



Eigersund kommune – Saksframlegg politisk sak

Dato: 31.03.2016
Arkiv: : FE - 040, TI - &00
Arkivsaksnr.: 15/247
Journalpostløpenr.: 16/10374

Avdeling: Sentraladministrasjonen
Enhet: Seksjon økonomi
Saksbehandler: Dag Marcus Egaas
Stilling: Rådgiver
Telefon: 51 46 80 78
E-post: dag.egaas@eigersund.kommune.no

Saksnummer	Utvalg	Møtedato
043/16	Formannskapet	04.05.2016

Høring - Evalueringen av offentligloven

Sammendrag:

Oxford Research AS har i perioden desember 2014 til desember 2015 gjennomført en evaluering av offentlighetsloven etter oppdrag fra Justis og beredskapsdepartementet med bakgrunn i vedtak i Stortinget i 2006. Departementet innviterer høringsinstansene til å komme med innspill og kommentarer til rapporten. Høringsbrevet ligger ved og viser til rapporten som er tilgjengelig på nettet her <http://bit.ly/26cgN53>

Rådmannens forslag til vedtak:

Eigersund kommune tar evalueringsrapporten til orientering med følgende bemerkninger basert på erfaring rundt praktiseringen i Eigersund kommune som fremgår av rådmannens vurderinger.

Møtebehandling fra Formannskapet 04.05.2016

FS - behandling:

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

FS-043/16 vedtak:

Eigersund kommune tar evalueringsrapporten til orientering med følgende bemerkninger basert på erfaring rundt praktiseringen i Eigersund kommune som fremgår av rådmannens vurderinger.

Vedtaket er enstemmig.

Du finner oversikt over alle dokumenter i saken på kommunens nettsider, www.eigersund.kommune.no - Politiske saksdokumenter: <http://bit.ly/1lywnuF>
Velg møtedato, finn saken, velg Gå til arkivsaken.

Saksgang:

Behandles av formannskapet

Eventuell tidligere politisk behandling:

Nei

Andre opplysninger / fakta i saken:

Rapporten fra Oxford Research AS er i sin helhet tilgjengelig på nettet her <http://bit.ly/26cgN53>

Under pkt. 1 om evalueringen gjengis følgende:

«Evalueringsmandatet ble ytterligere utviklet i oppdragsbeskrivelsen til JD, hvor det ble presisert at fem tema skulle inngå i evalueringen: Sitat:

- **Blir det gjeve meir innsyn under gjeldende 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 lov for dei organa som lova gjeld for, 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.»**

Under 1.3 «HOVEDKONKLUSJONEN» heter det følgende:

Denne evalueringen gir informasjon om hvordan offentleglova (2009) praktiseres i norsk forvaltning. Funnene i evalueringen er hovedsakelig basert på kvalitative undersøkelser av praktiseringen av offentleglova. Oxford Research tillegger følgende konklusjoner særlig viktighet.

Oxford Research mener at offentleglova virker i et samspill mellom kompetanse, etterspørsel og makt. Loven fungerer ulikt i forskjellige forvaltningsorganer og til dels også avhengig av stilling og rolle.

Overordnet sett viser evalueringen at offentleglova i hovedsak praktiseres etter intensjonene når forvaltningen vurderer «vanlige» innsynsbegjæringer. Offentleglova er utfordrende å praktisere når forvaltningen skal ta stilling til noen av unntaksreglene som har skjønnsmessige vurderingstemaer. Forvaltningen opplever loven som vanskelig å praktisere. Det er et stort rom for skjønn, som gir forvaltningen stor tolkningsmakt. Dette gir en risiko for at intensjonene om økt innsyn ikke oppfylles fullt ut.

Vi finner at noen av de nye reglene i offentleglova trolig har bidratt til økt innsyn. Dette gjelder særlig retten til delvis innsyn. Også reglene om sammenstillinger er prinsipielt viktig for økt innsyn, selv om den ikke er blitt brukt i veldig mange saker.

Oxford Researchs overordnede vurdering er at klageordningen fungerer, men har noen klare

svakheter. Vi finner en del eksempler på manglende kompetanse om hvordan klagesystemet fungerer. Vi finner videre indikasjoner på at klageorganene ikke har lik praksis.

Det er gjennom evalueringsarbeidet identifisert noen enkeltteksempler på omgåelser av offentleglova. Vi kan ikke si noe om omfanget av dette utover enkelttilfellene. De eksemplene som gjelder bevisst omgåelse av offentleglova, har involvert toppledere i organisasjonen.

Også brukerne og media har stor potensiell makt. Tilstedeværelsen av en aktiv presse har stor betydning for offentlighet i sentral- og lokalforvaltningen. Brukerne kan også bruke offentleglova i strid med intensjonene. Det er dermed ikke bare forvaltningen som er årsak til utilsiktede effekter, men også privatpersoner og pressen. Den vanlige borgeren benytter seg imidlertid lite av mulighetene offentleglova representerer.»

Om merinnsyn, delvis innsyn heter det videre følgende med hensyn på lokalforvaltningen:

«Brukerne av loven, her forstått som pressen, mener at bestemmelsen om merinnsyn ikke har stor praktisk betydning. Utfordringen er at loven sier at organet skal vurdere merinnsyn, men ikke at de må praktisere merinnsyn. Offentlige organer har stort spillerom på dette området, men fylkesmannen kan påvirke gjennom å sende avgjørelser tilbake til kommunen/fylkeskommunen. Videre vises til at taushetsplikt er den klart vanligste årsaken til at kommunene ikke gir innsyn i dokumenter, men også paragraf 14 om organinterne dokumenter er en hyppig brukt begrunnelse for å unnta et dokument. I tillegg unntas mange opplysninger selv om dokumentet som helhet ikke blir unntatt. Det gis med andre ord delvis innsyn i dokumenter. Når det gjelder paragraf 23 og 24 er det henholdsvis vurderinger av i hvilken grad offentlighet kan skade kommunens forhandlingsposisjon, eller røpe forretningshemmeligheter som ligger til grunn for å nekte innsyn. Enkelte informanter er tydelige på at dette er vurderinger som kan være krevende å foreta. Flertallet av informanter mener at de har en streng praksis når det gjelder å unnta søkers navn i søkerlister på offentlige stillinger. Likevel viser undersøkelsen flere eksempler på unntak.

Klagerett:

Det den som har fått vedtaket rettet mot seg og andre som har rettslig klageinteresse i saken som har klagerett. Den som vedtaket direkte retter seg mot er typisk den som har fått avslag på innsynsbegjæring. Andre med rettslig klageinteresse er typisk presseorganisasjoner. Inkluderingen av «andre med rettslig klageinteresse» er en utvidelse av klageretten sammenliknet med offentlighetsloven av 1970.

8.2.3 om kommuner og fylkeskommuner med overskrift: « Hvem klager » heter det:

Det er i hovedsak pressen som klager på innsynsbegjæringer i kommunen og fylkeskommunen. Flere av kommunene oppgir at pressen systematisk klager på alle avslag. Det kan også være forklaring på hvorfor det er så stort sammenfall mellom antall avslag og klager.

Om klagebehandlingen opplyses i evalueringsrapporten bl. annet følgende:

«Kommunene vurderer selv klagesakene, før de eventuelt opprettholder avslaget eller gir medhold. Noen kommuner sender sakene direkte til fylkesmannen, uten selv å gjennomføre en ny vurdering av saken. Det gjelder særlig i det de oppfatter som kompliserte saker.»

Rådmannens vurderinger:

I Eigersund kommune vil vi relatert til evalueringsrapporten opplyse og fokusere på følgende forhold.

«Evalueringsmandatet ble ytterligere utviklet i oppdragsbeskrivelsen til JD, hvor det ble presisert at fem tema skulle inngå i evalueringen: Sitat:

Blir det gjeve meir innsyn under gjeldende offentleglov enn under tidlegare lov?

Ja, vårt hovedinntrykk er at det blir gitt mer innsyn nå enn under forrige loven. Kommunen vil spesielt framhev signaleffekten og den prinsipielle holdningen om offentlighet som noe av det viktigste med den nye loven.

Utvikling av nettsider og ulike publiseringsløsninger reiser ulike problemstilling, men hovedinntrykket er at loven fungerer godt også her. I evalueringen er det fokusert på bl.a. utlegging av fulltekstdokumenter på kommunens nettside som noe som reduserer innsynskrav. Eigersund kommune har ikke registrert noe merkbart behov på å legge ut samtlige dokumenter på kommunens nettsider. Det er en til dels meget stor dokumentstrøm, som går inn, ut og internt i kommune, og svært mange av journalpostene har også vedlegg. Dette gjør det meget arbeidskrevende å sikre at dokumenter, hoveddokument og samtlige vedlegg, ikke inneholder personsensitive og/eller taushetsbelagte opplysninger. Konsekvensene for de som blir rammet av slik feil kan være meget alvorlige og spredning av slik opplysninger er vanskelig, om ikke umulig å reservere. Det er en ikke ukjent problematikk i media at kommuner og andre pga. svikt i rutinelegger ut personsensitive og/eller taushetsbelagte opplysninger på sine nettsider, det fremgår av jevnlig medieoppslag.

Det bør nevnes at alle politiske saksdokumenter, komplett med vedlegg, i sin helhet legges ut på kommunens nettsider. Det samme gjøres med kommunens postliste og gjennom denne er det for øvrig meget enkelt å bestille kopi av et dokument. En innsynsbegjæring går direkte på epost til saksbehandler som deretter vurderer dokumentet og oversender det på epost.

Kommunen har foretatt en kost/nytte – vurdering av behovet sett opp mot ressursene og rutinelegger som vil kreves for å sikre at alle dokumenter som fremkommer av postlisten ikke inneholder personsensitive og/eller taushetsbelagte opplysninger før de eventuelt skulle bli lagt ut på kommunens nettsider, og vurdert dette som lite aktuelt. Det er to avgjørende faktorer i denne vurderingen. Den ene er konsekvensene av en eventuell feil og de konsekvenser det kan få for de som blir rammet, den andre er den administrative ressursbruken det vil kreve.

En annen problemstilling som også reises i evalueringen, er problemstilling rundt tilsetning av rådmann/kommunalsjefer. Ved slike tilsetninger stilles det strenge krav for når en søker kan få behandle søknaden sin konfidensielt. Spesielt gjelder dette for rådmannstilsetninger, men også for kommunalsjefer.

Kvalifiserte søkere til en rådmannstilling innehar ofte profilerte lederstillinger i privat eller offentlig sektor. Det kan være lite ønskelig å være offentlig søker til en stilling en kanskje ikke får. Dette kan være årsaken til at det er vanskelig å få slike søkere på søkerlisten. De samme reglene gjelder ved bruk av rekrutteringsbyrå. Behovet for at gode kandidater får holde sitt kandidatur unntatt offentlighet frem til tilsetning foretas må sees opp mot behov for innsyn på hvem som er søkere. Slik loven er i dag kan dette medføre at kommunene ikke får de beste søkerne til topplederstillinger i kommunen.

I kva grad blir det gjeve innsyn i organinterne dokument?

Kommunen har vedtatt meroffentlighet og skal så langt det er mulig innsyn i organinterne dokument, dette gjøres også i stor utstrekning.

Det er imidlertid viktig for en kommune å ha muligheten til å kunne kjøre ulike prosesser organinternt. Politisk kjenner man bare rådmannen og det kan være problematisk om debatten går på synspunkter mm. som er knyttet til enkelte saksbehandleres og/eller enheters standpunkt isolerte standpunkter uten at rådmannen (administrasjonen) har fått mulighet til å saksbehandle

problemstillingen. Dvs at man kan fort miste manglende helhetstenking og kan få sterkere posisjonering av særinteresser i en tidlig fase. Det er et vesentlig moment at offentlighet/media nå går ekstremt fort – er det offentlig, er det på nett i alle kanaler umiddelbart og at enkeltoppdrag ikke sjeldent vil bli oppfattet av publikum som kommunens standpunkt – et standpunkt som ikke nødvendigvis vil være kjent for ledelsen i ulike ledd, og kanskje heller ikke er spesielt gjennomtenkt. Det er viktig å presisere at dette ikke på noen måte vil begrense publikums innsyn på ulike syn i forvaltningen, men dette vil kunne fremgå av saksbehandlingen i ettertid.

Midlertidig/foreløpig unntatt offentlighet bør nok brukes i større utstrekning. Dersom ulike fagsystemer, som f.eks sak- og arkivsystem, blir bedre tilpasset denne problematikken gjennom ulike kravspesifikasjon som Rikarkivarens arkivstandard (NoARK), vil det gjøre det mindre ressurskrevende og antagelig føre til en langt mer utstrakt bruk.

Kor mykje ressurser går med til å oppfylle krava i lov for dei organa som lova gjeld for, har dette endra seg samanlikna med den tidlegare lova?

Det er vanskelig å anslå helt konkret fordi nesten alt av innsynsbegjæringer går direkte til saksbehandlere og ikke nødvendigvis blir journalført i og med at det ikke anses som arkivverdig. Hovedinntrykket er at det har blitt mer krav om innsyn etter den nye loven.

Kommunen har erfaring der det tidvis kan være til dels svært mye innsynskrav fra enkelte hold, noe som kan være en utfordring.

Korleis fungerer klageordninga etter offentleglova + Oppstår det spesielle problem på særskilde saksområde eller overfor bestemte organ?

Vår inntrykk er at klageordningen fungerer og at det heller ikke er spesielle problemer knyttet til dette.

Kommunen har gjennom årene hatt noen klagesaker, men har nok vunnet frem i de fleste som har endt opp hos Fylkesmannen. Dette fordi det er en høy terskel for å unnta i spesielt en klagesak gjennom dialog og nye vurderinger. Kommunen erkjenner at kunnskapen om offentlighetsloven i administrasjonen nok kunne ha vært enda bedre.

Universell utforming:

Dette blir ivaretatt gjennom krav til publiseringsløsninger, nettsider mm.

Økonomiske konsekvenser:

Håndhevingen av loven krever personellressurser som igjen utløser økonomiske ressurser for forvaltningen sentralt, regionalt og kommunalt.

Legg inn nye linjer/fjern tomme linjer ved behov. Detaljeringsnivå vil være avhengig av sakstype. Merk at samtlige saker som har økonomiske konsekvenser skal forelegges økonomisjefen før saken leveres til godkjenning/politisk sekretariat. Tabellene kan kun slettes dersom det er påført at det ikke er noen økonomiske konsekvenser.

Alternative løsninger:

Eigersund kommune tar evalueringsrapporten til orientering med følgende bemerkninger basert på erfaring rundt praktiseringen i Eigersund kommune som fremgår av rådmannens vurderinger med følgende endringer:

Dokumenter vedlagt saken

DokID	Tittel
453536	Høring - evalueringen av offentlighetsloven
453535	Oversendelsesbrev
453537	Høringsinstanser- evalueringen av offentleglova