

Saksprotokoll

Høring - evaluering av offentlighetsloven

Arkivsak-dok.	16/03107		
Saksbehandler	Kristin Albretsen		
Behandlet av		Møtedato	Saknr
1 Bystyret		02.06.2016	134/16

Rådmannens innstilling

Bystyret slutter seg til Rådmannens forslag til høringstekst

Bystyret har behandlet saken i møte 02.06.2016 sak 134/16

Møtebehandling

Gjærum (V) fremmet følgende forslag:

"Offentlighetsloven gir rett til innsyn i søkeprosesser til viktige stillinger. For å sikre best mulig offentlig lederskap bør imidlertid kravet om offentlige søkerlister vurderes på nytt. Dagens regler fører i praksis til at mange potensielle søkere og dyktige kandidater unnlater å søke eller trekker seg fra søkeprosesser til sentrale stillinger."

Votering

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Gjærum (V) sitt forslag ble vedtatt mot 4 stemmer (Sv, uavhengig og Olsen (H))

Bystyret vedtak/innstilling

Bystyret slutter seg til Rådmannens forslag til høringstekst

"Offentlighetsloven gir rett til innsyn i søkeprosesser til viktige stillinger. For å sikre best mulig offentlig lederskap bør imidlertid kravet om offentlige søkerlister vurderes på nytt. Dagens regler fører i praksis til at mange potensielle søkere og dyktige kandidater unnlater å søke eller trekker seg fra søkeprosesser til sentrale stillinger."

Arkivsak-dok. 16/03107-2
Saksbehandler Kristin Albretsen

Saksgang
Bystyret

Møtedato

Høring - evaluering av offentlighetsloven

Rådmannens innstilling

Bystyret slutter seg til Rådmannens forslag til høringstekst

Vedlegg

Oxford researchs evaluering av offentleglova: Innsyn i forvaltningen-Kompetanse, etterspørsel og makt

Bakgrunn

Offentleglova (Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd) trådte ikraft 01.01.09. Justisdepartementet har bedt Oxford research gjennomføre en evaluering etter bestilling fra Stortinget som lød: «*Stortinget ber Regjeringen om å foreta en evaluering av offentleglova i løpet av neste stortingsperiode med hovedfokus på om intensjonene om mer innsyn har blitt oppfylt.*»

Rapporten er faktabasert og tar ikke sikte på å komme med forslag til lovendringer.

Høringsinstansene har blitt bedt om tilbakemeldinger, forslag til endringer og generelle bemerkningen knyttet til loven.

Høringen lå som orienteringssak til Bystyret den 14.04.16. Det ble ytret ønske om at Skien kommune skulle avgi høringsuttalelse.

Saksfremstilling

Evalueringen trekker frem følgende forhold:

- Offentleglova praktiseres etter intensjonene når det gjelder «vanlige» innsynsbegjæringer.
- Innsynsbegjæringer etter unntaksbestemmelsene rapporterer forvaltningen om at reglene er vanskelig å praktisere, særlig når det åpnes for mye skjønnsutøvelse
- Loven har medført flere innsynsbegjæringer
- Klageordningen fungerer, men har svakheter

- Det er avdekket enkelte bevisste omgåelser av innsynsreglene, uten at man kan si noe om omfanget

Samlet sett har evalueringen vist at innføring av ny lov har vært positiv, og at lovendringene har medført økt oppmerksomhet og kunnskap om offentlighet i forvaltningen generelt sett.

Innenfor kommunal sektor har det vært en betydelig vekst hva gjelder innsynsbegjæringer, men det må også tilskrives ny teknologi.

Innenfor det som er nytt i nåværende offentleglov har evalueringen innenfor følgende punkter vist:

Bruk av **sammenstillinger**, offentleglova § 9: Dette blir ofte avslått av forvaltningen fordi det er arbeidskrevende. Pressens tilbakemelding er at dette gir forvaltningsorganene for mye tolkningsmuligheter.

Merinnsyn, delvis innsyn og skadevilkår: Pressen mener bestemmelsen om merinnsyn har lite betydning, mens forvaltningen mener de praktiserer dette. Kommunene praktiserer imidlertid bestemmelsene om delvis innsyn.

Hva unntas?

- Taushetsbelagte opplysninger
- Organinterne dokument, offentleglova § 14
- Offentleglova § 23 og § 24, dokumenter som kan skade kommunens forhandlingsposisjon og forretningshemmeligheter.

Undersøkelsen har avdekket følgende forutsetninger for å sikre god praktisering av offentlighet:

- Effektiv journalføring og systemer. E-post, sms og muntlige samtaler oppfattes av forvaltningen ofte som uformelt og blir i lite grad journalført.
- Kompetansen på regelverket vurderes som lav, men praktiseringen av loven synes allikevel i hovedsak å være korrekt.

Praktiseringen av offentlighet av selvstendige rettssubjekter (AS, IKS ol)

Her avdekkes det lavt kunnskapsnivå om offentleglova, som utgjør et hinder for korrekt praktisering av loven. Evaluators vurdering her er at betydelige kollektive midler brukes i kommune-Norge til disse virksomhetene uten at de utsettes for offentlighet.

Ressursbruk

Enkle begjæringer er i hovedsak uproblematisk. Det rapporteres om at bruk av sladding er tidkrevende. Totalkostnadene har økt, men det er betydelige stordriftsfordeler når man har mange innsynskrav.

Klageordningen

Klageordningen fungerer i hovedsak etter intensjonen, men har klare svakheter. Bl.a. rapporteres det om at like saker vurderes ulikt av de forskjellige fylkesmannsembetene. Det er imidlertid få klagesaker. Ofte avklares potensielle klagesaker mellom saksbehandler og klager.

Evalueringen har vist at de kommunene som har kommuneadvokat har lite klager som skyldes manglende kompetanse i anvendelse av loven.

Følgende bestemmelser synes å være vanskelig for kommunene å praktisere:

- Paragraf 9 – (om sammenstillinger) kommunene og bruker er ofte uenige og hvor fylkesmannen da må trekke grensa for hva som er rimelig å forvente av sammenstilling.
- Paragraf 12- som gjelder unntak av hele dokument
- Paragraf 13 - taushetsplikt
- Paragraf 16 - (innsyn i interne dokument) kommer også opp hos en av respondentene og viser at noen steder kan vurderingen av hva som utgjør en selvstendig enhet være vanskelig.
- Paragraf 23 - hva som er forretningshemmeligheter blir trukket frem som en vanskelig vurdering og hvor fylkesmannen til tider ikke føler de har nok kompetanse.
- Paragraf 25 - som omhandler søkerlister er også ganske hyppig oppe der hvor kommunen ønsker å skjerme søkere til stillinger.

Hva mener brukerne?

Pressen mener nåværende lov har medført en forbedring til tross for enkelte mangler. Særlig er kritikken fra pressen rettet mot ansettelsessaker, og sammenstillingsbestemmelsen som de mener er en «sovende» paragraf. Politikerne og allmennheten benytter seg av loven i liten grad.

Samlet sett virker offentleglova i et samspill mellom 3 hovedfaktorer: kompetanse, etterspørsel og makt.

Rådmannen foreslår at Skien kommune gir følgende høringsuttalelse:

Skien kommune mener evalueringen langt på vei bekrefter inntrykket av at offentleglova har medført mer innsyn og åpenhet i offentlig forvaltning. Kombinert med utvikling av tekniske løsninger for å imøtekomme kravene om innsyn, har det samlet sett vært en positiv utvikling. Samtidig erkjennes det fra kommunal side at kompetansen og bevisstheten rundt «meroffentlighet» og saksbehandlingen av innsynsbegjæringer stadig må utvikles og forbedres.

Enkelte områder innenfor offentleglova har bestemmelser som er vanskelig å forstå for brukerne. Bestemmelsene har unødig tungt språk, inneholder vanskelige unntak, og unntak fra unntakene. Dette gjør bestemmelsene vanskelig tilgjengelig for saksbehandlere og politikere. Bestemmelsene i §§14-16(organinterne dokument) er eksempler på dette. Disse bestemmelsene er sentrale i den kommunale saksbehandlingen. Store deler av den kommunale saksbehandlingen skjer gjennom saksfremlegg til politisk behandling. Det gjelder både når kommunen opererer i egenskap av å være offentlig myndighet, men også i saker av privatrettslig og forretningsrettslig karakter.

Hvordan sakene behandles avgjøres gjennom de kommunale politiske delegasjonene. Det er derfor ikke uvanlige med politiske prosesser rundt forhold som pga av forretningsmessige eller personvernmessige hensyn bør unntas. Bestemmelsene om hvilke dokumenter som kan og ikke kan unntas offentlighet bør forenkles slik at de er enkle å anvende for dem som her er brukerne, nemlig saksbehandlere og politikere. De bør også være samlet samme sted. Det er mao lite brukervennlig når forhold knyttet til kommunens forhandlingsposisjon må søkes i offentleglovas § 23. Redaksjonelt burde dette knyttes til bestemmelsene i §§ 14-16.

Ordlyden i § 23 er heller ikke brukervennlig. Etter kommunens mening har ikke bestemmelsen en åpenbar ordlyd som henspeiler på det offentliges forhandlingsposisjon. Det er det strengt tatt bare overskriften som indikerer.

Fra et kommuneperspektiv er det også svært uheldig når loven er uklar på hva som kan unntas når rettstvister er nærliggende. Ofte vil det være behov for politisk behandling enten som orientering, eller med anmodning om fullmakt til videre behandling. Posisjoneringen vil finne sted lenge før offentleglovas § 18 trer inn. Det kan ikke være lovgivers intensjon at det offentlige ved potensielle tvistetilfeller stilles i en mer ugunstig posisjon pga innsynsreglene.

Evalueringen har vist at det særlig er behov for bevisstgjøring av lovens betydning for de offentlig eide rettssubjektene, AS, IKS, stiftelse osv. Lovens § 2 kunne også vært mer brukervennlig. En veileder som omhandler offentlige rettssubjekters bruk av offentleglova kunne vært nyttig. En måte å forbedre praksis på kan være via diverse tilsyn som disse rettssubjektene er underlagt, eks. kommunerevisjon, stiftelsestilsyn o.l. Videre påligger det eier et ansvar for å følge opp at offentleglova håndheves. Det å følge opp disse forpliktelsene bør for eiere fremstå som viktig da dette er en del av forvaltningen av fellesskapets midler. Kommunene kan gjennom sine eierskapsmeldinger medvirke til å sikre nødvendig åpenhet rundt offentlig eierskap.

Begrepet «meroffentlighet» kan bli tillagt noe forskjellig innhold avhengig av hvem som er bruker. Det er nok en forventning fra presse, og ønske fra politisk hold, om at dette skal gi ytterligere tilgang til opplysninger enn det som gis. Den kommunale administrasjonen på sin side mener nok at de gir innsyn der det er hjemmel for det, og at derfor ikke er noe «mer» å gi innsyn i. Det er med andre ord vanskelig å få tak i hvilke sammenheng «meroffentlighet» er tenkt.

Evalueringen har vist at offentlige forvaltninger uten juridisk kompetanse har større utfordringer med å etterleve lovens krav. Det er mao behov for forenkling av språk og bedre sammenheng i bestemmelsene som kan medvirke positivt til praktiseringen, og gi bedre forutsetninger for kompetanseheving.

En annen viktig forutsetning for å få større åpenhet vil være å fortsette forbedringer av tekniske løsninger. Dersom prosessene blir for ressurskrevende vil det gå på bekostning av ønsket om å gi innsyn. Det kan også være behov for forvaltningen å ha mulighet til å avgrense mot innsynsbegjæringer hvor arbeidsbyrden knyttet til dette ikke står i forhold til behovet for innsyn. Det menes i denne sammenheng til mer eller mindre sjikanerende henvendelser. I og med klageadgangen også vil gjelde også i slike tilfeller, bør dette kunne reguleres av loven uten at dette vil gå på bekostning av lovens intensjon om innsyn og åpenhet.