

Hovedrapport 2015



## **Sosiale kommuner og universell utforming**

---

En juridisk og empirisk utredning

## Forord, funn og hovedkonklusjon

Formålet med denne utredningen er å kartlegge Kommune-Norges bruk av sosiale medier og avklare om kravene for universell utforming av IKT gjelder for Kommune-Norges bruk av sosiale medier.

Utredningen er finansiert med forskningsmidler fra Deltasenteret i Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Uten disse midlene hadde det ikke latt seg gjøre å gjennomføre denne utredningen. Midlene kommer fra Deltasenterets program: *Tilskudd til arbeid med universell utforming i 2014*<sup>1</sup>.

Utredningen er ikke å betrakte som oppdragsforskning. Alle funn, konklusjoner og råd som kommer ut av denne utredningen, er utreders egne og skal ikke sees som tilskuddgivers eller som regjeringens politikk på området, uten at dette avklares særskilt.

Utredningen bygges rundt en empirisk og en juridisk del. Det er Kommune-Norge, sett som gruppe, som er undersøkt.

Den empiriske delen kartlegger Kommune-Norges bruk av sosiale medier, avgrenset til bruken av deres helhetlige offisielle facebooksider<sup>2</sup>. Her gjennomføres det både en kvalitativ innholdsanalyse og en kvantitativ omfangsanalyse.

Den juridiske delen utreder gjeldende lovverk og forskrift for universell utforming av IKT for så å holde dette opp mot funnene om Kommune-Norges bruk av sosiale medier. Også her har vi

<sup>1</sup> <http://www.bufetat.no/bufdir/deltasenteret/Tilskudd>

<sup>2</sup> Formuleringen *Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider* er sentral i denne utredningen. Se sidene 5 til 9, for oversikt over og forklaring på utredningens nøkkelbegrep og formuleringer.

avgrenset omfanget til bruken av kommunenes helhetlige offisielle facebooksider.

Vår empiriske undersøkelse har avdekket en aktivitet på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider som tilbyr innbyggerne en omfattende informasjonsutveksling og dialog. Både i omfang og innhold er denne en helt annen enn det som er tilfelle på innbyggerportalene til de samme kommunene og fylkeskommunene.

Når innholdet på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider i liten eller ingen grad gjenspeiles eller kan gjenspeiles på innbyggerportalene, er vår vurdering at de helhetlige offisielle facebooksidene er IKT-løsninger som er underlagt krav til universell utforming, samtidig som de ikke oppfyller disse kravene.

Dette skaper et praktisk problem, i og med at Kommune-Norges helhetlige facebooksider er plattformer som styres av den utenlandske kommersielle tredjeparten; Facebook Inc. Per i dag er det ikke mulig for den enkelte kommune eller fylkeskommune selv å modifisere funksjonaliteten eller grensesnittet slik at det tilfredsstiller kravene til universell utforming. Kommune-Norges omfattende bruk av helhetlige offisielle facebooksider utfordrer derfor diskrimineringslovens krav om universell utforming.

Det er dessuten lite trolig at dagens hjemmel for dispensasjon, slik denne fremstilles i forskrift for universell utforming av IKT, gir Direktoratet for forvaltning og IKT adgang til å innvilge Kommune-Norge dispensasjon - på ubestemt tid.

### Utreders signatur og kontaktinfo

I all offentlighet  
v/ Alf Tore Meling  
Utredningens prosjekt- og fagansvarlig  
417 63 473 / [meling@ialloffentlighet.no](mailto:meling@ialloffentlighet.no)  
<http://www.ialloffentlighet.no/utredningene>



## Innholdsfortegnelse

<b>Forord, funn og hovedkonklusjon .....</b>	<b>2</b>
<b>Nøkkelbegrep og formuleringer .....</b>	<b>6</b>
Hva er universell utforming? .....	6
- Universell utforming som strategi .....	6
- Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens definisjon .....	6
- FN-konvensjonens definisjon .....	6
- Den nordiske erklæringen "Et bedre samfunn gjennom universell utforming" .....	6
Hva er "nedsatt funksjonsevne"? .....	6
Forskrift for universell utforming av IKT .....	7
Standard for universell utforming .....	7
Hovedløsning og støtteløsning .....	7
Pliktsubjekt .....	7
Ny og eksisterende IKT .....	7
Søke om dispensasjon .....	8
Kommune-Norge.....	8
Innbyggerportal.....	8
Sosiale kommuner .....	8
Helhetlig offisiell facebookside .....	8
Meldingskategorier.....	8
- Demokrati og tjenestetilbud.....	8
- Kultur og samfunnsliv.....	9
- Beredskap og kriser .....	9
Lenketyper .....	9
Admin posts og admin post comments .....	9
User posts og user post comments .....	9
Krysspublisering.....	9
Tredjeparts plattform og utviklere .....	9
<b>Metodebruk og ressurspersoner .....</b>	<b>11</b>
Kvalitativ innholdsanalyse.....	11
Kvantitativ omfangsanalyse .....	11

Juridisk utredning .....	11
Innspill og erfaring fra ressurspersoner .....	11
Gjennomgang og bruk av relevante utredninger og statistikk .....	12
Annen forskning og utredning av myndigheters bruk av sosiale medier, holdt opp mot universell utforming .....	13
<b>Metodisk fremgangsmåte, sterke og svake sider – og to avgrensninger .....</b>	<b>14</b>
Metodisk fremgangsmåte .....	14
Sterke og svake sider .....	14
Representativitet på gruppenivå .....	15
To betydningsfulle avgrensninger .....	16
- Likerklikk og delinger .....	16
- Antall helhetlige offisielle facebooksider i 2015 .....	16
<b>Lovens krav til universell utforming – oppsummering og hovedkonklusjon .....</b>	<b>17</b>
Vår juridiske hovedkonklusjon .....	18
<b>Sosiale medier i Kommune-Norge .....</b>	<b>19</b>
Innbyggenes bruk av sosiale medier .....	19
Kommune-Norges bruk av sosiale medier .....	19
- Sosiale kommuner – omfattende, men fragmentert .....	19
- Veikart for sosiale medier I Kommune-Norge .....	21
- Kommuners bruk av sosiale medier – hvordan lykkes de beste kommunene .....	21
Delkonklusjon: Helhetlig omfang og tankegang – koblet til forskrift om universell utforming av IKT .....	22
<b>Kommune-Norges bruk av helhetlige offisielle facebooksider – utredningens funn og hovedkonklusjon .....</b>	<b>23</b>
Antall helhetlige offisielle facebooksider .....	23
Antall likere av de helhetlige offisielle facebooksidene .....	23
Kommune-Norges facebookmeldinger – og kommentarer på disse .....	23
Brukernes facebookmeldinger – og kommentarer på disse .....	23
Typer facebookmeldinger – publisert av Kommune-Norge på deres helhetlige offisielle facebooksider .....	23
Typer lenker i facebookmeldingene – publisert av Kommune-Norge på deres helhetlige offisielle facebooksider .....	24
Lenketyper i de tre meldingskategoriene .....	25
Lenketyper i meldingskategorien Demokrati og tjenestetilbud .....	25
Lenketyper i meldingskategorien Kultur og samfunnsliv .....	25
Lenketyper i meldingskategorien Beredskap og kriser .....	25
Krysspublisering til innbyggerportalen? .....	26
Viktige eller uviktige meldingskategorier? .....	26

<b>Anbefalinger og forslag om videre forskning – og utvikling .....</b>	<b>28</b>
Kommune-Norge bør søke dispensasjon og Difi bør finne en praktisk løsning .....	28
Forslag om videre forskning.....	28
- Videre fokus på Kommune-Norge.....	28
- Fokus på øvrig offentlig sektor .....	28
Forskning - og utvikling av tekniske løsninger .....	28
<b>Figursamling.....</b>	<b>29</b>
Figur 1: Innholdsanalysens treff i populasjonen Kommune-Norge .....	30
Figur 2: Fordeling de tre meldingskategoriene (alle 1255 meldingene).....	31
Figur 3: Fordeling lenketyper for alle 1255 meldingene.....	32
Figur 4: Fordeling lenketyper for kategori Demokrati og tjenestetilbud (631 av 1255 meldinger = 50%) .....	33
Figur 5: Fordeling lenketyper for kategori Kultur og samfunnsliv (607 av 1255 meldinger = 48%).....	34
Figur 6: Fordeling lenketyper for kategori Beredskap og kriser (17 av 1255 = 1%).....	35
<b>Tabellsamling .....</b>	<b>36</b>
Tabell 1: Antall meldinger og kommentarer i 2014 .....	37
Tabell 2: Antall meldinger og kommentarer i de syv analyserte ukene.....	38
Tabell 3: Tidsperioden og fordeling på ukedager, uker og tidsramme for de 1255 analyserte meldingene .....	39
<b>Vedlegg 1: Executive summary .....</b>	<b>40</b>
<b>Vedlegg 2: Juridisk utredning av advokat Jon Wessel-Aas.....</b>	<b>41</b>

## Nøkkelbegrep og formuleringer

I Difis undersøkelse, Digitalisering for alle<sup>3</sup> ser vi helt tydelig at kjennskapen til forskrift om universell utforming av IKT, og standarden denne viser til, er svært lav. Med dette som utgangspunkt tar vi det for gitt at kjennskapen til forskrift om universell utforming av IKT - sett i forhold til bruk av sosiale medier - er så godt som ikke eksisterende. Derfor velger vi å innlede denne hovedrapporten med noen begrep og formuleringer. Tanken er at dette vil forenkle både vår formidling og leserens forståelse.

### Hva er universell utforming?

Det er flere innfallsvinkler for å definere universell utforming, både i forhold til hva det er og hvorfor det er viktig. Her er tre varianter som også viser norsk, nordisk og internasjonale vinklinger:

#### - Universell utforming som strategi<sup>4</sup>

Barne, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir) beskriver universell utforming som en hensiktsmessig strategi. Her er formuleringen de bruker:

*"Universell utforming er en strategi for å skape et samfunn med deltakelse og likestilling for alle. Det betyr å utforme omgivelsene på en måte som ivaretar hele befolkningens variasjon i funksjonsevne, inkludert behovene til personer med nedsatt funksjonsevne".*

#### - Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens definisjon<sup>5</sup>

*"Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig".*

<sup>3</sup> Digitalisering for alle: <http://uu.difi.no/tilsyn/digitalisering-alle>

<sup>4</sup> <http://www.bufetat.no/bufdir/deltasenteret/Universell-utforming>

<sup>5</sup> Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, § 9. Plikt til generell tilrettelegging (universell utforming), 2. ledd (2009).

#### - FN-konvensjonens definisjon<sup>6</sup>

*"Med universell utforming menes: utforming av produkter, omgivelser, programmer og tjenester på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. Universell utforming skal ikke utelukke hjelpemidler for bestemte grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne når det er behov for det".*

#### - Den nordiske erklæringen "Et bedre samfunn gjennom universell utforming"<sup>7</sup>

På konferansen UD2012 ble den nordiske erklæringen *Et bedre samfunn gjennom universell utforming* presentert. Erklæringen inngår i en nordisk strategi for å innføre og skape økt bevissthet og kunnskap om universell utforming i landene.

Erklæringen presenterer syv argumenter for å benytte universell utforming som virkemiddel i politikktutforming i de nordiske landene.

#### Hva er "nedsatt funksjonsevne"?

Relatert til IKT-løsninger kan vi snakke om nedsatt funksjonsevne når vi møter barrierer for digital inkludering (Slettemås 2104a<sup>8</sup>). Gjennom livets løp og faser vil dette kunne gjelde de aller fleste av oss. Universell utforming har dermed hele befolkningen som målgruppe, uavhengig av alder og funksjonsevne. Alle skal kunne delta på samfunnets ulike arenaer, også de digitale. Arbeid med universell utforming forutsetter dermed kunnskap om mangfoldet i befolkningen, deriblant behovene til ulike grupper med nedsatt funksjonsevne.

<sup>6</sup> Norsk uoffisiell oversettelse av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne - artikkel 2

<sup>7</sup> Nordisk erklæring om et bedre samfunn gjennom universell utforming

<sup>8</sup> Eldres bruk av digitale verktøy og internett: <http://www.bufetat.no/nyheter/Deldre-er-klare-for-a-delta-i-den-digitale-samfunnsutviklingen--onsker-mer-opplaring>

Her er typiske grupper det snakkes om i sammenheng med IKT-løsninger og nedsatt funksjonsevne <sup>9</sup>:

- Blinde
- Svaksynte
- Fargeblinde
- Hørselshemmede
- Personer med lese- og skrivevansker
- Personer med nedsatt kognitiv funksjonsevne eller nedsatt oppfattelsesevne
- Bevegelsehemmede (særlig i armene)
- Fremmedspråklige/etniske minoriteter
- Eldre

### **Forskrift for universell utforming av IKT** <sup>10</sup>

Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger ble iverksatt 1. juli 2013. Forskriften stiller krav om at både private og offentlige virksomheters IKT-løsninger, som blir brukt som hovedløsning mot allmennheten, skal utformes i samsvar med gjeldende standard for universell utforming. Forskriften gjelder nettløsninger og automater med IKT-baserte grensesnitt, som er å betrakte som hovedløsninger. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) skal føre tilsyn med at kravene følges.

### **Standard for universell utforming** <sup>11</sup>

I forskriften vises det til standarden "Retningslinjer for tilgjengelig webinnhold, WCAG 2.0. Disse bygger på følgende fire overordnede prinsipper:

- Informasjonen skal være mulig å oppfatte
- Nettsiden skal være mulig å bruke

---

<sup>9</sup> Basert på <http://www.difi.no> og <http://uu.difi.no> (tilsvarende kildehenvisning i fotnotene 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 og 15. Disse kildehenvisningene merkes Ibid, som betyr samme sted/ samme kilde. Denne kildehenvisningsformen brukes også utover i rapporten)

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Ibid

- Innhold og funksjonalitet skal være forståelig
- Løsningen skal være robust

### **Hovedløsning og støtteløsning** <sup>12</sup>

Hovedløsning defineres som "IKT-løsninger som er en integrert del av den måten virksomheten informerer og tilbyr sine tjenester til allmenheten på, og som er knyttet til virksomhetens alminnelige funksjon". Her er det viktig å merke seg at en virksomhet kan ha flere hovedløsninger. Støtteløsninger er dermed IKT-løsninger som verken rettes mot allmennheten eller regnes som del av virksomhetens alminnelige funksjon.

### **Pliktsubjekt** <sup>13</sup>

Alle virksomheter som omfattes av regelverket, er pliktsubjekt og må dermed oppfylle kravene til universell utforming. Det er virksomheten eller organisasjonen som bruker IKT-løsninger som hovedløsning mot publikum, som er ansvarlig for å oppfylle forskriftens krav. Dette gjelder også selv om løsningen er eid eller driftet av noen andre - eller om løsningen er felles for virksomheter som inngår i samme kjede, konsern, eller tilsvarende.

### **Ny og eksisterende IKT** <sup>14</sup>

Krav til universell utforming av nye IKT-løsninger begynte å gjelde fra 1. juli 2014, ett år etter at forskriften trådte i kraft. IKT-løsninger som er kjøpt eller bestilt etter denne datoen skal være universelt utformet fra lanseringen. Sagt med andre ord – dersom avtale er inngått 1. juli 2014, eller senere, er universell utforming lovpålagt. Eksisterende IKT-løsninger basert på avtaler inngått før 1. juli 2014, skal være universelt utformet senest 1. januar 2021. Her er det imidlertid viktig å merke seg at gradvise endringer over tid, også kan regnes som nye IKT-løsninger og dermed være underlagt forskriften som nye IKT-løsninger.

---

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Ibid

<sup>14</sup> Ibid

## Søke om dispensasjon <sup>15</sup>

Det er mulig å søke Difi om dispensasjon fra tidsfristene. Vilkåret for å innvilge søknaden er at «særlig tungtveiende grunner» taler for dispensasjon. Dette kan for eksempel være hensynet til:

- Personvern
- Sikkerhet
- At utviklingsforløpet for en anskaffelse ikke lar seg tilpasse tidsfristene
- At tidsfristene påfører virksomheten urimelige kostnader

I vurderingen vil tilsynet også legge vekt på om virksomheten:

- Kan dokumentere at den har prøvd å oppfylle kravene uten å lykkes
- Har en plan for å gjøre neste versjon av IKT-løsningen universelt utformet

## Kommune-Norge

Kommune-Norge er en samlebetegnelse for landets 428 kommuner og 18 fylkeskommuner. Merk at Oslo regnes som kommune i denne utredningen.

## Innbyggerportal

Med kommunens eller fylkeskommunens innbyggerportal menes kommunens eller fylkeskommunens hjemmeside, også omtalt som kommunens eller fylkeskommunens nettside eller webside.

## Sosiale kommuner

Sosiale kommuner er en samlebetegnelse for de av landets kommuner og fylkeskommuner som bruker sosiale medier for å nå aktivt ut til sine innbyggere. Dette er den andre utredningen som

bruker uttrykket. Første utredningen var *Sosiale kommuner – omfattende, men fragmentert* <sup>16</sup>.

## Helhetlig offisiell facebookside <sup>17</sup>

Med helhetlig offisiell facebookside menes en facebookside som tydelig og uavgrenset representerer hele kommunen eller fylkeskommunen. Kommunale facebooksider som representerer en kommunal eller fylkeskommunal sektor/etat, virksomhet, bydel, planarbeid – eller som skreddersys for én spesiell målgruppe – regnes ikke som en helhetlig offisiell facebookside. Denne utredningen forholder seg til 314 kommunale og 16 fylkeskommunale helhetlige offisielle facebooksider, kartlagt av I all offentlighet per 24. juni 2014.

## Meldingskategorier

I denne utredningen har vi gjennomført en omfattende innholdsanalyse av 1255 meldinger kommuner og fylkeskommuner har publisert på sine helhetlige offisielle facebooksider. Som del av analysen ble facebookmeldingene strukturert etter følgende tre kategorier:

- Demokrati og tjenestetilbud
- Kultur og samfunnsliv
- Beredskap og kriser

### - Demokrati og tjenestetilbud

I facebookmeldingene som tilhører denne kategorien finner vi informasjon om stillingsannonser og nyansettelser, tjenestetilbud og åpningstider, varsling om vannproblemer, melding om problemer med sentralbord og servere, informasjon om - og invitasjon til folkemøter, høringer, offentlige utlysninger, informasjon om og referater fra formannskapsmøter, kommunestyremøter, og lignende.

---

<sup>15</sup> Ibid

---

<sup>16</sup> I all offentlighet / Distriktssenteret: <http://www.ialloffentlighet.no/utredninger> og <http://distriktssenteret.no/2014/02/13/kommunane-vil-laere-sosiale-medier-av-kvarandre>

<sup>17</sup> Formuleringen er laget og definert av I all offentlighet ved Alf Tore Meling



## - Kultur og samfunnsliv

I facebookmeldingene som tilhører denne kategorien finner vi informasjon om innbyggere, idrettslag, næringsliv, kulturtilbud, lokal natur og turløyper, lokale arrangement, gratulasjoner, helgehilsninger, takkehilsninger, stemningsbilder, konkurranser, lokale og nasjonale aksjoner (for eksempel TV-aksjonen), tapt- og funnet-meldinger, og lignende.

## - Beredskap og kriser

I facebookmeldingene som tilhører denne kategorien finner vi informasjon om brannfare og totalforbud mot åpen ild, varsling om giftig vann/fisk, mulige smitteutbrudd, varsling om jordskredfare, flomfare, kraftig vind, alvorlige ulykker og dødsfall, høy beredskap, nasjonal terrorvarsling, katastrofevarsling og generell, lokal og nasjonal krise- informasjon og kommunikasjon - før, under og etter krisene.

## Lenketyper

En viktig del av denne utredningene er å se hvilke lenker kommunene og fylkeskommunene bruker i meldingene de publiserer på sine helhetlige offisielle facebooksider. Vi registrerte følgende tre lenketyper:

- **Intern lenke:** Lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal (offisielle hjemmeside)
- **Ekstern lenke:** Lenke til annen nettside enn kommunens/fylkeskommunens innbyggerportal
- **Ingen lenke:** Facebookmeldingen inneholder verken lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal eller til ekstern nettside

## Admin posts og admin post comments <sup>18</sup>

For å beskrive hvor mange meldinger Kommune-Norge publiserer på sine helhetlige offisielle facebooksider, og hvor mange

---

<sup>18</sup> Fanbooster Monitor System: <http://web.fanbooster.com>

kommentarer som kommer på disse meldingene, bruker vi følgende formuleringer:

- **Admin posts:** Dette er facebookmeldinger som er publisert av kommunens eller fylkeskommunens sideadministrator(er)
- **Admin post comments:** Dette er kommentarer til facebookmeldinger som er publisert av kommunens eller fylkeskommunens sideadministrator

## User posts og user post comments <sup>19</sup>

For beskrive hvor mange meldinger brukere publiserer på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider, og hvor mange kommentarer som kommer på disse meldingene, bruker vi følgende formuleringer:

- **User posts:** Dette er meldinger som er publisert av andre enn sideadministrator
- **User post comments:** Dette er kommentarer til meldingene som er publisert av andre

Med brukere/andre mener vi alle andre enn de som publiserer meldinger i rollen som kommunenes og fylkeskommunenes sideadministratorer.

## Krysspublisering

Med krysspublisering menes at samme budskap publiseres parallelt i flere kanaler, eksempelvis likelydende på Kommune-Norges innbyggerportaler og på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider.

## Tredjeparts plattform og utviklere

Facebooksidene som Kommune-Norge har tatt i bruk som sine helhetlige offisielle facebooksider er eid av, driftes av, lagres av og videreutvikles løpende av Facebook Inc.

---

<sup>19</sup> Ibid

Facebook Inc. ble grunnlagt den 4. februar 2004 i Cambridge Massachusetts, USA. Facebook, som ledes av grunnlegger og administrerende direktør Mark Zuckerberg, er et verdensomspennende kommersielt selskap med tusenvis av ansatte og utviklere.

Kommune-Norges helhetlige offisielle driftes dermed på tredjeparts plattform, lagres på tredjeparts servere og videreutvikles følgelig av tredjeparts utviklere.

Facebooks tjenester videreutvikles fortløpende, både ved jevnlige endringer i kode og ved at det legges til nye tjenester, løsninger og funksjoner.

Ett av kjennetegnene ved Facebook Inc. er at de holder sin strategi, sin videreutvikling og sine nylanseringer tett til brystet - inntil faktiske lanseringer gjennomføres. Kommune-Norge har følgelig verken kontroll eller påvirkningskraft over utvikling, koding eller lagring, relatert til sine helhetlige offisielle facebooksider.

## Metodebruk og ressurspersoner

Vi har brukt disse metodene og innfallsvinklene for å gjennomføre utredningen:

- Kvalitativ innholdsanalyse
- Kvantitativ omfangsanalyse
- Juridisk utredning
- Innspill og erfaring fra ressurspersoner
- Gjennomgang av relevante utredninger og statistikk om Kommune-Norge, herunder Statistisk sentralbyrås statistikk om folkemengde og TNS-Gallups Interbuss (© TNS) som gir statistikk om befolkningens bruk av sosiale medier

### Kvalitativ innholdsanalyse

I all offentlighet utviklet i 2013 en metode for å lagre og arkivere facebookmeldingene landets kommuner og fylkeskommuner publiserer på sine helhetlige offisielle facebooksider. Facebookmeldingene lagres og arkiveres i kronologisk rekkefølge. Lagringen og arkiveringen er gjennomført systematisk gjennom hele 2014. Dette arbeidet har gjort det mulig å gjennomføre den omfattende innholdsanalysen denne utredningen bygger på.

### Kvantitativ omfangsanalyse

Ved hjelp av det norske teknologiselskapet Fanbooster AS sitt verktøy - Fanbooster Monitor System - følger I all offentlighet Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider, kvantitativt. Dette arbeidet har gjort det mulig å gjennomføre de kvantitative omfangsanalysene som synliggjør vesentlige deler av det som foregår på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider. Både antall publiserte meldinger og interaksjon.

### Juridisk utredning

Advokat Jon Wessel-Aas har gjennomført den juridiske delutredningen. Han har sett på hvordan den gjeldende lovverk og forskrift passer sammen med Kommune-Norges praksis slik den er

dokumentert i innholdsanalysen og den kvantitative omfangsanalysen.

### Innspill og erfaring fra ressurspersoner

En utredning av denne typen, som tar for seg et nytt problemområde, står svakt uten å kunne ha tett kontakt med ressurspersoner for løpende å kunne realitetsforankre. En viktig del av denne utredningen har derfor vært samspillet med den svært kompetente referansegruppen på 16 personer. Disse representerer både fagområder og virksomheter som alle inngår i hovedmålgruppene for denne utredningen.

Referansegruppen (alfabetisk rekkefølge etter virksomhet):

- **Asker kommune**
  - Henrik Slipher – Kommunikasjonsrådgiver
  - Øyvind Moen – Webansvarlig
- **Bing Hodneland**
  - Jon Wessel-Aas advokat/partner Bing Hodneland / gjennomførings- og fagansvarlig for den juridiske utredningen
- **Blindeforbundet**
  - Kari Anne Flaa – Rådgiver interessepolitisk avdeling
- **Deltasenteret i barne- ungdoms- og familiedirektoratet**
  - Sigrid Skavlid – Seniorrådgiver
- **Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)**
  - Frank Fardal – Seniorrådgjevar IT drift og utvikling (IDU), tjenesteoppfølging
- **Distriktsenteret – kompetansesenter for distriktsutvikling**
  - Dan-Erik Aggvin – Kommunikasjonssjef
- **I all offentlighet**
  - Alf Tore Meling - fag- og prosjektansvarlig for hele utredningen / gjennomføringsansvarlig for den empiriske utredningen

- **Nordland fylkeskommune**
  - Geir Johnsen – Kommunikasjonssjef
- **Porsgrunn kommune**
  - Terje Odde – IKT sjef
  - Thomas Naper – eKommunikasjonsrådgiver
- **Skedsmo kommune**
  - Håvard Wiik – Webstrateg
- **Universitetet i Agder (UiO)**
  - Øystein Sæbø – Førsteamanuensis ved institutt for informasjonssystemer
- **Vest Agder fylkeskommune**
  - Arne Karlsen – Kontorsjef Informasjon og service
  - Cheryl Macdonald – Kommunikasjonsrådgiver
- **Østfold fylkeskommune**
  - Kristin H Josefsen – Webredaktør

Øvrige ressurspersoner, som har svart på konkrete spørsmål (alfabetisk rekkefølge etter virksomhet):

- **Deltasenteret i barne- ungdoms- og familiedirektoratet**
  - Haakon Aspelund – Seniorrådgiver
  - Tone Alexandra Sletnes Larsen – Rådgiver
- **Facebook Inc**
  - Jeff Wieland – Project manager Facebook Accessibility Team, USA
- **Kongsvinger kommune**
  - Lars Gillund – Kommunikasjonssjef
- **Media LT**
  - Morten Tollefsen – Forsker
- **Meløy kommune**
  - Connie Slettan Olsen – Kommunikasjonsrådgiver
- **Rakkestad kommune**
  - Kåre Kristiansen – Leder informasjon og IT

- **Sarpsborg kommune**
  - Morten Nilsen – rådgiver, Enhet kommunikasjon og service
- **Trondheim kommune**
  - Ingri Helen Eriksen Furuly – Nettredaktør
- **Østre Toten kommune**
  - Øivind Skogli – Leder Kommunikasjonsavdelingen

Her er det viktig å understreke at referansegruppen og de øvrige ressurspersonene naturligvis ikke kan holdes ansvarlig for utredningens kvalitet, funn og konklusjoner.

## Gjennomgang og bruk av relevante utredninger og statistikk

I all offentlighet har fulgt og analysert Kommune-Norges bruk av sosiale medier, gjennom en årrekke. Det er I all offentlighet og KS som har gjennomført det vesentlige utredningsarbeidet av Kommune-Norges bruk av sosiale medier. Her er underlag som legges til grunn for denne utredningen:

- KS: *Beta.Komm* (2011)
- KS: *Veikart for sosiale medier* (2012)
- KS: *Kommuners bruk av sosiale medier* (2013)
- I all offentlighet/ Distriktssenteret: *Sosiale kommuner - omfattende, men fragmentert* (2013)

Nyere utredningsarbeid relatert til Universell utforming av IKT er hovedsakelig utført i regi Direktoratet for IKT i forvaltningen (Difi) og Deltasenteret i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Her er hovedkilder for denne utredningen:

- Deltasenteret/Bufdir: *Eldres bruk av digitale verktøy og internett* (2014)
- Deltasenteret/Bufdir: <http://www.bufetat.no/bufdir/deltasenteret>

- Difi: *Digitalisering for alle* (2104)
- Difi: Difis nettsted: <http://uu.difi.no>

I tillegg kan Kristin Skeide Fugleruds doktorgradsavhandling nevnes som viktig inspirasjon for mulig videreføring av denne utredningen: *The challenge of ICT, - Inclusive design of ICT* (2014).

Fra statistisk sentralbyrå (SSB) og TNS Gallup er følgende brukt som underlag for denne utredningen:

- SSB: *Folkemengde - årleg, berekna 1. januar 2015*
- SSB: *Gruppering av kommuner/ fylkeskommuner* (2013)
- TNS Gallup: *Interbuss Q3 2014* (© TNS)

## **Annen forskning og utredning av myndigheters bruk av sosiale medier, holdt opp mot universell utforming**

Vi har ikke lykket med å finne forskning og utredningsarbeider som tar for seg myndigheters bruk av sosiale medier, holdt opp mot lovverk for universell utforming. Vi har søkt via Universitet i Agders base der vi ikke har funnet denne type forskning. Vi har imidlertid funnet forskning der det gjennomgående pekes på behov for å forske mer på dette temaet. Vi har søkt med følgende fraser; *"universal design, social media og eGovernment"*.

Merk at dette søket ikke har vært en prioritert del av denne utredningen. Det vi fant er interessant og kan dermed fungere som inngang for andre som vil forske innen temaet:

- *The Cloverleaves of Social Media Challenges for e-Governments* - Riitta Hellmann (2011)
- *Information Policy and Social Media: Framing Government—Citizen Web 2.0 Interactions* - Paul T. Jaeger, John Carlo Bertot and Katie Shilton (2012)

- *Access Perspectives and Design Values in Government Social Media Usage* - Paul T. Jaeger, John Carlo Bertot, Katie Shilton (2012)
- *Communities of participation: A comparison of disability and aging identified groups on Facebook and LinkedIn* - Paul M.A. Baker, John C. Bricout, Nathan W. Moon, Barry Coughlan, Jessica Pater (2013)

## Metodisk fremgangsmåte, sterke og svake sider – og to avgrensninger

All metodebruk har sine sterke og svake sider. Her gjennomgår vi denne utredningens metodebruk og fremgangsmåte.

### Metodisk fremgangsmåte

Fremgangsmåten i denne utredningen handler om tidkrevende nøyaktighetsarbeid. Tilgang til data og analyseverktøy (I all offentlighets arkiv av Kommune-Norges facebookmeldinger og Fanbooster Monitor System) lettet naturligvis arbeidet, men selv med dette som utgangspunkt har dette vært intensivt og tidkrevende. Arbeidet har pågått fra mai 2014 og avsluttes med lansering og publisering den 4. februar 2015.

Den empiriske delen av utredningen er gjennomført av Alf Tore Meling og den juridiske av Jon Wessel-Aas. Begge er erfarne på sine fagområder og har jobbet sammen i flere andre prosjekt.

Samspeillet med referansegruppen har vært avgjørende for kvalitetssikring og løpende forankring. Referansegruppen har mottatt flere underveisrapporter. De har dermed fått korrigerende og stille viktige spørsmål underveis i prosessen. Referansegruppen har også vært samlet til referansegruppemøte i Oslo.

Referansegruppen har hatt stor innvirkning på prosessen. Spesielt kan det trekkes fram referansegruppens innvirkning på hvilke tre meldingskategorier vi bestemte oss for. Referansegruppen bidro også til at innholdsanalysen dekket 2 av hver ukedag, over syv analyserte uker og at de analyserte meldingene dekker Kommune-Norges facebook-publiseringer gjennom hele døgnet.

### Sterke og svake sider

Når det gjelder den empiriske utredningen er både de kvalitative og de kvantitative dataene hentet fra Facebook. Metodene som brukes er i seg selv sterke, men verken I all offentlighet eller Fanbooster

kan garantere at absolutt alle meldingene og kommentarene er registrert. De kvantitative dataene hentes inn av Fanbooster Monitor System. Fanbooster er et selskap med lang erfaring på området. I all offentlighets lagring og arkivering av facebookmeldingene innebærer lagring av store mengder facebookmeldinger. Både Fanbooster og I all offentlighet forholder seg til at det kan oppstå feil i det tekniske samspeillet med Facebooks teknologi samt i den faktiske lagringen av facebookmeldingene. Verken Fanbooster eller I all offentlighet regner imidlertid slike mulige feilkilder som betydningsfulle for denne utredningens funn og konklusjoner.

Utredningens kvalitative innholdsanalyse av 1255 facebookmeldinger er svært omfattende. Her ser vi det som en styrke at innholdsanalysen i sin helhet er gjennomført av Alf Tore Meling, som også er fag- og gjennomføringsansvarlig for utredningen. På tross av dette er det mulig at det forekommer enkelte tastefeil. Slike tastefeil regner vi ikke som vesentlige for denne utredningens hovedfunn og konklusjoner.

Selve innholdsanalysen har fulgt et fastlagt Excel-skjema, med utfylling av følgende kolonner:

- Organisasjonsnavn (Navn på kommunen eller fylkeskommunen som har publisert facebookmeldingen som analyseres)
- Den aktuelle facebooksidens nettadresse (url)
- Organisasjonstype (Kommune eller fylkeskommune)
- Ukenummer
- Dato
- Lenketype i facebookmeldingen (Intern, ekstern, ingen lenke)
- Hvilken meldingskategori tilhører facebookmeldingen (Demokrati og tjenestetilbud, Kultur og samfunnsliv, Beredskap og kriser)
- Facebookmeldingens budskap/meldingsinnhold
- Facebookmeldingens nettadresse (url)

## Representativitet på gruppenivå

Formålet med denne utredningen er å avklare om kravene for universell utforming av IKT gjelder for Kommune-Norges omfattende bruk av sosiale medier. Kommune-Norge er dermed populasjonen vi sier noe om – og vi forholder oss kun til gruppenivå bestående av landets 446 kommuner og fylkeskommuner – sett som helhet. Denne utredningen har dermed ingen interesse av å vurdere kommuner og fylkeskommuner, enkeltvis.

Av landets 446 kommuner og fylkeskommuner forholder vi oss til Kommune-Norges 330 helhetlige offisielle facebooksider, kartlagt av I all offentlighet per 24. juni 2014.

Vi analyserte et utvalg som består av 1255 facebookmeldinger. Disse facebookmeldingene er blitt publisert på 274 av Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider.

Vi forholder oss dermed til følgende tre grupperinger:

- Kommune-Norge består av 446 kommuner og fylkeskommuner
- Kommune-Norge har 330 kommuner og fylkeskommuner med helhetlige offisielle facebooksider
- De 1255 facebookmeldingene vi analyserer er publisert på 274 av Kommune-Norges 330 helhetlige offisielle facebooksider

Allerede her ser vi at vårt utvalg er tilfredsstillende representativt, holdt opp mot utredningens formål.

For å utdype dette nærmere valgte vi også å se disse tre grupperingene opp mot Statistisk sentralbyrås (SSB) gruppering av kommunestørrelser og fylkeskommuner. Også denne fordelingen gjør oss trygg på at vårt utvalg er representativt med tanke på å kunne beskrive Kommune-Norges bruk av helhetlige offisielle facebooksider, sett som helhet på gruppenivå.

## *Se figur 1 på side 30*

---

Våre 1255 analyserte facebookmeldinger er hentet ut fra en syv ukers periode og vi analyserer meldinger fra 14 dager av denne syv ukers perioden og målet har vært å analysere meldinger som er publisert på hver ukedag og gjennom hele døgnet. Første analyserte dag ble valgt av praktiske grunner, enkelt og greit fordi det passet å starte analysearbeidet denne dagen. De påfølgende dagene ble valgt etter et system som hadde til hensikt å dekke 2 ganger hver ukedag, over en syv ukers periode. Der det var nødvendig å gjøre enkle valg (som for eksempel å starte med første eller siste av døgnet facebookmeldinger) ble det benyttet en enkel, men holdbar terningkast-teknikk for å avgjøre rekkefølge.

## *Se tabell 3 på side 39*

---

Vår kvantitative analyse forteller oss at Kommune-Norge publiserte drøyt 93 000 facebookmeldinger på sine helhetlige facebooksider, i 2014. I løpet av de syv analyserte ukene ble det publisert drøyt 11 000 meldinger på sidene. De utvalgte ukene strekker seg fra mandag 21. juli til søndag 19. oktober.

Dermed forholder vi oss til at de 11 000 publiserte facebookmeldingene, som ble publisert i løpet av de syv analyserte ukene, utgjør 12 prosent av facebookmeldingene Kommune-Norge publiserte i 2014. Vi ser også at våre 1255 analyserte meldinger utgjør rundt regnet 11 prosent av de 11 000 meldingene som ble publisert i løpet av de syv analyserte ukene.

Med dette som underlag mener vi at vår innholdsanalyse representerer et troverdig bilde av det Kommune-Norge som gruppe publiserte på sine helhetlige facebooksider, i 2014.

*Se tabell 1 på side 37 og tabell 2 på side 38*

## **To betydningsfulle avgrensninger**

### **- Likerklikk og delinger**

I denne utredningen har vi fokusert på meldingene Kommune-Norge publiserer på sine helhetlige offisielle facebooksider og meldingene brukerne publiserer på disse sidene. I tillegg har vi sett på kommentarene som ha kommet på alle disse meldingene.

En annen vesentlig del av interaksjonen som foregår på facebooksider er alle likerklikkene på - og delingene av meldinger som publiseres på facebooksidene.

Av praktiske grunner har vi avgrenset bort disse interaksjonsformene fra vår utredning. Vi har likevel valgt å gjøre en enkel kvantitativ undersøkelse<sup>20</sup> for å kunne indikere hvilket omfang vi har å forholde oss. Disse innledende funnene var overraskende store. Dette gir oss grunnlag for å hevde følgende hypotese:

***I 2014 er det samlet sett kommet mer enn én million likerklikk på - og delinger av facebookmeldingene Kommune-Norge har publisert på sine helhetlige offisielle facebooksider***

---

<sup>20</sup> Fanbooster Monitor System

### **- Antall helhetlige offisielle facebooksider i 2015**

Denne utredningen forholder seg til 314 kommunale og 16 fylkeskommunale helhetlige offisielle facebooksider, kartlagt av I all offentlighet per 24. juni 2014.

I all offentlighet har gjort en oppdatert kartlegging i første uke av 2015. Denne viste at antall Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider hadde økt til 342, sammenlignet med I all kartleggingen fra 24. juni 2014.

Kommune-Norges facebooksider hadde samlet sett 495 343 likere, per 1. februar 2015.



## Lovens krav til universell utforming – oppsummering og hovedkonklusjon

En juridisk utredning om de rettslige kravene til universell utforming av IKT-løsninger og konsekvensene for Kommune-Norges bruk av sosiale medier finnes som vedlegg 2 til denne hovedrapporten (se side 41).

Her oppsummerer vi hovedpoengene fra utredningen. Vi presenterer og hovedkonklusjonen om kommunenes og fylkeskommunenes helhetlige offisielle facebooksider:

Kravene til universell utforming står i diskrimineringsloven og forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger. Disse reglene gjennomfører dessuten Norges internasjonale forpliktelser på feltet, der FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, er sentral.

Bruk av bestemte plattformer på Internett til å tilby tjenester til og eller kommunisere med publikum, regnes som bruk av IKT-løsninger etter denne lovgivningen. Kommunenes og fylkeskommunenes bruk av Facebook som plattform regnes derfor klart som en IKT-løsning etter loven.

En IKT-løsning – i dette tilfellet facebooksidene til kommunen/fylkeskommunen – må tilfredsstillere kravene til universell utforming, dersom følgende tre vilkår er oppfylt:

- Bruken retter seg mot allmennheten
- Bruken underbygger virksomhetens funksjon
- Bruken er en del av virksomhetens hovedløsning

Det er ingen tvil om at Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider retter seg mot allmennheten.

Den empiriske undersøkelsen vår dokumenterer at det heller ikke er tvil om at disse facebooksidene brukes til å underbygge kommunenes/fylkeskommunenes funksjon. Alle de tre meldingskategoriene vi opererer med, underbygger kommunenes/fylkeskommunenes funksjon.

Her kan det vises til kommuneloven § 4 som pålegger kommuner og fylkeskommuner å *”drive aktiv informasjon om sin virksomhet”* samt å legge forholdene «best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning». Det kan i den sammenheng også vises til Grunnloven § 100 om ytringsfrihet som på mer overordnet plan pålegger myndighetene *”å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale”*.

Om bruken av de helhetlige offisielle facebooksidene kan anses som kommunenes/fylkeskommunenes hovedløsning, beror i henhold til lovgivningen på en konkret vurdering av hvor mye av deres funksjon (informasjon til og dialog med allmennheten) som foregår via facebooksidene, samt av blant annet hvor mange som bruker løsningen.

Den aktiviteten som vår empiriske undersøkelse har avdekket, levner liten tvil om at det for Kommune-Norges del er snakk om bruk som gjør at facebooksidene er hovedløsninger. Lovgivningen åpner for at både de alminnelige nettsidene og facebooksidene kan utgjøre hovedløsninger hver for seg. Om den informasjonsutvekslingen og aktiviteten som tilbys/foregår på henholdsvis Facebook og de alminnelige nettsidene fremstår som likeverdig (nær identisk) for publikum, kan det holde at den ene løsningen er universelt utformet. Dersom de ikke gjør det, må begge løsningene tilfredsstillere kravene til universell utforming.

Vår empiriske undersøkelse har avdekket en aktivitet på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider som tilbyr publikum en helt annen informasjonsutveksling og dialog, både i omfang og

innhold, enn hva som er tilfelle på de alminnelige nettsidene til de samme kommunene og fylkeskommunene. Når dette i liten eller ingen grad gjenspeiles eller kan gjenspeiles på de alminnelige nettsidene, er vår vurdering at de helhetlige offisielle facebooksidene etter gjeldende lovgivning må tilfredsstille kravene til universell utforming.

Dette skaper et praktisk problem, i og med at Facebook er en plattform som styres av en utenlandsk, kommersiell tredjepart; Facebook Inc. Per i dag er det ikke mulig for den enkelte kommune eller fylkeskommune selv å modifisere funksjonaliteten eller grensesnittet slik at det tilfredsstiller kravene til universell utforming. Kommune-Norges omfattende bruk av helhetlige offisielle facebooksider utfordrer derfor diskrimineringslovens krav om universell utforming.

### **Vår juridiske hovedkonklusjon**

Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider er IKT-løsninger som er underlagt krav til universell utforming. De oppfyller ikke disse kravene, og vil heller ikke kunne oppfylle kravene uten at Facebook selv enten selv sørger for universell utforming eller tilrettelegger for at kommunene og fylkeskommunene kan modifisere sine egne facebooksider slik at de blir universelt utformet.

Dagens hjemmel for dispensasjon i forskriften § 10, gir neppe Difi adgang til å innvilge dispensasjon på ubestemt tid. For at det skal kunne innvilges dispensasjon med hensyn til Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider, må det antagelig i det minste kreves at kommunene/fylkeskommunene kan fremlegge en realistisk strategi for hvordan man kan få Facebook Inc til å tilrettelegge for universell utforming.

## Sosiale medier i Kommune-Norge

I dette kapittelet ser vi hvordan innbyggerne bruker sosiale medier, hvordan Kommune-Norge bruker sosiale medier – og hvilken tankegang og erfaring vi ser ligger bak Kommune-Norges bruk av sosiale medier.

### Innbyggernes bruk av sosiale medier

Norges befolkning har uten tvil tatt i bruk sosiale medier. Ved å se på TNS Gallups undersøkelse Interbuss, (© TNS) om befolkningens bruk av sosiale medier <sup>21</sup>, ser vi at Facebook uten sammenligning er det mest brukte sosiale mediet. 95 prosent av befolkningen over 15 år, med tilgang til internett, bruker Facebook en eller flere ganger ukentlig.

Dersom vi ser på tallene for befolkningens daglige bruk av de forskjellige sosiale mediene ser vi at følgende fire skiller seg ut som topp-fire:

- **Facebook:** 69 prosent, en eller flere ganger daglig
- **Snapchat:** 30 prosent, en eller flere ganger daglig
- **YouTube:** 27 prosent, en eller flere ganger daglig
- **Instagram:** 21 prosent, en eller flere ganger daglig

Til sammenligning kan det nevnes at av 8 prosent av innbyggerne bruker Twitter, en eller flere ganger daglig. Dette rangerer Twitter på en femteplass, etterfulgt av Google+, LinkedIn og Pinterest, på henholdsvis sjettede-, syvende- og åttendeplass.

Her er det naturligvis viktig å merke seg at de nevnte sosiale mediene skiller seg fra hverandre ved at de tilbyr forskjellige funksjoner og bruksområder. Facebook er også i denne

---

<sup>21</sup> TNS Gallup Interbuss Q3 2014 (© TNS) ble gjennomført primo november 2014. InterBuss som er en kvartalsvis måling av bruk av Internett og teknologi blant norske privathusholdninger og privatpersoner, viser i hvilket omfang den norske befolkningen over 15 år, med tilgang til internett, bruker sosiale medier.

sammenheng det sosiale mediet som tilbyr flest funksjonaliteter og bruksområder.

TNS-Gallups statistikk (© TNS) viser at det ikke er noen som helst tvil om at Facebook er Norges desidert mest brukte sosiale mediet. Også i gruppen 15-29 år holder bruken seg høy. Men for første gang ser vi at et annet sosialt medium kommer i nærheten av ukestallene til Facebook, i den yngste gruppa. Snapchat brukes av hele 87 prosent ukentlig i denne gruppa, mens Facebook ligger på 95 prosent. På tross av Snapchats vekst, ser det likevel ikke ut til at de unge forlater Facebook når vi ser på ukestallene. Mest sannsynlig fyller de to mediene forskjellige behov, slik at de ikke nødvendigvis utgjør noen stor trussel for hverandre <sup>22</sup>.

Facebooks svært omfattende gjennomslag i Norge understrekes også av at de i slutten av 2013 er ble kåret til landets største mediekanal (63 prosent daglig dekning i befolkningen) <sup>23</sup>, etterfulgt av NRK1 (62 prosent), TV2 (55 prosent), og VG-Nett (46 prosent) og NRK P1 (37 prosent).

### Kommune-Norges bruk av sosiale medier

Det er i all hovedsak KS og I all offentlighet som, gjennom flere år, har utredet Kommune-Norges bruk av sosiale medier. Samlet gir dette arbeidet et godt bilde av Kommune-Norges bruk, erfaring samt av tankegangen som ligger i bunn. I den følgende gjennomgangen viser vi til KS og I all offentlighets hovedutredninger.

#### - Sosiale kommuner – omfattende, men fragmentert

I all offentlighets og Distriktssenterets utredning, *Sosiale kommuner – omfattende, men fragmentert 2013* <sup>24</sup> kartlegges det omfattende bruk og rask vekst i Kommune-Norges bruk av sosiale medier.

---

<sup>22</sup> TNS Gallup Interbuss Q3 2014 (© TNS)

<sup>23</sup> Artikkelen *Facebook størst i Norge*, i fagbladet Kampanje, 7. April 2014

<sup>24</sup> <http://www.ialloffentlighet.no/utredninger>

Utredningen indikerer at 82 prosent av landets kommuner og fylkeskommuner høsten 2013 hadde tatt i bruk sosiale medier. Til sammenligning indikerte KS-utredningen *Beta.Komm*, fra 2011, at 58 prosent av landets kommuner og fylkeskommuner hadde tatt i bruk sosiale medier<sup>25</sup>.

Samtlige fylkeskommuner hadde tatt i bruk sosiale medier høsten 2013 og det er liten grunn til å betvile at samtlige av landets kommuner, allerede - eller innen kort tid har tatt i bruk sosiale medier innen for ett eller flere av deres mange virksomhetsområder.

Utredningen *Sosiale kommuner – omfattende, men fragmentert 2013* viser at landets kommuner har tatt i bruk sosiale medier innen følgende virksomhetsområder:

- Skole, barnehage, oppvekst
- Kultur
- Kommunalteknikk
- Helse og omsorg
- Kommunen, sentralt som helhet

Høsten 2013 var det områdene *Kommunen, sentralt som helhet* og *Kultur* som hyppigst hadde tatt i bruk sosiale medier.

Landets fylkeskommuner har tatt i bruk sosiale medier innen følgende virksomhetsområder:

- Videregående skoler / opplæring
- Samferdsel
- Tannhelse
- Kultur
- Fylkeskommunen, sentralt som helhet

I fylkeskommunene var det områdene *Fylkeskommunen, sentralt som helhet* og *Videregående skoler/opplæring* som høsten 2013 i størst grad hadde tatt i bruk sosiale medier.

Ved å kartlegge hvilke områder respondentene<sup>26</sup> hadde opplevd best erfaring med ved bruk av sosiale medier, fant vi følgende:

Topp-fire erfaringsområder for kommune-respondentene:

- Involvere og engasjere innbyggere i lokal samfunnsutvikling
- Bygge og ivareta kommunens eget omdømme
- Rekruttering av ansatte
- Krisekommunikasjon

Topp-fire erfaringsområder for fylkeskommune-respondentene:

- Bygge og ivareta kommunens eget omdømme
- Rekruttering av ansatte
- Involvere og engasjere innbyggere i lokal samfunnsutvikling
- Internkommunikasjon

Utredningen *Sosiale kommuner – omfattende, men fragmentert 2013* viste også at følgende sosiale medier var de mest brukte, høsten 2013. Det er ingen grunn til å tro at dette har endret seg vesentlig:

Her er de sosiale mediene landets kommuner hyppigst hadde tatt i bruk, høsten 2013:

- Facebook
- YouTube
- Twitter
- Instagram

---

<sup>25</sup> [http://www.ks.no/pagefiles/17892/104035\\_rapport\\_betakomm\\_pdfversjon.pdf](http://www.ks.no/pagefiles/17892/104035_rapport_betakomm_pdfversjon.pdf)

---

<sup>26</sup> Respondentene for utredningen *Sosiale kommuner 2013* er de personene som var kommunenes og fylkeskommunenes informasjons- og kommunikasjonsansvarlige, høsten 2013

Her er de sosiale mediene landets fylkeskommuner hyppigst hadde tatt i bruk, høsten 2013:

- Facebook
- YouTube
- Twitter
- Flickr

Høsten 2013 var det uten sammenligning Facebook som var hyppigst tatt i bruk av Kommune-Norge. Det er ingen grunn til å tro at dette ikke gjelder fortsatt.

### **- Veikart for sosiale medier I Kommune-Norge**

I sitt *Veikart for sosiale medier*, fra 2012<sup>27</sup>, gir KS Kommune-Norge følgende overordnede anbefalinger om bruk av sosiale medier:

- KS anbefaler at daglig bruk av sosiale medier skal innrettes med hensikt å forenkle og forbedre innbyggernes kontakt med kommunen samtidig som belastningen av de tradisjonelle kontaktflatene søkes redusert
- KS anbefaler kommunen å etablere rutiner for å følge med i det som sies og skjer i sosiale medier
- KS anbefaler kommunen å dokumentere sine aktiviteter og resultater i og med sosiale medier
- KS anbefaler kommunen å bruke sosiale medier til å informere om viktige nettsider og hendelser
- KS anbefaler kommunen å bruke sosiale medier til rekruttering
- KS anbefaler kommunen å inkludere sosiale medier i sine kriseøvelser for så å vurdere bruk av sosiale medier i kommende krisekommunikasjon
- KS anbefaler kommunen å bruke sosiale medier ved planarbeid og høringer for å sikre bedre fangst av innspill fra involverte

<sup>27</sup> <http://www.ks.no/tema/Innovasjon-og-forskning1/Veikart-for-sosiale-medier>

- KS anbefaler at kommunen er bevisst på sosiale mediers påvirkningskraft i forhold til å eskalere omdømmekriser, og at en aktivt inkluderer sosiale medier også ved håndtering av omdømmekriser
- KS anbefaler kommunen å aktivt bruke sosiale medier som likeverdig kommunikasjonskanal ved håndtering av hverdagskriser
- KS anbefaler kommunen å bruke sosiale medier til helsefremmende tiltak og aktiviteter

### **- Kommuners bruk av sosiale medier – hvordan lykkes de beste kommunene**

I sin utredning, *Kommuners bruk av sosiale medier*, fra 2013, presenterer KS følgende som hovedfunn<sup>28</sup>:

- De gode kommunene bruker sosiale medier for å skape engasjement og entusiasme rundt aktiviteter og kunngjøringer, samt å få folk til å bruke kommunens nettside drive trafikk til kommunens nettside.
- Når det gjelder innbyggerdialog er god bruk av sosiale medier her definert som å invitere innbyggerne til dialog og stille spørsmål, svare raskt på de spørsmål som kommer, samt ha klare rutiner for videreformidling av henvendelser fra sosiale medier. Flertallet av kommunene sier at dialogen med brukerne av sosiale medier gir dem et grunnlag for bedre innbyggermedvirkning i kommunale beslutningsprosesser.
- Samtlige undersøkte kommuner mener også at sosiale medier er et positivt bidrag til kommunens omdømmebygging. God omdømmebygging bygger på

<sup>28</sup> <http://bit.ly/1HlnfqB>

lokalpatriotisme og dyrker gladsakene i kommunene. De gode kommunene bruker et personlig språk og en uformell tone for å skape engasjement, tar selvkritikk når det trengs og har klare rutiner for å besvare vanskelige spørsmål. Slik kan de gjøre både trivielle og vanskelige spørsmål til omdømmebyggende kommunikasjon.

- Sosiale medier spiller også en viktig rolle i kommunenes krise- og beredskapsarbeid.
- De gode kommunene kommuniserer store og små hendelser raskt og effektivt gjennom de sosiale kanalene. Innbyggerne har en forventning om å bli oppdatert på hendelser som angår dem når de velger å følge sin kommune i sosiale medier.

I henhold til KS FoU-en er de vanligste målene og strategiene for kommunenes deltakelse i sosiale medier å:

- Styrke kommunens omdømme
- Informere om politiske saker og prosesser
- Informere om kommunens kultur- og fritidstilbud
- Bedre kriseberedskapen

### **Delkonklusjon: Helhetlig omfang og tankegang – koblet til forskrift om universell utforming av IKT**

Omfanget i bruk av sosiale medier, både av landets innbyggere og av landets kommuner og fylkeskommuner er så omfattende at det ikke levner tvil om at Kommune-Norges bruk av sosiale medier er underlagt forskriften om universell utforming av IKT.

Dette understrekes også av rådene gitt av KS, omfang i bruk og erfaring og de målsetningene og strategiene som motiverer Kommune-Norges bruk av sosiale medier, slik det dokumenteres i de to gjennomgåtte utredningene fra 2013:

- *Sosiale kommuner – omfattende, men fragmentert*

- *Kommuners bruk av sosiale medier – hvordan lykkes de beste kommunene*

Både omfang og bakenforliggende tankegang levner ingen tvil om at Kommune-Norges bruk av sosiale medier må sees som bruk av hovedløsninger, underlagt forskrift for universell utforming av IKT.

## Kommune-Norges bruk av helhetlige offisielle facebooksider – utredningens funn og hovedkonklusjon

I all offentlighet ved Alf Tore Meling har i en årrekke kartlagt Kommune-Norges bruk av helhetlige offisielle facebooksider. De første kommunene som tok i bruk slike sider var Kongsvinger kommune og Utsira kommune. Kongsvinger lanserte sin helhetlige offisielle facebookside, den 5. januar 2009 og Utsira lanserte sin - dagen etter, den 6. januar 2009.

### Antall helhetlige offisielle facebooksider

Den empiriske utredningen baseres på I all offentlighets kartlegging av antall helhetlige offisielle facebooksider, per 24. juni 2014. Her ble det kartlagt at 314 av landets kommuner hadde helhetlige offisielle facebooksider (73 prosent) og at 16 av landets 18 fylkeskommuner hadde helhetlige offisielle facebooksider (89 prosent). I Kommune-Norge, sett på gruppenivå, hadde derfor 330 av landets 446 kommuner og fylkeskommuner en slik side, den 24. juni 2014 (74 prosent).

### Antall likere av de helhetlige offisielle facebooksidene

I august passerte for første gang Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider 400 000 likere, samlet sett. Nyttårsaftnen 2014 hadde Kommune-Norge samlet sett 468 130 likere av sine helhetlige offisielle facebooksider. Dette betyr at Kommune-Norge innen relativt kort tid kommer til å passere 500 000 likere av sine helhetlige offisielle facebooksider.

## Kommune-Norges facebookmeldinger – og kommentarer på disse

Ved hjelp av en kvantitativ beregning <sup>29</sup> kan vi indikere at Kommune-Norge publiserte rundt regnet 93 000 facebookmeldinger på sine helhetlige offisielle facebooksider, i 2014. Vi kan også anslå at det har kommet rundt regnet 63 000 kommentarer på Kommune-Norges facebookmeldinger gjennom året.

*Se tabell 1 på side 37*

---

## Brukernes facebookmeldinger – og kommentarer på disse

Ved hjelp av samme kvantitative beregning kan vi si at brukerne har publisert rundt regnet 15 500 innlegg på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider og at det er gjennom året har kommet rundt regnet 15 400 kommentarer på disse.

*Se tabell 1 på side 37*

---

## Typer facebookmeldinger – publisert av Kommune-Norge på deres helhetlige offisielle facebooksider

Gjennom vår representative innholdsanalyse av facebookmeldingene Kommune-Norge publiserer på sine helhetlige offisielle facebooksider identifiserte vi følgende tre meldingskategorier (se beskrivelser side 8 og 9):

- Demokrati og tjenestetilbud
- Kultur og samfunnsliv
- Beredskap og kriser

---

<sup>29</sup> Fanbooster Monitor System

Med dette som utgangspunkt kan vi indikere at 50 prosent av facebookmeldingene Kommune-Norge publiserer på sine helhetlige offisielle facebooksider hører inn under kategorien *Demokrati og tjenestetilbud*, 49 prosent hører inn under kategorien *Kultur og samfunnsliv* og at resterende 1 prosent hører inn under kategorien *Beredskap og kriser*.

### Se figur 2 på side 31

Merk at det er få meldinger fra kategorien *Beredskap og kriser* blant de 1255 analyserte meldingene (1 prosent). Dette skyldes følgende to forhold:

- Kommune-Norge handler heldigvis mest om normal hverdag og meldinger om *Beredskap og kriser* vil heldigvis være langt færre enn meldinger fra de andre kategoriene.
- Ingen av de 14 analyserte dagene traff på dager med omfattende bruk av denne type meldinger.

Her er det imidlertid viktig å merke seg at landet i perioden gikk inn i den unike situasjonen med nasjonal innbyggervarsling om terrorfare. Politidirektoratet og PST startet varslingen torsdag 24. juli klokken 10:00 og avblåste torsdag 31. juli klokken 18:00. I løpet av disse dagene ble 21 prosent av Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider benyttet til å informere innbyggere om trusselsituasjonen<sup>30</sup>.

Tirsdag 29. juli inngikk i dagene vi analyserte (se tabell 3, på side 38), men denne dagen var rolig med tanke på beredskapsmeldinger fra landets kommuner og fylkeskommuner – sammenlignet med de første dagene, som altså ikke inngikk som del av vår analyse.

<sup>30</sup> Artikkelen *Få informerte om terrortrusel* i Kommunal Rapport, 28. juli 2014: [http://kommunal-rapport.no/artikkel/fa\\_infor\\_merte\\_om\\_terror\\_trusel](http://kommunal-rapport.no/artikkel/fa_infor_merte_om_terror_trusel)

Merk også at den siste av våre analyserte dager var 19. oktober, like før den omfattende flommen på Vestlandet, der blant andre Odda kommune brukte sin helhetlige offisielle facebookside til omfattende krisekommunikasjon.

Dersom vår analyse hadde truffet direkte på noen av disse dagene ville det vært flere meldinger i kategorien *Beredskap og kriser*. Det er imidlertid vår påstand at, selv om forholdet mellom de tre kategoriene ville vært nyansert forskjellig dersom vår analyse hadde truffet direkte på disse dagene, ville det ikke hatt nevneverdig betydning.

Dette betyr ikke det samme som at meldinger om *Beredskap og kriser* er uinteressante. Tvert om – vi opplever stadig flere kriser, både naturskapte og menneskeskapte, og dette er derfor et svært interessant område å utrede videre.

## **Typer lenker i facebookmeldingene – publisert av Kommune-Norge på deres helhetlige offisielle facebooksider**

En sentral del av denne utredningen er å se hvilke lenker kommunene og fylkeskommunene bruker i meldingene de publiserer på sine helhetlige offisielle facebooksider. Dette var blant annet viktig for å kunne se den umiddelbare sammenhengen mellom bruken av kommunenes hjemmesider og helhetlige facebooksider. Her er de tre kategoriene vi strukturerte meldingene inn etter i vår innholdsanalyse:

- **Intern lenke:** Lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal (offisielle hjemmeside)
- **Ekstern lenke:** Lenke til annen nettside enn kommunens/fylkeskommunens innbyggerportal
- **Ingen lenke:** Facebookmeldingen inneholder verken lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal eller til et ekstern nettside



## Lenketyper i de tre meldingskategoriene

Samlet sett for alle tre meldingskategoriene ser vi at 40 prosent av facebookmeldingene inneholder lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal (intern lenke) og at 60 prosent lenker til annet nettsted (ekstern lenke) eller ikke har lenke.

Her er lenkefordelingen for meldingskategoriene samlet:

- Intern lenke: 40 prosent
- Ekstern lenke: 26 prosent
- Ingen lenke: 34 prosent

[Se figur 3 på side 32](#)

---

## Lenketyper i meldingskategorien Demokrati og tjenestetilbud

I meldingskategoriene *Demokrati og tjenestetilbud* ser vi at 59 prosent av facebookmeldingene inneholder lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal (intern lenke) og at 41 prosent lenker til annet nettsted (ekstern lenke) eller ikke har lenke.

Her er lenkefordelingen for Demokrati og tjenestetilbud:

- Intern lenke: 59 prosent
- Ekstern lenke: 16 prosent
- Ingen lenke: 25 prosent

[Se figur 4 på side 33](#)

---

## Lenketyper i meldingskategorien Kultur og samfunnsliv

I meldingskategoriene *Kultur og samfunnsliv* ser vi at 20 prosent av facebookmeldingene inneholder lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal (intern lenke) og at 80 prosent lenker til annet nettsted (ekstern lenke) eller ikke har lenke.

Her er lenkefordelingen for Kultur og samfunnsliv :

- Intern lenke: 20 prosent
- Ekstern lenke: 37 prosent
- Ingen lenke: 43 prosent

[Se figur 5 på side 34](#)

---

## Lenketyper i meldingskategorien Beredskap og kriser

I meldingskategoriene *Beredskap og kriser* ser vi at 70 prosent av facebookmeldingene inneholder lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal (intern lenke) og at 30 prosent lenker til annet nettsted (ekstern lenke) eller ikke har lenke.

Her er lenkefordelingen for *Beredskap og kriser*:

- Intern lenke: 70 prosent
- Ekstern lenke: 12 prosent
- Ingen lenke: 18 prosent

[Se figur 6 på side 35](#)

---

## Krysspublisering til innbyggerportalen?

Når vi ser at 60 prosent av facebookmeldingene som publiseres på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider ikke lenker inn til kommunenes og fylkeskommunenes innbyggerportaler blir det interessant å vurdere om meldingsinnholdet i disse meldingene gjengis på innbyggerportalene, i tillegg til at de publiseres på de helhetlige offisielle facebooksidene. På tross av at dette er interessant har vi valgt å ikke utrede dette inngående, i denne omgang. Det er to grunner for dette valget:

- Om innholdet i facebookmeldingene som ikke lenker til innbyggerportalene gjengis ved krysspublisering på innbyggerportalene, eller ei, vil ikke ha noen innvirkning på vår hovedkonklusjon om at Kommune-Norges bruk av helhetlige offisielle facebooksider er underlagt forskrift for universell utforming av IKT.
- En inngående utredning av krysspublisering vil i denne omgang være metodisk utfordrende. Dette vil kunne bli mindre utfordrende etter publisering av denne hovedrapporten, fordi problemområdet vil bli mer kjent.

For å tilnærme oss problemområdet har vi gjennomført noen innledende forundersøkelser. Disse er gjennomført med følgende to innganger:

- Vi har søkt på noen innbyggerportaler for å se om innholdet i facebookmeldingene, som ikke lenker til innbyggerportalene ble gjengitt på innbyggerportalene.
- Vi har intervjuet nøkkelpersoner om de mener at det er vanlig praksis at landets kommuner og fylkeskommuner gjengir innholdet i facebookmeldinger på innbyggerportalene. De har svart ut fra egen erfaring og kjennskap til praksis.

Begge disse enkle tilnærmingene gir oss grunnlag for å hevde følgende hypotese:

***Det er ikke vanlig praksis at innholdet i de facebookmeldingene som publiseres på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider, og som ikke lenker direkte til innbyggerportalene, gjengis som parallelle nyhetssaker på innbyggerportalene***

---

## Viktige eller uviktige meldingskategorier?

Da vi startet arbeidet med denne utredningen, våren 2014, hadde vi en forestilling om at meldingskategoriene kunne kategoriseres inn etter viktige meldinger versus uviktige meldinger. Denne forestillingen ble raskt forkastet sett i forhold til følgende begrunnelser:

- Hvor viktig meldingene er, må sees i sammenheng med avsenders intensjon og mål med å publisere facebookmeldingene.
- Hvor viktig meldingene er, må sees i sammenheng med mottakers opplevelse av facebookmeldingens innhold.

På bakgrunn av det, er det vurdering av mottaker og avsenders underliggende oppfatning som avgjør grad av viktighet.

At alle meldingskategoriene i prinsipp må sees som like viktige understrekes av Kommune-Norges vanligste mål og strategier for kommunenes deltakelse i sosiale medier:

- Styrke kommunens omdømme
- Informere om politiske saker og prosesser

- Informere om kommunens kultur- og fritidstilbud
- Bedre kriseberedskapen

Det understrekes også ved hjelp av de topp-fire erfaringsområdene som rapporteres fra Kommune-Norge, om bruk av sosiale medier:

Topp-fire for kommuner:

- Involvere og engasjere innbyggere i lokal samfunnsutvikling
- Bygge og ivareta kommunens eget omdømme
- Rekruttering av ansatte
- Krisekommunikasjon

Topp-fire for fylkeskommuner:

- Bygge og ivareta kommunens eget omdømme
- Rekruttering av ansatte
- Involvere og engasjere innbyggere i lokal samfunnsutvikling
- Internkommunikasjon

## Anbefalinger og forslag om videre forskning – og utvikling

Vi har konkludert at Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksidene er IKT-løsninger underlagt krav til universell utforming, samtidig som de ikke oppfyller kravene. Vi har også konkludert at det er lite trolig at dagens muligheter gir Direktoratet for forvaltning og IKT adgang til å innvilge Kommune-Norge dispensasjon - på ubestemt tid.

### Kommune-Norge bør søke dispensasjon og Difi bør finne en praktisk løsning

Basert på våre funn og konklusjoner er det naturlig at Kommune-Norge og Direktoratet for forvaltning og IKT kommer sammen for å finne en løsning. Som ansvarlig for denne utredningen anbefaler jeg Kommune-Norge å søke dispensasjon for sin bruk av helhetlige offisielle facebooksider og at Difi finner en praktisk løsning for hvordan dispensasjonen kan gis. Her ser jeg det som naturlig at Difi stiller konkrete betingelser for å skulle gi en eventuell dispensasjon.

Følgende tre betingelser kan være naturlige krav fra Difi, for at de skal kunne vurdere å gi dispensasjon:

- Kommune-Norge beskriver hvordan de skal sikre at driften av deres helhetlige offisielle facebooksider kan ivareta krav til universell utforming av IKT.
- Kommune-Norge utvikler en veileder som beskriver hvordan de skal drifte sine helhetlige offisielle facebooksider for å ivareta krav til universell utforming av IKT.
- Kommune-Norge gjennomfører et opplæringsprogram som sikrer opplæring av landets kommuner og fylkeskommuner, for sikre at krav til universell utforming av IKT ivaretas.

### Forslag om videre forskning

Denne utredningen åpner mange muligheter for videre forskning. Videre fokus på Kommune-Norge vil være naturlig, også i

forbindelse med en mulig dispensasjonssøknad. Fokus på øvrig offentlig sektors bruk av sosiale medier vil også være både logisk og viktig for å sikre at krav til universell utforming av IKT ivaretas.

### - Videre fokus på Kommune-Norge

I denne utredningen har vi avgrenset til Kommune-Norges bruk av helhetlige offisielle facebooksider. Med utgangspunkt i våre konklusjoner er det naturlig å videreføre ved å utrede Kommune-Norges øvrige bruk av sosiale medier. Omfanget er stort, både med tanke på hvilke sosiale medier Kommune-Norge bruker, hvilke kommunale og fylkeskommunale virksomheter som bruker dem og hvilke målgrupper de retter seg mot.

### - Fokus på øvrig offentlig sektor

De samme prinsippene som er framkommet i denne utredningen vil også gjelde for offentlig sektors bruk av sosiale medier, generelt. Her vil det være naturlig å se nærmere på departementene og direktoratene. I tillegg vil det være viktig å se politiets, sikkerhet-, risiko- og beredskapsmyndighetenes stadig økende bruk av sosiale medier – holdt opp mot krav til universell utforming av IKT.

### Forskning - og utvikling av tekniske løsninger

Videre forskning på dette området vil avdekke behov og muligheter for utvikling av tekniske løsninger. Slike løsninger vil kunne gjøre det praktisk mulig for Kommune-Norge, og øvrig offentlig sektor, å videreføre sin bruk av sosiale medier. Universell utforming innebærer er stort og internasjonalt område, og slike teknologiske løsninger vil kunne oppnå vesentlig nasjonal og internasjonal interesse. Her åpner det seg muligheter for norske IKT-bedrifter.

### Utreders signatur og kontaktinfo

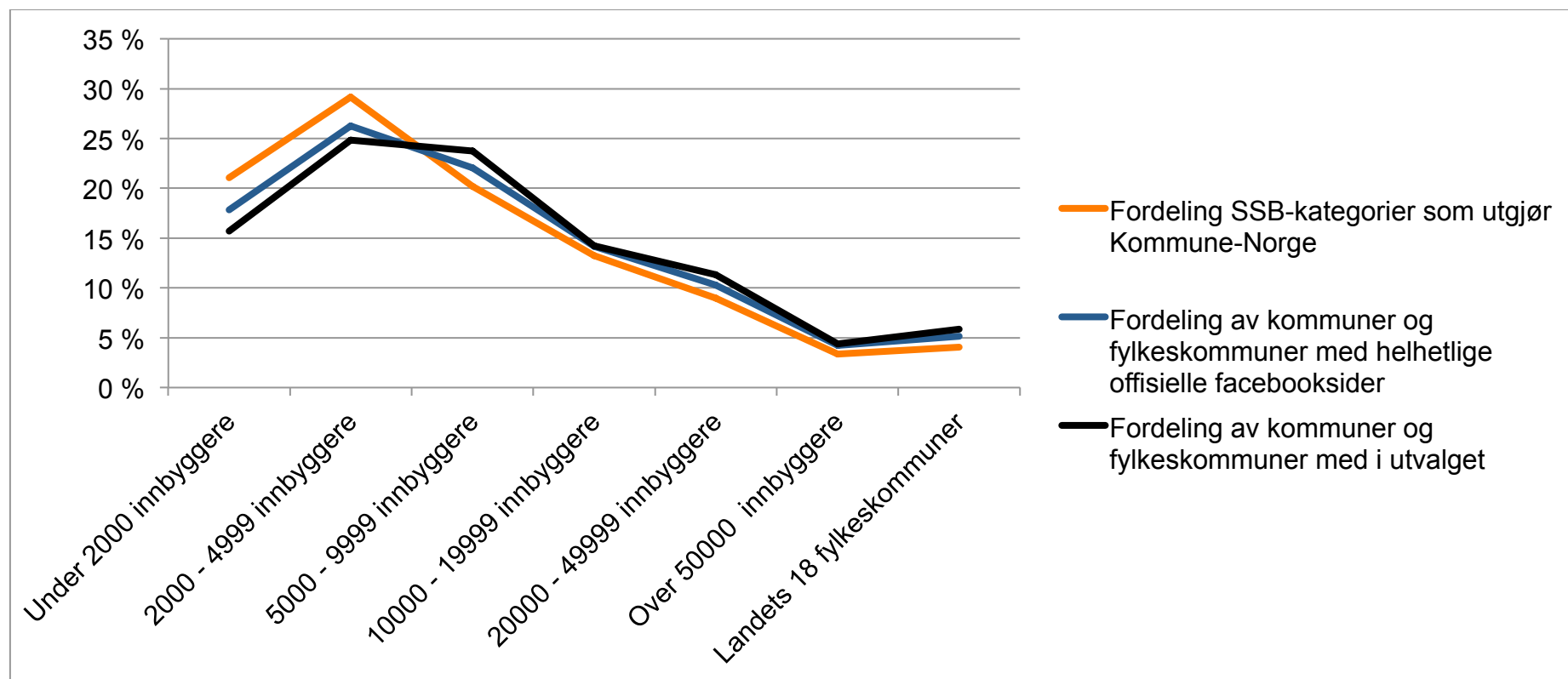
I all offentlighet  
v/ Alf Tore Meling  
Utredningens prosjekt- og fagansvarlig  
417 63 473 / meling@ialloffentlighet.no  
<http://www.ialloffentlighet.no/utredningene>



## Figursamling

Her følger utredningens seks figurer, med forklaringstekster.

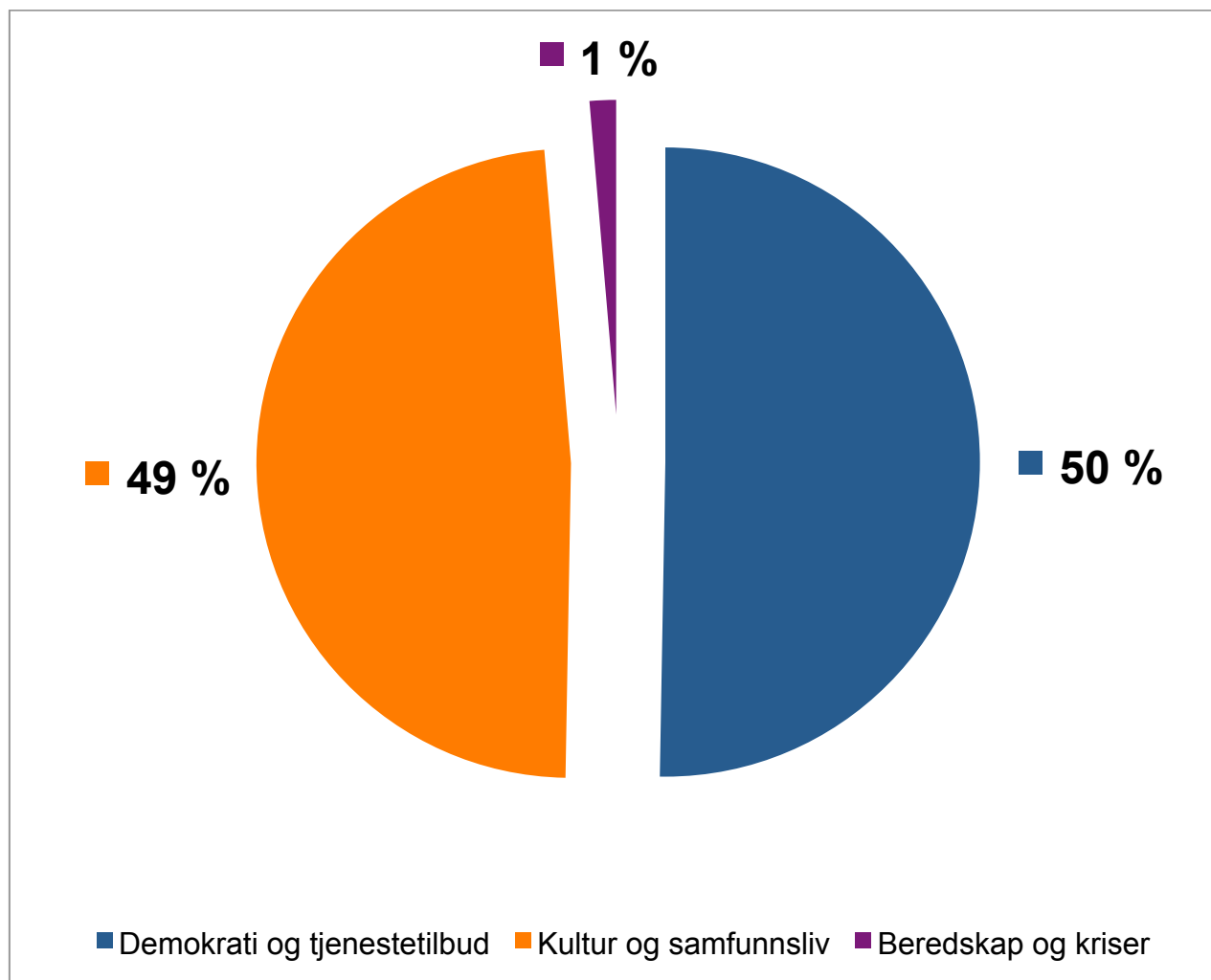
**Figur 1: Innholdsanalysens treff i populasjonen Kommune-Norge**



**Forklaringstekst for linjediagrammet, figur 1:** Linjediagrammet består av 1) en oransje linje som beskriver fordeling av Kommune-Norges 446 kommuner og fylkeskommuner i forhold til Statistisk sentralbyrås fordeling over kommunestørrelser og fylkeskommuner, 2) en blå linje som beskriver fordeling av landets 330 kommuner og fylkeskommuner som har helhetlige offisielle facebooksider i forhold til Statistisk sentralbyrås fordeling over kommunestørrelser og fylkeskommuner og 3) en sort linje som beskriver de 274 helhetlige offisielle facebooksider, der våre 1 255 analyserte facebookmeldinger er publisert, sett i forhold til Statistisk sentralbyrås fordeling over kommunestørrelser og fylkeskommuner.

Fordelingen av de tre gruppene, visualisert av hvor jevne de tre linjene ligger, gjør oss trygge på at vårt utvalg er tilfredsstillende representativt med tanke på å kunne beskrive Kommune-Norges bruk av helhetlige offisielle facebooksider, sett som helhet på gruppenivå.

**Figur 2: Fordeling de tre meldingskategoriene (alle 1255 meldingene)**



**Forklaringstekst for**

**kakediagrammet, figur 2:**

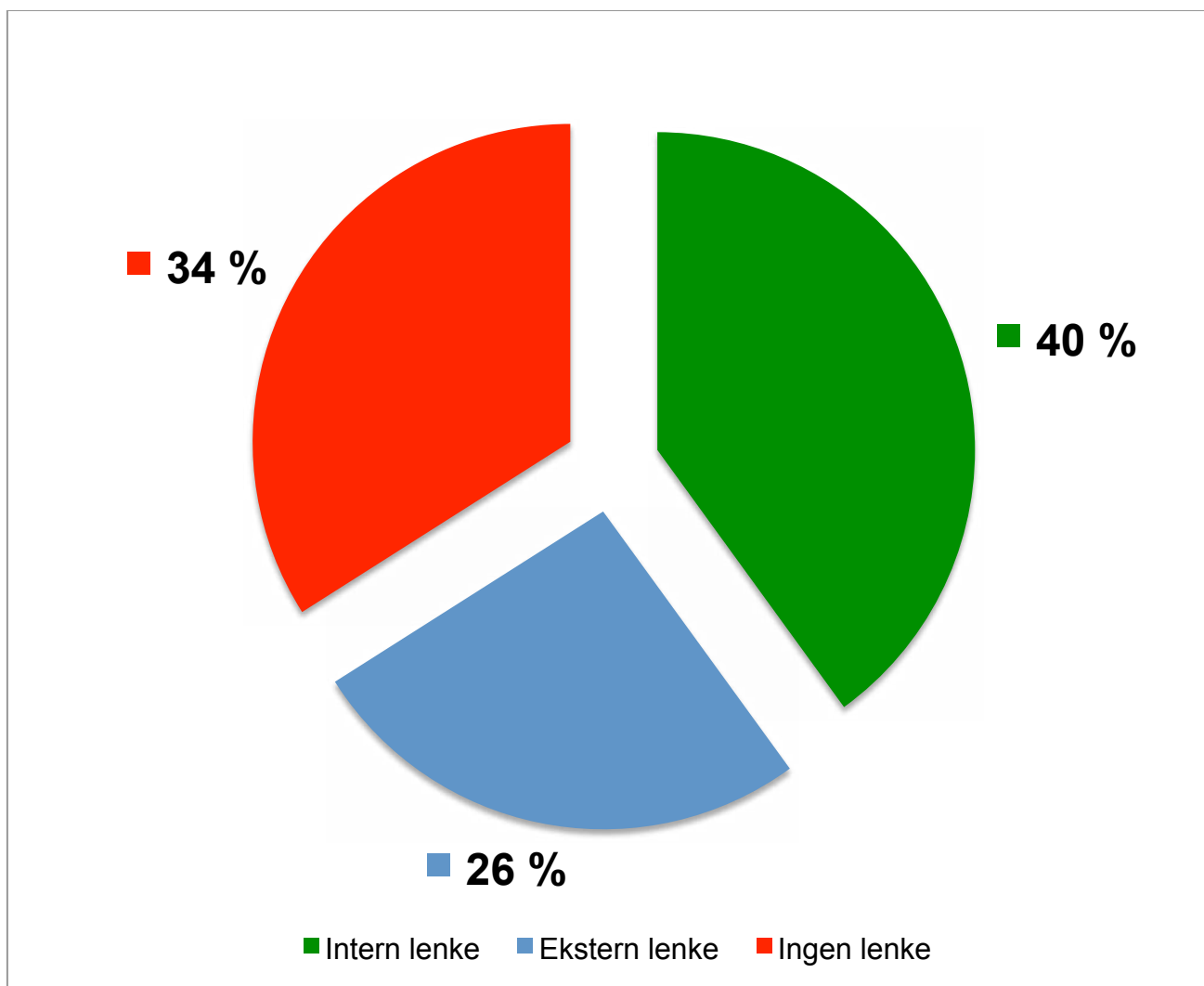
Kakediagrammet viser at 50 prosent av facebookmeldingene Kommune-Norge publiserer på sine helhetlige offisielle facebooksider gjelder *Demokrati og tjenestetilbud*, 49 prosent gjelder *Kultur og samfunnsliv* og at resterende 1 prosent gjelder *Beredskap og kriser*.

Merk at det er få meldinger fra kategorien *Beredskap og kriser* blant de 1255 analyserte meldingene. Dette skyldes to forhold:

- Kommune-Norge handler heldigvis mest om normal hverdag og meldinger om *Beredskap og kriser* vil heldigvis være langt færre enn meldinger i de andre kategoriene
- Ingen av de 14 analyserte dagene traff på dager med omfattende krisekommunikasjon

Les mer om dette på side 24.

**Figur 3: Fordeling lenketyper for alle 1255 meldingene**



**Forklaringstekst for kakediagrammet, figur 3:**

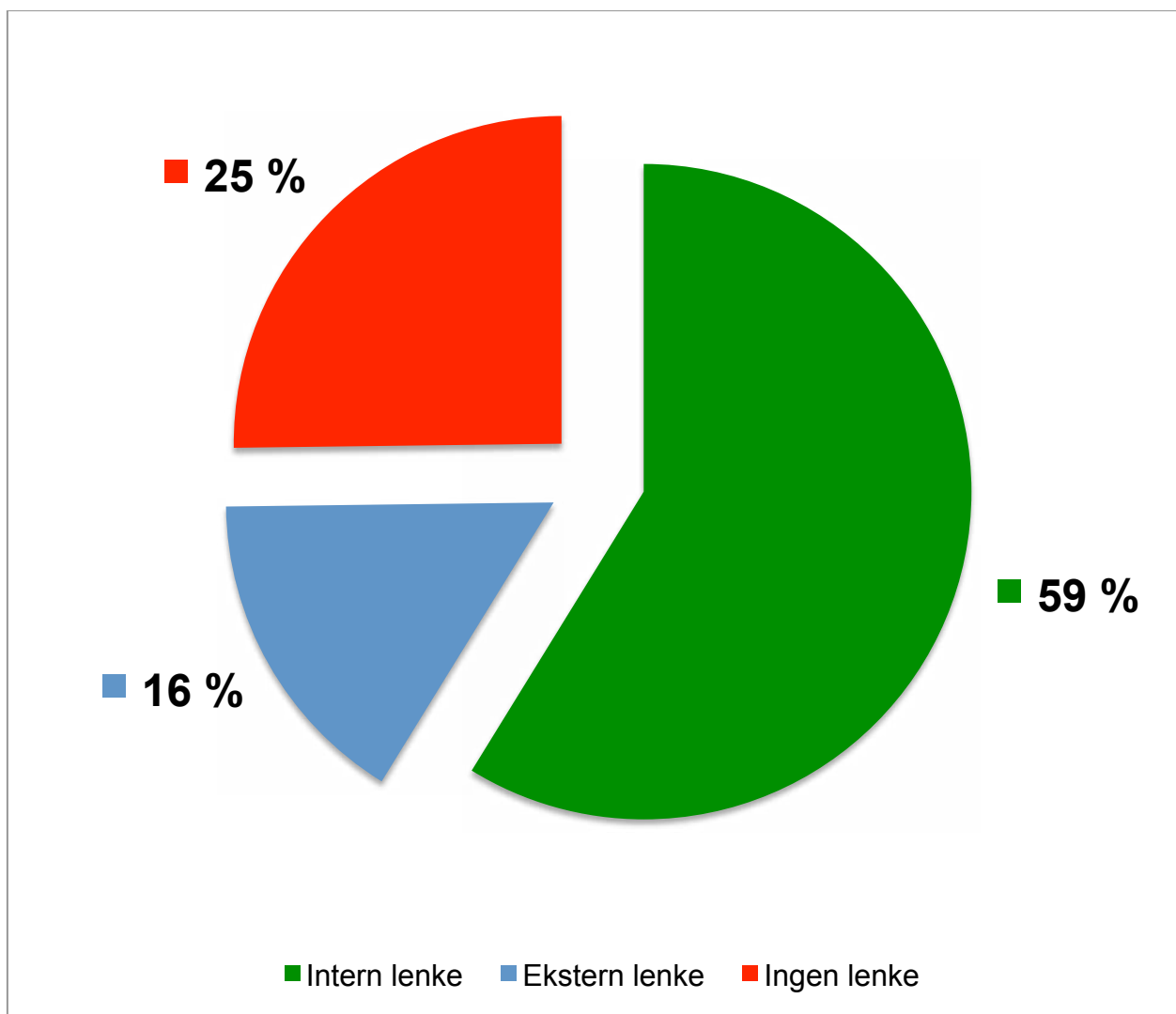
Lenkebruk i de analyserte meldingene, samlet, viser at 40 prosent av facebookmeldingene inneholder lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal (intern lenke) og at 60 prosent ikke lenker til innbyggerportalen.

Her er lenkefordelingen for samtlige 1255 analyserte facebookmeldinger:

- Intern lenke: 40 prosent
- Ekstern lenke: 26 prosent
- Ingen lenke: 34 prosent



**Figur 4: Fordeling lenketyper for kategori Demokrati og tjenestetilbud (631 av 1255 meldinger = 50%)**



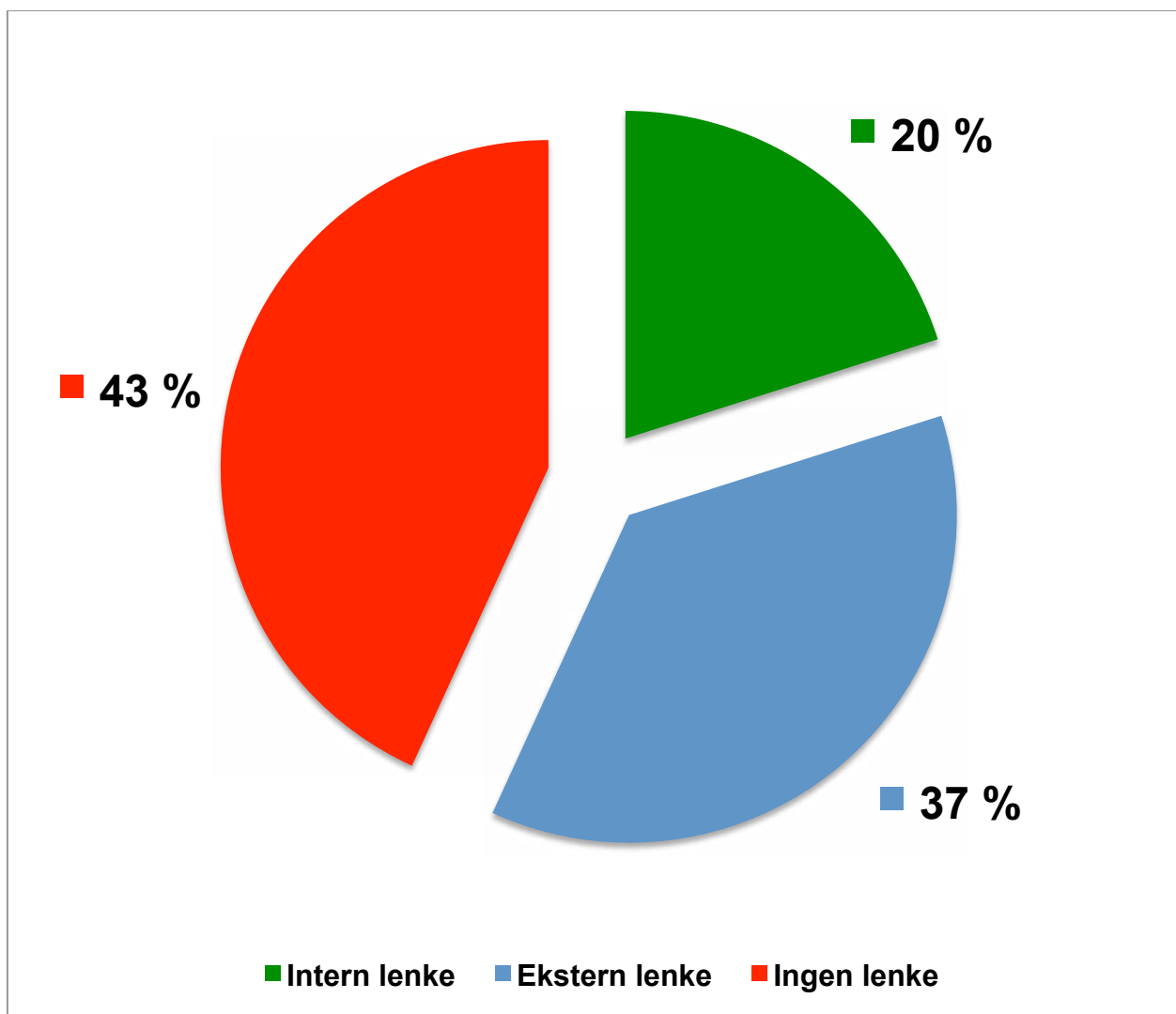
**Forklaringstekst for kakediagrammet, figur 4:**

I meldingskategoriene *Demokrati og tjenestetilbud* ser vi at 59 prosent av facebookmeldingene inneholder lenke til kommunens/ fylkeskommunens egen innbyggerportal (intern lenke) og at 41 prosent ikke lenker til innbyggerportalen (har ekstern eller ingen lenke).

Her er lenkefordelingen for de 631 facebookmeldingene i kategorien *Demokrati og tjenestetilbud*:

- Intern lenke: 59 prosent
- Ekstern lenke: 16 prosent
- Ingen lenke: 25 prosent

**Figur 5: Fordeling lenketyper for kategori Kultur og samfunnsliv (607 av 1255 meldinger = 48%)**



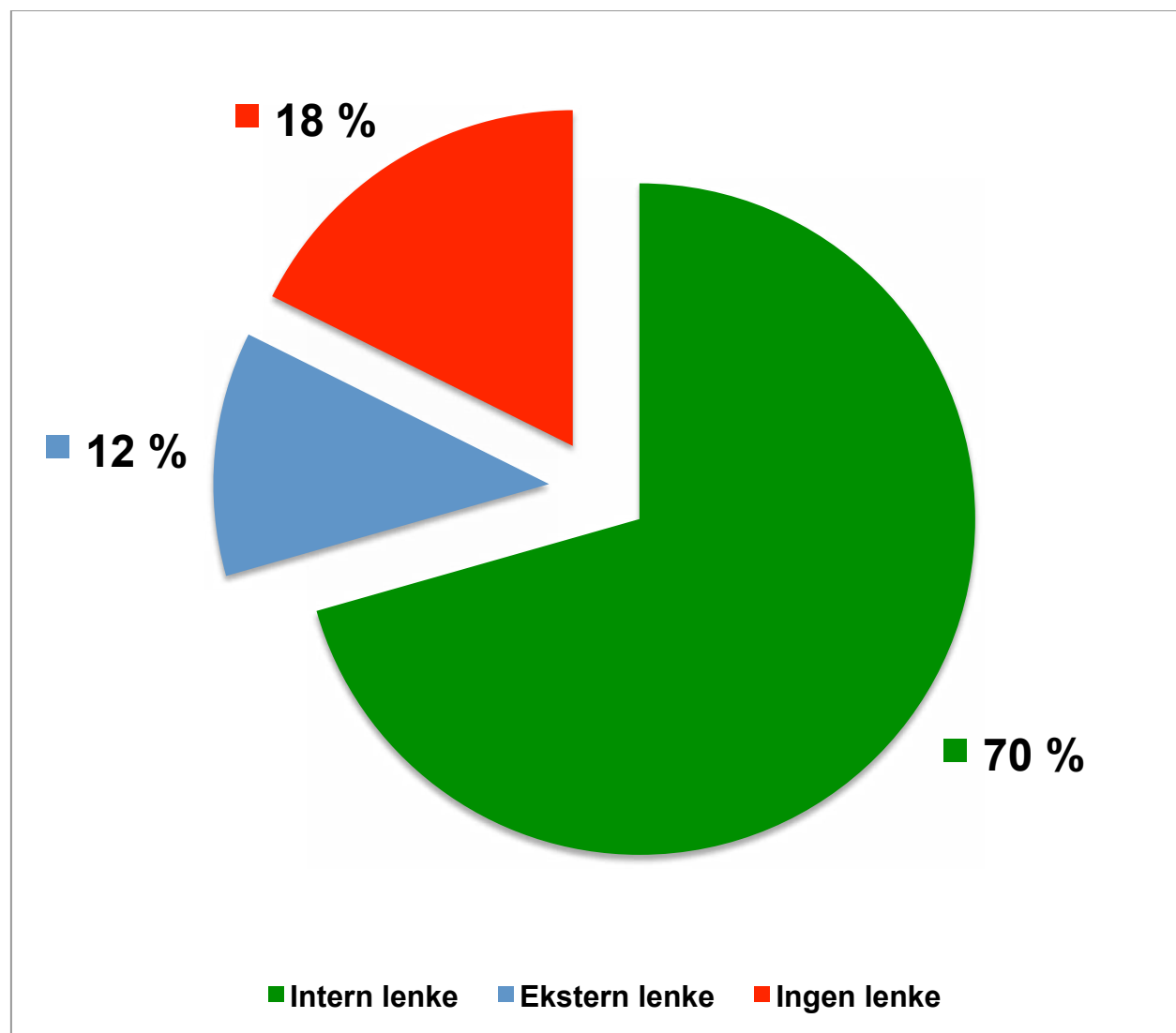
**Forklaringstekst for kakediagrammet, figur 5:**

I meldingskategorien *Kultur og samfunnsliv* ser vi at 20 prosent av facebookmeldingene inneholder lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal (intern lenke) og at 80 prosent ikke lenker til innbyggerportalen (har ekstern eller ingen lenke).

Her er lenkefordelingen for de 607 facebookmeldingene i kategorien *Kultur og samfunnsliv* :

- Intern lenke: 20 prosent
- Ekstern lenke: 37 prosent
- Ingen lenke: 43 prosent

**Figur 6: Fordeling lenketyper for kategori Beredskap og kriser (17 av 1255 = 1%)**



**Forklaringstekst for**

**kakediagrammet, figur 6:**

I meldingskategoriene *Beredskap og kriser* ser vi at 70 prosent av facebookmeldingene inneholder lenke til kommunens/fylkeskommunens egen innbyggerportal (intern lenke) og at 30 prosent ikke lenker til innbyggerportalen (har ekstern eller ingen lenke).

Her er lenkefordelingen for de 17 facebookmeldingene i kategorien *Beredskap og kriser*:

- Intern lenke: 70 prosent
- Ekstern lenke: 12 prosent
- Ingen lenke: 18 prosent

Merk at det er få meldinger fra kategorien *Beredskap og kriser* blant de 1255 analyserte meldingene.

Les mer om dette på side 24.

## Tabellsamling

Her følger utredningens tre tabeller, med forklaringstekster.

**Tabell 1: Antall meldinger og kommentarer i 2014**

Type meldinger og kommentarer	Antall meldinger og kommentarer i 2014
Admin posts: Dette er meldinger som er publisert av en sideadministrator	92 863
Admin post comments: Dette er kommentarer til sideadministrators meldinger	62 064
User posts: Dette er meldinger som er publisert av andre enn sideadministrator	15 538
User post comments: Dette er kommentarer til meldingene som er publisert av andre	15 407

**Forklaringstekst for tabell 1:** Tabellen forteller at Kommune-Norge publiserte 92 863 meldinger (admin posts) på sine helhetlige offisielle facebooksider i 2014 og at det kom 62 064 kommentarer på disse meldingene (admin post comments). Tabellen forteller også at andre enn Kommune-Norges egne administratorer publisert 15 407 meldinger (user posts) på Kommune-Norges helhetlige facebooksider i 2014, og at det kom 15 407 kommentarer på disse meldingene (user post comments) i løpet av året.

Denne omfangsanalysen er hentet inn med det norske teknologiselskapet Fanbooster AS sitt analyseverktøy; Fanbooster Monitor System.

**Tabell 2: Antall meldinger og kommentarer i de syv analyserte ukene**

Type meldinger og interaksjoner	Antall meldinger og kommentarer i de syv analyserte ukene
Admin posts: Dette er meldinger som er publisert av en sideadministrator	10 763
Admin post comments: Dette er kommentarer til sideadministrators meldinger	7 238
User posts: Dette er meldinger som er publisert av andre enn sideadministrator	1 670
User post comments: Dette er kommentarer til meldingene som er publisert av andre	1 699

**Forklaringstekst for tabell 2:** Tabellen forteller at Kommune-Norge publiserte 10 763 meldinger (admin posts) på sine helhetlige offisielle facebooksider i løpet av de syv analyserte ukene og at det kom 7 238 kommentarer på disse meldingene (admin post comments). Tabellen forteller også at andre enn Kommune-Norges egne administratorer publiserte 1 670 meldinger (user posts) på Kommune-Norges helhetlige offisielle facebooksider i løpet av de syv analyserte ukene, og at det kom 1 699 kommentarer på disse meldingene (user post comments) i løpet av disse syv ukene.

Denne omfangsanalysen er hentet inn med det norske teknologiselskapet Fanbooster AS sitt analyseverktøy; Fanbooster Monitor System.

**Tabell 3: Tidsperioden og fordeling på ukedager, uker og tidsramme for de 1255 analyserte meldingene**

Dag #	Ukedag	Dato	Uke	Tidsramme for analyse	Metode for utvalg av meldinger	Antall analyserte meldinger
1	Mandag	21. juli	30	Kl. 00:09 til 14:03	Startet med døgnetts første melding	100
2	Tirsdag	29. juli	31	Kl. 08:00 til 13.31	Startet med første melding fra kl. 08	100
3	Onsdag	06. august	32	Kl. 09:00 til 13:52	Startet med første melding fra kl. 09	100
4	Torsdag	14. august	33	Kl. 10:00 til 13:03	Startet med første melding fra kl. 10	100
5	Fredag	22. august	34	Kl. 11:00 til 14:07	Startet med første melding fra kl. 11	100
6	Lørdag	30. august	35	Kl. 01:56 til 21:39	Startet med døgnetts første melding	42
7	Søndag	31. august	35	Kl. 22:32 til 07:00	Startet med døgnetts siste melding	35
8	Mandag	13. oktober	42	Kl. 07:00 til 12:16	Startet med døgnetts første melding	100
9	Tirsdag	14. oktober	42	Kl. 23:27 til 14:46	Startet med døgnetts siste melding	100
10	Onsdag	15. oktober	42	Kl. 00:44 til 10:38	Startet med døgnetts første melding	100
11	Torsdag	16. oktober	42	Kl. 23:15 til 14:51	Startet med døgnetts siste melding	100
12	Fredag	17. oktober	42	Kl. 06:47 til 10:26	Startet med døgnetts første melding	100
13	Lørdag	18. oktober	42	Kl. 22:47 til 00:21	Startet med døgnetts siste melding	78
14	Søndag	19. oktober	42	Kl. 01:21 til 18:11	Startet med døgnetts første melding	100
						<b>1 255</b>

**Forklaringstekst for tabell 3:** Denne tabellen gir oversikt over dagene vi har analysert gjennom syv ukers-perioden som strekker seg fra og med mandag 21. juli, i uke 30, til og med søndag 19. oktober, i uke 42. Samlet sett analyserte vi 1 255 facebookmeldinger som representerer Kommune-Norges publiseringer gjennom døgnetts timer i løpet av 14 ukedager, som består av 2 ganger hver ukedager. Ved å variere de analyserte tidsperiodene, gjennom de fjorten analyserte dagene, mener vi å dekke bredden av tidene Kommune-Norge publiserer på, gjennom alle ukedagene og gjennom døgnetts timer.

De 1255 facebookmeldingene vi analyserer er publisert på 274 av Kommune-Norges 330 helhetlige offisielle facebooksider (kartlagt av I all offentlighet per 24. juni 2014).

Der det var nødvendig å gjøre enkle valg (som for eksempel å starte med analyse av første eller siste av døgnetts facebookmeldinger) ble det benyttet en enkel, men holdbar terningkast-teknikk for å avgjøre rekkefølge.

## Vedlegg 1: Executive summary

The main purpose of this report is to chart how the municipalities and county municipalities of Norway use social media. Furthermore, it should clarify whether the requirements necessary for the completion of a universal design for Information and Communication Technology (ICT) apply to how the municipalities and county municipalities of Norway use social media. The report is based on an empirical section and a legal section, whilst focussing on the municipalities and county municipalities of Norway, seen as a whole, at a group level.

The empirical section charts how the municipalities and county municipalities of Norway use social media, limited to their use of official Facebook pages<sup>31</sup>. Both a qualitative analysis of content and a quantitative analysis of the scale are carried out here.

The legal section reports on the Anti-Discrimination and Accessibility Act and the regulations legislating on the universal design of ICT in Norway. It goes on to consider this in light of the findings regarding the use of social media in the municipalities and county municipalities of Norway, limited to their use of official Facebook pages.

Our empirical survey has revealed activity on the official Facebook pages of the municipalities and county municipalities of Norway which enables the inhabitants to have a very different exchange of

---

<sup>31</sup> An official Facebook page is defined as a Facebook page which clearly and wholly represents the entire municipality or county municipality. Municipal Facebook pages which represent a municipal or county municipal sector or department, business, district, planning group – or those tailor-made for one particular target group – are not considered to be an official Facebook page.

information and dialogue, in terms of both extent and content, to what is the case on the citizen portals for the same municipalities and county municipalities. When this is reflected to little or no extent or could be reflected in the citizen portals, our assessment is that the official Facebook pages pursuant to the Anti-Discrimination and Accessibility Act and the regulations that govern universal design of ICT in Norway, must meet the requirements of universal design.

At present, the official Facebook pages of the municipalities and county municipalities of Norway comprise ICT solutions governed by universal design as well as not meeting these requirements.

This creates a practical problem in that the official Facebook pages of the municipalities and county municipalities of Norway are platforms governed by a foreign, commercial third party, that is Facebook Inc. At present, it is not possible for an individual municipality or county municipality to modify the functionality or limitations so that they meet the requirements of universal design. The extensive use of official Facebook pages within the municipalities and county municipalities of Norway therefore threatens the requirements of the legislation governing discrimination regarding universal design.

Furthermore, it is not very likely that today's legal authority for dispensation, as conveyed in the regulations for universal design of ICT, gives The Norwegian Agency for Public Management and eGovernment (Difi) access to grant a dispensation to the municipalities and county municipalities of Norway for the foreseeable future.

Yours Faithfully  
*for* I all offentlighet  
Alf Tore Meling  
meling@ialloffentlighet.no



## **Vedlegg 2: Juridisk utredning av advokat Jon Wessel-Aas**

På de følgende sidene kommer den juridiske utredningen. Denne utredningen er gjennomført og skrevet av advokat Jon Wessel-Aas.

## JURIDISK UTREDNING

### **Kommune-Norges bruk av helhetlige offisielle Facebook-sider<sup>1</sup> og diskrimineringslovens krav til universell utforming**

Særskilt vedlegg til rapporten *Sosiale kommuner og universell utforming*

---

<sup>1</sup> Med helhetlig offisiell Facebook-side menes en Facebook-side som tydelig og uavgrenset representerer hele kommunen eller fylkeskommunen. Dette betyr at kommunale facebooksider som representerer en sektor/etat, virksomhet, bydel, planarbeid – eller som skreddersys for én spesiell målgruppe – ikke regnes som en helhetlig offisiell facebookside. Se nærmere om denne definisjonen i rapporten (*Sosiale kommuner og universell utforming*)

## 1 INNLEDNING

Kravene til universell utforming følger av lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne med tilhørende forskrift. Disse reglene gjennomfører Norges internasjonale konvensjonsforpliktelser på feltet, der FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, er sentral.

Bruk av bestemte plattformer på Internett til å tilby tjenester til og eller kommunisere med publikum, regnes som bruk av IKT-løsninger etter denne lovgivningen. Kommunenes og fylkeskommunenes bruk av Facebook som plattform regnes derfor klart som en IKT-løsning etter loven.

Hvorvidt Kommune-Norges<sup>2</sup> bruk av helhetlige offisielle Facebook-sider skjer i samsvar med de rettslige kravene til universell utforming av IKT-løsninger, beror på en tolkning av diskrimineringsloven og forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger, som bygger på og er ment å gjennomføre Norges internasjonale traktatforpliktelser på området.

---

<sup>2</sup> Begrepet «kommune-Norge» benyttes her som samlebetegnelse på kommuner og fylkeskommuner i Norge

Nedenfor vil vi derfor gi en oversikt over det generelle, rettslige rammeverket, før vi ser nærmere på hvordan reglene får anvendelse på kommunenes og fylkeskommunenes bruk av Facebook i sin kommunikasjon med befolkningen.

## 2 RETTSLIG RAMMEVERK

### 2.1 Hovedregelverket

Norge er bundet av flere internasjonale konvensjoner med bestemmelser om vern mot diskriminering. Særlig sentral er FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som Norge ratifiserte i 2013. Konvensjonens artikkel 9 om tilgjengelighet angir for eksempel at

«(...) partene skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til (...) informasjons- og kommunikasjonsteknologi og -systemer, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten.»

I artikkel 9 bokstav g) og h) fremgår en eksplisitt plikt til

g) å fremme tilgangen for mennesker med nedsatt funksjonsevne til nye informasjons- og kommunikasjonsteknologier og – systemer, herunder Internett,

h) å fremme utforming, utvikling, produksjon og distribusjon av tilgjengelige informasjons- og kommunikasjonsteknologier og – systemer på et tidlig stadium, slik at disse teknologier og systemer blir tilgjengelig til lavest mulig pris.»

Konvensjonsteksten på engelsk finnes [her](#)<sup>3</sup>, og den norske oversettelsen kan finnes [her](#)<sup>4</sup>.

I Norsk lovgivning er det diskrimineringsloven som er den sentrale rettskilden på området. Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av funksjonsevne, og inneholder flere bestemmelser om tiltak som skal oppnå dette målet.

Diskrimineringslovens §§ 13 og 14 regulerer universell utforming. Etter § 13 skal offentlige virksomheter og private virksomheter rettet mot allmennheten arbeide aktivt for å fremme universell utforming. Av bestemmelsens annet ledd fremgår det at det med

---

<sup>3</sup> <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=259>

<sup>4</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/sla/funk/konvensjon\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/sla/funk/konvensjon_web.pdf)

universell utforming siktes til utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen (inkludert IKT) slik at virksomhetens funksjon kan benyttes av flest mulig.

Hva som anses som informasjons- og kommunikasjonsteknologi defineres i § 14. Av denne bestemmelsen fremgår det at IKT omfatter «teknologi og systemer av teknologi som anvendes til å uttrykke, skape, omdanne, utveksle, lagre, mangfoldiggjøre og publisere informasjon, eller som på annen måte gjør informasjon anvendbar.»

De nærmere kravene til universell utforming av IKT skal etter § 14 siste ledd gis i forskrift.

Slike krav er gitt i forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger (forskriften).

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er tilsynsmyndighet for overholdelse av forskriften. Difis myndighet til å kontrollere at virksomheter oppfyller forskriftens krav gjaldt fra 1. juli 2014. Det foreligger foreløpig ikke praksis knyttet til praktiseringen av forskriften overfor kommune-Norges bruk av Facebook.

## 2.1 Kort om krav til utforming og om hvem som er pliktsubjekt

§ 4 angir at nettløsninger må tilfredsstillere kravene i Web Content Accessibility Guidelines 2.0 (WCAG).

WCAG inneholder en rekke krav til brukervennlighet, og kravene er rangert etter ulike nivåer. Norske virksomheter må i hovedsak oppfylle kravene til A og AA-standard.

Kravene er tekniske og ment for webutviklere og webdesignere. Kravene vil derfor ikke gjennomgås nærmere i denne utredningen, men de finnes i norsk versjon [her](#)<sup>5</sup>.

Hovedformålet med kravene er å øke alles mulighet til å delta i samfunnslivet, og at ulike løsninger kan benyttes uten tilpasninger av mennesker med funksjonshemninger. Løsningene skal med andre ord kunne benyttes uavhengig av funksjonsnivå, så langt det lar seg gjøre.

Facebook tilfredsstiller ikke disse kravene per i dag. Men pliktsubjektet i loven og forskriften er ikke leverandøren av løsningen, i dette tilfellet Facebook, men virksomheten som bruker løsningen i sin virksomhet, altså kommunene og fylkeskommunene i vårt tilfelle.

---

<sup>5</sup> <http://www.w3.org/Translations/WCAG20-no>

## 2.2 Forskriften – formål og virkeområde

Formålet med forskriften er ifølge § 1 å sikre universell utforming av IKT-løsninger, uten at dette skal medføre en uforholdsmessig byrde for virksomheten.

Med «universell utforming» menes at utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i IKT er slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig.

Forskriften § 2 definerer dens virkeområde. Definisjonen av IKT-løsning er den samme som i diskrimineringsloven.

Forskriften gjelder kun IKT-løsninger som:

- 1) Retter seg mot allmennheten
- 2) Underbygger virksomhetens alminnelige funksjon
- 3) Er en del av virksomhetens hovedløsning

Forskriften er begrenset til å gjelde nettløsninger og automater.

Kravene gjelder ikke dersom det ville medføre en *uforholdsmessig byrde* for virksomheten. Dette unntaket må antas å være mindre relevant for offentlige virksomheter, og vil følgelig ikke behandles nærmere her. Derimot kan Difis adgang til å gi dispensasjoner etter forskriften § 10 tenkes å være aktuell. Dette vil behandles nedenfor.

### 2.3 Retter seg mot allmennheten

Forskriften gjelder kun løsninger som retter seg mot allmennheten, jf § 2. Dette innebærer at løsninger som kun retter seg mot den enkelte, ikke omfattes. For eksempel trenger ikke PCer og mobiltelefoner som legges ut for salg å oppfylle forskriftens krav, men dersom slikt plasseres i det offentlige rom til bruk for allmennheten er det omfattet.

I høringsrunden uttalte departementet følgende

«Tolkningen av hvorvidt IKT er rettet mot allmennheten må ses i lys av hvor viktig programvaren eller nettløsningen er for fullverdig samfunnsdeltakelse for de aktuelle målgruppene. Fordi utviklingen går i retning av økt bruk av IKT på alle samfunnsområder, må ny teknologi som hovedregel følge kravene om universell utforming uavhengig av om det finnes alternative tradisjonelle løsninger.»

Det medfører at terskelen for å anse noe som rettet mot allmennheten er lav, og det må antas at alternativet i første rekke kan tenkes å utelukke private enkeltpersoners løsninger.

Det er uten videre klart at kommune-Norges helhetlige offisielle Facebook-sider retter seg mot allmennheten.

### 2.4 Virksomhetens alminnelige funksjon

For at forskriftens krav skal gjelde, må IKT-løsningen også underbygge en virksomhets «alminnelige funksjon».

Det fremgår av Ot.prp.nr. 44 (2007-2008) kapittel 10.2.2.3 at hva som skal anses som en virksomhets alminnelige funksjon må avgjøres ut fra en vurdering av hvilke funksjoner som er rettet mot allmennheten. Uttalelsen tyder på at hva som er virksomhetens funksjon må forstås såpass vidt at det omfatter enhver virksomhet som retter seg mot allmennheten. Forarbeidene nevner en restaurant som et eksempel. I den forbindelse uttales det at både servering av mat og drikke mot betaling, men også muligheten til å benytte toaletter med videre, vil anses som en del av «virksomhetens funksjon», og alt må følgelig være tilrettelagt, det vil si universelt utformet.

En del av kommuners og fylkeskommuners «alminnelige funksjon» er blant annet å «drive aktiv informasjon om sin virksomhet», jf kommunelovens § 4. Dette medfører at all aktivitet som er egnet til å oppfylle dette formålet vil falle innenfor «virksomhetens funksjon».

Det kan derfor heller ikke være tvil om at dette vilkåret er oppfylt for kommune-Norges bruk av helhetlige offisielle Facebook-sider.

## 2.5 Hovedløsning

Forskriftens krav gjelder hovedløsninger. § 3 bokstav d) definerer «hovedløsning» slik:

«IKT-løsninger som er en integrert del av den måten virksomheten informerer og tilbyr sine tjenester til allmennheten på og som er knyttet til virksomhetens alminnelige funksjon.»

Definisjonen innebærer altså at hovedløsninger, typisk hovednettstedet til virksomheten, vil omfattes.

Tilleggsfunksjoner vil ikke omfattes. Forskriften gir imidlertid ikke anvisning på den nærmere sonderingen mellom disse.

Dette kan særlig reise problemstillinger hva gjelder bruk av sosiale medier som et tillegg til den alminnelige virksomheten. Facebook, Twitter, diverse «apps» med videre, vil for mange fungere som et supplement til de ordinære IKT-kanalene (ordinære hjemmesider). Det vil for eksempel formodentlig gjelde der hvor slike tilleggsplattformer kun benyttes til å spre lenker til innholdet på hovednettstedet. Spørsmålet er hva som skal til for at disse anses som henholdsvis hoved- eller tilleggsløsninger.

Av høringsnotatet<sup>6</sup> til forskriften fremgår følgende uttalelse:

---

6

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2012/horing-forskrift-uu/horingsnotat.html?id=704675>

«Når en virksomhet henvender seg til allmennheten gjennom sosiale medier som en hovedløsning, vil kravet om universell utforming av IKT-løsninger gjelde. Det betyr at den bare kan benytte sosiale medier som tilfredsstillende kravene i forskriften. I de tilfellene en blogg er en separat, egendrevet publikasjonsvirksomhet med allmenn interesse, og ikke en del av virksomhetens allmenne nettpubliserings, vil bloggen bli ansett som enhver annen nettpubliserings, siden forskriften ikke skiller mellom forskjellige måter å publisere innhold på.»

Av uttalelsen ser vi at det ikke utelukkes at aktivitet på sosiale medier omfattes av kravene i forskriften. Et av formålene med kravene til universell utforming er at alle skal kunne få tilgang til de informasjonstjenester som finnes på nett. Dersom en stor del av en virksomhets informasjon til og/eller kommunikasjon med allmennheten flyttes over på sosiale medier fremfor for eksempel virksomhetens alminnelige nettside, vil dette i prinsippet undergrave forskriftens formål dersom det ikke er mulig å oppfylle forskriftskravene i det aktuelle mediet. Spørsmålet blir altså om det sosiale mediet, i vårt tilfelle kommune-Norges helhetlige offisielle Facebook-sider, kan anses som en hovedløsning.

Forarbeidene til diskrimineringsloven, jf Ot.prp.nr.44 (2007-2008) kapittel 10.5.6.3, har følgende uttalelse om begrepet hovedløsning:

«Både lovforslagets § 9 om plikt til generell tilrettelegging, som også gjelder IKT, og § 11 om tidsfrister for krav til universell utforming av IKT-løsninger regulerer virksomhetens alminnelige funksjon(er) og ikke hovedfunksjonen til den enkelte IKT-løsning. En banks alminnelige funksjon er blant annet å kommunisere med sine kunder til de har fått utført sine tjenester. En virksomhet kan ha flere hovedløsninger for å sikre gjennomføring av et slikt formål, eksempelvis ved manuell saksbehandling eller ved bruk av IKT-utstyr som minibanker, betalingsterminaler eller nettbankløsninger. En virksomhet kan således ha flere virkemidler eller hovedløsninger for utførelse av de alminnelige funksjon(er), der selvbetjeningsløsninger er et av alternativene.»

Uttalelsen tyder på at selv om flere ulike løsninger gjennomfører et gitt formål, kan alle anses som hovedløsninger. Dette taler for at bruk av sosiale medier kan omfattes av forskriften selv om den samme informasjonen også fremgår på andre plattformer.

Likevel understrekes det i høringsnotatet at der en virksomhet har flere IKT-løsninger innenfor samme hovedløsning, kan det holde at en av dem er utformet

universelt. Et eksempel som trekkes frem er en bank med ti minibanker, hvor det kan være tilstrekkelig at ni av disse er universelt utformet.

Dette innebærer at dersom en virksomhet tilbyr samme type tjeneste både på sine alminnelige nettsider og på virksomhetens Facebook-side, kan det være tilstrekkelig at nettsiden er universelt utformet.

Av høringsnotatet fremgår det videre at antall brukere vil være et sentralt kriterium for å avgjøre hvorvidt noe anses som en hovedløsning. Er løsningen brukt av mange, vil den lettere betraktes som en hovedløsning, enn om den er brukt av få..

I et høringsmøte<sup>7</sup> om forskriften, ble det stilt spørsmål nettopp om hvorvidt sosiale medier som Facebook omfattes av regelverket. Som svar ble det uttalt følgende:

«Det blir rett og slett en avgjørelse som vil avhenge av en konkret vurdering med utgangspunkt i om man henvender seg til allmennheten/brukerne og det kan sies å være en hovedløsning.»

Svaret bidrar ikke så mye mer til avklaring, utover at også slike medier kan anses som en hovedløsning etter en konkret vurdering. Det må antas at momentene skissert over står sentralt, og det avgjørende i

<sup>7</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/uu\\_referat\\_hoeringsmote.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/uu_referat_hoeringsmote.pdf)



vurderingen må antas å bli hvorvidt forskriftens formål oppfylles ved den løsningen som velges.

Ut fra de momentene og vurderingskriteriene kriteriene som er gjennomgått ovenfor, er det liten tvil om at kommune-Norges helhetlige offisielle Facebook-sider må regnes som hovedløsninger etter forskriften.

Videre viser den empiriske utredningen som er gjengitt i rapporten *Sosiale kommuner og universell utforming*, at den aktiviteten som foregår på disse Facebook-sidene på langt nær gjenspeiles på Kommune-Norges universelt utformede alminnelige innbyggerportaler. Det dreier seg både om innbyggerdeltagelse, den interaktive kommunikasjonen mellom kommunene/fylkeskommunene og innbyggerne og om kommunikasjon mellom innbyggerne. Kommune-Norges helhetlige offisielle Facebook-sider kan derfor hverken vurderes som støtte-/tilleggs løsninger til eller som et likeverdig alternativ til de universelt utformede alminnelige innbyggerportalene. Kommune-Norges helhetlige offisielle Facebook-sider må anses som selvstendige hovedløsninger som i seg selv må oppfylle forskriftens krav til universell utforming.

## **2.6 Tidsfrister – nye og eksisterende IKT-løsninger**

Kravene til universell utforming gjelder fra og med 1. juli 2014 for alle IKT-løsninger som ble tatt i bruk etter 1. juli 2013 (nye løsninger). For IKT-løsninger som allerede var tatt i bruk før 1. juli 2013 (eksisterende

løsninger), kreves det at disse er universelt utformet innen 1. januar 2021. Dette følger av forskriften § 11.

Dette skulle i utgangspunktet tilsi at for de deler av Kommune-Norge som allerede hadde etablert helhetlige offisielle Facebook-sider før 1. juli 2013, gjelder ikke kravet om universell utforming før 1. januar 2021, mens for de kommuner og fylkeskommuner som eventuelt først tok slike sider i bruk etter 1. juli 2013, skulle kravene ha vært oppfylt fra 1. juli 2014.

Men også endringer i eksisterende løsninger kan medføre at de betraktes som nye. Det gjelder både ved større enkeltendringer og ved flere, mindre endringer over tid. Dette vil kunne være aktuelt med hensyn til Facebook, som jo til stadighet foretar endringer i både funksjonalitet og i grensesnitt.

## **2.7 Konsekvenser dersom kravene ikke etterfølges - dispensasjonsadgang**

Difi kan iverksette en rekke tiltak dersom kravene i forskriften ikke etterfølges.

Etter § 6 kan virksomheten pålegges å oppfølge forskriftens krav, og det kan settes en tidsfrist for oppfyllelse av pålegget.

Dersom pålegget ikke etterfølges kan tvangsmulkt ilegges, jf. § 7. Denne løper som dagmulkt, men mulkten kan nedsettes eller frafalles når særlige grunner taler for det. Tvangsmulkt skal kun benyttes

der det er nødvendig for at pålegget blir oppfylt, og den skal være av en slik størrelse at det stimuleres til oppfyllelse av pålegget.

Klage på et eventuelt vedtak kan rettes til Fornyingsadministrasjons- og kirke departementet, eventuelt bringes in for domstolene gjennom søksmål, dersom klagen ikke fører frem.

I forskriften § 10 er Difi også gitt myndighet til å innvilge dispensasjon, men det gjelder bare dispensasjon «fra tidspunktet for gjennomføring av forskriftens krav». Det kan etter denne bestemmelsens ordlyd ikke gis dispensasjon fra kravene til universell utforming generelt. Dispensasjonen kan bare gå ut på å gi en virksomhet mer tid til å innrette løsningen etter forskriftens krav til universell utforming.

Vilkåret for slik dispensasjon er at det foreligger «særlig tungtveiende grunner». Forskriften nevner følgende eksempler på slike grunner:

«Hensynet til personvern, økonomi, sikkerhet eller der utviklingsforløpet for en anskaffelse ikke lar seg tilpasse tidsfrist og overgangsordning etter § 11»

På Difis nettsider fremgår det at det også vil legges vekt på om virksomheten kan dokumentere at den har prøvd å oppfylle kravene uten å lykkes og har en plan for å gjøre neste versjon av IKT-løsningen universelt utformet.

Det må ut fra dette og på bakgrunn av lovens og forskriftens formål, legges til grunn at det ikke kan gis dispensasjon på ubestemt tid.

Som allerede nevnt, er problemet med bruk av kommersielle tredjeparters, som Facebooks, plattformer som løsning, at brukerne i utgangspunktet ikke har noen mulighet til å modifisere løsningen selv.

Teoretisk sett kan man selvsagt tenke seg at Kommune-Norge – eventuelt i samarbeid med andre brukere med tilsvarende behov – søker å påvirke Facebook Inc til å tilrettelegge for universell utforming. Før det kan fremstilles som en noenlunde realistisk mulighet, er det imidlertid vanskelig å se at det skal kunne danne grunnlag for en dispensasjon etter gjeldende forskrift.

### **3 OPPSUMMERING**

Kommune-Norges helhetlige offisielle Facebook-sider utgjør i dag IKT-løsninger som er underlagt krav til universell utforming. De oppfyller ikke disse kravene, og vil heller ikke kunne oppfylle kravene uten at Facebook selv enten selv sørger for universell utforming eller tilrettelegger for at brukerne kan modifisere sine egne Facebook-sider slik at de blir universelt utformet.

Dagens hjemmel for dispensasjon i forskriften § 10, gir neppe Difi adgang til å innvilge dispensasjon på ubestemt tid. For at det skal kunne innvilges dispensasjon med hensyn til Kommune-Norges

helhetlige offisielle Facebook-sider, må det antagelig i det minste kreves at kommunene/fylkeskommunene kan fremlegge en realistisk strategi for hvordan man kan få Facebook Inc til å tilrettelegge for universell utforming.

26. januar 2015  
Bing Hodneland advokatselskap DA  
Jon Wessel-Aas  
jwa@binghodneland.no