



BERGEN
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP
Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Sentralbord 05556
Telefaks 55 56 69 15
finans@bergen.kommune.no
www.bergen.kommune.no

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

lovavdelingen@jd.dep.no.

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
		201601648-13 BJOL	ESARK-03	23. mai 2016

Høring - Evalueringen av offentleglova

Det vises til utsendt høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 25.02.16 vedrørende rapport fra Oxford Research AS om evaluering av offentleglova.

Bergen bystyre har i møte 19.05 2016 behandlet en egen sak vedr dette temaet og fattet slikt vedtak:

«Hvordan offentlighet rundt forvaltningens oppgaveløsning praktiseres, er grunnleggende for vår demokratiske styreform og innbyggernes tillit til forvaltningen. I departementets videre arbeid med å evaluere og presisere formuleringer i offentleglova, vil Bergen kommune trekke frem følgende forhold:

1. Departementet bør klargjøre nærmere de prinsipielle sider ved tiltak som kan settes i verk for å sikre innsyn i saksrelevante dokumenter som foreligger på epost, SMS og annet elektronisk format.
2. Departementet bør presisere nærmere hva «enkle framgangsmåtar» i § 9 vedr forvaltnings plikt til å sammenstille informasjon fra egne databaser, faktisk betyr.
3. Departementet bør foreta en mer omfattende drøfting av hva det kan innebære for hensyn som skal ivaretas i annen lovgivning, at forvaltningen er pålagt å sammenstille og utlevere informasjon fra egne databaser.
4. Åpenhet og ettersporbarhet representerer to sider av samme sak. Når en fastsetter standarden for innsyn i organinterne dokumenter i forvaltningen, bør også vilkårene for en god ettersporbarhet håndteres på en eksplisitt måte.
5. Departementet bør vurdere om de prinsipper det redegjøres for i høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (etablering av en tvisteløsningsmekanisme), også bør gjelde for fylkesmannens prøving av kommunens vurderinger i klagesaker knyttet til offentleglova.»

Til ytterligere informasjon om det grunnlag bystyret fattet sitt vedtak på, vedlegges den saksutredning byrådet la frem for bystyret.

Med hilsen

Bjørn Ølberg
Spesialrådgiver

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, EIENDOM OG EIERSKAP

Vedlegg:

Bystyresak 122/16 - Høringsuttalelse til - Evaluering av offentleglova

*****	<i>Ikke skriv eller endre det som står</i>	*****
*****	<i>på de 4 linjene.</i>	*****
*****	<i>Elektronisk godkjenning</i>	*****
*****	<i>flettes inn her</i>	*****



Høringsuttalelse til Evaluering av offentleglova

BJOL ESARK-03-201601648-5

Hva saken gjelder:

Justis- og beredskapsdepartementet har foretatt en evaluering av offentlighetsloven. Evalueringen er foretatt av Oxford Research AS. Rapporten er sendt på høring med høringsfrist 25. mai 2016.

I sitt høringsskriv inviterer departementet høringsinstansene til å komme med innspill og kommentarer til rapporten. Departementet inviterer videre høringsinstansene til å komme med innspill om eventuelle behov for lov- og forskriftsendringer, uavhengig av om det aktuelle temaet er berørt i rapporten fra Oxford Research AS eller ikke. Eventuelle innspill bør inneholde en begrunnelse og en mest mulig konkret formulering til endring.

Slik sett har høringen to siktemål: For det første å gi tilbakemeldinger på rapporten. Og for det andre kan høringsinstansene komme med innspill om behov for endringer i offentlighetsloven med forskrifter.

Det kan være interessant for bystyret å gjøre seg kjent med den evalueringsrapport som nå foreligger. Dette er viktigste begrunnelsen for å legge frem saken. I tillegg ser byrådet det som viktig å sette under diskusjon en del av de utfordringer den kommunale forvaltning stilles overfor som følge av lovens ulike bestemmelser.

En stor utfordring for parlamentarisk styrte kommuner som følge av ny lov om offentlighet, var den tolkning Fylkesmannen og Sivilombudsmannen la til grunn vedr offentlighet rundt dokumenter som ble lagt frem i byrådskonferansen (§ 16). I en endring i offentleglova like før sommeren 2015 ble det lagt inn nødvendige presiseringer i loven som ivaretok de hensyn som var påpekt fra de parlamentarisk styrte kommuners side.

Evaluering

Rapporten kartlegger og evaluerer hvordan offentlighetsloven praktiseres. Evalueringen har foregått i perioden desember 2014 til desember 2015. Datagrunnlaget som er samlet inn i forbindelse med evalueringen, er i stor grad skjedd gjennom intervjuer.

Grunnlaget for den evalueringen av loven som er foretatt, er Stortingets vedtak da loven ble vedtatt. Hovedhensikten med å foreta en evaluering, er å undersøke om den nye offentlighetsloven faktisk gir mer innsyn enn tidligere lovgivning på området. Dette kommer til uttrykk i det mandat Justis- og beredskapsdepartementet ga i forbindelse med oppdraget. Mandatet er sammenfattet i fem punkt:

- «Blir det gjeve meir innsyn under gjeldande offentleglov enn under tidlegare lov?»
- «I kva grad blir det gjeve innsyn i organinterne dokument?»
- «Kor mykje ressurser går med til å oppfylle krava i lova for dei organa som lova gjeld for, og har dette endra seg samanlikna med den tidlegare lova?»
- «Korleis fungerer klageordninga etter offentleglova? Oppstår det spesielle problem på særskilde saksområde eller overfor bestemte organ?»
- «Andre erfaringar om praktiseringa av lova»

Et evalueringsarbeid kan gripes an på ulike måter. Rapport som er på høring er utarbeidet på grunnlag av en avholdt konkurranse. Hovedrammen for rapporten er fastlagt av departementet ved utlysning og tildeling av oppdraget. Oppdragstakers kompetanse er avgjørende for hvordan oppdraget løses og nedfeller seg skriftlig i en rapport.

Når denne type evalueringer gjøres, er ett hovedgrep å legge vekt på effekten av de endringer som er foretatt. Et annet hovedgrep er å legge vekt på hvordan tiltaket har medført endringer i aktiviteter på de områder som omfattes av endringen.

Rapporten

Rapporten representerer først og fremst en evaluering av aktiviteter. Hvilke effekter ny offentlighetslov har hatt i en samfunnsmessig kontekst, tas i liten grad opp til diskusjon. Riktignok pekes det i kapittel 3 på de sentrale argumenter for økt offentlighet rundt forvaltningens arbeid, men dette overordnede grunnlaget holdes i liten grad opp mot de funn rapportens aktivitetsgjennomgang gir.

Offentlighet om hvordan offentlig forvaltning løser sine oppgaver, representerer en verdi i seg selv. Økt offentlighet i form av offentlig innsyn i saksdokumenter representerer et grunnleggende demokratisk prinsipp. De ulike overordnede hensyn som skal ivaretas ved et slikt innsyn kan sammenfattes slik:

1. Hensynet til **utvikling av demokratiske** prosesser – For å sette borgerne i stand til å delta i samfunnsdebatten, må innbyggerne få adgang til informasjon om hva som foregår i offentlig forvaltning.
2. Hensynet til **kontroll med forvaltningen** – Gjennom innsyn i hva som faktisk foregår i forvaltningen kan borgerne og media avdekke kritikkverdige og uheldige forhold i forvaltningen.
3. Hensynet til **rettssikkerheten** – Den åpenhet rundt beslutninger som et slikt innsyn gir, bidrar til å motvirke usaklig forskjellsbehandling og andre former for kritikkverdig bruk av makt og kompetanse

Rapportens innretning – der en innhenter informasjon om hvordan forvaltningen på ulike nivåer forholder seg til offentleglova gjennom intervjuer og ved å samle inn faktiske oversikter over innsynsbegjæringer, klagebehandling mv. – inviterer i begrenset grad til å reflektere over hvilke effekter den nye loven har hatt m.h.t bedre demokratisk kontroll med forvaltningen.

Evalueringen som er foretatt har tre hovedspor.

- a. Praksis i departementer og direktorater
- b. Praksis i fylkesmannsembete
- c. Praksis i kommuner og fylkeskommune

Arbeidet med å innhente informasjon om hvordan den nye loven virker og praktiseres, er avgrenset til et utvalg av forvaltninger i de tre ovennevnte kategorier. Det er gjort intervjuer og annen informasjonsinnhenting i 8 kommuner. Bergen kommune var en av disse utvalgte kommunene. De øvrige syv kommuner er betydelig mindre. Dataene er ikke satt opp slik i rapporten at det gir grunnlag til spesifikk evaluering av Bergen kommunes håndtering av de utfordringer offentleglova gir. Den gjennomgående vurderingen i rapporten er at store kommuner har bedre kapasitet og kompetanse til å håndtere alle sider av de utfordringer loven gir, enn mindre kommuner.

Byrådets vurderinger

Bergen kommune har vedtatt å praktisere meroffentlighet i tråd med intensjonene i offentleglova. Offentlighet er viktig for en styrket demokratisk kontroll med forvaltningen. Dette kommer til uttrykk ved at en ønsker å legge til rette for merinnsyn når innsynsbegjæringer foreligger, men også ved å legge til rette for økt offentlighet rundt interne prosesser i forvaltningen. Konkret dreier dette seg bl.a. om at notater fra fagetater som skal inngå i saker som skal behandles i folkevalgte organ, skal være offentlige

fra det tidspunkt de er oversendt til den aktuelle byrådsavdeling. Slike dokumenter skal føres inn i offentlig journal.

Som følge av at Bergen kommunes IKT-løsning i dag vedr offentlig journal ikke er innrettet slik at dokumenter kan lastes direkte ned fra journalen, må den som ønsker innsyn i et dokument fremsette en begjæring om innsyn. Slikt innsyn er i de aller fleste tilfeller kurant.

Etter at det i offentleglova i juni 2015 ble foretatt en presisering av dokumenter til byrådskonferansen hva angår offentlighet, er det grunn til å anta at det vil bli færre innsynsbegjæringer på dette området, og færre klager på avslag om innsyn.

Bergen kommune har nylig inngått avtale om anskaffelse av nytt saks- og arkivsystem. Det nye systemet vil bli gradvis innført fra høsten 2016. Byrådets ambisjon er å få etablert en journalløsning som innebærer at interesserte kan laste ned de aktuelle dokumenter i offentlig journal direkte på nettet. En slik løsning vil gjøre det lettere for innbyggerne, journalister mv. å få innsyn i kommunens dokumenter. Samtidig vil en slik løsning også redusere kommunens arbeid med innsynsbegjæringer. Å legge dokumenter direkte ut på nettet, forutsetter god kvalitetssikring i alle ledd, slik at en kan unngå å legge ut personsensitiv eller annen sensitiv informasjon ut på nettet.

Når det gjelder rapporten som er sendt på høring, vil byrådet overfor departementet peke på følgende:

1. Rapporten tar i liten grad opp de utfordringer det gir å kreve innsyn i dokumenter som er lagret på annet format enn ordinært arkivformat. I et offentlighetsperspektiv er det forbundet med betydelige utfordringer dersom vesentlig saksinformasjon i en sak, ikke ligger i organets ordinære arkiv. Dette kan dreie seg om epost, SMS eller informasjon som forefinnes på annet elektronisk format. Departementet bør i en revisjon av offentleglova gå nærmere inn på de utfordringer dette gir for forvaltningen og offentligheten.
2. § 9 i loven trenger en ytterligere presisering av hva som ligger i begrepet – enkle fremgangsmåter – når forvaltningen skal ta stilling til om en skal imøtekomme en innsynsbegjæring som innebærer samstilling av informasjon fra kommunens databaser i et nytt dokument. Sivilombudsmannen har i en vurdering fra 2013 lagt til grunn at mer enn en dags arbeid for forvaltningen, normalt vil ligge utenfor vilkåret om enkle fremgangsmåter. Departementet bør komme med en mer presis oppfatning av hvordan enkle fremgangsmåter skal forstås i denne sammenheng.
3. Å utlevere sammenstilt informasjon fra kommunens databaser kan medføre utfordringer i forhold til annen lovgivning. Dersom rapporter som hver for seg kan anses for å være akseptable ut fra f.eks. personvern hensyn, kan sammenstilles av mottaker til å gi nærmest et totalbilde av de aktuelle personer, vil dette innebære betydelige utfordringer. Departementet bør vurdere nærmere hvor omfattende informasjon det kan begjæres innsyn i, uten at en kommer i konflikt med annen lovgivning.
4. Åpenhet og ettersporbarhet representerer to sider av samme sak. Det å ha dokumenttypen – organinterne dokumenter – gjør det mulig å ha en intern skriftlig kommunikasjon for å klargjøre de utfordringer kommunen står overfor. Skriftlig dokumentasjon gir grunnlag for ettersporbarhet i administrasjonens arbeid. Det er viktig at denne ettersporbarheten ikke reduseres ved å svekke den hjemmel forvaltningen har for å skjermes denne type dokumenter for innsyn.
5. Et sentralt poeng i evalueringsrapporten er at det i praktiseringen av loven er lagt til rette for en utstrakt grad av tolkning. I rapporten beskrives dette som noe som gjør det vanskelig å praktisere loven. I utgangspunktet skal like saker behandles likt, men få saker er identiske. Dette gir et tolkningsrom. Et tolkningsrom kommunene bør beholde hva angår å utøve et forvaltningsskjønn.

Når fylkesmannen vurderer en klage, prøves også den kommunale skjønnsutøvelse – herunder et lovskjønn og et mer fritt forvaltningsskjønn. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring et høringsnotat om etablering av en tvisteløsningsmekanisme mellom stat og kommune når statlige instanser prøver vedtak fattet med utgangspunkt i fri skjønnsutøvelse. I dette notatet foreslår departementet med henvisning til det kommunale selvstyret at terskelen for å overprøve kommunens frie skjønnsutøvelse skal heves. Byrådet legger til grunn at de regler som gjelder i dette forslaget, også gjøres gjeldene for kommunens frie skjønnsutøvelse etter offentleglova.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter § 7:

«Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.»

Byrådet legger til grunn at foreliggende sak er av en slik art.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Hvordan offentlighet rundt forvaltningens oppgaveløsning praktiseres, er grunnleggende for vår demokratiske styreform og innbyggernes tillit til forvaltningen. I departementets videre arbeid med å evaluere og presisere formuleringer i offentleglova, vil Bergen kommune trekke frem følgende forhold:

1. Departementet bør klargjøre nærmere de prinsipielle sider ved tiltak som kan settes i verk for å sikre innsyn i saksrelevante dokumenter som foreligger på epost, SMS og annet elektronisk format.
2. Departementet bør presisere nærmere hva «enkle framgangsmåtar» i § 9 vedr forvaltnings plikt til å sammenstille informasjon fra egne databaser, faktisk betyr.
3. Departementet bør foreta en mer omfattende drøfting av hva det kan innebære for hensyn som skal ivaretas i annen lovgivning, at forvaltningen er pålagt å sammenstille og utlevere informasjon fra egne databaser.
4. Åpenhet og ettersporbarhet representerer to sider av samme sak. Når en fastsetter standarden for innsyn i organinterne dokumenter i forvaltningen, bør også vilkårene for en god ettersporbarhet håndteres på en eksplisitt måte.
5. Departementet bør vurdere om de prinsipper det redegjøres for i høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (etablering av en tvisteløsningsmekanisme), også bør gjelde for fylkesmannens prøving av kommunens vurderinger i klagesaker knyttet til offentleglova.

Dato: 12. april 2016

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Harald Schjelderup
byrådsleder

Vedlegg:

Høringsbrev – Evalueringen av offentleglova

Evalueringsrapport - Oxford Research AS: Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt

Saksutredning:

Rapporten kartlegger og evaluerer hvordan offentlighetsloven praktiseres. Evalueringen har foregått i perioden desember 2014 til desember 2015. Rapporten er basert på intervjuer med folk i ulike posisjoner i de enheter som er valgt ut for en nærmere gjennomgang, men også ved innsamling av kvantitative data knyttet til hvordan oppgaveløsningen er på dette oppgaveområdet. Rapporten består av følgende kapitler:

- ✓ Sammendrag og konklusjoner (kapittel 1)
- ✓ Om evalueringsoppdraget (kapittel 2)
- ✓ Offentlighet i forvaltningen (kapittel 3)
- ✓ Endringer i offentlighet og innsyn i forvaltningen (kapittel 4)
- ✓ Forutsetninger for offentlighet i forvaltningen (kapittel 5)
- ✓ Praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter (kapittel 6)
- ✓ Ressursbruk i praktiseringen av offentleglova (kapittel 7)
- ✓ Klageordningen etter offentleglova (kapittel 8)
- ✓ Brukere av offentleglova (kapittel 9)
- ✓ Refleksjoner (kapittel 10)
- ✓ Metode og data (kapittel 11)

De undersøkelser som rapporten er basert på, utgjør et tredelt utvalg. Dataene er hentet fra

- Departementer og direktorater
- Fylkesmannsembeter
- Kommuner og fylkeskommuner

Rapportens innretning innebærer at hovedfokus er på aktiviteter som utføres og trekk ved de personer (bl.a. kompetanse) som utfører arbeid i tilknytning til innsynsbegjæringer. Rapporten har i mindre grad oppmerksomhet mot effekter i et samfunnsperspektiv av nye bestemmelser i loven.

I denne høringsuttalelsen vil byrådet konsentrere om de tema som anses som mest relevant for Bergen kommune. Dette betyr at en i liten grad går nærmere inn den aktivitetsbaserte informasjonen som ligger i rapporten.

Hvorfor offentlighet

Offentlighet om hvordan offentlig forvaltning løser sine oppgaver, representerer en verdi i seg selv. Økt offentlighet i form av offentlig innsyn i saksdokumenter representerer et grunnleggende demokratisk prinsipp. De ulike overordnede hensyn som skal ivaretas ved et slikt innsyn kan sammenfattes slik:

1. Hensynet til **utvikling av demokratiske** prosesser – For å sette borgerne i stand til å delta i samfunnsdebatten, må innbyggerne få adgang til informasjon om hva som foregår i offentlig forvaltning.
2. Hensynet til **kontroll med forvaltningen** – Gjennom innsyn i hva som faktisk foregår i forvaltningen kan borgerne og media avdekke kritikkverdige og uheldige forhold i forvaltningen.
3. Hensynet til **rettssikkerheten** – Den åpenhet rundt beslutninger som et slikt innsyn gir, bidrar til å motvirke usaklig forskjellsbehandling og andre former for kritikkverdig bruk av makt og kompetanse

Rapportens innretning – der en innhenter informasjon om hvordan forvaltningen på ulike nivåer forholder seg til offentleglova gjennom intervjuer og ved å samle inn faktiske oversikter over innsynsbegjæringer, klagebehandling mv. – inviterer i begrenset grad til å reflektere over hvilke effekter den nye loven har hatt m.h.t bedre demokratisk kontroll med forvaltningen.

I arbeidet med rapporten er det samlet inn informasjon fra 8 kommuner. Bergen kommune er en av disse kommunene. Rapporten er ikke organisert slik at en får ut spesifikk informasjon om Bergen kommune.

Rapporten gir i begrenset grad svar vedr effekten av loven m.h.t de tre ovenstående hensyn som hvorfor det er viktig med åpenhet i forvaltningen

Grunnlag for tolkning

Et hovedfunn i Oxford Research gjennomgang av forvaltningens praksis vedr innsynsbegjæringer er at forvaltningen tidvis opplever loven som vanskelig å praktisere. På enkelte områder er det et betydelig rom for skjønn. At det er grunnlag for skjønnsutøvelse er nødvendigvis ikke et negativt trekk ved loven. I prinsippet skal like saker behandles likt, men det er sjeldent forvaltningen står overfor identiske saker. Følgelig kan det være viktig at loven legger til rette for et forvaltningsskjønn der dette er hensiktsmessig.

I kommunesektoren er det fylkesmannen som er klageinstans i saker hvor det foreligger avslag på en innsynsbegjæring. Dagens praksis er at fylkesmannen utøver både et lovskjønn og et forvaltningsskjønn i slike saker. I en situasjon med mange små kommuner med begrenset kompetanse til å utøve et lovskjønn også på dette området, må det anses som legitimt at fylkesmannen kan overprøve kommunen i slike saker. Siktemålet må være at like saker behandles likt.

Rapporten peker imidlertid på at fylkesmennenes praktisering av loven m.h.t innsyn kan være litt ulik. Sett i lys av det kommunale selvstyret bør fylkesmennene utvise forsiktighet med å overprøve det frie forvaltningsskjønnet som loven inviterer til bruk av. Når kommunene skal vurdere innsyn i organinterne dokumenter etter § 14 er det først og fremst et forvaltningsskjønn som kommer anvendelse. Da bør fylkesmannen oppgave ved klager være å ta stilling til om kommunens lovskjønn er utøvet på en riktig måte.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring et høringsnotat vedr etablering av en tvisteløsningsmekanisme mellom stat og kommune når statlige instanser prøver vedtak fattet med utgangspunkt i fri skjønnsutøvelse. I dette notatet foreslår departementet med henvisning til det kommunale selvstyret at terskelen for å overprøve kommunens frie skjønnsutøvelse skal heves. Byrådet legger til grunn at de regler som gjelder i dette forslaget, også gjøres gjeldene for kommunens frie skjønnsutøvelse etter offentleglova.

Journalføring – et grunnlag for innsyn

Det å gi innsyn i dokumenter som allerede er etablert - med de unntaksbestemmelser som ligger i loven, oppfattes av byrådet i de fleste tilfeller som rimelig uproblematisk. Alt som har format som journalførte dokumenter kan håndteres i en offentlighetssammenheng. Utfordringen er håndtering av saksrelevant informasjon som ligger på formater som epost, SMS eller annet elektronisk format. Her har Bergen kommune i utgangspunktet en klar holdning. Utfordringen er å definere hva som er saksrelatert. All saksrelatert korrespondanse/kontakt - uansett format - mellom representanter for Bergen kommune og andre interessenter, skal være ettersporbar. Dette innebærer at slik informasjon skal arkiveres.

Hva som anses for saksrelatert informasjon, må tas stilling til av den som mottar slik informasjon. I motsetning til formelle dokumenter som fanges opp i arkivet, er det i Bergen kommune kun den som er mottaker på et slikt format, som har kunnskap om hvilken informasjon som er mottatt - eventuelt sendt. Dersom slik informasjon ikke journalføres, blir det vanskelig for andre å få innsyn i denne type dokumenter. Bergen kommune arbeider for egen del kontinuerlig for å forbedre egne rutiner og systemer som sikrer at saksrelevant informasjon journalføres, og at det derved kan begjæres innsyn i grunnlaget for de beslutninger som fattes.

Rapporten som er sendt på høring tar i liten grad opp utfordringer knyttet til informasjon lagret på annet format enn ordinært arkivformat.

Praktisering av loven

En sentral utfordring som rapporten peker på, er at det jevnt over synes å være manglende kompetanse også i kommunesektoren i de organisasjonsledd som tar stilling til innsynsbegjæringer. Små kommuner som sporadisk mottar innsynsbegjæringer kan vanskelig bygge kompetanse vedr anvendelse av loven. Rapporten peker på at i større kommuner stiller dette seg annerledes. Byrådet for sin del anser at Bergen kommune har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å håndtere de utfordringer innsynsbegjæringer etter loven gir.

Etter at offentleglova (§16) ble presisert ved en endring i juni 2015 vedr innsyn i dokumenter fremsendt til byrådskonferansen, har antall klager på kommunens praksis gått ned. Bergen kommunes prinsipielle oppfatning vedr innsyn i slike dokumenter, er ivaretatt i dagens lovgivning.

Å håndtere innsynsbegjæringer i forhold til offentlig journal fungerer greit. Det som karakteriserer dette området, er at det de siste år – etter en betydelig oppgang rett etter innføring av loven - synes å være en nedgang i antall krav om innsyn. Dette er i samsvar med de funn rapporten melder om på nasjonalt nivå. I 2014 mottok Bergen kommune v/Sentralarkivet 2000 henvendelser om innsyn i offentlig journal, mens det i 2015 ble mottatt 1382 slike henvendelser.

Det at dagens offentlighetslov har utvidet grunnlaget for hva det kan begjæres innsyn i, sett i lys av den forrige loven, oppfattes på generell basis ikke som spesielt problematisk. Kommunens administrasjon er fleksibel og tilpasser seg i sin oppgaveløsning til lovens krav. Den nye loven har på generell basis medført at administrasjonen har flyttet sine grenser for hva som faktisk kan være offentlig.

Bergen kommune har vedtatt å praktisere meroffentlighet i tråd med intensjonene i offentleglova. Offentlighet er viktig for en styrket demokratisk kontroll med forvaltningen. Dette kommer til uttrykk ved at en ønsker å legge til rette for merinnsyn når innsynsbegjæringer foreligger, men også ved å legge til rette for økt offentlighet rundt interne prosesser i forvaltningen. Konkret dreier dette seg om at notater fra fagetater som skal inngå i saker som skal behandles i folkevalgte organ, skal være offentlige fra det tidspunkt de er oversendt til den aktuelle byrådsavdeling. Slike dokumenter skal føres inn i offentlig journal.

Slik byrådet vurderer det, er kommunens hovedutfordring vedr praktisering av offentleglova knyttet til § 9:

«Alle kan krevje innsyn i samanstilling av opplysninger som er elektronisk lagra i databasane: til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.»

Dette gir to sentrale utfordringer for kommunen. For det første hva som ligger i formuleringen – «kan gjerast med enkle framgangsmåtar». I Rettleiar til offentleglova er enkle framgangsmåtar konkretisert slik:

«Dette inneber at organet berre vil ha ei slik plikt når organet har dataverktøy som kan etablere sammenstillinga, og at det einaste organet må gjere for å få sammenstillinga etablert er å gje enkle kommandoar, til dømes enkle skildringar av kva resultat ein ønsjer. Dersom det trengs meir tidkrevjande operasjonar frå sakshandsamarane, vil det ikkje vere plikt til å etablere slike samanstillingar.»

I rapporten fra Oxford Research pekes det på dette vilkåret for innsyn ved sammenstilling av data, har voldt en rekke tolkningsproblemer i praksis. Det pekes i den forbindelse på at Sivilombudsmannen i en vurdering fra 2013 har lagt til grunn at mer enn en dags arbeid for forvaltningen, normalt vil ligge utenfor vilkåret om enkle fremgangsmåter. Byrådets vurdering er at Sivilombudsmannens vurdering av enkle fremgangsmåter, gir en for omfattende sammenstillingsplikt for forvaltningen. Her bør departementet komme med tydeligere retningslinjer.

For det andre kan det å sammenstille informasjon fra kommunens databaser for et annet formål enn kommunens - i egne dokumenter, innebære en risiko for at sensitiv informasjon som ikke burde vært utlevert, faktisk kommer på avveie. At slikt potensielt kan skje, medfører et betydelig behov for kvalitetssikring i forbindelse med slikt arbeid. Ikke minst fordi data som utleveres må kvalitetssikres opp mot hensyn hjemlet i annen lovgivning.

Tidlig i 2014 mottok de fleste kommuner en henvendelse fra en privatperson om innsyn i lønnshistorikk for kommunens ansatte. Det ligger mye informasjon i en lønsslipp. Det den enkelte kommune selv vet om hva som er sensitive opplysninger, kan sladdes når dokument utleveres. Noe annet er den informasjon som kan være sensitiv, men hvor kommunen ikke vet at den er sensitiv. Kripos som har ansvaret for beskyttelsestiltaket «adressesperre», pekte i et brev til kommunene av 10.04.14 på at når kommunen utleverer informasjon om lønnshistorikk med adresser, så må kommunene ivareta hensynet til adressesperre for trusselutsatte personer. Utfordringen er at kommunen ikke har informasjon om denne type adressesperrer.

Et annet eksempel er innsynskrav fra Kommunal Rapport vedr oversikt over alle ansatte i Bergen kommune med anvisningsrett med informasjon om navn, fødselsdato, stilling og epostadresse. For Bergen kommune dreide dette seg om 2325 personer. Å utlevere slik informasjon til Kommunal Rapport trenger ikke være veldig problematisk, men gitt at den som krever innsyn ikke umiddelbart antas å ha hederlige hensikter, hva da? Offentlig forvaltning er opptatt av informasjonssikkerhet, men kan utsettes for angrep og sikkerhetsbrudd på ulike måter. Sosial manipulasjon fra aktører som vil inn i forvaltningens systemer er ett grep som kan tas. Det å ha ovennevnte oversikt over hvem som anviser fakturaer i Bergen kommune, kan være et viktig grunnlag for et mer systematisk angrep på kommunen. Sikkerhetsaspektet ved det å sammenstille og utlevere informasjon bør derfor diskuteres og klargjøres nærmere i departementet evaluering av loven. Hvert enkelt informasjonselement om en person, kan i seg selv vurderes som uproblematisk å gi innsyn i. Det kan imidlertid innebære en bekymringsverdig uthuling av personvernet, dersom ulike aspekter ved en persons forhold til det offentlige - avgitt i ulike sammenhenger - og på en slik måte at de senere kan sammenstilles av den som mottar informasjonen, til et tilnærmet «totalbilde» av denne personen.

Hvem ber om innsyn

Rapporten peker på at pressen er opphav til en betydelig del av innsynsbegjæringene i så vel statlig som kommunal forvaltning. Det er viktig for forvaltningen at det er en kritisk presse som følger med på kommunens virksomhet. Tilsvarende gjelder for undervisnings- og forskningsinstitusjoner som ønsker å studere nærere forvaltningens praksis på ulike oppgaveområder. I forhold til forvaltningens legitimitet i befolkningen er det svært viktig at de som er part i en sak, eller bare er generelt samfunnsengasjerte mennesker faktisk kan få innsyn i aktuelle dokumenter. Å gi innsyn i ferdige dokumenter er lite ressurskrevende for kommunen.

Å sammenstille store mengder informasjon derimot for å imøtekomme et krav om innsyn, krever ressurser. En ressursbruk som kan være legitim dersom den f.eks bidrar til å avdekke en uheldig praksis i forvaltningen, prioriteringer som gjøres mv. I rapporten pekes det på at det ofte er pressen som står bak innsynskrav som krever sammenstilling av informasjon fra kommunens databaser. Men som pekt på foran kan også privatpersoner stå bak slike innsynskrav. Hvor langt skal forvaltningen strekke seg for å gjøre «research» på vegne av pressen? På den ene side er det viktig at forvaltningen gjennom praktisering av offentlighetsloven, bidrar til å sikre pressens oppdrag – dvs. å ha et kritisk søkelys mot forvaltningen. På den annen side medfører et hvert arbeid kostnader. Ressurser må prioriteres. Hvor omfattende skal kommunenes ansvar være for å sammenstille data knyttet til ulike diffuse problemstillinger som kommer frem i et innsynskrav? Kommunene kan nedlegge et betydelig arbeid som ikke brukes til noe av den som mottar informasjonen. Det finnes neppe et enkelt svar på denne utfordringen, men det er en åpenbar svakhet i rapporten fra Oxford Research at refleksjon over denne type problemstillinger er fraværende.

Organinterne dokumenter

Det å ha en dokumenttype – organinterne dokumenter – gjør det mulig å ha en intern skriftlig kommunikasjon i administrasjonen for å klargjøre de utfordringer kommunen står overfor. Dette er ikke «hemmelige» dokumenter, men ved å skjerme slike dokumenter for innsyn, vil det være lettere for administrasjonen å formulere sine foreløpige synspunkter skriftlig. Skriftlighet gir ettersporbarhet og dermed en dokumentasjon av hvordan arbeidet rundt en sak har vært utført. En slik dokumentasjon vil også være viktig m.h.t rettssikkerhet knyttet til kommunens oppgaveløsning.

Innsyn i organinterne dokumenter gis i begrenset grad i samtid, men det at slike dokumenter finnes, vil kunne ha en viktig funksjon i en granskning i ettertid. Interne dokumenter legges normalt ikke ut på offentlig journal. Dokumentene arkiveres for å sikre sporbarhet og interne prosesser. Det ligger i dokumentenes benevnelse – organinterne dokumenter – at de er interne og kan unntas for offentlighet etter § 14. Kommunens praktisering av offentleglovas § 11 om merinnsyn legger føringer på at kommunen alltid når det begjæres innsyn i organinterne dokumenter, skal vurdere om det likevel skal gis innsyn i de konkrete dokumenter det er begjært innsyn i. Det at dokumentene faktisk finnes og er ført til journal er viktig dersom det oppstår situasjoner som gir grunnlag for å vurdere hele administrasjonens arbeid med en sak.

Behandling av klager

Når kommuner avslår innsynsbegjæringer, kan vedtaket påklages. Kommunen er selv førsteinstans, og kan ved klage selv omgjøre sitt vedtak. Opprettholder kommunen sitt vedtak, kan dette påklages til Fylkesmannen. Fylkesmannen vurderer alle sider ved saken. Han kan støtte avslaget, eller sende saken til ny vurdering i kommunens basert på Fylkesmannens vurderinger i saken.

Når det gjelder Fylkesmannens kompetanse til å overprøve alle sider ved kommunens behandling av en innsynsbegjæring, vises det til et tidligere punkt i denne saksutredning vedr grunnlag for tolkning av lovens bestemmelser. Også på dette området bør terskelen for statlig klageinstans prøving av den frie kommunale skjønnsutøvelse legges høyt og begrunnes særskilt. Jf. høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedr etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune.

Kostnader

Alle aktiviteter er forbundet med kostnader. Oxford Research anslår at merkostnadene i departementer og direktorater i forhold til tidligere lovgivning på dette området, er i størrelsesorden 208 mill. per år. (tall for 2014) De samlede kostnader knyttet til håndhevelse av offentlighet og innsyn er i rapporten beregnet til 341,8 mill. per år for denne del av statsforvaltningen. Kostnadene for kommuner og fylkeskommuner er ikke beregnet.

Når en ser bort fra kommunens kostnader forbundet med å sammenstille informasjon fra egne databaser, må en kunne anta at kostnader knyttet til å gi innsyn i kommunale dokumenter er håndterbart. En effektiv måte å håndtere krav om offentlighet, er å legge ut dokumenter i offentlig journal som fulltekstdokumenter på nettet. Flere kommuner har allerede gjort dette. Slike kommuner har få innsynskrav.

