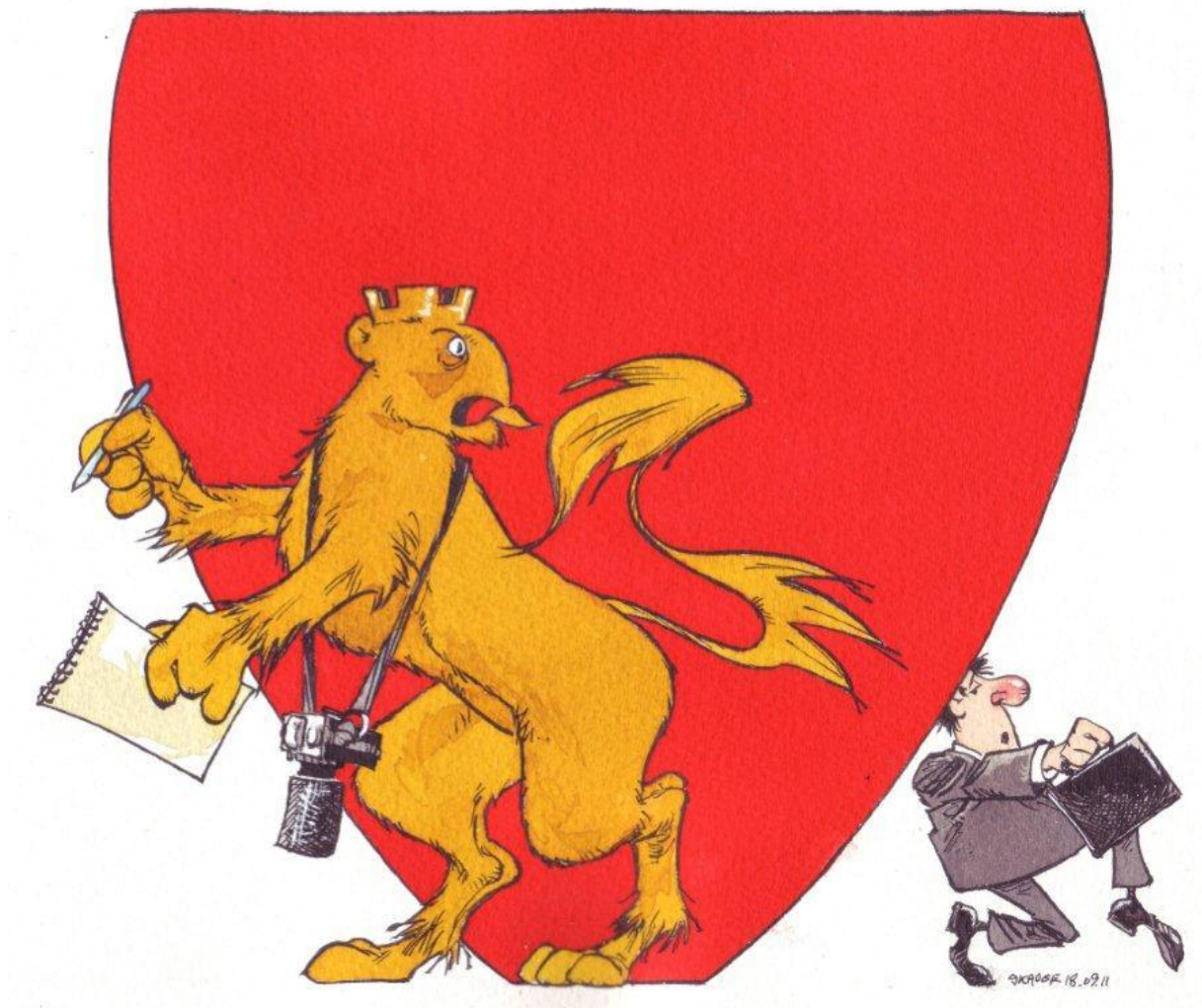


Få opp døra!

Åpenhetsindeks for norske kommuner



Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg

Åpenhetstinget 2011

Innholdsfortegnelse

Åpenhetsindeksen 2011	1
Sammendrag	3
Innledning.....	3
Metode	5
Kriterier	5
Feilkilder og kvalitetssikring	10
Landet: Store kommuner mer åpne enn små	11
Fylkene – store forskjeller fra fylke til fylke	16
Oslo kommune og bydelene: ikke noe forbilde	16
Østfold: midt på treet.....	17
Akershus: alle har saksdokumenter på nett.....	18
Hedmark: lite ytringsfrihet	19
Oppland: potte tette kontrollutvalg.....	20
Buskerud: full munnkurv for politikerne	21
Vestfold: trege med innsynskrav.....	22
Telemark: flertallet har åpne kontrollutvalg	23
Vest-Agder: bare en kommune har åpent kontrollutvalg	24
Aust-Agder: full munnkurv, men gode søkemuligheter	25
Rogaland: nest best på kontrollutvalg.....	26
Hordaland: lite ytringsfridom for tilsette	27
Sogn og Fjordane: nest beste fylke	28
Møre og Romsdal: mange munnkurver og lite ytringsfrihet.....	29
Sør-Trøndelag: flommer over, men ikke av åpenhet	30
Nord-Trøndelag: genialt og skremmende om ytringsfrihet	31
Nordland: taushetsplikt og lukkede dører	32
Troms: Harstad og Tromsø er åpne på det meste.....	34
Finnmark: Norges minst åpne fylke.....	35
Kommunale foretak – stort sett lukket	36
Anbefalinger for en åpnere kommune	37
Tabeller.....	39

Sammendrag

Kongsvinger i Hedmark og Porsgrunn i Telemark er de to åpne kommunene i landet, ifølge Åpenhetsindeksens kriterier. Begge oppnår 17 av 18 mulige poeng. Verst ut kommer Gildeskål i Nordland, som oppnår 1 av 18 mulige poeng. Landsgjennomsnittet er 8,55 poeng, og det er store variasjoner mellom kommunene.

Åpenhetsindeksen 2011 avdekker noen klare tendenser: Store kommuner er i snitt mer åpne enn små kommuner. Kommunene i Nordland, Troms og Finnmark er de minst åpne i landet. Og kommuner med KrF-ordførere er langt mer åpne enn kommuner med SV-ordførere.

Undersøkelsen avdekker også:

- 55 prosent av norske kommuner gir ikke informasjon om innsynsrett på sine nettsider.
- 56 prosent av norske kommuner har ikke søkefunksjon i sine postlister.
- 69 prosent av norske kommuner presiserer ikke at de ansatte har full ytringsfrihet.
- 82 prosent av norske kommuner pålegger lovstridig politikere taushetsplikt om saker som føres for lukkede dører.
- 44 prosent av norske kommuner besvarer innsynskrav først etter 5 virkedager, i strid med offentleglova.

Innledning

Hvilken kommune er Norges åpne?

Det er hva Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg ønsket å finne ut da vi startet arbeidet med åpenhetsindeksen våren 2011. Til grunn for spørsmålet lå selvsagt et ønske om at norske kommuner skal åpne seg mot innbyggerne, mediene og omverdenen. Åpne seg mot alle som ønsker å ta rede på hva som egentlig foregår i kommunen, og som ønsker å følge eller påvirke beslutningsprosessene.

Undersøkelsen tyder på at et flertall av norske kommuner på vesentlige punkter mislykkes i å legge forholdene til rette for en "åpen og opplyst samtale", slik Grunnlovens § 100 krever.

Det store flertall har regler som pålegger både politikere og ansatte munnkurv om fullt ut offentlige opplysninger. Altfor mange mangler regler som stadfester demokratiets kanskje viktigste menneskerettighet – ytringsfriheten for sine ansatte. Faren er dermed overhengende for at allmennheten aldri får kjennskap til opplysninger som klart hører hjemme i den offentlige debatten.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller på hvor åpne norske kommuner har valgt å være. De kommunene som får færrest poeng i denne undersøkelsen, bør gå i seg selv og spørre hvem de

egentlig er til for. De som gjør det best, har lagt et godt grunnlag for det åpenhetsarbeidet som kontinuerlig må holdes ved like.

Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg håper at de beste kommunene kan tjene som inspirasjonskilder for kommuner som ikke høster like mange poeng. Ofte er det ikke så mye som skal til. Både kontaktinformasjon til samtlige politikere i kommunestyret og politiske sakspapirer på kommunens nettsider er eksempler på ting som bør være lett å få til, men som har stor betydning for den som vil følge og påvirke beslutningsprosessene i kommunen.

Vi som står bak rapporten er sikre på at både kriteriene og poenggivningen i denne undersøkelsen vil høste kritikk. Noen kommuner vil mene at kriteriene er uegnet til å måle åpenhet, mens andre vil mene at de burde hatt flere poeng. Utvalget bak denne undersøkelsen er ydmyke for at vi i enkelte tilfeller kan ha vurdert galt. Men kvalitetssikringsrunden der alle kommunene fikk anledning til å korrigere poenggivningen, viste at mange kommuner har en helt annen oppfatning av åpenhet enn oss. Andre har ikke besvart våre innsynskrav, trass i flere purringer og klager, og har derfor endt opp med null poeng.

Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg ønsker debatten rundt poenggivningen velkommen. Den viser at norske kommuner bryr seg om hvorvidt de fremstår som åpne. Forhåpentlig vil undersøkelsen føre til at flere kommuner gjør endringer i retning større åpenhet. Utvalget har fått tilbakemeldinger fra mange norske kommuner, som allerede har gjort eller er i ferd med å gjøre endringer på sine nettsider eller i sine reglementer. Da er mye av hensikten med selve undersøkelsen oppnådd.

Oslo, 28.09.2011

Hanne Wien (leder) Siri Gedde-Dahl Nils Øy Vegard Venli

Vidar Ystad Leif Steinholt

Utvalget vil rette en spesiell takk til Christine Engh i Aften, som har bidratt med Oslo-delen av undersøkelsen. Og til Alf Endre Magnussen i Aftenposten, som hjalp til med tallbearbeidingen.

Metode

Første fase: Våren 2011 ble likelydende innsynskrav sendt til alle landets kommuner:

Jeg ber med dette om innsyn i følgende dokumenter ved kommunen:

- * Stillingsutlysningene for de tre sist utlyste stillingene.*
- * (Arbeids)reglement for ansatte.*
- * Reglement for kommunestyret.*
- * Reglement for formannskap.*
- * Reglement for kontrollutvalg.*
- * Reglement for saksbehandling i politiske utvalg etter kommunelovens § 39.*

Vi har så gitt poeng for responstiden på innsynsbegjæringen, gjennomgått dokumentene og gitt poeng etter det som ga svar på våre spørsmål (se neste kapittel om kriterier).

Andre fase: Gjennomgangen av samtlige kommuners hjemmesider etter kriterier gjengitt i neste kapittel.

Til slutt har vi sendt poenggivningen til "høring" i den enkelte kommune, som en kvalitetssikring. Når kommunen har protestert på noe, har vi vurdert poenggivningen på nytt. (se for øvrig kapittel Feilkilder og kvalitetssikring)

Undersøkelsen er gjennomført i perioden april til september 2011.

Kriterier

Vår rangerte åpenhetsindeks baserer seg på 10 parametere omkring regler og praksis for innsyn og åpenhet i kommunene. I tillegg har vi søkt å kartlegge om praksis ved kommunenes utlysning av stillinger følger kravet i offentleglova §25, om å gjøre oppmerksom på at søkerliste til stillingen kan bli offentliggjort, og vi har spurt om kommuner som har kommunale foretak (KF) har vedtatt at styremøtene som utgangspunkt skal holdes for åpne dører.

Nedenfor gir vi nærmere forklaring til de enkelte kriteriene.

1. Postjournal på Internett

Vi ønsket å kartlegge om kommunene har tilgjengeliggjort postjournal på Internett, slik kommunen har adgang til. Vi har oppdaget at det er svært store variasjoner i kvaliteten på kommunale nettjournaler. Bare få systemer lever opp til samme kvalitet som den statlige OEP (Offentlig elektronisk postjournal).

Noen kommuner har svart at Datatilsynet har anbefalt ikke å legge postjournal på Internett, men det er ikke korrekt. Datatilsynet krever at kommunene skal kontrollere skikkelig at taushetsbelagte

opplysninger ikke slipper ut, og at personopplysninger ikke skal kunne søkes og lagres av søkemotorer.

For å få poeng for postjournal, måtte postjournalen være rimelig oppdatert. Kommuner som ikke hadde lagt ut postjournal på flere uker eller måneder, fikk derfor ikke poeng. I tillegg måtte det være mulig å bla seg flere måneder tilbake i tid. Kommuner som kun hadde sist ukes postjournal ute til ettersyn, fikk derfor ikke poeng.

Spørsmål 1 lød slik: Er kommunens korrespondanse (inn- og utgående) gjort tilgjengelig i postjournal på Internett? (0 poeng for nei, 1 poeng for "kun bygge-saker" og "kun inn eller ut", 2 poeng for "generell korrespondanse".)

2. Søkefunksjon i nettjournalen

Skal man ha fullt utbytte av elektronisk postjournal på nett, bør det være mulig å søke etter for eksempel saks- eller dokumenttittel, mottaker og avsender. Dette er en integrert søkefunksjon i programmet for saks- og dokumentbehandling, ikke en generell søkemulighet for selve nettsiden. Den søkefunksjonen vi etterspør bør være tilgjengelig for en lengre tidsperiode; ikke bare en dag eller en uke.

I noen fylker har flere fylker samarbeidet med leverandør og fått utviklet gode systemer for slik søking, og som også gir mulighet for å søke i samme system etter møter, politikere m.v. Skulle kommunene få poeng for søkefunksjon, måtte søkefunksjonen også virke. Hos noen kommuner fikk vi ingen treff på alminnelige søkeord som for eksempel "søknad", "støtte" og "klage". Kommunene fikk derfor ikke poeng.

Spørsmål 2 lød slik: Har kommunens postjournal på nett en søkefunksjon som lar folk søke etter dokumenttittel/mottaker/avsender og over en tidsperiode, f.eks. siste seks måneder? (0 poeng for nei, 1 poeng for ja.)

3. Informasjon om offentleglova

På kommunenes hjemmesider har vi vurdert informasjon som er gitt om allmennhetens innsynsrett etter offentleglova, først og fremst om loven og dens rett til innsyn er beskrevet i tilknytning til postjournalen eller saksdokumenter, og dessuten om det er lagt ut lenke til lovteksten (f.eks. til Lovdata) og om det er lagt ut lenke til Justisdepartementets veileder om offentleglova – som finnes på departementets nettsider.

At lenke til loven ligger blant en rekke andre lov-lenker på et eller annet sted på hjemmesiden er ikke tilstrekkelig etter våre kriterier. Mange kommuner har et stikkord om "innsynsrett", men dette er som oftest en generell omtale av innsyn av personvernkarakter levert av hjemmesideleverandøren, og gir ingen informasjon om offentleglova.

Spørsmål 3 lød slik: Gir kommunens nettsider informasjon om innsynsretten etter offentleglova? (0 poeng for nei, 1 poeng for hver av disse: "loven er omtalt", "lenke til lova" og "lenke til Justisdepartementets rettleiar".)

4. Har kommunen klikkbare møtedokumenter

At kommunens innbyggere får lettvinnt adgang til dokumenter som skal behandles i kommunale organer, i god tid før møtet, er en viktig følge av offentleglova. Vi undersøkte hjemmesidene for å se

hvordan kommunene har tilgjengeliggjort disse dokumentene på nettet, og kommuner som legger ut slike dokumenter slik at de kan åpnes på nett ved et klikk, har altså fått poeng her. For å få poeng for møtedokumenter, måtte dokumentene legges ut i forkant av møtet, slik at innbyggere og medier kunne gjøre seg kjent med innholdet i forkant av møtet. Tilgjengeliggjøring bare av møteprotokoll alene ga ikke poeng.

Spørsmål 4 lød slik: Er politiske saksdokumenter gjort tilgjengelig i elektronisk form (klikkbare fil) på kommunens nettsider? (0 poeng for nei, 1 for ja.)

5. Kontaktopplysninger til politikere

Enkel og lettvinnt adgang til kontakt med sine lokalpolitikere i kommunen er viktig for åpenheten, og vi testet hvordan kommunen har organisert dette på sine hjemmesider. Vi har ikke gitt poeng for de som bare har postadresse eller bostedsadresse på sine politikere, men har gitt ett poeng for e-postadresser og ett poeng for telefonnummer til minimum et flertall av medlemmene av kommunestyret. Kommunen kunne altså få totalt to poeng her.

Spørsmål 5 lød slik: Har nettsidene kontaklinformasjon (e-postadresse og/eller telefon) til kommunens politikere (minimum hovedparten av kommunestyrets medlemmer)? (0 poeng for nei eller bare postadresse, 1 poeng for e-postadresse eller telefon, 2 poeng for både e-post og telefon.)

6. Ytringsfrihet

Mange kommunale reglementer legger overdreven vekt på ansattes taushetsplikt og på lojalitetsplikt til arbeidsgiver, til tross for at hovedprinsippet i norsk rett er at alle har ytringsfrihet – også ansatte i forvaltningen. Lovbestemt og instruksbestemt taushetsplikt, og lojalitetsplikt, er unntak fra hovedprinsippet. Vi har søkt å kartlegge hvordan kommunene har regulert dette, og særlig sett etter bestemmelser om kommunalt ansattes ytringsfrihet om kommunale spørsmål. Vi har basert våre vurderinger etter Sivilombudsmannens uttalelse i sak 32-2007, gjengitt i årsmeldingen for 2007 side 110. Sivilombudsmannen uttalte der blant annet: "Som utgangspunkt gjelder ytringsfriheten også forhold som hører inn under arbeidsområdet og som berører forholdet til arbeidsgiveren. Offentlig ansatte har et vidt spillerom - både i form og innhold - for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om forhold på eget arbeidsområde og endog på egen arbeidsplass."

Mange kommuner har selv ment at de fortjener poeng, fordi de har nedfestet retten til å varsle om kritikkverdige forhold i sine reglementer. Varsling er hjemlet i arbeidsmiljøloven, og kan ikke forveksles med generell ytringsfrihet. Kommuner som har nedfelt bestemmelse om varsling, men ikke om ytringsfrihet, har derfor ikke fått poeng.

Spørsmål 6 lød slik: Har kommunen reglementsbestemmelse(r) som fastslår ansattes ytringsfrihet, også til å ytre seg om kommunale spørsmål? (Det står gjerne i personalreglement, etiske retningslinjer, pressereglement eller lignende.) (0 for nei, 1 poeng for ja.)

7. Reglementsfestet taushetsplikt bak lukkede dører

Det har lenge vært en utbredt misforståelse i kommunene at forhold som behandles bak lukkede dører i kommunestyre, formannskap og andre folkevalgte organer blir belagt med taushetsplikt om drøftelser og vedtak på grunn av vedtak om lukkede dører. Dette er feil, og allerede i mars 2000 (Veiledning H-2112 B) anbefalte Kommunaldepartementet alle kommuner å korrigere sine reglementer på dette punkt. Vi ville undersøke om dette er skjedd, 11 år etter at kommunen har fått varsel.

Til dette spørsmålet avdekket vi dessuten at mange kommuner – også feilaktig – har gitt bestemmelser som pålegger folkevalgte taushetsplikt for innholdet i dokumenter som unntas fra innsyn etter offentleglova. Det er som kjent bare bestemmelser i lov eller med hjemmel i lov som er gyldig taushetsplikt, og da bare for opplysninger. De fleste unntak etter offentleglova – utenom lovens § 13 om unntak etter taushetsplikt – kan det ikke gis reglements- eller instruksfestet taushetsplikt for.

Mange kommuner mente at de burde ha fått poeng for "ja" på dette spørsmålet, men i dette tilfellet er altså "ja" et feil svar...

Spørsmål 7 lød slik: Har kommunen reglementsbestemt at det gjelder taushetsplikt for saker som behandles bak lukkede dører i kommunestyret? (0 poeng for ja, 1 poeng for nei.)

8. Hovedregel om åpne dører i kontrollutvalg

Alle kommuner er forpliktet til å velge et kontrollutvalg som ved siden av forvaltningsmessig kontroll også har overoppsyn med revisjonen i kommunene. Da gjeldende kommunelov ble innført i 1992, var det pålagt å ha møter i slike utvalg for lukkede dører. I 2004 kom en lovendring som åpnet for at kontrollutvalget selv kunne bestemme det motsatte utgangspunkt, at hovedregelen – som ellers i kommuneloven – skulle være åpne dører (kommuneloven § 77 nr 8). Vi undersøkte hvilke kommuner som i løpet av de sju år som er gått har åpnet seg ved å innføre åpne dører som hovedregel. Vi ba om dokumentasjon i form av utskrift av vedtak eller kopi av lokalt reglement for kontrollutvalg.

Spørsmål 8 lød slik: Har kommunen reglementsbestemt at møter i kontrollutvalget som hovedregel skal behandles for åpne dører? (0 poeng for nei, 1 poeng for ja.)

9. Klikkbare dokumenter som ikke er unntatt fra innsyn

Vi testet også om kommunenes postjournaler hadde en funksjon som ga mulighet for å lese eller laste ned dokumentinnhold som ikke unntas fra innsyn etter offentleglova. Også til dette spørsmålet var det flere kommuner som mente at Datatilsynet ikke anbefaler løsninger der allmenheten kan lese eller laste ned brev som sendes til kommunen. Noen kommuner har derfor bare åpnet for lesing/nedlasting av utgående dokumenter.

Det er imidlertid ikke korrekt at Datatilsynet har anbefalt kommunene ikke å legge postjournaler eller dokumenter som sådan direkte på Internett. Datatilsynet oppfordrer imidlertid kommunene til å vise tilbakeholdenhet og forsiktighet når det gjelder dokumenter som inneholder personopplysninger.

Tilsynet har også kritisert kommuner for å ha for dårlig sikkerhet i en del tilfeller, og for ikke å ha laget sperre i forhold til søkemotorer. Det er ingen tvil om at kommunene har rett til å legge journal og dokument på Internett, når de er åpne og gjenstand for innsyn etter offentleglova, og tilgjengeliggjøringen ikke er i strid med reglene i offentlegforskrifta.

Datatilsynet mener imidlertid at personopplysningsloven pålegger kommunene å sikre at søkemotorene ikke kan indeksere journaler og dokumenter, og har fattet vedtak om dette overfor Ålesund kommune.

Justisdepartementet har så langt ikke uttalt innvendinger mot dette, men bebudet i et brev 6. november 2009 at departementet vil se nærmere på dette spørsmålet.

Da stortingspolitikkerne behandlet offentleglova, oppfordret de til å ta i bruk de mulighetene den teknologiske utviklingen gir, jf. følgende fra Innst. O. nr. 41 (2005-2006) 2.11.2:

”Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, er tilfreds med at det foreslås en forskriftshjemmel som gir adgang til å fastsette at organer som fører elektronisk journal skal gjøre denne tilgjengelig for allmennheten på Internett. Flertallet viser til at utlegging av journaler på Internett vil lette tilgjengeligheten til journalene og dermed styrke offentlighetsprinsippet. Flertallet mener at de muligheter den teknologiske utviklingen her gir til større åpenhet bør utnyttes.”

Spørsmål nr 9 lød slik: Gir kommunens postjournal på Internett adgang til å lese eller laste ned innhold i dokumenter som ikke unntas fra innsyn etter offentleglova (klikkbare fil)? (0 for nei, 1 for ja.)

10. Antall dager brukt for å behandle innsynskrav

Offentleglova fastsetter at krav om innsyn i dokumenter skal avgjøres ”utan ugrunna opphald”. I forarbeider og veileder uttaler departementet at mange innsynskrav er så enkle at de bør avgjøres allerede samme dag som de kommer inn, eller i alle fall i løpet av en til tre virkedager. Bare ved særlig kompliserte innsynskrav bør det kunne brukes lengre tid. Også i offentlighetsmeldingen og i uttalelser fra Sivilombudsmannen er brukt lignende veiledning. I offentleglova er det dessuten fastsatt i § 32 at dersom et innsynskrav ikke er besvart innen fem virkedager, skal det etter loven regnes som avslag. Etter dette vil man også kunne levere klage på avslag.

Vi regnet på antall dager kommunene brukte på å besvare (noenlunde fullstendig) et innsynskrav om kommunens tre siste stillingsutlysninger og om diverse reglementer.

Spørsmål 10 lød slik: Antall dager brukt på å besvare innsynskrav? (1 virkedag = 5 poeng. 2-3 virkedager = 4 poeng. 4 virkedager = 3 poeng. 5 virkedager = 2 poeng. 6-7 virkedager = 1 poeng. 8 virkedager og oppover = 0 poeng.)

11. Om stillingsutlysninger er i samsvar om offentleglova

Spørsmål 11 inngår ikke i den rangerte indeksen, og er holdt utenfor sammenlagtsummen som gjelder for de ti første spørsmålene. Svarene kommenteres for seg i rapporten.

Offentleglova § 25 stiller krav om at utlysninger av ledige stillinger i det offentlige skal informere om muligheten for at søkerliste blir offentliggjort. Denne bestemmelsen ble innført ved lovens

ikrafttredelse 1. januar 2009, og ble kjent allerede fra våren 2006 da loven ble vedtatt i Stortinget. Kommunene har altså hatt over fem år på seg til å bli fortrolig med dette lovkravet.

Ved å bestille innsyn i teksten i de tre seneste stillingsutlysninger ville vi teste kommunenes oppfyllelse av dette kravet. Noen kommuner svarte aldri på vårt innsynskrav og har derfor fått 0 poeng. Enkelte kommuner hadde utlysingen(e) liggende på hjemmesiden, og noen kommuner har fått poeng om lovkravet var oppfylt i denne teksten. Kommuner som bare har en generell opplysning om dette på hjemmesiden, eller der det bare gis informasjon til den som klikker seg inn på et søknadsskjema, er ikke gitt poeng.

Spørsmål 11 lød slik: Vi kontakter alle kommunene og ber om å få oversendt tekstene til de tre senest utlyste stillingene og kontrollerer om kravet i offentliglova § 25 er oppfylt. Vi gir 1 poeng for hver annonse som gjør oppmerksom på at søkerliste kan bli offentliggjort.

Tilleggsspørsmål: Vedtak om åpne styremøter i kommunale foretak (KF)

Etter kommuneloven § 29 nr 4 fastsetter at lovens hovedbestemmelser om åpne dører, ikke gjelder for styremøter i kommunale eller fylkeskommunale foretak (KF eller FKF). Lovens § 68 nr 5 sier imidlertid at kommunestyre eller fylkesting kan fastsette regler om åpne dører som hovedregel for foretaket, i vedtektene.

Ettersom ikke alle kommuner har kommunale foretak (KF) er poeng gitt for åpne dører ikke regnet inn i den rangerte indeksen, men er rapportert for seg.

Spørsmålet om lovfestet plikt til å holde møter i styrene for KF og FKF for åpne dører har vært på høring fra Kommunaldepartementet. I høringsbrevet har departementet gått inn for en lovendring som vil innføre hovedregelen i § 31 om åpne møter også for foretakene.

Spørsmålet lød slik: Har kommunen bestemt i vedtekt for kommunalt foretak (KF) at styremøtene som hovedregel skal gå for åpne dører? (0 poeng for nei, 1 poeng for ja.)

Feilkilder og kvalitetssikring

Prosjektgruppa som har testet og vurdert kommunene, har bestått av syv medlemmer fra Norsk presseforbunds offentlighetsutvalg. Både i forbindelse med kartleggingen av nettsidene, fremsettelse av innsynskrav og den etterfølgende vurderingen, har medlemmene hatt en tett dialog om hvordan kriteriene skal utøves. Hensikten har vært å sikre at kommunene underlegges en mest mulig helhetlig og objektiv vurdering.

De syv medlemmene er erfarne pressefolk, godt trent i å samle inn, organisere og bearbeide store mengder informasjon. Like fullt er informasjonsmengden stor i vårt prosjekt. 430 kommuner har blitt kartlagt og vurdert ut fra 12 kriterier – det betyr at gruppa samlet sett har gjort minst 5160 vurderinger, og at hver tester i gjennomsnitt har gjort 860 vurderinger.

Selv om hver tester har lagt vekt på en samvittighetsfull og objektiv vektning, er det likevel muligheter for at nyanser ved kriteriene tolkes ulikt ved konkret vurdering av den enkelte kommunes praksis.

Arbeidet kompliseres av at det er svært mange kommuner med mange ulike måter å organisere seg på.

Bare i utformingen av reglementer, er kommunene svært ulike. Der enkelte har samlet saksfelt i ett stort reglement, har andre en rekke små reglement. Eksempelvis startet vi med å be om reglement for ansatte, fordi vi antok at det var stedet vi eventuelt ville finne presiseringer om ansattes yringsfrihet. I dag vet vi at noen kommuner har slike presiseringer i mediereglementet, noen i personalhåndboka, noen i personalplattformen og andre i de etiske retningslinjene.

De 430 undersøkte hjemmesidene har til dels svært ulik utseende og utforming. Vi kan ha oversett noe, slik at kommuner ufortjent har mistet poeng. På den annen side viser våre erfaringer at mange kommuner også inneholder god informasjon, som er altfor godt gjemt! Det bør ikke være slik at man må være en kløpper i nettsøk for å finne frem til god informasjon på kommunenes nettsted. I de tilfellene vi etter noe søk likevel har funnet informasjonen vi leter etter, har like fullt kommunene fått poeng.

I den avsluttende fasen av undersøkelsen, har kvalitetssikringstester avdekket enkelte feil i rapporteringen til den enkelte tester. For eksempel fant vi at enkelte kommuner på enkelte spørsmål hadde fått flere poeng enn mulig, noe som indikerer gal utfylling av skjemaet. Vi har så langt vi har oppdaget slike feil sørget for å rette dem, helt frem til avlevering av rapporten.

I et forsøk på å demme opp for eventuelle feiltolkninger og gale registreringer slik beskrevet ovenfor, har vi gitt samtlige kommuner en anledning til å se gjennom sine resultater på forhånd. Kommunene fikk to ukers frist til å korrigere feil i poenggivningen. Mange kommuner overså henvendelsen. Kommunene i flere fylker fikk derfor ny frist til å korrigere eventuelle feil. Selv etter flere purringer mangler det ennå svar fra mange kommuner.

Svaret fra kommunene har ført til endringer i poenggivningen, fordi hver enkelt protest har ført til ny gjennomgang. Men det er ikke alltid vi har vært enige i kommunens vurdering.

Kommuner som ikke har kunnet dokumentere sitt ønske om flere poeng, har heller ikke fått det.

For tre kommuners vedkommende er det oppdaget mindre feil i vår poenggivning etter at vi hadde gjennomført alle beregninger av fylker, landsdeler, kommunestørrelse osv. Riktige tall er nå lagt inn med note i oppstillingen av alle landets kommuner.

Beregningene for fylker og landet som helhet er likevel ikke gjort på nytt, da dette vil ha helt marginale utslag på gjennomsnittstallene. Landet: Store kommuner mer åpne enn små

Best i landet: Kongsvinger og Porsgrunn (17 poeng av 18 mulige)

Verst i landet: Gildeskål (1 poeng av 18 mulige)

Landgjennomsnittet: 8,55 poeng

Finnes det noen mønstre i hvilke kommuner som er mest eller minst åpne? Hva er årsaken til forskjellene? Det er hva offentlighetsutvalget forsøkte å ta rede på gjennom tallknusing. Dette er hva vi fant:

Størst er best: Kommuner over 100.000 innbyggere har et poengsnitt på 12,8. Kommuner under 1000 innbyggere har et snitt på 6,5 poeng. Store kommuner er i snitt mer åpne enn små kommuner. Denne sammenhengen er helt systematisk når vi grupperer kommuner etter folketall: Jo mindre kommune, dess mer lukket – i gjennomsnitt.

Samtidig noterer vi oss at bitte små kommuner som Modalen (370 innbyggere) og Bokn (837 innbyggere) får samme poengsum som Oslo (13 poeng), mens Fedje (587 innbyggere) ligger to poeng over Oslo i sammendraget. De største kommunene ligger heller ikke helt i toppen, selv om de er gode i snitt. De to vinnerkommunene, Kongsvinger og Porsgrunn, er ikke blant landets største kommuner. De ligger på henholdsvis 61. plass og 22. plass i antall innbyggere.

Det er derfor åpenbart ikke bare størrelsen på administrative ressurser det kommer an på!

Spredningen innenfor de 20 største og de 20 minste kommunene gir følgende bilde:

- **Blant de 20 minste kommunene:** Fedje (587 innbyggere) i Hordaland best med 13 poeng. Nesseby (893 innbyggere) i Finnmark dårligst med 3 poeng.
- **Blant de 20 største kommunene:** Bærum (112.789 innbyggere) i Akershus best med 15 poeng og Skien (52.077 innbyggere) i Telemark dårligst med 6 poeng.

Landsdels- og fylkesoversiktene gir dessuten en annen og krystallklar trend:

- **Nord-Norge er mest lukket i landet.** Det tre nordligste fylkene inntar også de tre nederste plassene på landsoversikten, med Finnmark på bunn.
- **21,3 prosent av landets kommuner har 5 poeng eller mindre.** I Finnmark har hele 9 av 19 kommuner fem poeng eller mindre.
- **Beste fylkessnitt:** (Oslo: 11), Sogn og Fjordane: 10,5
- **Verste fylkessnitt:** Finnmark: 6,4
- **Beste landsdelssnitt:** Vestlandet: 9,5
Verste landsdelssnitt: Nord-Norge: 6,6

Ordførerfarge: Kommuner med KrF-ordførere er mest åpne i landet, og kommuner med SV-ordførere er minst åpne.

KrF-ordførernes kommuner får i snitt 9,74 poeng. Fløypartiene SV (7,5) og Frp (7,67) ligger i bunn på åpenhet, med Sp (7,85) hårfint over.

Det skiller faktisk 2,24 poeng fra KrF og ned til SV. Nå har SV bare seks ordførere å gjøre det på og KrF 27, og vi skal ikke overdrive betydningen av politisk farge. Men vi kan ikke se bort fra at den politiske

sammensetningen i kommunen kan ha betydning for holdningen til åpenhet, kanskje særlig i kommuner der samme gruppering har sittet ved makten i lang tid.

Vi merker oss at bypartiet Høyre har markert mer åpenhet enn Arbeiderpartiet i sine kommuner, og begge disse partiene er store! Senterpartiet har mange ordførere (89), så snittet på 7,67 vitner ikke om noen stor innsats for åpenhet i kommunen fra partiet som nettopp har grep i de små kommunene.

Åpenhet etter ordførerfarge: 1.) KrF, 2.) Høyre, 3.) Ap, 4.) V, 5.) Sp., 6.) Frp og 7.) SV (de andre partiene/listene har så få ordførere at de ikke er med) *Verdiene finner du bakerst i rapporten.*

Avisutgivelse: Vi har også sammenholdt poengsummen til kommunene med hvorvidt det utgis avis i kommunen. Teorien bak dette er at avisredaksjoner nær kommunehuset kan bidra til åpnere kommuner fordi journalister oftere etterspør innsyn og informasjon, og ”oppdrar” kommunen.

Det er vanskelig å måle dette. Reaksjonene dekker jo andre kommuner enn dem de kommer ut i, og ifølge medieforsker Sigurd Høst (personlig opplysning, 2011) finnes det ingen kommune i Norge som har under 30 prosents husstandsdekning av en lokalavis.

Vi kan altså ikke bevise noe som helst om årsakssammenhenger, men nøyer oss med å fastslå:

- Blant de 50 kommunene med dårligst poengsum er det 41 som ikke er utgiversted for avis.
- Blant de 55 kommunene med best poengsum er det 17 som ikke er utgiversted for avis.

Bildet faller nokså godt sammen med forskjellen på små og store kommuner. I prinsippet kan derfor kommunestørrelsen være vel så viktig som avisutgivelsen. Men enhver kan studere tabellen selv, i jakt på sammenhenger – den finnes bak i rapporten.

Dette forteller lands- og fylkesberegningene på de enkelte spørsmål i undersøkelsen:

Spørsmål 1.) Postjournal på nett.

27 kommuner (6,2 prosent) hadde ingen postliste på nett da undersøkelsen ble foretatt. Enkelte av disse kommunene har nå rettet opp dette.

Spørsmål 2.) Søkefunksjon for postjournal

56 prosent av landets kommuner har ingen søkefunksjon for postjournal.

(dokument/tittel/avsender/mottaker) på nettsiden. Oslo og Østfold ligger dårligst an (ingen søkefunksjon og 94 prosent uten søkefunksjon). Aust-Agder ligger best an med 26,7 prosent uten søkefunksjon.

Spørsmål 3.) Informasjon om innsynsretten

55 prosent av landets kommuner har ingen informasjon om retten til innsyn eller lenke til offentliglova/rettleder på hjemmesidene sine.

Spørsmål 4.) Politiske dokumenter på nett.

25 kommuner (5,8 prosent) har ikke politiske dokumenter på nett. Her skiller Vest-Agder seg spesielt negativt ut, med en tredjedel av kommunene (5 kommuner) uten politiske dokumenter på nett. Finnmark gjør det svakt også her: Hver femte kommune (21,1 prosent) har ikke politiske dokumenter på nett. I åtte fylker er samtlige kommuner på nett med sakspapirer til møtene sine, inkludert Nordland som ellers gjør det ytterst svakt i sammendraget.

Spørsmål 5.) Kontaktinformasjon.

35 prosent (154 kommuner) har verken oppgitt epost eller telefonnummer til flertallet av kommunestyrerepresentanter på hjemmesiden.

Spørsmål 6.) Ytringsfrihet for ansatte.

89 prosent av kommunene har ikke nedfelt i reglement at ansatte har ytringsfrihet som prinsipielt utgangspunkt. Vel 10 prosent har altså gitt bestemmelse om dette, oftest i det som er kalt presse- eller mediereglement, i etiske retningslinjer eller i reglement for ansatte. Flere kommuner har presisert at de ansatte også har full ytringsfrihet i saker som gjelder kommunale spørsmål og eget arbeidsområde. I noen kommuner er det moderert noe, med retningslinjer om at kritikk mot egen arbeidsplass først bør reises internt.

Spørsmål 7.) Taushetsplikt i lukkede møter.

Åtte av ti, eller 82,1 prosent, av landets kommuner, har pålagt sine kommunestyremedlemmer taushetsplikt når saker behandles bak lukkede dører. I Buskerud og Aust-Agder er det taushetsplikt i samtlige kommuner. Dette er i strid med gjeldende regelverk. Folkevalgte har taushetsplikt for opplysninger som er beskyttet av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 og eventuelt andre lovregler. Det er ikke adgang å gi instruks eller reglement for taushetsplikt uten lovhjemmel, og dette ble innskjerpet av Kommunaldepartementet allerede, gjennom veilederen "Taushetsplikt for folkevalgte", punkt 5.5, som allerede i mars 2000 ble sendt kommunene med anbefaling om å endre reglementer som hadde taushetspålegg som går lenger enn det som følger av lov. Enkelte kommunale reglement fastsetter også taushetsplikt for dokumenter unntatt offentlighet, som også er lovstridig.

Siden Oslo både er fylke og kommune troner storbyen som vinner på fylkesstatistikken. Det gir et fortegnet bilde, fordi 76 andre kommuner heller ikke har taushetsplikt. Av de egentlige fylkene er det Hedmark som kommer best ut, men dog bare med 54,5 prosent uten taushetsplikt.

Spørsmål 8.) Åpne/lukkede kontrollutvalg

Bare 15 prosent av landets kommuner hadde skriftlig nedfelt i vedtak eller reglement at kontrollutvalgsmøter i utgangspunktet er åpne. Som det fremgår av fylkesomtalen er noen flere kommuner i siget, med ferske vedtak som ikke er satt ut i livet. En håndfull kommuner praktiserer også åpne kontrollutvalgsmøter uten at det er skriftlig nedfelt noe sted. Dette er selvsagt positivt, men har ikke gitt poeng fordi det da i prinsippet er kommunelovens § 77 om lukkede møter som

gjelder. Det er da også lett for et "nytt regime" å lukke døren igjen. Vår oppfordring er derfor: Gi regler om åpne dører i skriftlig form.

Kommunelovens regler om kontrollutvalg er for øvrig under revisjon. 15. september gikk høringsfristen ut for et forslag om at alle kontrollutvalg skal ha åpne dører som utgangspunkt, slik hovedregelen er for alle folkevalgte organ etter kommuneloven. Kommunaldepartementet har vist til at en rekke kommuner allerede har besluttet dette, og det er også anbefalt både av en egen arbeidsgruppe og av en rekke kommuner.

Spørsmål 9.) Klikkbare dokumenter i postliste.

Bare hver fjerde kommune har offentlige dokumenter i postliste lagt direkte ut på nett (klikkbare). Sogn og Fjordane ligger best an med drøyt seks av ti kommuner med klikkbar post på nett, tett fult av Hordaland. Vestfold inntar en tredjeplass her med halvparten av kommunene på nett med klikkbar post. Rett over Oslofjorden ligger taperen – Østfold: Ingen kommuner med posten på nett. Tar man med at Oslo er i samme situasjon blir det enda mørkere langs fjorden, tross Vestfolds stjerne i boka her.

Flere kommuner har oppgitt frykt for å legge ut ikke-offentlige dokumenter på nett ved et arbeidsuhell, som argument for at de bevisst har valgt ikke å legge ut posten på nett. Andre har vist til "at vi følger Datatilsynets anbefalinger".

Det er ikke korrekt at Datatilsynet har anbefalt kommunene ikke å legge postjournaler eller dokumenter direkte på Internett. (Se redegjørelsen under kapitlet Kriterier).

Spørsmål 10.) Responstid på innsynskrav.

Drøyt fire av ti kommuner (44 prosent) brukte mer enn fem dager på å besvare innsynskravet. Med andre ord gir de i praksis avslag på innsyn (Jfr. offentleglova § 32 andre ledd, første setning). Snittet varierer voldsomt fra fylke til fylke. I Sogn og Fjordane, som er best i klassen, går én av fem kommuner ut over fristen som loven setter. I Vestfold og Nordland gjelder det syv av ti kommuner.

Spørsmål 11) Om stillingsutlysninger er i samsvar om offentleglova

Tre av fire kommuner har ikke tatt forbehold i utlysningstekst for stillinger om at søkerlisten kan bli offentliggjort, tross eventuelle protester fra søkere, i tråd med offentleglovas § 25. Hedmark er flinkest i klassen med fire av ti som sluntrer unna dette. I Rogaland er det ikke en eneste kommune som har opplyst om dette.

For fullstendige tabeller: Se bakerst i rapporten

Fylkene – store forskjeller fra fylke til fylke

Oslo kommune og bydelene: ikke noe forbilde

SNITT KOMMUNE OG BYDELER: 11 poeng

BESTE BYDEL: Gamle Oslo

DÅRLIGSTE BYDEL: Søndre Nordstrand

Å være størst forplikter. Man skulle kanskje tro at Norges hovedstad ville gå foran som et godt eksempel når det gjelder åpenhet. Men Oslo er lite imponerende i så måte.

Det er flere områder der Oslo har forbedringspotensial:

*Oslo kommune og bydelene har et felles postjournalssystem som er særdeles lite brukervennlig. Journalen mangler en skikkelig søkefunksjon – post registreres i pdf-dokumenter som publiseres dag for dag, dermed må man gå inn på hver enkelt dato og lete etter oppføringer. Journalen er tung å bruke – man må fylle ut et innsynsskjema for hvert eneste dokument man ønsker innsyn i.

*Dokumentene i journalen tilbys ikke som nedlastbare filer.

*Oslo har anledning til å åpne dørene i kommunens mange KF'er, men har ikke benyttet den muligheten.

*Hverken bydelene eller Oslo kommune sentralt har i noen av de utlyste stillingsannonseene nevnt at opplysninger om søker kan havne på offentlig søkerliste til tross for at vedkommende har skjermet seg.

Oslo kommune sentralt får stryk når det gjelder hvor lang tid de brukte på å svare på innsynsbegjæringen: Innsynskrav ble sendt 24. mai, journalisten ble oppringt syv dager senere. Først 3. juni kom svar på innsynsbegjæringen.

Oslo kommune kan imidlertid klappe seg på skulderen for å ha saksdokumenter til politiske møter på nett, samt kontaklinformasjon til alle folkevalgte politikere. I tillegg har kommunen understreket ansattes ytringsfrihet i sine reglementer, og har åpne møter i kontrollutvalget.

Spesielt om de 15 bydelene: Det er ikke mange parametere i denne undersøkelsen bydelene kan påvirke. Det er likevel noe som skiller dem ad; det gjelder hvor lang tid de brukte på å svare på innsynsbegjæringen og hvorvidt de har informasjon om offentleglova på sine nettsider.

Best i Oslo: Gamle Oslo. Bydelen sendte etterspurte dokumenter allerede dagen etter innsynsbegjæringen ble sendt, og er én av bare fem bydeler som nevner offentleglova på sine nettsider. Lenken til loven er imidlertid brutt.

Dårligst i Oslo: Søndre Nordstrand. Bydelen svarte ikke i det hele tatt på innsynsbegjæringen av 24. mai 2011. Bydelen har heller ikke noen informasjon om offentleglova på sine nettsider.

Ellers: Svarene fra bydelene og Rådhuset tyder på at Oslo kommune har en jobb å gjøre når det gjelder å skolere sine ansatte, det vitner også om mangelfull kunnskap om offentleglova. Man svarer ikke innen lovens frist, sender mangelfulle svar, og eposter som videresendes for ytterligere informasjon resulterer ikke i svar. Det mangler heller ikke på pussige kommentarer; her er et eksempel fra byens beste bydel, Gamle Oslo: "Spørsmålet om innsyn henviser ikke til noe saksnummer i Bydel Gamle Oslo. Rådhuset kan være behjelpelig med dette."

*: Når det gjelder svartid på innsynsbegjæringer er postjournalen til byrådslederens kontor undersøkt. Dette fordi kommunens informasjonsseksjon hører til denne avdelingen.

Østfold: ulovlige krav for dokumentbestilling

SNITT ALLE KOMMUNER: 8,83 poeng

BEST: Moss, Våler, Spydeberg og Askim (12 av 18 poeng)

VERST: Rømskog (3 av 18 poeng)

PRESISERER YTRINGSFRIHET FOR ANSATTE: Halden, Moss, Sarpsborg, Spydeberg, Rakkestad, Våler.

Østfold fylke ender midt på treet i åpenhetsindeksen, med 8,83 poeng i snitt. Samtlige av kommunene i Østfold publiserer saksdokumenter til politiske møter i forkant av møtene. Og med unntak av Rømskog publiserer alle Østfold-kommunene postjournalen på sine nettsider.

Best ut kommer Moss, Våler, Spydeberg og Askim kommuner, alle med 12 poeng. Alle disse fire var raske til å besvare innsynskrav, de har god kontaktinformasjon til politikere og gir grei informasjon om innsynsretten. Verken disse eller noen annen Østfold-kommune legger imidlertid ut offentlige dokumenter på postlistene som lesbare filer.

Dårligst ut kommer lille Rømskog kommune med bare tre poeng. Kommunen er en av 27 kommuner som på undersøkelsestidspunktet ikke hadde postjournal på nett. Rømskog har ikke nedfestet ytringsfrihet for ansatte, pålegger politikerne taushetsplikt etter lukkede møter, holder kontrollutvalgsmøtene lukket og oppga ikke i noen av de tre siste stillingsutlysningene at søkerne kan få sitt navn på en offentlig søkerliste.

Flere av Østfold-kommunene, deriblant Aremark, Marker og Trøgstad, krever at man må godta kommunens personvernreglement for å få bestille dokumenter på postlisten. Dette er et krav kommunene ikke har hjemmel for å stille, og som kan skape en ekstra barriere for å bestille dokumenter. I forbindelse med denne undersøkelsen ble alle innsynskrav sendt til kommunens ordinære postmottak, og ingen av kommunene krevde i etterkant at man måtte godta personvernreglementet.

Aremark kommune besvarte innsynsbegjæringen med å sende over kommunens delegeringsreglement, som ikke inneholdt noen av de bestemmelsene utvalget ba om å få i sin innsynsbegjæring. Etter en purring gikk det to uker før utvalget mottok beskjed om at

kommunalsjefen skulle ta tak i saken påfølgende mandag. Deretter gikk det ytterligere tre uker før kommunalsjefen sendte over et varslingsreglement, med beskjed om at kommunen ikke har egne reglementer for kommunestyre eller kontrollutvalg. Tidsbruken er langt utenfor det Sivilombudsmannen har ment at er akseptabelt.

Akershus: alle har saksdokumenter på nett

SNITT ALLE KOMMUNER: 10,1 poeng

BEST: Frogn og Bærum kommuner (15 av 18 poeng)

VERST: Nes og Lørenskog kommuner (6 av 18 poeng)

ÅPNE KONTROLLUTVALGSMØTER: Vestby, Frogn, Nesodden, Oppegård, Skedsmo, Hurdal.

SØKEFUNKSJON I POSTLISTENE: Nesodden, Bærum, Asker, Fet, Rælingen, Enebakk, Nes.

Akershus-kommunene gjør det generelt godt i åpenhetsindeksen, med et fylkessnitt på 10,14. Det betyr at Akershus fylke bare er slått av Oslo, Sogn og Fjordane og Aust-Agder fylker.

Aller åpnest i Akershus er Frogn og Bærum kommuner, begge med 15 poeng. Kommunene var raske til å svare på innsynskravet, har god kontaktinformasjon til politikerne og presiserer at de ansatte har generell ytringsfrihet. Begge kommunene utmerker seg med at de legger ut dokumentene i postlistene som klikkbare filer, slik at innbyggere og presse umiddelbart kan gjøre seg kjent med dokumentenes innhold.

Vestby kommune utmerker seg på informasjon om innsynsrett. Som eneste kommune i Akershus har Vestby både informasjon om innsynsretten og lenker både til offentleglova og til lovens veileder.

På et punkt fortjener Rælingen kommune skryt: I alle stillingsutlysninger står det eksplisitt at «Søkere kan ikke skjermes fra offentlig søkerliste». I den andre enden av skalaen finner vi Gjerdrum kommune, der ingen av de utlyste stillingene hadde informasjon om at søkeren kunne havne på en offentlig søkerliste. Den ene av de utlyste stillingene var til alt overmål rådmannsstillingen, en jobb det er stor offentlig interesse rundt og der det kreves ualminnelig gode grunner for å bli unntatt fra søkerlisten.

Både Ski og Frogn kommuner har tilsynelatende en søkefunksjon i postlistene. På undersøkelsestidspunktet var det umulig å få treff på helt vanlige søkeord som «søknad», «klage», «støtte» og «ansvarsrett». Ingen av kommunene fikk derfor poeng på dette punktet.

Både i Frogn, Skedsmo og Ås kommune må man krysse av for at man godtar kommunens personvernerklæring for å få bestille dokumenter på postlisten. Dette er et krav kommunene ikke har hjemmel for å stille, og som kan skape en ekstra barriere for å bestille dokumenter. I forbindelse med denne undersøkelsen ble alle innsynskrav sendt til kommunens ordinære postmottak, og ingen av kommunene krevde i etterkant at man måtte godta personvernreglementet.

Hedmark: lite ytringsfrihet

SNITT ALLE KOMMUNER: 9,05 poeng

BEST: Kongsvinger (17 av 18 poeng)

VERST: Tynset, Åsnes (6 av 18 poeng)

ÅPNE KONTROLLUTVALG: Kongsvinger, Hamar (praktiserer), Tynset(fra neste periode)

9 av 22 brukte mer enn 5 dager på å besvare innsynsbegjæring

Med 17 poeng av 18 mulige er Kongsvinger Hedmarks mest åpne kommune og troner helt på toppen i Norge sammen med Porsgrunn. Raskt svar på innsynsbegjæringen trekker kraftig opp. Hadde Kongsvinger lagt inn en link til offentleglovas rettleiar ville det blitt full pott.

Festningsbyen ved Glomma har en forbilledlig formulering om ansattes ytringsfrihet, nedfelt i sin arbeidsgiverstrategi: *"Medarbeidere i Kongsvinger har full anledning til å delta aktivt i samfunnsdebatten og uttale seg offentlig i saker som angår kommunens arbeid generelt eller eget fag- og arbeidsområde. I slike tilfeller skal medarbeideren presisere at hans/hennes syn er personlige oppfatninger."*

Bare fire av Hedmarks 22 kommuner har reglementsbestemmelser som fastslår ansattes ytringsfrihet, slik vi har tolket materialet. Det er for dårlig!

Folldal kommune har riktignok fastslått ansattes ytringsfrihet i forslag til nye etiske regler, som ennå ikke var politisk behandlet da vår undersøkelse ble gjennomført. Det er positivt, men ga ikke poeng i denne runden.

Kongsvinger er også eneste kommune i sitt fylke med vedtak om og praktisering av åpne kontrollutvalgsmøter. Vedtaket er fra høsten 2010, og ble innlemmet i lokale regler tidligere i september 2011. Vi noterer ellers at Hamar praktiserer åpne kontrollutvalgsmøter, men ikke har det skriftlig nedfelt. Det er pluss i marginen, men har ikke gitt poeng i denne omgang fordi kommunelovens regel om lukkede møter da i prinsippet gjelder (§ 77).

Et sort hull hos Kongsvinger, er at kommunen ikke opplyser i sine stillingsannonser at søkerlister kan bli offentliggjort tross protester. Dette teller ikke på indeksen, men er omtalt i eget avsnitt.

Samtlige kommuner i Hedmark har politiske dokumenter og postjournal på nett, selv om enkelte journaler er litt vanskeligere å finne frem til enn andre på nettsiden. Bare seks av 22 kommuner har lagt ut den offentlige posten som klikkbare dokumenter, og over halvparten mangler søkefunksjon for postjournal.

Tynset i Nord-Østerdal og Åsnes i Glåmdalen er Hedmarks verstinger, begge med skarve seks poeng. Ingen søkefunksjon for dokumenter/post (Tynset), ingen informasjon om innsynsrettigheter, ingen

klikkbar post, lukkede kontrollutvalgsmøter og sen respons på innsynskrav. Her er det mye å hente ved å følge Offentlighetsutvalgets anbefalinger i denne rapporten!

PS. Et pluss i marginen skal Tynset likevel få for å ha vedtatt åpne kontrollutvalgsmøter fra og med kommunestyreperioden som nå innledes.

Oppland: potte tette kontrollutvalg

SNITT ALLE KOMMUNER: 9,19 poeng

BEST: Lillehammer og Vågå (13 av 18 poeng)

VERST: Vang (5 av 18 poeng)

ÅPNE KONTROLLUTVALG: Ingen

10 av 26 brukte mer enn 5 dager på å besvare innsynsbegjæring.

Ikke en eneste kommune i Oppland har vedtatt/reglementfestet eller praktiserer åpne kontrollutvalgsmøter. Så langt vi har fått tilbakemeldinger fra kommunene, er det ikke tema.

Snittet på åpenhet i Oppland slår nabofylket Hedmark hårfint, men vi mener det ikke er grunn til å briske seg i Oppland – for her er ingen lysende stjerner. Lillehammer og Vågå er mest åpne. Det er interessant at de skårer like høyt, fordi det indikerer at det behøver ikke være hvor stor administrasjonen er som avgjør åpenheten. Vågå har 3700 innbyggere, Lillehammer 26.500. 13 poeng er likevel for langt fra toppen til å være imponerende.

Opplandskommunene har klumpet seg på midten av skalaen, og taperkommunen Vang med 5 poeng kan ved enkle grep nærme seg brorparten av fylkets kommuner i åpenhet.

Sterkest gjør opplandskommunene det kanskje ved å ta innsynsbegjæringer alvorlig. 16 av 26 kommuner svarte på innsynsbegjæringen innen fristen for det som regnes som et avslag, 5 dager. Hele ni av disse svarte faktisk innenfor 1-2 dager og fikk full pott (5 poeng) på dette spørsmålet. Vi skulle gjerne sett at alle svarte innen fristen, men Oppland er tross alt definitivt blant landets beste fylker på akkurat dette.

Et annet lyspunkt fra Oppland er Gausdals fine formulering om ytringsfrihet i kommunens Informasjonsplan fra 2006:

"Det er en selvfølgelig rettighet for Gausdal kommunes ansatte å kunne ta kontakt med og uttale seg til media. Dette gjelder også spørsmål som er omstridt innad i kommunen. Ytringsfriheten tilhører fundamentet for vårt demokrati, og Gausdal kommune ser det som ønskelig at ansatte deltar med sine kunnskaper og meninger i den offentlige debatt."

Buskerud: full munnkurv for politikerne

SNITT ALLE KOMMUNER: 8,86 poeng

BEST: Hole (15 av 18 poeng)

VERST: Flesberg og Rollag (3 av 18 poeng)

PRESISERER YTRINGSFRIHET FOR ANSATTE: Drammen, Kongsberg, Hole, Hol, Modum, Røyken, Hurum.

KREVER TAUSHETSPLIKT OM SAKER BAK LUKKEDE DØRER: alle.

Kommunene i Buskerud fylke gjør det litt over middels godt i åpenhetsindeksen, med et snitt på 8,86 poeng.

Hole kommune gjør det best i Buskerud. Kommunen slår Hurum kommune med ett poeng og Drammen, Hol og Øvre Eiker med to poeng. Hole utmerker seg på flere måter. Blant annet er Hole den eneste kommunen i Buskerud som legger ut dokumentene som klikkbare filer i postlistene, slik at innbyggere og presse umiddelbart kan gjøre seg kjent med innholdet i dokumentene på postlisten.

I den andre enden av skalaen finner vi Flesberg og Rollag kommuner, begge med tre poeng. Flesberg hadde tilsynelatende lagt ut postlisten på sine hjemmesider, men på undersøkelsestidspunktet var ikke postlistene oppdatert på over seks måneder. Flesberg havner dermed blant de 27 kommunene som på undersøkelsestidspunktet ikke hadde noen fungerende postjournal på nett.

Kongsberg kommune utmerker seg med et godt pressereglement, der kommunen presiserer ansattes ytringsfrihet: «Alle ansatte i Kongsberg kommune har full ytringsfrihet som privatpersoner. Ansatte som er deltakere i den offentlige samfunnsdebatten om Kongsberg kommunes ansvarsområde har selv plikt til å presisere overfor mediene at de uttaler seg som privatpersoner.»

Røyken kommune utmerker seg ved å være den eneste Buskerud-kommunen der kontrollutvalgsmøtene går for åpne dører. Hol og Ringerike utmerker seg ved at de er de eneste Buskerud-kommunene som både har informasjon om innsynsrett, lenke til offentleglova og lenke till lovens veileder.

Sigdal kommune er den eneste av Buskerud-kommunene som ikke får poeng for å legge ut politiske sakspapirer på nett. Kommunen argumenterer selv med at de legger ut en møtebok/protokoll der sakspapirene inngår. Hensikten med å legge ut sakspapirene må være at innbyggere og presse kan gjøre seg kjent med sakene før de skal til politisk behandling. Kommunen har derfor ikke fått poeng på dette punktet.

Mange av Buskerud-kommunene hadde på undersøkelsestidspunktet tilsynelatende en søkefunksjon i sine postlister. Men ved nærmere undersøkelser var det umulig å få treff på helt vanlige søkeord som «søknad», «klage», «støtte» eller «ansvarsrett». Dermed endte både Flå, Gol, Hemsedal, Ringerike, Kongsberg, Nes og Ål uten poeng for søkefunksjon. Enkelte av kommunene har i etterkant ment at de fortjener poeng, all den tid de er rammet av en teknisk feil. Etter utvalgets mening er det

kommunens eget ansvar å sørge for at funksjonen faktisk virker. Andre, som Ringerike, har takket for at feilen nå er oppdaget.

Vestfold: trege med innsynskrav

SNITT ALLE KOMMUNAR: 7,9 poeng

BEST: Nøtterøy (12 av 18 poeng)

VERST: Svelvik (4 av 18 poeng)

OPNE MØTE I KONTROLLUTVALET: 2 av 14 kommunar.

SVARTE INNEN 5 DAGER: 4 av 14 kommunar.

Det har vist seg at fleire kommunar har gjeve urette opplysningar for å få poeng det ikkje var grunnlag for.

Høgre-styrde Nøtterøy får 12 poeng og er med det best på innsyn i Vestfold. Kommunen sendte svar fem arbeidsdagar etter å ha motteke innsynskravet. Det var i yttergrensa for å få poeng, men svaret inneheldt utførleg dokumentasjon.

Kommunen skårar maksimalt på omtale og klikkbare lenker til offentleglova og rettleiaren til lova. Men kommunen har ikkje vedtak om yringsrett for tilsette og har heller opne møte i kontrollutvalet. Opplysningar om offentleggjering av namn på søkarlister, manglar i utlysingstekstane.

Holmestrand, som med 11 poeng er nestbest i Vestfold, har vedtekter som gjev tilsette rett til å ytre seg kritisk om eigen kommune. I arbeidsreglementet heiter det mellom anna: "Ansatte har full rett til å kunne kontakte og uttale seg til media som privatpersoner også i omstridte spørsmål innad i kommunen, hele tiden innenfor grenser satt av lovbestemt taushetsplikt". I pressereglement er det dessutan slege fast at "ansatte har full yringsfrihet som privatpersoner".

Høgre-styrde Svelvik har ingen kontaktinformasjon til politikarane. Kommunen får berre 4 poeng, eitt av poenga for ikkje å ha vedtektsfesta teieplikt for møte bak stengde dører i kommunestyret.

Tjøme kommune skil seg negativt ut. Kommunen fann ingen grunn til å svare på innsynskravet. Etter purring svara service-torget i kommunen slik: "Dette synes å være en masseutsending, som ikke er knyttet til noen spesiell sak. Vi ønsker oss en nærmere begrunnelse for hvorfor dette materialet etterspørres."

Også Sandefjord kommune skil seg ut på ein oppsiktsvekkande måte: Kommunen ynskjer ikkje ei ordning der inngåande og utgåande dokument kan lastast direkte ned frå nettet. Kommunen forklarar dette slik: "Årsaken ... er med bakgrunn i Datatilsynets regelverk og personvern".

Telemark: flertallet har åpne kontrollutvalg

SNITT ALLE KOMMUNAR: 8,6

BEST: Porsgrunn (17 av 18 poeng)

VERST: Siljan og Tokke (4 av 18 poeng)

OPNE MØTER I KONTROLLUTVALET: 10 av 18 kommunar.

7 kommunar svara først 2 ½ månad etter innsynskravet vart sendt og etter ei eller to purringar.

Porsgrunn kommune utmerkar seg både med raske svar, detaljerte og utfyllande opplysningar. Kommunen sendte svar på det vi ba om dagen etter at dei mottok innsynskravet. Det gjev full pott, fem poeng for responstida. Kommunen har elektronisk postjournal med gode søkefunksjonar. Ein kan ikkje laste ned dokument direkte frå journalen.

Nettsidene til kommunen inneheld utførleg informasjon om innsynsretten i offentlege dokument om retten til å klage på avslag, og klikkbar lenke til både offentleglova og rettleiaren til offentleglova. Det gjev kommunen tre poeng. Ifylgje heimesida til kommunen vart desse lenkene lagt ut 1/9 2010.

Desse opplysningane kjem fram om ein nyttar søkefunksjonen på heimesida og søker innsyn eller innsynsrett. Opplysningane kunne med fordel flyttast og koplast til oppslagssida for søkeordet postlister som ligg litt ned på startida til kommunen. Mange andre kommunar har søkefunksjon for postlister lett synleg på toppen av startida.

Porsgrunn har ordførar frå Ap.

I sterk kontrast til Porsgrunn er nabokommunen, Skien, også den med Ap-ordførar. Skien sendte svar først eit stykke ut i august, etter purringar. Og kommunen bad då om ei grunngjeving for kvifor ein skulle svare på spørsmåla vi stilte. Det gjev grunnlag for å stille spørsmålet om det er slik kommunen møter innsynsføresurnadar til vanleg. Då vi stilte nett det spørsmålet til kommunen, fekk vi til svar at ein lurte på om det var nokon spesiell grunn til at vi ville ha desse dokumenta. Innsynssaka vår vart deretter oversendt til politisk sekretariat i kommunen. Derfrå kom det kjapt tilbakemelding der ein bad om orsaking for at innsynskravet ikkje var ekspedert tidlegare. Likevel gjekk det ei ny veke og ein ny purrerunde før kommunen sendte svar på noko av det vi bad om. Og kommunen endar opp med ni poeng.

Dårlegast i Telemark er Siljan og Tokke som berre får fire poeng. Siljan er Ap-styrd. Kommunen sendte svar først 17. august etter andre gongs purring. Kommunen har elektronisk postjournal, men den gjev ikkje høve til å søke eller laste ned dokument. Kommunen er dårleg på kontaktinformasjon, ikkje vedtak om ytringsrett for tilsette, møta i kontrollutvalet for stengde dører.

Tokke sendte svar først 19. august, etter andre gongs purring. Kommunen reagerte heller ikkje då vi presenterte funna vi hadde gjort for Tokke sin del. Kommunen har elektronisk postjournal men utan søkefunksjonar. Det er ingen kontaktopplysningar til politikarane og ein manglar vedtektsfesta yringsrett for kommunetilsette. På plussida: møta i kontrollutvalet er opne. Tokke har vore styrd av Sp-ordførar.

Vest-Agder: bare en kommune har åpent kontrollutvalg

SNITT ALLE KOMMUNER: 7,5 poeng

BEST: SONGDALEN (12 av 18 poeng)

VERST: AUDNEDAL (3 av 18 poeng)

SVARTE ETTER MER ENN 5 DAGER: 6 av 15 kommuner

Songdalen kommune fikk flest poeng av de 15 kommunene i Vest-Agder. Forholdsvis rask ekspedering av innsynskravet (4 poeng for svar innen 3 dager) og ellers jevn poengsanking for journal og dokumenter på nett sikret seieren med 12 poeng, men denne totalsummen ligger lavt på den nasjonale ranking. Songdalen utmerker seg ikke med yrings- og åpenhetsvennlige reglementer.

Audnedal kommune kommer klart dårligst ut av vår undersøkelse blant Vest-Agders kommuner. Hovedårsaken til dette er – i følge kommunen selv – at kommunen fikk ny hjemmeside 1. juli og at leverandøren ikke har klart å få orden på postjournalen i den forbindelse. Kommunen hevder at den har hatt fungerende postjournal og ordning med møtedokumenter på nett tidligere. På dette grunnlag er kommunen tildelt to poeng (for postjournal på nett), men vi har valgt ikke å gi ytterligere poeng i forbindelse med ulike krav til postjournalens tilbud til innbyggerne. Ved alle våre besøk på kommunens hjemmeside de sist ukene står det fortsatt at kommunen publiserer journal, men det er altså ikke tilfelle – nå på i hvert fall tredje måneden. (Ved en misforståelse er Audnedal kommune i landsoversikten oppført med 0 poeng, men det korrekt er altså tre poeng.)

Ved siden av Songdalen er det tre kommuner som tar ti poeng eller mer: Farsund har fått 11 poeng og på tredje plass følger Vennesla og Lindesnes med 10 poeng. Gjennomsnittet i Vest-Agders kommuner er på 7,8, som er lavt i landsmålestokk. Bare Sør-Trøndelags, Nordlands og Finnmarks kommuner ligger lavere på fylkessnitt.

Litt underlig er det å måtte slå fast at fylkeshovedstaden Kristiansand befinner seg klart *under* dette Vest-Agder-kommunenenes gjennomsnitt med sine 7 poeng. Kristiansand er til gjengjeld den eneste kommunen i fylket hvor vi har registrert vedtak om åpne dører i kontrollutvalget.

Det er bare fire kommuner i Vest-Agder som har ajourført sine reglement for kommunestyret med hensyn til regler om taushetsplikt for folkevalgte. Dette er Audnedal, Farsund, Lindesnes og Sirdal. 11 kommuner har altså ikke tatt hensyn til Kommunaldepartementets anbefaling fra mars 2000. Noen kommuner har også strukket taushetsplikten lenger enn langt: For eksempel har både Hægebostad, Søgne, Lyngdal og Kvinesdal kommuner fastsatt at taushetsplikten ikke bare gjelder for saker som behandles bak lukkede dører, men også for opplysninger i dokumenter som unntas fra innsynsretten i offentleglova. Kristiansand og Hægebostad har også listet opp ulike møtetyper (som

”saksførebuaende temamøte”) som etter disse kommuners regler normalt skal holdes for lukkede dører, som er i strid med gjeldende tolkning av kommuneloven.

Det er funnet få klare retningslinjer om ansattes ytringsfrihet i kommunene i Vest-Agder. Flere kommuner påberoper seg det, men de fleste regler er innpakket i så mange forbehold om lojalitet til arbeidsgiver og pålegg om å gå tjenestevei, at de blir temmelig verdiløse. Den klareste bestemmelse av slik type har Kvinesdal i sine etiske retningslinjer, der det blant annet heter at ”Ansatte i kommunen, så vel som alle andre, har en grunnleggende rett til å ytre seg kritisk om kommunens virksomhet og alle andre forhold.” Også Lindesnes kommune er gitt poeng for reglement om ytringsfrihet, selv om ordlyden er forsiktig og foreløpig bare gjelder for helse- og omsorgssektoren. Kommunen har opplyst at retningslinjen om ansattes ytringsfrihet skal utvides til å gjelde alle kommuneansatte. Vennesla har påberopt seg både regler om ytringsfrihet og åpne kontrollutvalg, men har ikke levert dokumentasjon.

Aust-Agder: full munnkurv, men gode søkemuligheter

SNITT ALLE KOMMUNER: 10,33 poeng

BEST: Lillesand og Grimstad (14 av 18 poeng)

VERST: Bygland (4 av 18 poeng)

FUNGERENDE SØKEFUNKSJON I POSTLISTENE: Risør, Gjerstad, Vegårshei, Tvedestrand, Froland, Lillesand, Birkenes, Åmli, Iveland, Evje og Hornnes, Bygland.

TAUSHETSPLIKT FOR POLITIKERE ETTER LUKKET MØTE: alle.

Aust-Agder fylke er et av de åpne fylkene i landet, ifølge poenggivningen til åpenhetsindeksen. Med 10,33 i snitt er Aust-Agder bare slått av Oslo (11) og Sogn og Fjordane (10,50 i snitt). Samtlige kommuner har postjournal på sine nettsider, og samtlige kommuner legger ut politiske sakspapirer i forkant av møtene.

De åpne kommunene i Aust-Agder fylke er Lillesand og Grimstad kommuner, begge med 14 poeng etter åpenhetsindeksens kriterier. Lillesand og Grimstad er raske til å besvare innsynskrav, og er de eneste kommunene i Aust-Agder som har vedtatt å holde kontrollutvalgsmøtene sine åpne.

Lillesand er tidligere tildelt Flavius-prisen for sitt arbeid for å åpne kommunen, og Lillesand utmerker seg stadig på åpenhet. Lillesand er en av få norske kommuner som legger ut dokumentene i postlisten som klikkbare filer, slik at innbyggere og presse umiddelbart kan gjøre seg kjent med innholdet i dokumentene. I Aust-Agder fylke utmerker også Birkenes kommune seg den samme muligheten.

Dårligst ut kommer Bygland kommune, med bare 4 poeng. Blant annet gir Bygland kommune ingen informasjon om innsynsretten etter offentleglova, den har ikke kontaktinformasjon til politikerne og den er treg med å svare på innsynskrav.

Flere av kommunene i Aust-Agder utmerker seg med svært gode reglementer som presiserer ansattes ytringsfrihet. Både Grimstad, Gjerstad, Bykle, Åmli og Lillesand kommuner er forbilledlige

eksempler i så måte. I Lillesands reglement for åpenhet, innsyn og informasjon, heter det: «Ansatte har *full rett til å kunne kontakte og uttale seg til media* også i omstridte spørsmål innad i kommunen, hele tiden *innenfor grenser satt av lovbestemt taushetsplikt*.(...) Hver ansatt skal *lojalt* gjennomføre kommunale vedtak, men må også når vedtak er fattet, kunne påtale kritikkverdige forhold eller utilsiktede virkninger.»

Risør kommune fortjener honnør for sin håndtering av stillingsutlysninger. Kommunen skriver i sine stillingsutlysninger at «kommunen har offentlige søkerlister som er tilgjengelig for alle».

I Froland kommune må man krysse av at man aksepterer kommunens personvernreglement, før man kan bestille dokumenter på postlisten. Dette er et krav kommunen ikke har hjemmel for å stille, og som kan skape en ekstra barriere for å bestille dokumenter. I forbindelse med denne undersøkelsen ble alle innsynskrav sendt til kommunens ordinære postmottak, og Froland krevde ikke i etterkant at man måtte godta personvernreglementet.

Både i Bykle og Valle er det mulig å avgrense treffene i postjournalen, men det er ikke mulig å søke på dokumenttittel, avsender eller mottaker. Kommunene har derfor ikke fått poeng for søkefunksjon i postlistene.

Rogaland: nest best på kontrollutvalg

SNITT ALLE KOMMUNER: 9,96 poeng

BEST: Forsand (15 av 18 poeng)

VERST: Kvitsøy (4 av 18 poeng)

ÅPNE KONTROLLUTVALG: Time, Karmøy, Sandnes, Stavanger, Haugesund, Strand, Hjelmeland, Sokndal og Tysvær.

10 av 26 brukte mer enn 5 dager på å besvare innsynsbegjæring.

Forsand er best i fylket, men troner ikke blant landets beste med sine 15 av 18 poeng. Sola figurerer også på listene med 15 poeng, men er ved en feil (av oss) kreditert for en lenke til offentliglovas rettleder som ikke eksisterer (det slår ubetydelig ut på snitt-tallene, men ble oppdaget først etter utregning). Sola har dermed 14 poeng, i likhet med Time og Vindafjord.

Det største lyspunktet i Rogaland er at 9 av 26 kommuner har åpne kontrollutvalg. Det gjør Rogaland til landets nest beste i dette spørsmålet, etter Telemark.

To kommuner hadde ingen postliste på nett da undersøkelsen ble foretatt, nemlig Eigersund og Haugesund. På landsbasis var ytterligere 25 kommuner i samme situasjon. Tilgjengeligheten av postjournaler på nett er et av de aller mest grunnleggende kriterier for åpenhet, så det er bare å be nullkommunene skjerpe seg!

Det skal sies at flere av landets nullkommuner har lagt ut journaler på nett etter at de ble tittet i kortene, om enn til dels mangelfulle løsninger. Haugesund er blant dem som nå har lagt ut en (svært) begrenset mulighet til å lete i postliste.

Evnen til å svare på innsynsbegjæringer spriker kraftig mellom kommunene i Rogaland. 16 av 26 kommuner svarte innenfor fristen på fem dager, og av disse svarte 13 på dagen. Det er veldig bra!

Desto verre da at hele 8 kommuner lot det dra i langdrag med svaret. Flere av disse responderte først etter syv uker og to purringer, ved enkeltanledninger ble det ikke fortgang på postmottaket/arkivet før purringen ble sendt i kopi til ordfører. Enkelte kommuner skyldte på kommunevalget allerede i juni. Dessuten lammet sommerferien angivelig enkelte kommuner fullstendig i seks til åtte uker.

Kvitsøy, verst i sammendraget i Rogaland, brukte en drøy måned på å besvare begjæringen, og da etter purring. Det pussige var at da vi sendte ut poenggivningen til Kvitsøy for kvalitetssikring, og kommunen da ble klar over at den ble tittet i kortene, tok det bare to dager å få svar. Kvitsøy påberopte seg ytterligere ett poeng. Det fikk de, men Kvitsøy er definitivt ingen åpen kommune!

Ikke en lyd var å høre fra Utsira før etter syv uker og to purringer, da kom dokumentene. I Sauda ble det vennlig svart etter en uke at innsyn var greit, men pga ferieavvikling ville det ta litt tid. Etter syv uker purret vi. Da kom dokumentene dagen etter.

Selvfølgelig ville vi purret raskere og heftigere om vi ikke hadde hatt så mange kommuner å følge opp som i denne omgang. Men kommunene gir egentlig blanke blaffen i innsyn og offentlighet når de svarer som Rennesøy kommune da vi purret på innsynsbegjæringen etter tre og en halv uke, i uke 28, og fikk til svar at "grunnet ferieavvikling kan vi ikke svare før i uke 32". Mandagen i uke 33 purret vi igjen, denne gang med personlig brev til ordfører og rådmann, først da ble det fortgang.

Det er bra at politisk ledelse tar grep, men ordfører (og rådmann) bør tenke gjennom hva slags rutiner de har i kommunen når slikt kan skje.

Hordaland: lite ytringsfridom for tilsette

SNITT ALLE KOMMUNAR: 8,3 poeng

BEST: Bømlo (14 av 18 poeng)

VERST: Austevoll, Fitjar, Lindås og Ullensvang (3 av 18 poeng)

IKKJE ELEKTRONISK POSTJOURNAL PÅ NETT: 4 av 33 kommunar

OPNE MØTER I KONTROLLUTVALET: 7 av 33 kommunar

Berre 8 av 33 kommunar har vedtektsfesta ytringsfridom for tilsette.

Det har vist seg at fleire kommunar har gjeve urette opplysningar for å få poeng det ikkje var grunnlag for.

Øy-kommunen Bømlo var av dei kommunane som var raskast til å svare, dagen etter at dei fekk innsynskravet. Det gav full pott, fem poeng, som vart grunnlaget for å bli kåra til beste innsynskommunen i Hordaland. Men kommunen reagerte ikkje då vi sende melding om funna og vurderingane vi hadde gjort av kommunen.

Kommunen har som dei fleste, elektronisk postjournal som er søkbar og gjev høve til nedlasting av dokument. Likeeins har ein kontakinformasjon til politikarar, og politiske saksdokument kan lastast ned frå nettet.

Kommunen får også poeng for å ha vedtektsfesta ytringsrett for tilsette og for opne møte i kontrollutvalet. Bømlo har ordførar frå Høgre.

I Frp-styrde Austevoll, KrF-styrde Fitjar, KrF-styrde Lindås og Sp-styrde Ullensvang manglar det meste av det som skal til for å få poeng. Her er to av dei fire kommunane som ikkje har elektronisk postjournal på nett. Alle desse kommunane var seine med å svare. Ingen av dei fekk poeng for responstid. Fitjar orsaka seg med personellsituasjonen og at det ikkje var opplyst kva føremålet med innsynskravet var.

Sogn og Fjordane: nest beste fylke

SNITT ALLE KOMMUNER: 10,5 poeng

BEST: GLOPPEN (15 AV 18 POENG)

VERST: SOGNDAL (6 AV 18 POENG)

ÅPNE KONTROLLUTVALGSMØTER: 3 kommuner (Eid, Gloppen, Stryn)

Kommunene i Sogn og Fjordane har det beste fylkesgjennomsnittet utenom Oslo i åpenhetsindeksen, med et gjennomsnitt på 10,5. Oslo fikk 11 og ellers er det bare Aust-Agder og Akershus som kommer over 10 i gjennomsnitt.

Best av kommunene i fylket ble Gloppen i Nordfjord, med 15 poeng av 18 mulige. Gloppen scoret jevnt på de fleste punkter, men manglet reglementsfastet ytringsfrihet for offentlig ansatte, og tapte også to poeng for svakheter ved informasjonen om allmennhetens innsynsrett etter offentleglova. For øvrig var Gloppen den eneste av kommune i fylket som både har ajourført reglement om taushetsplikt for folkevalgte og har vedtatt regler om åpne møter i kontrollutvalg.

Det hører også med å nevne at Gloppen har en velordnet og tiltalende utforming av sin nettside, selv om dette ikke hører med i vår undersøkelse. Kommunen har også installert program for postjournal med optimale søkefunksjoner både til journal, ut- og inngående brev, møtedokumenter med videre – og til sist: Gloppen har en utmerket orientering til sine innbyggere om hva man kan finne og ikke finne i postjournalene.

Kommunene i Sogn og Fjordane scoret som nevnt høyt som gjennomsnitt. Samtlige har postjournal, selv om vi i to kommuner – Selje og Sogndal – bare fant inngående korrespondanse. Disse to kommunene har derfor hver fått bare ett poeng på spørsmål 1.

Når kommunene i dette fylket kommer så høyt i gjennomsnitt skyldes det først og fremst at alle kommuner har postjournal og oppfyller ellers flere kriterier i forbindelse med journalsøk, møtedokumenter og kontaktadresser til politikere. Når det gjelder tilgjengeliggjøring av dokumenter i journalen ligger Sogn og Fjordane helt øverst på tabellen, ettersom hele 16 eller 61,5 prosent av

fylkets kommuner har innført denne tjenesten på sine nettsider. Fylkets kommuner scoret også best når det gjaldt rask ekspedering av innsynskrav etter offentleglova. Under 20 prosent av kommunene brukte fem dager eller mer.

Ellers er det jevnt i toppen bak Gloppen. Flora kommune scorer 14 poeng og like bak følger Askvoll og Fjaler kommuner med 13 poeng. Hele 18 av fylkets 26 kommuner scorer 10 poeng eller mer på åpenhetsindeksen!

Det er ikke mange KF-selskaper (kommunale foretak) i Sogn og Fjordane, men Flora kommune er en av kommunene i landet som har flest slike virksomheter med fem i tallet. I vår undersøkelse teller ikke vedtak om åpne styremøter i KF i selve indeksen, men det er verdt å nevne at Flora kommune har vedtatt bestemmelser om åpne dører i alle styrene i sine kommunale foretak. Også Luster kommune har vedtatt åpne styremøter som hovedregel i Luster Bad KF, mens KF-virksomhetene i Bremanger ikke har åpne styremøter. Også Eid, Sogndal og Årdal har registrerte KF-selskaper i Brønnøysund-registrene, men ingen av disse synes å ha noen virksomhet lenger.

Fire av kommunene i Sogn og Fjordane har reglementsbestemmelsen om ytringsfrihet for offentlig ansatte. Det er Aurland, Flora, Gulen og Solund kommuner, men bare tre kommuner har ajourført taushetsregler for folkevalgte (Flora, Gloppen og Solund) og tre kommuner har åpnet sine kontrollutvalg (Gloppen, Eid og Stryn kommuner).

Møre og Romsdal: mange munnkurver og lite ytringsfrihet

SNITT ALLE KOMMUNER: 9,4 poeng

BEST: Sykkylven (15 av 18 poeng)

VERST: Aukra (3 av 18 poeng)

ÅPNE KONTROLLUTVALGSMØTER: Molde, Norddal, Kristiansund, Averøy og Eide

13 av 36 kommuner brukte mer enn 5 dager på å besvare innsynsbegjæring, noen brukte mange uker.

Med 15 poeng av 18 mulige er Sykkylven den mest åpne kommunen i Møre og Romsdal. Kommunen brukte under ett døgn på å utlevere etterspurte dokumenter, og hjemmesiden inneholder *nesten* alle åpenhetsparameterne vi har sett etter. Med kun tre poeng til, ville det blitt full pott og tittelen Norges mest åpne kommune. Sykkylven mangler informasjon om offentlighetsloven og link til rettleiaren på sin hjemmeside, og har ikke vedtatt åpne møter i kontrollutvalget. Like fullt, Sykkylven er landets tiende mest åpne kommune.

Med 3 av 18 mulige poeng, er Aukra den minst åpne kommunen i fylket. Til tross for gjentatte oppfordringer, har ikke kommunen imøtekommet vårt innsynskrav. Aukra er dyktige på kommunikasjon, og gir kjappe svar. Men, dette gir ikke uttelling i vår undersøkelse. Når dokumentasjon ikke utleveres, gis det heller ikke poeng. Dette fikk også Sula kommune erfare. Tross flere oppfordringer nektet kommunen å oppgi presise lenker til de aktuelle dokumentene, og fikk dermed 0 poeng på en rekke kriterier.

Sula er ikke enig i poenggivingen, og skriver følgende i en epost til vårt utvalgsmedlem: "Det er som å gå til kassa på supermarkedet og be kassadama leite opp daglegvarene på lappen, og nekte å hente varene når ho på ein serviceinstillt måte forteller kunden kor i butikken dei ulike varene finst. Hadde han vore ein gamal mann i rullator, hadde eg nok sørga for å fysisk henta fram varene han skulle ha, eller bedt nokon hente dei, men han er jo i faget for svingande, så eg trudde faktisk han var i stand til å følge enkle henvisingar!".

Som et motstykke til Aukra og Sulas motvilje, nevnes Stordal kommune. Etter flere ukers venting på å få imøtegått vårt innsynskrav, tillot vi oss å purre på kommunen. Først fikk vi til svar at mange på rådhuset hadde ferie. Etter å ha blitt gjort oppmerksom på at ferieavvikling ikke er en lovlig begrunnelse for utsettelse, satte kommunen raskt sving på sakene. Men, materialet Stordal omsider sendte oss, dokumenterer dessverre kummerlige forhold for åpenhet. Ytringsfrihet for kommunalt ansatte er ikke reglementsfastet, kontrollutvalgene går for lukkede dører, og folkevalgte pålegges taushetsplikt om forhold som hører offentligheten til.

Stordal er langt fra alene om sin til dels lovstridige praksis. 26 av 36 kommuner i fylket har ikke reglementsfastet ansattes ytringsfrihet, 29 kommuner pålegger politikerne taushetsplikt om forhandlinger bak lukkede dører og hele 30 kommuner har ikke fastslått at kontrollutvalgets møter skal være åpne. Disse tallene gir seg naturlig nok også utslag i snittet for fylkene. Kun kommunene i fem fylker er mindre åpne, enn kommunene i Møre og Romsdal.

Sør-Trøndelag: flommer over, men ikke av åpenhet

SNITT ALLE KOMMUNER: 7,5 poeng

BEST: Bjugn (15 av 18 poeng)

VERST: Roan, Meldal og Midtre Gauldal (3 av 18 poeng)

ÅPNE KONTROLLUTVALGSMØTER: Trondheim, Ørland og Osen

15 av 25 kommuner brukte mer enn 5 dager på å besvare innsynsbejæring, seks kommuner brukte en dag.

Bjugn er den mest åpne kommunen i Sør-Trøndelag. Kommunen får ett lite minuspoeng for ikke å ha vedtatt åpne kontrollutvalgsmøter, ett minuspoeng for å mangle link til offentleglovas rettleiar, og siste minuspoeng fordi innsynskravet tok to dager å behandle. Det betyr i praksis at Bjugn med ørsmå justeringer havner i norgestoppen, hva utøvelse av åpenhet angår. Bare to kommuner i landet har fått flere poeng enn Bjugn - så her er det god grunn til å feire.

Fullt så feststemte bør verken Roan, Meldal eller Midtre Gauldal være. Kommunene oppnår kun 3 av 18 mulige poeng i vår test. I pressereglementet til sistnevnte kommune vies mye plass til inngående drøfting av hvilken service pressen skal få, i henhold til offentlighetsloven av 1970 (!). Vi noterer det som positivt at også andre nyhetsmedia enn dagspressen skal ytes god service, men ellers inneholder dette reglementet mye rart. Hensikten skal være å fremme en åpenhetskultur – likevel er det lite som vitner om at ansatte har ytringsfrihet. Snarere tvert i mot: "Opplysninger om og vurderinger av

saker gis av vedkommende etatsjef, rådmannen eller ordføreren. (...) Kurante opplysninger av faktisk art kan etter nærmere samtykke gis av vedkommende saksbehandler".

Også Skaun kommune har en noe pussig tilnærming til problematikken. I kommunens pressereglement står følgende: "Alle ansatte kan i utgangspunktet ha rett til å uttale seg om kommunale spørsmål til pressen, men da i samråd med kommuneleder/rådmann. Ved intervju: Trekk frem det positive, husk hvem du representerer, før ikke intern debatt gjennom pressen. Aktiv mediabruk: Pressemeldinger, pressekonferanser – men i liten utstrekning, tipse pressen om positive tiltak". Vi må bare få spørre. Tenker kommunen at et slikt reglement bidrar til å skape en kultur som kan fremme en dynamisk samfunnsutvikling og reelle debatter om spørsmål som bør løftes opp på politisk nivå i kommunen?

Vi må også nevne Agdenes kommune, som etter å ha registrert at kommunens reglement etter vår oppfatning ikke inneholder noen bestemmelse som sikrer ansattes ytringsfrihet, svarer følgende: "Taushetsplikt er underskrevet ved ansettelse".

Uttrykket "en ulykke kommer sjeldent alene", gjelder kanskje Holtålen kommune? Der forstår vi at mye har vært vanskelig de siste månedene. Etter først å ha ignorert vårt innsynskrav av 18. mai, og deretter også sett bort fra vår purring av 16. august, svarer Holtålen slik på purringen på tilbakemeldingen på vårt kvalitetssikringsskjema: "Vi har nettopp vært gjenstand for en flom av nasjonal størrelse. Hvordan vi kommer ut i deres undersøkelser er for tiden av underordnet betydning". Kommunen oppnådde 5 poeng vi vår undersøkelse.

Kun fire fylker har kommuner med et mindre åpent gjennomsnitt, enn fylkene i Sør-Trøndelag. Rett under seg på lista finner kommunene Nord-Trøndelag. Kommunene her kan ha mye å lære av Bjugn, som synes å ha det meste på plass. God informasjon, forhold som legger til rette for åpenhet og ikke minst gode rutiner som legger til rette for en rask håndtering av innsynskrav. Til slutt vil vi trekke frem de eneste seks kommunene i fylkene som leverte ut all dokumentasjon vi ba om, i løpet av en virkedag. Det dreier seg om kommunene Trondheim, Hemne, Rennebu, Orkdal, Selbu og Røros.

Nord-Trøndelag: genialt og skremmende om ytringsfrihet

SNITT ALLE KOMMUNER: 8,7 poeng

BEST: Steinkjer og Grong (15 av 18 poeng)

VERST: Inderøy og Meråker (3 av 18 poeng)

ÅPNE KONTROLLUTVALGSMØTER: Steinkjer og Verran

11 av 23 kommuner brukte mer enn 5 dager på å besvare innsynsbegjæring, noen brukte mange uker.

Steinkjer og Grong topper fylkesoversikten med 15 av 18 mulige poeng. Felles for begge er at dokumenter som ikke unntas offentlighet ligger klar til nedlasting på hjemmesiden. Dessuten gjør søkbare postjournaler det mulig å lete blant både inn og utgående dokumenter. Grong skal særlig ha honnør for at hjemmesidene inneholder god informasjon om offentlighetsloven, og linker til både lov og rettleiar. Men Grong har ikke vedtatt åpne kontrollutvalgsmøter, noe Steinkjer har. Begge

kommunene utleverte dessuten etterspurt dokument i løpet av to dager, noe som må kunne sies å være akseptabelt.

Ved en feil har Inderøy kommune fått poeng for å tilby nedlasting av fulltekstdokumenter, noe som ikke medfører riktighet. Dette er korrigert i det endelige regnearket. Under tvil bestemte vi oss i slutfasen om at kommunen får to poeng for postliste på nett. Vi mener at syv til åtte og inngående dokumenter hver dag, i en kommune med nær 6.000 innbyggere, virker lite sannsynlig. Kommunen har selv uttrykt overfor utvalget at den kjenner seg igjen i poenggivingen, som først var satt til 1 poeng. Nå ender kommunen likevel opp med totalt 3 poeng. Vi setter pris på kommunens ærlighet, men tillater oss samtidig å håpe at viljen til forbedring er like sterk som evnen til erkjennelse.

Når det kommer til ytringsfrihet er kontrastene svært store i Nord-Trøndelag. Reglementene i Levanger og Namsos slår fast med den største selvfølgelighet at kommunens ansatte på lik linje med alle andre innbyggere kan ytre seg kritisk om kommunen, og påpeker helt rett at ytringsfrihet er en grunnlovsfestet rettighet. Ansattes ytringsfrihet er slått fast i 15 av 24 kommunale reglement.

Blant de ni kommunene i motsatt ende av skalaen må vi trekke frem Lierne kommune, som selv opplever å ha et reglement der de ansattes ytringsfrihet er ivaretatt. Lesning av reglementet vitner om noe ganske annet. "Ingen kan som ansatt uttale seg om avvikende meninger etter at vedtak er fattet", heter det der. Etter vår oppfatning innebærer dette alt annet enn ytringsfrihet, og på grensen til det skremmende anno 2011.

Kommunen synes dessuten å ha en relativt bakstreversk tilnærming til det å kommunisere digitalt med innbyggerne. Kommunen kan trolig være glade for at toveis kommunikasjon ikke har vært et eget kriterie i vår undersøkelse. I sitt reglement fastslår nemlig kommunen følgende: "I arbeidstiden er det ikke tillatt for de ansatte å oppdatere Facebook profiler, blogger, Twitter, m.v."

Kun tre fylker i landet har kommuner med et dårligere gjennomsnitt enn Nord-Trøndelag. At hele 16 av 24 kommuner har et reglement som pålegger politikerne taushet om alle opplysninger som fremkommer når dørene lukkes, er et høyt tall. De dårlige resultatene bør snarere enn refs, sees på som en mulighet til å bli litt bedre og litt mer åpen. Enkle grep kan utgjøre store forskjeller. Vi håper kommunene nå griper muligheten.

Nordland: taushetsplikt og lukkede dører

SNITT ALLE KOMMUNER: 6,5 poeng

BEST: Vestvågøy (14 av 18 poeng)

VERST: Gildeskål (1 av 18 poeng)

ÅPNE KONTROLLUTVALGSMØTER: 4 av 44 kommuner

TAUSHETSPLIKT FOR SAKER BAK LUKKEDE DØRER: 41 av 44 kommuner

Åpenhetsindeksen 2011 har Vestvågøy som vinner i Nordland. Vestvågøy scorer flest poeng med 14, og har fem kommuner bak seg i feltet med 12: Bodø, Hamarøy, Sortland, Vefsn og Vågan. Nesten alle

disse responderte raskt på begjæringa om innsyn i dokumenter. Unntaket er Sortland, som somlet og fikk 0 poeng. Hadde Sortland vært like raskt som de andre, ville kommunen med andre ord gått til topps.

Vestvågøy utpeker seg med ei innbydende og oversiktlig nettside som det må ha blitt brukt både omtanke og ressurser på å utvikle. Vi noterer også en ekstra pluss for at regelverket til Vestvågøy Eiendomsdrift KF slår fast at styremøtene skal gå for åpne dører.

Sortland er også en av svært få kommuner som får full pott og tre poeng på spørsmålet om informasjon om og lenker til offentleglova. Bodø kommune har informasjon om offentleglova og de to lenkene som vi spurte etter på hjemmesida si nå. Kommunen opplyser sjøl at dette kom på plass 31. august - ei uke etter at vi sendte skjemaet som forteller at dette er en del av Åpenhetsindeksen. Vi har derfor valgt å ikke gi Bodø poeng på dette punktet.

Ei anna sak er at flere kommuner med lenke til offentleglova ser ut som om de prøver å gjemme den bort så godt som mulig. Hos Evenes må man gå via fanen Selvbetjening til Lenkearkiv og deretter til Lover og forskrifter før loven kommer fram. Her fikk vi heller ikke treff på stikkord når vi søkte på dem på hjemmesida.

En skremmende stor andel av kommunene som ikke har postlista på nettet finnes i Nordland. På landsbasis gjelder dette 26 kommuner. Ikke mindre enn åtte av dem ligger i Nordland: Beiarn, Dønna, Gildeskål, Hadsel, Herøy, Leirfjord, Nesna og Rødøy. Blant disse finner vi fem i samme region, Helgeland.

Spørsmålet om ansattes ytringsfrihet er i det hele tatt verdt ei egen avhandling. Noen kommuner har formuleringer som tydelig fastslår retten til å ytre seg. Andre kan få oss til å undre på om vi lever i et demokrati som setter ytringsfriheten høyt. Arbeidsreglementet til Nesna kommune fastslår for eksempel at "Opplysninger om, og vurderinger av, forhold som angår Nesna kommunes forretninger eller forvaltning gis av rådmann eller ordfører". I neste setning gjøres det klart at "Arbeidstaker skal ikke gjøre politiske vurderinger overfor media".

Sømna er enda klarere: "Enhver misnøye/uoverensstemmelse med arbeidsoppdragsgiver skal drøftes før den videreføres ved omtale i media og ellers. Brudd på dette er å betrakte som en illojal handling mot arbeids-/oppdragsgiver", fastslår kommunens etiske retningslinjer. Mens den personalpolitiske planen for Beiarn kommune gjør det klart at "ansatte må påse at ytringsfriheten brukes på en forsvarlig måte og er i tråd med lojalitetsplikten som følger av arbeidsforholdet".

En Nordlands-kommune - Tysfjord - har ikke svart på noen av våre henvendelser, heller ikke etter to purringer og en formell klage. Sju kommuner til mottok klage etter to purringer: Evenes, Lødingen, Moskenes, Røst, Steigen, Sørfold og Tjeldsund. I Lødingen svarte ordfører Vibeke Tveit til slutt, men noen nærmere tilbakemelding eller dokumenter fikk vi aldri.

Fra Tjeldsund dumpet følgende korte melding ned i postkassa om kvelden etter at klagen var sendt - sannsynligvis myntet på andre øyne.

"Han gir seg ikke. Sendt fra min iPad". Avsenderen het Bjørnar Pettersen. Det er navnet på Tjeldsunds ordfører.

Troms: Harstad og Tromsø er åpne på det meste

SNITT ALLE KOMUNER: 7,1 poeng

BEST: HARSTAD og TROMSØ (14 av 18 poeng)

VERST: IBESTAD (2 av 18 poeng)

Troms-kommunene har dårlige løsninger for postjournaler og online dokumentinnsyn

Harstad og Tromsø får klart flest poeng av de 25 kommunene i Troms, begge med 14 poeng. Kommunene tar poeng på så godt som alle de parametrene undersøkelsen bygger på, og det er bare på to punkt at de ikke tar poeng: Begge kommunene mangler funksjon i postjournal for å lese eller laste ned dokumenter fra nett, Harstad mangler har ikke oppdatert reglement om taushetsplikt bak lukkede dører og Tromsø mangler bestemmelse om yttingsfrihet for ansatte.

I denne sammenheng bør det også nevnes at både Tromsø og Harstad er blant de kommuner i Troms som har vedtatt regler om åpne møter i styrene for kommunale foretak (KF). Særlig viktig er dette for havnestyrene. Også Lenvik har åpne møter i havnestyret (som er KF-virksomhet) og det samme gjelder Dyrøy-seminaret KF. To andre kommuner har kommunale foretak i Troms, det er Bardu og Balsfjord, men ingen av disse foretakene har styremøter for åpne dører.

Ved siden av de to store bykommunene i Troms er bare to kommuner som får ti poeng i Troms, og det er Kåfjord kommune og Lenvik kommune. Svakest blant Troms-kommunene er Ibestad kommune. Den scorer poeng på to forskjellige parametre: Saksdokumenter kan leses på nett og kommunen har kontaktadresse (telefonnumre) til politikere på nett. Ibestad er den ene av to kommuner som ikke har postjournal på nett. Den andre er Berg, som ellers bare får ett poeng for tilgjengeliggjøring av møtedokumenter på nett og hele 5 poeng for rask ekspedering av vårt innsynskrav, i alt seks poeng.

Gjennomsnittet for Troms-kommunene er 7,12 poeng. Det er lavt i landsmålestokk, men best i Nord-Norge. Kommunene både i Nordland og Finnmark ligger forholdsvis langt lavere i snitt.

Det er fem kommuner i Troms som har tilfredsstillende formulering i reglement om ansattes yttingsfrihet. Det er Bardu, Bjarkøy, Harstad, Salangen og Sørreisa, bare fire kommuner har fastsatt regler om åpne møter som hovedregel i kontrollutvalg (Harstad, Tromsø, Lenvik og Lyngen), og kun tre kommuner har ajourført reglement om taushetsplikt for folkevalgte. Det er Tromsø, Ibestad og Kåfjord.

Blant spesielle bestemmelser om finnes i reglementer i Troms-kommunene er blant annet en regel om at møteleder har rett til å lukke et møte i tilfeller der et folkevalgt organ kun skal behandle innstilling til et overordnet organ. Dette er i beste fall en overlevning fra gamle bestemmelser, og det eneste tilfelle i gjeldende kommunelov der møteleder har slik fullmakt, er for lukking av en drøftelse i folkevalgt organ om en sak skal behandles for lukkede dører eller ikke. Det er enten møteleder alene eller organets flertall som kan bestemme dette (kommuneloven § 31 nr. 3). Eventuelle avstemninger skal skje for åpne dører.

Lavangen kommune er den eneste kommunen i Troms som aldri har svart verken på innsynskrav, purring, kvalitetskontroll eller på innsendt klage etter offentleglova.

Finnmark: Norges minst åpne fylke

SNITT ALLE KOMMUNER: 6,37 poeng

BEST: Karasjok, Loppa og Alta (10 av 18 poeng)

VERST: Nesseby, Måsøy og Kvalsund (3 av 18 poeng)

SØKEFUNKSJON I POSTLISTENE: Tana, Sør-Varanger, Nordkapp.

PRESISERER YTRINGSFRIHET FOR ANSATTE: Vardø, Vadsø, Alta, Karasjok, Lebesby

Kommunene i Finnmark får i snitt 6,37 poeng i åpenhetsindeksen og er med de minst åpne kommunene i Norge.

Alta, Karasjok og Loppa toppe indeksen i Finnmark, alle med 10 poeng. Alta og Karasjok har god kontaktinformasjon til politikerne på sine nettsider. Alle har informasjon om innsynsretten på sine nettsider, mens Karasjok skårer et ekstra poeng for lenke til offentleglova. Alle de tre vinnerne var rimelig raske med å besvare innsynskrav. Alta har likevel fått fratrekk på punktet om innsynsbegjæringer, siden dokumentene vi ba om kom stykkevis og delt over et lengre tidsrom.

Med ni poeng kommer Sør-Varanger på en god andreplass. Sør-Varanger er den eneste kommunen i Finnmark som har bestemt at kontrollutvalgsmøtene i prinsipp skal holdes for åpne dører. Kommunen har også ei hjemmeside langt over gjennomsnittet når det gjelder brukervennlighet.

Sjøl om ingen Finnmarks-kommuner scorer spesielt høyt på Åpenhetsindeksen er det stor forskjell på kommunene også i dette fylket. Nesseby, Kvalsund og Måsøy gjør det dårligst med 3 poeng. Finnmark er også et fylke med relativt mange kommuner som ikke har postjournalen på nett. Berlevåg, Båtsfjord, Karasjok, Lebesby og Porsanger mangler alle denne muligheten.

Flere kommuner har beklaget når det har tatt tid før de har svart. Sør-Varanger brukte ei uke på å svare på vår innsynsbegjæring, og beklaget at svaret ikke hadde kommet tidligere.

Men Finnmark har også et eksempel på det motsatte. Rådmann Oddbjørn Nilsen i Kvalsund reagerte negativt på innsynskravet. Nilsen mente først at offentlighetsutvalsmedlem og journalist i Helgelands Blad, Leif Steinholt, måtte møte opp personlig i kommunen for å se gjennom de dokumentene han hadde bedt om. Årsaken var angivelig at Steinholts innsynskrav ville påføre kommunen en stor arbeidsbyrde. Nilsen sendte etter hvert kommunens arbeidsreglement for ansatte, etiske retningslinjer og delegasjonsreglement, og ba Steinholt oppsøke Naves nettsider for å finne stillingsutlysninger. Steinholt mente imidlertid at delegasjonsreglementet ikke var tilstrekkelig svar på hans krav om innsyn i reglement for kommunestyre, formannskap og kontrollutvalg. Etter en lang epost-utveksling gjorde Nilsen det klart at han ikke ville bruke mer tid på innsynskravet.

To dager seinere sendte journalisten klage til Fylkesmannen i Finnmark. Kort tid etter mottok han et "Tilsvar på grunnløse påstander fra journalist i Helgelands blad, med kopi til Fylkesmannen i Finnmark". Her lister Nilsen opp de dokumentene som har blitt oversendt.

"Denne journalisten har fått det han har bedt om. At det ikke står utenpå dokumentene samme ord som journalisten har bedt om betyr ikke det at han har fått det han har bedt om. Konklusjon: Det er ingenting som er avslått fra kommunens side. At journalisten har definert dette som en klage må stå for dennes regning. Kommunen oppfatter dette tilsvar som et svar på grunnløse påstander om avslag på innsyn i dokumenter fra journalist i Helgelands blad. Det er en fullstendig feiltolkning. Kommunen ber mottakere av denne e-posten å se relevansen i journalistens grunnløse påstander.

Kopi blir også sendt til ansvarlig redaktør og redaktør i Helgelands blad. Denne e-posten vil også bli videresendt til eierne av helgelands blad (adm. dir. og styreleder i holdingselskapet)."

I skrivende stund er ikke klagen ferdigbehandlet hos Fylkesmannen.

Kommunale foretak – stort sett lukket

Bare omkring 50, eller cirka 11 prosent av landets kommuner, har vedtatt åpne dører i ett eller flere av sine kommunale foretak (KF). Det er ikke alle kommuner som har opprettet slike selskaper, men i Brønnøysund-registrene er det i alt registrert omkring 225 selskaper av denne typen. I tillegg kommer et dusin fylkeskommunale foretak (FKF).

Hovedreglene om kommunale foretak står i kommuneloven kapitel 11. I § 68 nr 5 er det fastsatt at styremøtene i KF og FKF skal holdes for lukkede dører, med mindre det fastsettes i vedtektene (av kommunestyre eller fylkesting) at møtene i utgangspunktet skal være åpne.

Oslo er blant de kommuner som har flest kommunale foretak. Hovedstaden har registrert sju slike virksomheter i Brønnøysund. Mange slike foretak har også Stavanger og Sandnes med seks registrerte foretak hver, mens kommuner som Drammen og Flora har fem hver.

Nordland er det fylke som har registrert flest kommunale foretak (KF) med 26, men både Rogaland og Møre og Romsdal har passert 20-tallet med 21 hver.

Noen kommuner har organisert havnedriften som KF og i slike tilfeller er det naturlig at havnestyret regnes som folkevalgt organ etter kommuneloven og dermed kommer inn under kommunelovens regler om møteoffentlighet. En rekke kommuner med havneadministrasjon og styre har da også vedtatt regler om åpne dører som hovedregel, også i de tilfeller havnen er organisert som KF-virksomhet. Det går også igjen i vår undersøkelse.

Flere kommuner som har KF-virksomheter har fastsatt i vedtektene at formannskapet er styre for virksomheten, og i noen tilfeller også bestemt at kommunestyret skal være generalforsamling. I slike tilfeller skal møter være åpne etter kommunelovens hovedregel, og også om selskapet er organisert som aksjeselskap. Dette er klarlagt i en uttalelse fra Sivilombudsmannen i en sak fra Stranda kommune, innklagd av avisen Sunnmøringen da kommunen lukket et formannskapsmøte som også var styremøte i et heleid kommunalt aksjeselskap. Ombudsmannen avviste kommunens påstand om at dette var et møte etter aksjeloven og ikke etter kommuneloven. Sivilombudsmannen kom til at "avgjerd om utøving av kommunen sine eigarinteresser i eit aksjeselskap er ei kommunal oppgave, og at reglane i kommuneloven gjeld fullt ut. Formannskapet hadde mynde frå kommunestyret til å

gjere slike vedtak. Møtet var difor eit møte i folkevalt organ, og reglane for møteoffentlegheit i kommuneloven måtte då gjelde.” (Sak 19-2008, gjengitt i Sivilombudsmannens årsmelding for 2008 s 89.)

Kommunaldepartementet har for øvrig foreslått at kommuneloven skal endres til at hovedregelen om åpne møter skal gjelde også for KF-virksomheter. Det er anbefalt av et eget utredningsutvalg og av flere kommuner, og et lovforslag vil antakelig foreligge i løpet av få måneder.

Anbefalinger for en åpnere kommune

Dette er hva Norsk presseforbunds offentlighetsutvalg anbefaler norske kommuner å gjøre for å bli åpnere:

1. Elektronisk postjournal.

En åpen kommune publiserer sine postjournaler fortløpende på sine nettsider, slik at innbyggere og medier lett kan finne dem. En åpen kommune sørger for at det er lett å finne frem til postjournalen, ved å lenke til journalen på kommunens inngangsside.

2. Søkbar journal

En åpen kommune gir innbyggere og presse muligheten til å søke frem dokumenter i postjournalen, både på tittel, avsender, mottaker og saksnummer. Slik sørger en åpen kommune for at det er enkelt for innbyggere og presse å finne frem til de sakene eller dokumentene de ønsker å gjøre seg kjent med.

3. Informasjon om innsynsrett

En åpen kommune gir innbyggerne utførlig informasjon om deres rett til å se forvaltningens saksdokumenter. En åpen kommune opplyser om hensynet bak innsynsretten, om hva innbyggerne kan få se, og hvordan de går frem for å se dokumentene. En åpen kommune legger inn lenke til offentleglova, forskrift om offentlighet og lovens veileder, så innbyggerne lett kan lese mer. En åpen kommune sørger for at denne informasjonen befinner seg i umiddelbar tilknytning til postlistene, slik at det blir enkelt å forstå sammenhengen.

4. Tilgjengelige dokumenter

En åpen kommune publiserer forvaltningens offentlige saksdokumenter i sine postjournaler som klikkbare filer, slik at innbyggere og presse kan åpne og lese dokumentene elektronisk. Slik gjør en åpen kommune det enkelt for innbyggere og presse å gjøre seg kjent med dokumentenes innhold, uten at innbyggere og presse trenger bestille dokumentene og få dem oversendt.

5. Tilgjengelige sakspapirer

En åpen kommune legger ut sakspapirene til politiske møter på nettsidene i god tid – minst en uke - før møtene avholdes, slik at innbyggere og presse får anledning til å gjøre seg kjent med sakenes

innhold. Slik gir en åpen kommune innbyggerne anledning til å påvirke politiske prosesser. Og mediene anledning til å rapportere om dem.

6. Behandling av innsynskrav

En åpen kommune behandler innsynskrav samme dag som kravet kommer inn, eller senest i løpet av 3 virkedager. En åpen kommune gir informasjon om klagerett til den som har bedt om, men ikke fått innsyn. En åpen kommune sørger for å behandle klager på avslag om innsyn fortløpende.

7. Ansattes ytringsfrihet

En åpen kommune presiserer skriftlig overfor sine ansatte at de har full ytringsfrihet som privatpersoner, også om forhold som angår kommunen. En åpen kommune presiserer at ansatte ikke vil få noen straff fra arbeidsgiver for å ha uttrykt seg kritisk som privatperson. En åpen kommune presiserer at det er ønskelig at ansatte bruker sine jobberfaringer til å synliggjøre utilsiktede konsekvenser av politiske vedtak. En åpen kommune forstår at det er forskjell på varsling (hjemlet i Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v.) og ytringsfrihet (hjemlet i Grunnloven).

8. Åpenhet etter lukkede dører

En åpen kommune legger ingen begrensninger på hva politikere, ansatte eller andre tilstedeværende kan si i etterkant av et møte som er lukket med hjemmel i kommunelovens §31. En åpen kommune forstår at politikere, ansatte og andre tilstedeværende kan uttale seg om saken uten å røpe enkeltopplysninger som må holdes hemmelige av hensyn til lovbestemt taushetsplikt. En åpen kommune publiserer saksdokumentene til saker som behandles bak lukkede dører, i versjoner der de taushetsbelagte opplysningene er utelatt. Slik sørger en åpen kommune for at innbyggere og presse kan gjøre seg kjent med sakens hovedtrekk.

9. Åpne kontrollutvalgsmøter

En åpen kommune vedtar at kontrollutvalgsmøtene i utgangspunktet skal holdes for åpne dører.

10. Åpne søkerlister

En virkelig åpen kommune praktiserer full åpenhet rundt alle søkerlister, og gjør det kjent for søkerne at deres navn vil havne på en offentlig søkerliste.

En åpen kommune presiserer i hver stillingsutlysning at søkeren kan havne på en offentlig søkerliste, selv om søkeren selv ikke ønsker dette. En åpen kommune gjør en kritisk vurdering av eventuelle begrunnelser for å bli unntatt fra søkerlistene, og er strenge på hvilke begrunnelser som godtas.

11. Tilgjengelig kontaktinfo

En åpen kommune publiserer kontaktinformasjon til alle sine folkevalgte et sted på nettsiden der det er lett å finne. En åpen kommune publiserer både epost-adresse, telefon og bostedsadresse til sine folkevalgte. Slik gjør en åpen kommune det lett for innbyggere og presse å komme i kontakt med de folkevalgte.

12. Selskap for åpne dører

En åpen kommune vedtar at møter som hovedregel holdes for åpne dører i styrer for kommunale foretak (KF), interkommunale selskaper (IKS) og andre kommunale virksomhetsstyrer. Akkurat slik hovedregelen også er for folkevalgte organ etter kommuneloven. En åpen kommune erkjenner at også disse selskapene forvalter ressurser som er av betydning for innbyggerne, og gir derfor for innbyggerne og mediene anledning til å holde seg orientert om selskapets gjøren og laden.

Tabeller

Gjennomsnittlig poengsum i kommunene, pr. fylke:

Rangering	Fylke	Kommuner i alt	Gj. Snitt poengsum
1	Oslo	1	11
2	Sogn og Fjordane	26	10,5
3	Aust-Agder	15	10,3
4	Akershus	22	10,1
5	Rogaland	26	10,0
6	Møre og Romsdal	36	9,4
7	Oppland	26	9,2
8	Hedmark	22	9,1
9	Buskerud	21	8,9
10	Østfold	18	8,8
11	Nord-Trøndelag	24	8,7
12	Telemark	18	8,6
13	Hordaland	33	8,3
14	Vestfold	14	7,9
15	Vest-Agder	15	7,5
16	Sør-Trøndelag	25	7,5
17	Troms	25	7,1
18	Nordland	44	6,5
19	Finnmark	19	6,4
	Hele landet	430	8,55

Gjennomsnittlig poengsum i kommunene, pr. landsdel:

Landsdel	Kommuner i alt	Gj.snitt. poengsum
Vestlandet	85	9,48
Østlandet	142	9,02
Sørlandet	30	8,93
Midt-Norge	85	8,66
Nord-Norge	88	6,65
Hele landet	430	8,55

Gjennomsnittlig poengsum i kommunene, pr. folketall:

Folketall	Antall kommuner	Poengsnitt
Over 100000	5	12,8
20-100000	46	10,39
10-20000	59	9,88
5-10000	88	8,85
3000-5000	70	8,19
2000-3000	66	8,06
1000-2000	66	7,17
Under 1000	30	6,47

Gjennomsnittlig poengsum i kommunene, pr. ordførerens partitilhørighet:

Parti	antall ordførere	poengsnitt
KrF	27	9,7
H	80	9,5
Ap	176	8,4
V	13	8,0
Sp	89	7,9
Frp	17	7,8
SV	6	7,5

Spørsmål 1) Kommunens hjemmeside har postjournal

	Ant kommuner	Kommuner i alt	
Har	403	430	94 %
Har ikke	27	430	6 %

Spørsmål 2) Postjournalen har fungerende søkefunksjon

Rangering	Fylke	Fnr	Uten søk	Med søk	Kommuner i alt	Uten søk (prosent)
1	Aust-Agder	09	4	11	15	26,7
2	Vestfold	07	4	10	14	28,6
3	Nord-Trøndelag	17	7	17	24	29,2
4	Sogn og Fjordane	14	9	17	26	34,6
5	Oppland	05	10	16	26	38,5
5	Rogaland	11	10	16	26	38,5
6	Hordaland	12	13	20	33	39,4
7	Møre og Romsdal	15	18	18	36	50,0
8	Hedmark	04	12	10	22	54,5
9	Vest-Agder	10	10	5	15	66,7
10	Sør-Trøndelag	16	17	8	25	68,0
11	Akershus	02	15	7	22	68,2
11	Nordland	18	30	14	44	68,2
12	Buskerud	06	15	6	21	71,4
13	Telemark	08	13	5	18	72,2
14	Troms	19	21	4	25	84,0
15	Finnmark	20	16	3	19	84,2
16	Østfold	01	17	1	18	94,4
17	Oslo	03	1		1	100,0
	Hele landet		242	188	430	56,3

Spørsmål 3) Nettsiden gir informasjon om innsynsretten

	Antall kommuner	Kommuner i alt	Andel (prosent)
Ingen info	237	430	55 %
Gir info	71	430	17 %
... og har lenke til offentliggjøring	106	430	25 %
... og har lenke til rettleiaren	16	430	4 %

Spørsmål 4) Politiske dokumenter ligger på nettsiden

Rangering	Fylke	Ikke på nett (antall)	På nett (antall)	Kommuner i alt	Ikke på nett (prosent)	På nett (prosent)
1	Østfold		18	18	0,0	100,0
1	Akershus		22	22	0,0	100,0
1	Oslo		1	1	0,0	100,0
1	Hedmark		22	22	0,0	100,0
1	Oppland		26	26	0,0	100,0
1	Aust-Agder		15	15	0,0	100,0
1	Møre og Romsdal		36	36	0,0	100,0
1	Nordland		44	44	0,0	100,0
2	Rogaland	1	25	26	3,8	96,2
3	Nord-Trøndelag	1	23	24	4,2	95,8
4	Buskerud	1	20	21	4,8	95,2
5	Telemark	1	17	18	5,6	94,4
6	Vestfold	1	13	14	7,1	92,9
7	Sogn og Fjordane	2	24	26	7,7	92,3
8	Hordaland	3	30	33	9,1	90,9
9	Sør-Trøndelag	3	22	25	12,0	88,0
10	Troms	3	22	25	12,0	88,0
11	Finnmark	4	15	19	21,1	78,9
12	Vest-Agder	5	10	15	33,3	66,7
	Hele landet	25	405	430	5,8	94,2

Spørsmål 5) Kontaktinfo på politikere finnes på nettsiden

	Kommuner	Kommuner i alt	Andel (prosent)	
0 poeng	154	430	36 %	Ingen info
1 poeng	60	430	14 %	Epost eller tlf
2 poeng	216	430	50 %	Epost og tlf

Spørsmål 6) Ansattes ytringsfrihet er presisert i reglement

	Antall kommuner	Kommuner i alt	Andel (prosent)
Nei	296	430	69 %
Ja	134	430	31 %

Spørsmål 7) Taushetsplikt for saker bak lukkede dører

Rangering	Fylke	Taushetsplikt (antall)	Kommuner i alt	Taushetsplikt (prosent)	Ikke taushetsplikt (prosent)
1	Oslo		1	0,0	100,0
2	Hedmark	10	22	45,5	54,5
3	Oppland	16	26	61,5	38,5
4	Rogaland	17	26	65,4	34,6
5	Nord-Trøndelag	17	24	70,8	29,2
6	Vest-Agder	12	15	80,0	20,0
7	Møre og Romsdal	29	36	80,6	19,4
8	Østfold	15	18	83,3	16,7
9	Sør-Trøndelag	21	25	84,0	16,0
10	Vestfold	12	14	85,7	14,3
11	Akershus	19	22	86,4	13,6
12	Troms	22	25	88,0	12,0
13	Sogn og Fjordane	23	26	88,5	11,5
14	Telemark	16	18	88,9	11,1
15	Finnmark	17	19	89,5	10,5
16	Hordaland	30	33	90,9	9,1
17	Nordland	41	44	93,2	6,8
18	Buskerud	21	21	100,0	0,0
19	Aust-Agder	15	15	100,0	0,0
	Hele landet	353	430	82,1	17,9

Spørsmål 8) Lukkede/åpne kontrollutvalg

Rangering	Fylke	Lukket KU	Åpent KU	Kommuner i alt	Lukket KU (prosent)	Åpent KU (prosent)
1	Oslo		1	1	0,0	100,0
2	Telemark	8	10	18	44,4	55,6
3	Rogaland	17	9	26	65,4	34,6
4	Akershus	16	6	22	72,7	27,3
5	Hordaland	26	7	33	78,8	21,2
6	Møre og Romsdal	30	6	36	83,3	16,7
7	Troms	21	4	25	84,0	16,0
8	Vestfold	12	2	14	85,7	14,3
9	Aust-Agder	13	2	15	86,7	13,3
10	Sør-Trøndelag	22	3	25	88,0	12,0
11	Sogn og Fjordane	23	3	26	88,5	11,5
12	Hedmark	20	2	22	90,9	9,1
13	Nordland	40	4	44	90,9	9,1
14	Nord-Trøndelag	22	2	24	91,7	8,3
15	Vest-Agder	14	1	15	93,3	6,7
16	Østfold	17	1	18	94,4	5,6
17	Finnmark	18	1	19	94,7	5,3
18	Buskerud	20	1	21	95,2	4,8
19	Oppland	26		26	100,0	0,0
	Hele landet	365	65	430	84,9	15,1

Spørsmål 9) Dokumenter i postlistene finnes som lesbare filer

Rangering	Fylke	Har ikke	Har	Kommuer i alt	Har ikke (prosent)	Har (prosent)
1	Sogn og Fjordane	10	16	26	38,5	61,5
2	Hordaland	13	20	33	39,4	60,6
3	Vestfold	7	7	14	50,0	50,0
4	Oppland	16	10	26	61,5	38,5
5	Nord-Trøndelag	15	9	24	62,5	37,5
6	Hedmark	16	6	22	72,7	27,3
7	Vest-Agder	11	4	15	73,3	26,7
8	Sør-Trøndelag	19	6	25	76,0	24,0
9	Rogaland	20	6	26	76,9	23,1
10	Møre og Romsdal	29	7	36	80,6	19,4
11	Nordland	37	7	44	84,1	15,9
12	Finnmark	16	3	19	84,2	15,8
13	Aust-Agder	13	2	15	86,7	13,3
14	Telemark	16	2	18	88,9	11,1
15	Akershus	20	2	22	90,9	9,1
16	Buskerud	20	1	21	95,2	4,8
17	Troms	24	1	25	96,0	4,0
18	Østfold	18		18	100,0	0,0
19	Oslo	1		1	100,0	0,0
	Hele landet	321	109	430	74,7	25,3

Spørsmål 10) Responstid på innsynsbegjæring

fylke	1 dag	2-3 dager	4 dager	5 dager	Over 5 dager	Kommuner i alt	Andel over 5 dager
Sogn og Fjordane	12	7		1	6	26	23 %
Akershus	10	3	2	1	6	22	27 %
Aust-Agder	7	1	2		5	15	33 %
Buskerud	7	5	1	1	7	21	33 %
Møre og Romsdal	17	6			13	36	36 %
Finnmark	2	5	4	1	7	19	37 %
Oppland	9	5	1	1	10	26	38 %
Rogaland	13		1	2	10	26	38 %
Østfold	5	4	2		7	18	39 %
Vest-Agder	5	4			6	15	40 %
Hedmark	7	6			9	22	41 %
Troms	5	5	4		11	25	44 %
Nord-Trøndelag	6	6	1		11	24	46 %
Hordaland	9	5	2	1	16	33	48 %
Telemark	5	2	1		10	18	56 %
Sør-Trøndelag	6	4			15	25	60 %
Nordland	9	4	2		29	44	66 %
Vestfold	1	2		1	10	14	71 %
Oslo					1	1	100 %
					0		
Hele landet	135	74	23	9	189	430	44 %

Poengfordeling bydelene i Oslo

Knr	Bydel	BU-leder	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)	9)	10)	Sum 1-10
30101	Bydel Gamle Oslo	A	2	0	1	1	2	1	1	1	0	5	14
30112	Bydel Alna	A	2	0	1	1	2	1	1	1	0	4	13
30111	Bydel Stovner	A	2	0	1	1	2	1	1	1	0	4	13
30106	Bydel Ullern	H	2	0	1	1	2	1	1	1	0	4	13
30104	Bydel St. Hanshaugen	A	2	0	0	1	2	1	1	1	0	5	13
30114	Bydel Nordstrand	H	2	0	0	1	2	1	1	1	0	4	12
30113	Bydel Østensjø	A	2	0	0	1	2	1	1	1	0	4	12
30107	Bydel Vestre Aker	H	2	0	0	1	2	1	1	1	0	4	12
30105	Bydel Frogner	H	2	0	0	1	2	1	1	1	0	4	12
30102	Bydel Grünerløkka	SV	2	0	0	1	2	1	1	1	0	4	12
30108	Bydel Nordre Aker	H	2	0	1	1	2	1	1	1	0	0	9
30115	Bydel Søndre Nordstrand	A	2	0	0	1	2	1	1	1	0	0	8
30110	Bydel Grorud	A	2	0	0	1	2	1	1	1	0	0	8
30109	Bydel Bjerke	A	2	0	0	1	2	1	1	1	0	0	8
30103	Bydel Sagene	A	2	0	0	1	2	1	1	1	0	0	8



Gravende journalister møter mange hindringer og avslag på sine innsynskrav i kommune-Norge (Tegning Hallvard Skaug 2011).

Åpenhetsindeksen 2011

Vel halvparten av Norges 430 kommuner gir ingen informasjon om allmennhetens rett til innsyn i kommunale dokumenter gjennom offentleglova, viser Åpenhetsindeksen 2011, utarbeidet av Norsk Presseforbunds offentlighetsutvalg. Også den halvparten av kommunene som gir informasjon, kunne for en stor del gjort det enda bedre.

Undersøkelsen kårer Kongsvinger og Porsgrunn som de to åpneste kommuner i landet, basert på kriteriene i Åpenhetsindeksen. Begge fikk 17 av 18 mulige poeng. Kommunene i Sogn og Fjordane har det beste gjennomsnitt i landet, utenfor Oslo.

Gildeskål i Nordland kommer svakest ut, med bare ett poeng. Kommunene i de tre nordligste kommunene er de minst åpne, etter indeksen.

Store kommuner scorer gjennomgående høyere på indeksen enn mindre kommuner.