en elektronisk løsning.

ØKONOMI

¹[1] <http://www.kk.dk/da/om-kommunen/forvaltninger/kultur-og-fritidsforvaltningen/postlister>

Omkostningerne ved at etablere åben postliste i Borgerrådgiverens regi er vanskelige at opgøre præcist. Der vil være tale om udgifter til efteruddannelse af relevante medarbejdere og udgifter til teknisk implementering (herunder udvikling af nyt grænseflademodul), hvilket i givet fald bør ske i centralt regi i kommunen og ikke lokalt hos Borgerrådgiveren. Borgerrådgiveren kan ikke vurdere udgifterne hertil, men de må antages at kunne være betydelige.

Det skønnes overslagsmæssigt, at selve driften af en åben postliste hos Borgerrådgiveren af f.eks. brevveksling i egen driftsager og udvalgssager vil kræve 1-2 timers arbejde ugentligt i gennemsnit eller ca. 50-100 timer årligt. Hertil kommer forventet merarbejde i form af en stigning i antallet af aktindsigtsanmodninger, som skal ekspederes og vil kunne være af mindst tilsvarende størrelse. Den største omkostning er således formentlig, at andre opgaver må nedprioriteres for at give plads til opgaverne inden for Borgerrådgiverens nuværende bemanning.

Resultatet vil sandsynligvis primært bestå i større pressemæssigt fokus på tilfælde af kritik af forvaltningen. Hvorvidt dette også vil føre til større gennemslagskraft med hensyn til at løfte sagsbehandlingsniveau er dog ikke fuldstændig åbenlyst.

For kommunen som sådan gør tilsvarende betragtninger sig gældende; her blot i betydelig større målestok. Uden at det er muligt at sætte præcise tal på, så er formodningen dog, at udgifter til efteruddannelse vil ligge betragteligt højere, idet der her generelt set er lavere forhåndskendskab til de forvaltningsretlige regler hos blandt andet det administrative personale, som formentlig vil skulle løfte opgaven i praksis. Udgifter i størrelsesordenen 15.000-25.000 kr. pr. medarbejder er næppe højt sat. Borgerrådgiveren kan ikke vurdere, hvor mange medarbejdere en kompetenceindsats i givet fald ville omfatte.

I den nye offentlighedslov er der lagt op til, at en større dansk kommune skal indføre forsøgsordning med åben postliste, men den klare udmelding fra Justitsministeriet er samtidig, at der ikke følger midler med, og deltagelse i lovens forsøgsordning skal derfor finansieres af den deltagende kommune selv.

VIDERE PROCES

Såfremt Borgerrådgiverudvalget ønsker at fremme forsøgsordninger med indførelsen af åbne postlister hos Borgerrådgiveren og/eller i resten af kommunen, er det Borgerrådgiverens anbefaling, at spørgsmålet inddrages i de politiske budgetforhandlinger.

Johan Busse

Paul Christian Vang

BESLUTNING

Udvalget drøftede punktet.

Jacob Næsager (C) stillede følgende beslutningsforslag om nyt at-punkt:

"Udvalget beslutter, at Borgerrådgiveren undersøger i samarbejde med forvaltningerne, hvordan man kan indføre åbne postsager i ikke-personsager, herunder ikke mindst i sager, hvor der er korrespondance med staten, med interesseorganisationer m.v. samt i høringssager og i plansager og i sager om langtidsplanlægning."

Udvalget vedtog det i beslutningsforslaget angivne nye at-punkt.