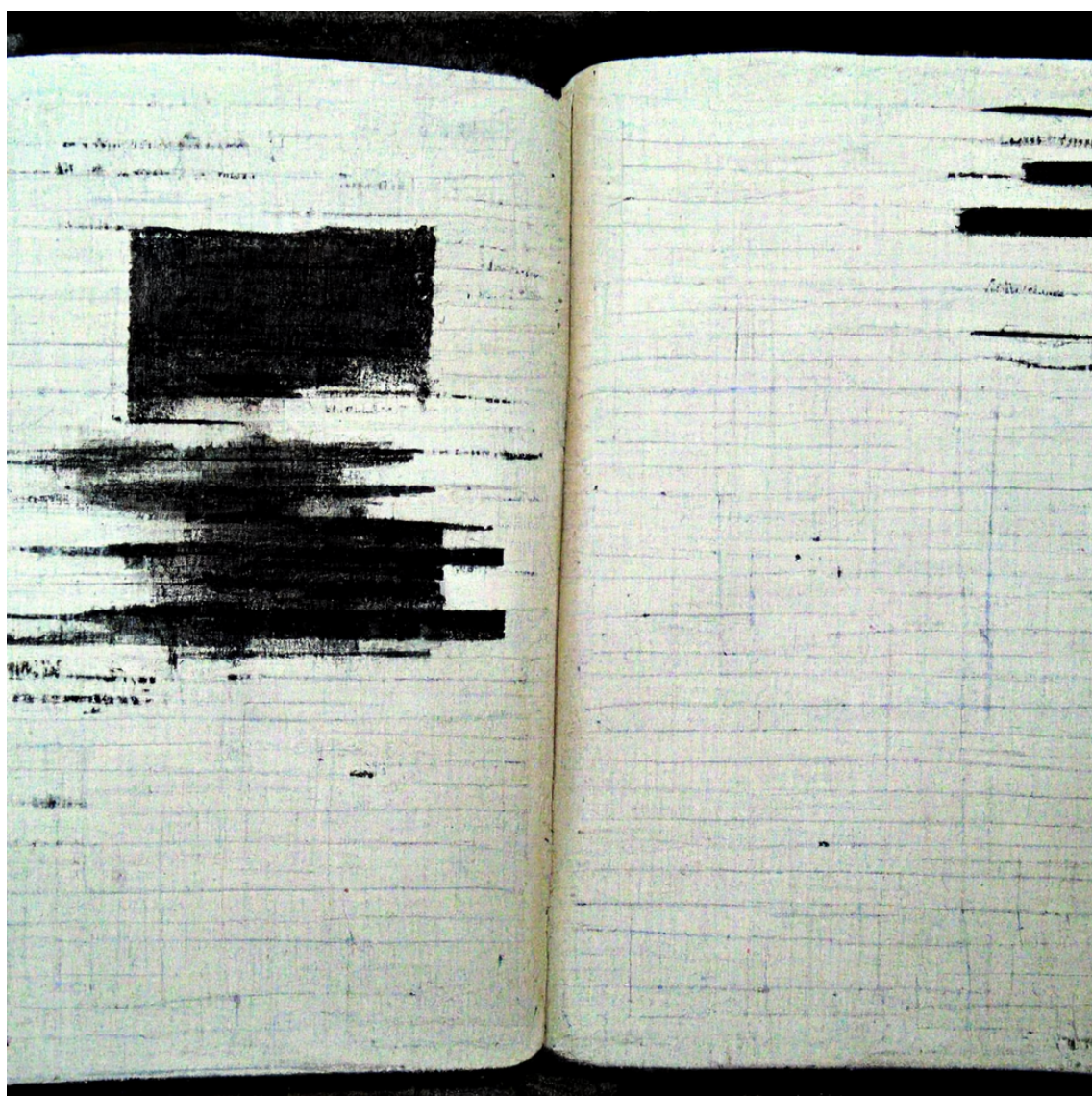


Innsyn i norske kommuner

Åpenhetsbarometeret 2022

Pressens offentlighetsutvalg og Kommunal Rapport

September 2022



3.1 Spørreskjemaet

Vi opprettet et todelt spørreskjema, med en *intern* og en *ekstern* del.

3.1.1 Spørsmålsoversikt, internt skjema

Det *interne* skjemaet besto av til sammen fem punkter/spørsmål, som Kommunal Rapport og medlemmer av offentlighetsutvalget fylte ut etter å ha gjort sine undersøkelser mot hver kommune:

- Innsynskontroll (revisjonsrapport)
 - Hvor mange *virkedager* brukte kommunen på å innvilge innsynskravet?
 - * 1 virkedag: **3,0 poeng**
 - * 2-3 virkedager: **2,0 poeng**
 - * 4-5 virkedager: **0,0 poeng**
 - * 6-7 virkedager: **-1,0 poeng**
 - * Delvis innsyn: **-2,0 poeng**
 - * 8 virkedager eller mer: **-2,0 poeng**
 - * Avslag på innsyn: **-3,0 poeng**
- Hjemmesidesjekk
 - Har kommunen postjournal på nett?
 - * Ja, vanlig / mulig å bla kronologisk: **1,0 poeng**
 - * PDF eller annet format som hindrer kronologisk søk: **-1,0 poeng**
 - * Nei: **-3,0 poeng**
 - Hva slags søkefunksjon har postjournalen på kommunens nettside?
 - * Avansert søk (tidsrom, avsender/mottaker, fritekst m.m.): **2,0 poeng**
 - * Enkelt søk (kun fritekst eller manglende søk på tidsrom): **1,0 poeng**
 - * Ingen / har ikke journal på nett: **0,0 poeng**
 - Har kommunens postjournal fulltekstdokumenter på nett?
 - * De fleste dokumenter, både inn- og utgående: **2,0 poeng**
 - * Delvis: **1,0 poeng**
 - * Nei / har ikke postjournal på nett: **0,0 poeng**

3.1.2 Spørsmålsoversikt, eksternt skjema

Det *eksterne* skjemaet ble distribuert til respondentene via e-post:

- Hjemmesidesjekk
 - Har kommunens nettsider kontaktinformasjon til kommunens politikere?
 - * Både e-postadresse og telefonnummer: **2,0 poeng**
 - * Bare e-postadresse: **1,0 poeng**
 - * Bare telefonnummer: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - Har kommunen byggesak-systemet sitt på nett?
 - * Ja: **2,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
 - Gir kommunens nettsider informasjon om innsynsretten etter offentleglova?

- * Loven er omtalt sammen med lenke til rettleiar til offentleglova: **1,5 poeng**
- * Loven er omtalt og kommunen forklarar på sine nettsider hvordan innsynsretten fungerer: **1,5 poeng**
- * Loven er omtalt og lenket til: **1,0 poeng**
- * Loven er omtalt: **0,5 poeng**
- * Nei: **0,0 poeng**
- Forhåndsbestemt levetid for postliste på nett
 - Har kommunen en forhåndsbestemt, maksimal levetid for postliste på nett?
 - * Nei: **0,5 poeng**
 - * Ja, 2 år eller mer: **0,0 poeng**
 - * Ja, 12-23 måneder: **-0,5 poeng**
 - * Ja, 6-11 måneder: **-1,0 poeng**
 - * Ja, 4-5 måneder: **-1,5 poeng**
 - * Ja, 0-3 måneder: **-2,0 poeng**
- Tidsspenn for postliste på nett i øyeblikket
 - Hvor langt tilbake i tid går kommunens nåværende, publiserte postliste?
 - * 2 år eller mer: **0,0 poeng**
 - * 12-23 måneder: **-0,5 poeng**
 - * 6-11 måneder: **-1,0 poeng**
 - * 4-5 måneder: **-1,5 poeng**
 - * 0-3 måneder: **-2,0 poeng**
- Interne dokumenter
 - Journalføres organinterne dokumenter i kommunens offentlige postliste?
 - * Ja, noen: **1,0 poeng**
 - * Ja, alle: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
- Saksdokumenter knyttet til politisk virksomhet
 - Legges politiske saksdokumenter ut på nett?
 - * Legges ut: **1,0 poeng**
 - * Legges ut bare av og til: **-1,0 poeng**
 - * Legges ikke ut: **-2,0 poeng**
 - Når legges politiske saksdokumenter ut på nett?
 - * Samtidig med utsendelse til politikerne, senest innen 2 døgn: **1,0 poeng**
 - * Senere enn to døgn: **0,0 poeng**
 - * Legges ikke ut: **-1,0 poeng**
 - Hvor fort legges protokollen fra politiske møter ut på nett?
 - * 1-2 dager etter møtet: **1,0 poeng**
 - * Legges ikke ut: **0,0 poeng**
 - * Mer enn 2 dager etter møtet: **0,0 poeng**
 - Legges ettersendte politiske saksdokumenter ut på nett samtidig med at de tilgjengeliggjøres for politikerne, eller senest innen 2 døgn etter?
 - * Ja: **1,0 poeng**

- * Nei: **0,0 poeng**
- * Legges ikke ut: **0,0 poeng**
- Journalføring av tekstmeldinger
 - Journalføres tekstmeldinger?
 - * Ja: **1,0 poeng**
 - * Nei: **0,0 poeng**
- Journalføringspraksis, kommunale selskaper
 - Er postlister for kommunale foretak (KF) publisert på nett?
 - * Ja, alle: **0,0 poeng**
 - * Har ikke kommunale foretak: **0,0 poeng**
 - * Ja, noen: **-1,0 poeng**
 - * Nei, ingen: **-2,0 poeng**

Da denne rapporten ble skrevet, hadde 344 kommuner svart på spørreskjemaet, mens 12 ikke hadde svart, etter gjentatte purringer.

3.2 Innsynskrav

Vi ønsket å måle hvor lang tid kommunene brukte på å besvare et innsynskrav. For å gjøre dette sendte vi en e-post til samtlige kommuner kl. 08.47 onsdag 11. mai 2022, der vi ba om innsyn i revisors beretning for kommunens kommuneregnskap for 2021. Dette er et dokument som etter kommuneloven § 24-8 skal være avgitt til kommunestyret innen 15. april, og som det ikke vil være hjemmel for å unnta fra innsyn.

En praktisk utfordring var at enkelte kommuner ikke hadde levert revisjonsberetning innen kommunelovens frist. De som meldte fra om dette ga innsyn i den midlertidige innberetningen - og fikk da full pott.

Det er viktig for pressen og andre innsynssøkere å kunne sende konkrete innsynskrav i dokumenter som ikke fremgår av kommunenes postliste, og det er viktig at kommunene har systemer og rutiner for å besvare slike innsynskrav. Som i fjor har enkelte kommuner meldt tilbake at innsynskravet havnet i innboksen til ansatte som var i permisjon eller på annen måte ikke nådde fram. Dette utdypes noe både i pkt. 4.2 og i 6 (feilkilder).

3.3 Postlistesjekk

Postlistesjekken ble gjennomført av Kommunal Rapport og Pressens offentlighetsutvalg gjennom en manuell gjennomgang av kommunens postlister. For å få full score må det være mulig å både gjøre fritekst-søk og søk bakover i tid, og man må ha mulighet til å laste fulltekstdokumenter rett ned fra postlisten.

I spørsmålet om søkefunksjon på postlista må det være mulig å søke på avgrenset tidsrom for å oppnå «avansert søk». Postlister som har flere søkealternativer, men som mangler muligheten til å søke på dokumenter over en definert tidsperiode, har blitt registrert som «enkelt søk».

For å kunne orientere seg effektivt i dokumentmengden på kommunens postliste mener vi søk på avgrenset tidsperiode er et viktig bidrag for åpenheten.

For publisering av fulltekstdokumenter skilles det på følgende kategorier: "Ingen", "delvis" og "de fleste eller alle". Dette er målt manuelt ved gjennomsyn av en periode i postjournalen. Basert på denne kontrollen har vi sett på hvor mange prosent av offentlige dokumenter som er publisert i fulltekst. Kommuner som har publisert mer enn 80 prosent er registrert som "de fleste", mens de resterende kommuner som publiserer fulltekstdokumenter, har fått resultatet "delvis". Dette gjør at kommuner som har publisert et fåtall dokumenter har fått samme score som kommuner som har publisert en vesentlig høyere prosentandel. Det kan oppleves urettferdig for enkelte kommuner. Samtidig kan kommuner som allerede i dag publiserer mange dokumenter, men ikke når opp til "de fleste", se på dette som en motivasjon til å gjøre det bedre til neste undersøkelse. Det er ikke nødvendigvis langt igjen til full score. Kommuner som ligger lavt her bør se til andre kommuner og lære. Se for øvrig feilkilde-kapittelet.

3.4 Svarprosent

Av 356 kommuner, var det 12 som ikke hadde besvart undersøkelsen innen publiseringstidspunktet. Det gir en høy svarprosent på 96,6.

Fylke	Antall kommuner	Antall svar	Svarprosent
Innlandet	46	46	100,0 %
Møre og Romsdal	26	26	100,0 %
Oslo	1	1	100,0 %
Rogaland	23	23	100,0 %
Trøndelag	38	38	100,0 %
Vestfold og Telemark	23	23	100,0 %
Vestland	43	43	100,0 %
Troms og Finnmark	39	37	94,9 %
Viken	51	48	94,1 %
Nordland	41	37	90,2 %
Agder	25	22	88,0 %

Tabell 1: Sju fylker klarte en svarprosent på 100 prosent. Det er imponerende, særlig i de kommunerike fylkene.

Kommune	Fylke
Bærum	Viken
Flekkefjord	Agder
Halden	Viken
Hvaler	Viken
Hægebostad	Agder
Moskenes	Nordland
Nordkapp	Troms og Finnmark
Skjervøy	Troms og Finnmark
Sørfold	Nordland
Vestvågøy	Nordland
Øksnes	Nordland
Åmli	Agder

Tabell 2: Disse kommunene har helt unnlatt å svare på våre henvendelser i forbindelse med undersøkelsen. De har fått flere purringer over en periode på mer enn tre måneder. Den første henvendelsen ble sendt ut 11. juni.

3.5 Kontradiksjon

Før publisering av rapporten, fikk alle kommunene mulighet til å komme med innspill til opplysningene Kommunal Rapport og offentlighetsutvalget har samlet inn om dem. Se for øvrig eget kapittel om feilkilder.

3.6 Noen endringer fra i fjor

Det er noen justeringer i undersøkelsen og spørreskjemaet fra i fjor til i år.

I fjor ba vi både om innsyn i kommunedirektørens arbeidsavtale og ordførerens lønn og godtgjørelse. Sistnevnte fordi det kunne innfris med hjemmel i offentleglovas § 9 hvis det ikke eksisterte som et dokument allerede i kommunen, og vi ville sjekke om det kunne ha betydning for svarprosent etc. Det hadde det ikke, og vi har derfor gått tilbake til å bare ha ett innsynskrav (som i 2018). Innsynskravenes vekt i undersøkelsen er med det lavere - særlig siden svarene her kan få stort utslag (raskt svar gir tre poeng, manglende svar gir tre minuspoeng). Når innsynskravene vektet lavere totalt, får de andre spørsmålene, som alle på ulikt vis måler de overordnede og praktiske rammene for åpenhet og innsyn, naturlig nok noe høyere vekt.

I tillegg har vi fjernet noen spørsmål, blant annet knyttet til publisering av politiske dokumenter, fordi det var en viss overlapp mellom innholdet i noen av spørsmålene i fjor.

Vi la også til svaralternativet "har ikke kommunale foretak" på spørsmålet knyttet til dette, og justerte poenggivningen, slik at ingen kommuner "straffes" fordi de ikke har kommunale foretak (det var for eksempel tilfelle med fjorårsvinner Modalen).

Vi har også fjernet spørsmålet om styreverregisteret, da registrering der nå (slik vi forstår det) skjer automatisk.

3.7 "Åpen", men på hvilken måte?

Det er relevant å diskutere hvorvidt kriteriene i undersøkelsen gir et reelt bilde av åpenheten i kommunene, noe vi også har poengtert tidligere.

En kommune har for eksempel påpekt at de vanligvis bruker kort tid på å besvare "vanlige" innsynskrav i dokumenter fra postlista, og at våre innsynskrav som var sendt til postmottaket hadde havnet litt mellom ulike stoler. Dette er i og for seg en relevant innvending. Men det ville vært umulig for oss å gjøre en kvantitativ undersøkelse basert på slike innsynskrav, fordi vi ikke nødvendigvis ville funnet like saker i de ulike kommunenes postlister.

Pressens offentlighetsutvalg har i mange sammenhenger også påpekt at prøvesteinen på åpenhet er kontroversielle saker. Vi har sett – både i kommunale og statlige organer – at åpenheten først settes på prøve der dokumenter og innsyn kan resultere i kritikk av forvaltningens håndtering av saker.

Dessverre er det umulig å måle nettopp disse poengene i en kvantitativ undersøkelse, da de fleste kommuner heldigvis ikke opplever alvorlige kriser så ofte. Disse krisene vil også være ulike, og det vil være umulig å sette opp like kriterier.

Selv om vi ikke kan fortelle hele sannheten om hvor åpen den enkelte kommune er, mener vi at undersøkelsen bringer frem viktig informasjon om åpenhet i norske kommuner. Den gir en oppdatert oversikt over hva som “i det minste må være til stede” for å kalle kommunen åpen.

5.9 Trøndelag

#	Kommune	Poeng
1	Ørland	20,0
1	Rindal	20,0
3	Orkland	18,5
4	Indre Fosen	17,0
5	Grong	16,5
6	Osen	15,5
6	Leka	15,5
8	Skaun	14,5
8	Lierne	14,5
10	Namsos	14,0
11	Oppdal	13,0
12	Nærøysund	12,5
12	Namsskogan	12,5
12	Overhalla	12,5
15	Verdal	12,0
15	Åfjord	12,0
15	Røros	12,0
18	Melhus	11,5
18	Heim	11,5
20	Snåsa	11,0
21	Malvik	10,5
21	Holtålen	10,5
21	Trondheim	10,5
24	Stjørdal	10,0
24	Steinkjer	10,0
24	Røyrvik	10,0
27	Tydal	9,5
27	Rennebu	9,5
29	Inderøy	8,0
30	Meråker	7,5
31	Høylandet	7,0
32	Frosta	6,5
33	Midtre Gauldal	6,0
34	Hitra	5,0
35	Levanger	4,5
36	Flatanger	3,5
37	Selbu	3,0
38	Frøya	2,0

Tabell 13: Poengoversikt, kommunene i Trøndelag. Alle kommunene i Trøndelag har svart på undersøkelsen.

5.9.1 Trøndelag: To trøndere er best i landet

Årets vinnerkommuner er begge å finne i Trøndelag. Fylket varierer fra meget sterkt til svakt.

- ☹ 14 av 38 kommuner publiserer de fleste inn- og utgående dokumenter i fulltekst
- 😊 34 av 38 kommuner har postliste med avanserte søkemuligheter
- ☹ 33 av 38 kommuner innvilget helt kravet om innsyn i revisjonsrapport
- ☹ 9 av 38 innsynskrav ble behandlet tregere enn lovkravet på tre dager
- ☹ 14 av 38 kommuner har postlistene tilgjengelig i bare tre måneder
- 😊 37 av 38 kommuner har kontaktinformasjon til kommunens politikere på nettsidene
- ☹ 18 av 38 kommuner journalfører interne dokumenter
- 😊 38 av 38 kommuner publiserer politiske dokumenter på kommunens nettsider

Figur 10: Trøndelag i et nøtteskall. Smilefjesene er et uhøytidelig uttrykk for de vurderingene POU og Kommunal rapport har gjort av hva vi mener er dårlig (surmunn), tvilsomt (strekmuunn) eller bra (smilemuunn).

I Trøndelag finner vi de to beste kommunene i landet, nemlig Ørland og Rindal. Med 20 poeng av 20 mulige viser Ørland og Rindal at de har kontroll på alt som måles i undersøkelsen. Begge kommunene har svart på innsynskravet i løpet av én virkedag, de har stort sett bare fulltekstdokumenter på postlista, begge journalfører tekstmeldinger, de har god kontaktinformasjon om de folkevalgte, og lang levetid for sine postlister. Her er det meste på stell, og kommunene kan glede seg over å være de to mest åpne kommunene i landet i vår undersøkelse.

I toppen finner vi også Orkland og Indre Fosen, der sistnevnte kommune klatrer fra 14. plass i fjor, til en sterk 4. plass på fylkesrangeringen i år med 17 poeng.

Gjennomsnittscoren for de 38 kommunene i Trøndelag er 11,1 poeng, noe som plasserer trønderne på 8. plass av landets 11 fylker.

Samtlige kommuner i Trøndelag har svart på undersøkelsen, og det er bare Namsskogan og Levanger som har levert ufullstendige svar etter at kontradiksjonsfristen gikk ut. Deltakelsen er med andre ord sterk i Trøndelag.

Blant de negative utviklingene i fylket registrerer vi at Frøya faller fra 25. plass i fylket i fjor, til en jumboplass i år. I årets undersøkelse klorer Frøya kun til seg 2 poeng. Ved å bruke 8 dager på å ekspedere et innsynskrav kommer kommunen skeivt ut, og bedre blir det ikke ved at Frøya bare har postliste på PDF. Dette gir ingen søkefunksjoner, og det gir heller ikke mulighet for fulltekstdokumenter. Trøsten må være at det er enkle grep som skal til for at kommunen klatrer i neste undersøkelse.

I Trøndelag har 14 av 38 kommuner postlister der de fleste dokumentene er klikkbare i fulltekst. Dette er litt lavere enn landsgjennomsnittet på 40 prosent.

Totalt svarer 14 av 38 kommuner i Trøndelag at deres postliste blir avpublisert innen tre måneder, noe som er langt svakere enn langsgjennomsnittet på 22 prosent.