

Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt

Evaluerer av offentleglova



Evaluering av offentleglova

Oppdragsgiver

Justis- og beredskapsdepartementet

Prosjektperiode:

Desember 2014 til desember 2015

Evalueringsteam:

Prosjektleder: Tor Egil Viblemo,
Oxford Research AS

Forfattere: Tor Egil Viblemo,
Aase Marthe J. Hørrigmo, Marthe
Rosenvinge Ervik, Snorre Djupedal
Bernhard Weigel (alle Oxford Research)
Audun Gleinsvik (Proba Samfunnsanalyse AS)

Rådgivere: Jan Fridthjof Bernt og Eivind Smith

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland og Latvia. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
www.oxford.no

Forord

Kristiansand, 8. januar 2016

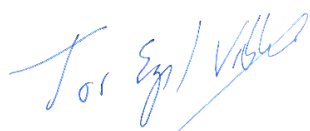
Oxford Research har evaluert offentleglova på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Evalueringen er gjennomført i perioden desember 2014 til desember 2015. Bakgrunnen for evalueringen er at Stortinget i forbindelse med at loven ble vedtatt også ønsket at det skulle gjennomføres en evaluering. Hovedformålet med evalueringen skulle være å undersøke om den nye loven ga mer innsyn.

Senioranalytiker Tor Egil Viblemo fra Oxford Research har vært prosjektleder. Senioranalytiker ph.d Aase Marthe Horrigmo har vært assisterende prosjektleder. Analytiker Marthe Rosenvinge Ervik har hatt et særlig ansvar for kvantitative analyser. Audun Gleinsvik fra Proba Samfunnsanalyse har gjennomført analyser av ressursbruk og kostnader. Professor emeritus Jan Fridthjof Bernt og professor Eivind Smith har bidratt som rådgivere. I evalueringsarbeidet har vi hatt god kontakt med lovrådgiver Ole Knut Løstegaard og seniorrådgiver Christopher Heyerdahl i Lovavdelingen i Justisdepartementet. Takk for godt samarbeid!

Evalueringen gir ny, viktig informasjon om hvordan offentleglova fungerer i praksis. Evalueringen fra Oxford Research besvarer først og fremst besvare hvordan offentleglova blir praktisert i dag, hvilke hovedutfordringer offentleglova medfører og hva som er barrierer og drivkrefter for at intensjonene om mer innsyn skal realiseres.

Evalueringen omfatter mange metodisk kompliserte spørsmål. Å undersøke og evaluere virkninger av lover er generelt meget metodisk krevende. Datatilgangen har begrenset evaluerbarheten til noen av problemstillingene. Det er mindre tilgjengelig statistikk og registerdata som kan belyse praktiseringen av offentleglova. Det har i mindre grad vært praktisk mulig å evaluere endringer over tid. Rammene for evalueringen har også satt begrensninger på mulighetene for primærdatainnsamling.

Konklusjoner, vurderinger og anbefalinger i evalueringen står fullt og helt for Oxford Researchs egen regning. Vi takker til alle som har bidratt med innspill og kommentarer. Vi håper evalueringsrapporten vil bidra til innsikt om innsyn i forvaltningen og den videre kunnskapsutviklingen om offentleglova.



Tor Egil Viblemo,

prosjektleder for evalueringen av offentleglova

Innhold

Forord	2
Figurliste	5
1. Sammendrag og konklusjoner	11
1.1 Om evalueringen	11
1.2 Datainnsamling	11
1.3 Hovedkonklusjon	12
1.4 Endringer i offentlighet og innsyn i forvaltningen	12
1.5 Forutsetninger for offentlighet i forvaltningen	15
1.6 Praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter	16
1.7 Ressursbruk i praktiseringen av offentleglova	17
1.8 Klageordningen	18
1.9 Brukerne av offentleglova	20
1.10 Hvordan virker loven i praksis?	21
2. Om evalueringsoppdraget	22
2.1 Oppdraget	22
2.2 Problemstillinger	23
3. Offentlighet i forvaltningen	26
3.1 Offentlighet i forvaltningen	26
3.2 Offentleglova	27
4. Endringer i offentlighet og innsyn i forvaltningen	30
4.1 Utvikling i omfanget av åpenhet	30
4.2 Sammenstillinger	38
4.3 Merinnsyn, delvis innsyn og skadevilkår	42
4.4 Hva unntas fra offentligheten?	45
4.5 Organinterne dokument	51
4.6 Konklusjon	55
5. Forutsetninger for offentlighet i forvaltningen	60
5.1 Rutiner og organisering	60
5.2 Journalføring og systemer	64
5.3 Kompetanse	66
5.4 Konklusjon	70
6. Praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter	71
6.1 Hvem er omfattet?	71

6.2	Praktisering av offentlighet	77
6.3	Forutsetninger for innsyn	79
6.4	Konklusjon	81
7.	Ressursbruk i praktiseringen av offentleglova	83
7.1	Innføringen av OEP	83
7.2	Tidsbruk	84
7.3	Kostnader	88
7.4	Sammenstilling av kostnader	95
7.5	Konklusjon	97
8.	Klageordningen etter offentleglova	99
8.1	Klageordningen	99
8.2	Klagebehandlingen i praksis	102
8.3	Klager til Sivilombudsmannen	117
8.4	Konklusjon	121
9.	Brukere av offentleglova	124
9.1	Hvem ber om innsyn?	124
9.2	Hvordan oppfattes loven?	125
9.3	Konklusjon	132
10.	Refleksjoner	133
10.1	Blir det mer innsyn?	133
10.2	Forklaringer og forståelse	135
10.3	Utsiktede konsekvenser	137
11.	Metode og data	139
11.1	Evaluering av lover	139
11.2	Idealtypiske evalueringsmodeller	140
11.3	Retts sosiologiske og Statsvitenskapelige perspektiver	141
11.4	Praktisk metode	142
	Litteraturliste	149

Figurliste

Figur 1: Rett til å kreve innsyn	28
Figur 2: Antall statlige virksomheter med i OEP per år	30
Figur 3: Utvikling i antall publiserte journalposter på OEP	31
Figur 4: Utvikling i antall innsynskrav	31
Figur 5: Andel innsynskrav av publiserte journalposter per år	31
Figur 6: Andel innsynskrav for virksomheter med ulikt oppstartsår	31
Figur 7: Punktdiagram. Logaritmen av totalt antall innsynskrav og logaritmen av totalt antall journalposter per virksomhet	32
Figur 8: Antall registrerte innsynskrav i noen utvalgte departementer	33
Figur 9: Utvikling i total innsynsandel, departementene	34
Figur 10: Innsynsandel departementer i 2014	34
Figur 11: Antall registrerte innsynskrav i utvalgte embeter	35
Figur 12: Utvikling i totalt antall innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter registrert i OEP per år.....	52
Figur 13: Utvikling i gjennomsnitt antall innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter registrert i OEP per år.....	53
Figur 14: Utvikling i innsynsgrad i organinterne dokumenter i KMD	53
Figur 15: Utvikling i antall innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter hos fylkesmannen registrert i OEP per år.....	55
Figur 16: Typisk saksflyt i et departement.....	61
Figur 17: Rutiner for behandling av klager hos fylkesmannen	63
Figur 18: Kostnadskomponenter knyttet til OEP og EPJ	89
Figur 19: Sammenheng mellom antall publiserte journalposter og tidsbruk i minutter per publiserte journalpost i ulike offentlige virksomheter.....	90
Figur 20: Sammenheng mellom antall behandlede innsynskrav og tidsbruk per behandlet innsynskrav i timer	92
Figur 21: Antall klager på innsyn i departementene.....	103
Figur 22: Antall klager på innsyn til departementene fra underliggende virksomheter	103
Figur 23: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid pr innsynsbegjæring i departementene 2014.....	106
Figur 24: Utvikling i saksbehandlingstid innsynsbegjæringer i Finansdepartementene 2008-2014.....	106
Figur 25: Har departementet rutine for å sende svar om det tar lengre enn tre dager å behandle et innsynskrav	107
Figur 26: Utfall i klager på avslag på innsyn i departementene.....	109
Figur 27: Antall klager på innsyn til departementene fra underliggende virksomheter	109
Figur 28: Utfall i klagebehandling i departementene på avgjørelser om innsyn i underliggende virksomheter	110
Figur 29: Antall klager til fylkesmannen på avslag om innsyn i kommunene, per år	110
Figur 30: Kategorisering av hvor mange klager kommunene hadde som var behandlet av fylkesmannen i 2012	111
Figur 31: Antallet klagesaker avgjort av fylkesmannsembetene 2013-2015	111
Figur 32: Antall behandlede klagesaker for årene 2011-2015. Fire fylkesmannsembeter.....	112
Figur 33: Antall behandlede klagesaker 2011-2015 hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus	112
Figur 34: Utfall i klagebehandling i fylkesmannen på avgjørelser om innsyn i kommuner.....	114
Figur 35: Utfall av klager på avslag på innsynsbegjæringer i fylkeskommuner, kommuner	114
Figur 36: Utfall av klagesaksbehandlingen Fylkesmannen i Oslo og Akershus	115
Figur 37: Utvikling i antall klager til sivilombudsmannen fra andre organer.....	117

Figur 38: Antall klagesaker til sivilombudsmannen per år i perioden 2009-2014, etter type forvaltningsorgan klagen er rettet mot	118
Figur 39: Andel klagesaker til sivilombudsmannen 2009-2014, etter saksområde klagen vedrører.....	119
Figur 40: Utvikling i utfall, klager til sivilombudsmannen fra andre organer	120
Figur 41: Utvikling i oppfølgingen av realitetsbehandlede klager fra andre organer.....	120
Figur 42: Hvor enig eller uenig er du i de følgende påstandene om det offentlige (både stat, kommune og fylkeskommune)? ... Det offentlige er åpent for innbyggernes innsyn i saker.....	130
Figur 43: Hvor lett eller vanskelig mener du det er å få innsyn i dokumenter og saker som behandles i kommunen?	131
Figur 44: I hvilken sammenheng er brukerne på OEP	131
Figur 45: Hvilken type jobb har de som bruker OEP i jobbsammenheng	131
Figur 46: Samlet vurdering av oppfølging fra virksomheter knyttet til OEP	132
Figur 47: Evalueringsmodeller	140
Figur 48: Analytisk rammeverk for ressursanalyse.....	148

LESERVEILEDNING

Denne rapporten kartlegger og evaluerer hvordan offentleglova praktiseres. Rapporten har tilsammen 11 kapitler.

De enkelte kapitlene er:

- 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)

Kapittel 1 inneholder sammendrag og konklusjoner. Kapittel 2 inneholder en innledning hvor oppdraget og formålet med kartleggingen og evalueringen presenteres. Kapittel 3 redegjør kort for hensyn bak offentlighet i forvaltningen. Kapittel 4 er et omfattende kapittel. Kapitlet presenterer og diskuterer hvordan offentleglova praktiseres i de ulike forvaltningsvirksomhetene.

Kapittel 5 inneholder en redegjørelse av forvaltningens organisering av arbeidet med innsynssaker. I kapittel 6 redegjør vi for praktiseringen av offentlighet i selvstendige rettssubjekter. Den første delen av kapitlet er prosessorientert og omhandler hvordan retten til innsyn i dokumenter hos selvstendige rettssubjekter blir praktisert. Den andre delen av kapitlet tar for seg omfanget av selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven. Kapittel 7 inneholder en redegjørelse for ressursbruken knyttet til praktiseringen av offentleglova.

Klageordningen blir redegjort for i kapittel 8.. Hovedproblemstillingen vi besvarer er i hvilken grad klageordningen etter offentleglova fungerer tilfredsstillende. Vi har videre forsøkt å kartlegge om det oppstår spesielle problem på *særskilte saksområder* eller overfor *bestemte organer*. Kapittel 9 kartlegger hvem som bruker innsynsretten og hvilke grupper brukerne tilhører. Vi også har undersøkt hvordan de som krever innsyn opplever at loven blir praktisert.

Kapittel 10 skiller seg fra de andre kapitlene. I det kapitlet diskuterer vi hvilke faktorer som har betydning for praktiseringen av offentlighet. Kapittel 11 inneholder en redegjørelse for metode og data.

Vi gjør oppmerksom på at denne rapportens 11 kapitler har to spalter. I de tilfeller der det er en tabell eller figur som går over begge spaltene, vil teksten brytes slik at teksten ikke løpende fortsetter på venstre spalte før og etter figuren eller tabellen. Vi skriver offentleglova med liten bokstav. Vi har valgt å skrive paragraf, istedenfor §.

BEGREPSLISTE

Delvis innsyn - Når det er grunnlag for å gjøre unntak fra innsyn (kan-reglene), skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn.

Dokument - Et dokument er et informasjonsobjekt som kan behandles som en enhet. For å understreke at det dreier seg om en enhet, kan vi bruke begrepet enkeltdokument. Det vanligste er et hoveddokument med vedlegg, hvor hoveddokumentet og hvert av vedleggene utgjør hvert sitt enkeltdokument.

EPJ – Elektronisk postjournal (EPJ). Forløperen til OEP startet opp i 1993 som et prøveprosjekt (Arbeidsgruppe, 2002). Den elektroniske journalen var kun tilgjengelig for pressen. EPJ fungerte som en lukket postjournal med tilsvarende funksjoner som dagens OEP. EPJ ble avsluttet i 2010, da OEP tok over.

Forhåndsklassifisering - Begrepet innebærer at man i journalen eller på selve dokumentet påfører en henvisning til en unntaksbestemmelse i offentlighetsloven. Hensikten er å opplyse om at dokumentet helt eller delvis vil bli unntatt dersom noen skulle ønske å be om innsynskrav det. Ifølge gjeldende retningslinjer fastsatt av Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet skal forhåndsklassifisering begrenses.

Journal - Register over saksdokumenter som behandles i et organ.

Journalføring - Systematisk og fortløpende registrering av opplysninger i en journal. Etter arkivforskriften § 2-6 skal man registrere alle inngående og utgående saksdokumenter som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokumenter registreres i den grad man finner det hensiktsmessig. I lovverket brukes tidspunkt for journalføring som utgangspunkt for frister i forbindelse med saksbehandling.

Journalpost - En enkelt registrering (innførsel) i en journal, dvs. opplysningene om et saksdokument med eventuelle vedlegg.

Merinnsyn eller meroffentlighet – Etter offentleglova paragraf 11 skal det alltid vurderes merinnsyn, for de unntaksbestemmelsene som gir adgang til unntak, men ikke plikt (de såkalte «kan-bestemmelsene»). Kjernen i merinnsynet er at det skal foretas en merinnsynsvurdering, som er en avveining mellom behovet for hemmelighet opp mot samfunnets interesse i å få innsyn i de aktuelle opplysningene.

Nøytralisering - Nøytralisering innebærer at man ikke utformer journalen så detaljert at man risikerer å røpe opplysninger som man har plikt til eller anledning til å verne.

OEP - Offentlig elektronisk postjournal (OEP). Åpen søketjeneste der alle kan søke og bestille innsyn i brev og dokumenter. OEP er en felles publiseringstjeneste for postjournal for statlige virksomheter.

Offentlig journal - En kopi av journalen som legges ut for allmennheten, hvor opplysninger som er unntatt fra offentlighet er strøket ut. Se også skjerming.

Organinterne dokumenter - Offentleglova paragraf 14 fastsetter unntaksadgang for såkalte organinterne dokumenter. Dette er typisk dokumenter som er utarbeidet av organet selv og for organets egen saksforberedelse. Det man kan unnta etter denne bestemmelsen er dokument og ikke opplysninger.

Saksdokument - Etter offentleglova er forvaltningens saksdokumenter dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ. I arkivsammenheng

brukes begrepet i hovedsak på samme måte, men litt mer avgrenset. Et saksdokument er alltid et arkivdokument, men ikke alle arkivdokumenter er saksdokumenter. Et saksdokument er opprettet når det er sendt ut av organet. Hvis dette ikke skjer, regnes saksdokumentet som opprettet når det er ferdigstilt.

Sammenstilling - Offentleglova paragraf 9 gir rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra registre og databaser. Bestemmelsen er ny med offentleglova 2006. Man kan etter denne regelen kreve opplysninger fra ulike saker og dokumenter sammensatt til et nytt dokument, dersom informasjonen er elektronisk lagret i organet og sammensetningen kan skje med enkle fremgangsmåter.

Selvstendige rettssubjekter – Selvstendige rettssubjekter er virksomheter som ikke er en organisatorisk del av stat, fylkeskommune eller kommune – et aksjeselskap, for eksempel. Hovedtanken bak reglene i offentleglova om selvstendige rettssubjekter er at de selvstendige rettssubjekter der det offentlige har en dominerende påvirkning (eller kontroll) i utgangspunktet skal være omfattet av offentleglova.

Skadevilkår - Enkelte av unntaksparafene i offentleglova stiller konkrete skadevilkår for at unntakene skal kunne gjøres gjeldende. Unntak fra innsyn må kunne ha skadelige virkninger (et «skadevilkår»).

Skjerming - Skjerming innebærer at man utformer journalen akkurat så detaljert som man har behov for, men at deler av journalteksten kodes på en slik måte at den ikke kommer med på offentlig journal. Denne innebærer bruk av nøytrale kjennetegn, utelatinger eller overstrykinger på den kopien eller utskriften av journalen som allmennheten kan kreve innsyn i (jf. arkivforskriftens § 2-7, 3. ledd).

Tagging - Hvis et egennavn ikke trengs å skjermes, altså at det kan være offentlig, skal det tagges. Tagging innebærer å gjøre en elektronisk markering av egennavn, slik at disse ikke blir søkbare etter ett år på OEP. Dette er for å forhindre sammenstilling av informasjon og treff knyttet til personvernet.

FORKORTELSER PÅ VIRKSOMHETER

Departementene

ASD - Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)
BLD - Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
FIN - Finansdepartementet (FIN)
FD - Forsvarsdepartementet (FD)
HOD - Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
JD - Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
KLD - Klima- og miljødepartementet (KLD)
KMD - Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
KUD - Kulturdepartementet (KUD)
KD - Kunnskapsdepartementet (KD) (KUD)
LMD - Landbruks- og matdepartementet (LMD)
NFD - Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)
OED - Olje- og energidepartementets (OED)
SD - Samferdselsdepartementet (SD)
SMK - Statsministerens kontor (SMK)
UD - Utenriksdepartementet (UD)

Selvstendige rettssubjekter

ANS - Ansvarlig selskap med solidarisk ansvar (ANS)
AS - Aksjeselskap (AS)
ASA - Allmennaksjeselskap (ASA)
BA - Selskap med begrenset ansvar (BA)
DA - Ansvarlig selskap med delt ansvar (DA)
IKS - Interkommunalt selskap (IKS)
KS - Kommandittselskap (KS)
NUF - Norskregistrert utenlandsk foretak (NUF)
SF - Statsforetak (SF)
STI - Stiftelser (STI)
SÆR - Særlovsforetak (SÆR)

1. Sammendrag og konklusjoner

1.1 OM EVALUERINGEN

Oxford Research har evaluert offentleglova på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Evalueringen er gjennomført i perioden desember 2014 til desember 2015.

Bakgrunnen for evalueringen er at Stortinget i forbindelse med vedtak av loven ønsket en evaluering. Hovedformålet med evalueringen skulle være å undersøke om den nye loven ga mer innsyn.

«Stortinget ber Regjeringen om å føre en evaluering av offentleglova i løpet av neste stortingsperiode med hovedfokus på om intensjonene om mer innsyn har blitt oppfylt».

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

- «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 sær skilde saksområde eller overfor bestemte organ?»
- «Andre erfaringar om praktiseringa av lova»

Oxford Research har i evalueringen vektlagt å forstå hvordan offentleglova virker i praksis.

1.2 DATAINNSAMLING

Problemstillingene som danner grunnlaget for denne evalueringen, innebærer både spørsmål av en kvantitative karakter (har det blitt mer innsyn?) så vel som av kvalitative karakter (hvordan virker loven?).

Evalueringsdesignet favner derfor både kvantitative og kvalitative metodiske tilnærminger. Dette innebærer både at vi har brukt ulike datakilder for å belyse ulike problemstillinger og metodisk triangulering der vi har brukt ulike metodiske tilnærminger for å belyse samme problemstilling.

Datatilgangen har begrenset evaluerbarheten til noen av problemstillingene. Det er i liten grad sammenliknbare data eller undersøkelser som kan si noe om endringer mellom tidligere lov og dagens offentleglov. Det har også vært begrensninger på datatilgangen når det gjelder om det har blitt mer innsyn under den nye offentleglova. Vi kan først og fremst besvare hvordan offentleglova blir praktisert i dag, hvilke hovedutfordringer offentleglova medfører og hva som er barrierer og drivkrefter for at intensjonene om mer innsyn skal realiseres.

På bakgrunn av datatilfanget har vi valgt å la intervjuene utgjøre den største og mest vesentlige delen i datainnsamlingen - nettopp fordi det er det beste verktøyet for å samle inn den kvalitative informasjonen som er nødvendig for å undersøke om forutsetningene for offentlighet er blitt bedre.

Vi har benyttet oss av følgende metodiske verktøy:

- Eksplorative intervjuer
- Dokumentstudier
- Identifisering og innhenting av tilgjengelig materiale hos de ulike aktørene
- Kvalitative intervjuer
- Registerdata
- Ressurs- og kostnadsestimering

1.3 HOVEDKONKLUSJON

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 skjønsmessige 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.

1.4 ENDRINGER I OFFENTLIGHET OG INNSYN I FORVALTNINGEN

Samlet sett konkluderer Oxford Research med at innføringen av ny offentlighetslov har vært positiv. Lovendringen har medført et større fokus på offentlighet, hvilket har medført økt oppmerksomhet og kunnskap om offentlighet i forvaltningen generelt sett.

Utvikling i omfanget av åpenhet

I sentralforvaltningen finner vi at det ikke har skjedd noen endring i omfanget av innsynskrav som innvilges etter innføringen av ny lov. Andelen krav som gis helt innsyn, er forholdsvis stabil i perioden 2009-2014. I omkring 75 prosent av innsynskravene blir gitt innsyn, mens omkring 7-8 prosent av innsynskravene blir delvis innvilget. Omkring 16-17 prosent av innsynskravene blir avslått. Det er imidlertid stor variasjon mellom departementene i innsynsandelen.

Det har vært en vekst i antall innsynsbegjæringer i kommunal og fylkeskommunal sektor. I tillegg ser vi at ny teknologi har gitt bedre forutsetninger for innsyn. Dette gjelder ikke minst fordi en rekke kommuner og fylkeskommuner har gått langt i å legge til rette for offentlighet gjennom å legge ut dokumenter i fulltekst på internett. Slike kommuner mottar få eller ingen innsynsbegjæringer. Vår konklusjon er at flere får innsyn i relevante offentlige dokumenter enn før.

Sammenstillinger

Sentralforvaltningen

Regelen om sammenstillinger har hatt praktisk betydning. For det første ser vi at de aller fleste forvaltningsorganene i sentraladministrasjonen har erfaring med sammenstillinger etter paragraf 9. Fylkesmannsembetene har i noe mindre grad erfaring med sammenstillinger. For det andre har regelen hatt betydelig prinsipiell betydning gjennom flere klagesaker. Regelen har gitt innsyn til opplysninger som ellers neppe ville vært tilgjengelig. Hovedbildet i intervjuene tyder på en viss økning i innsynsbegjæringer etter paragraf 9. Det er imidlertid stor variasjon mellom de

ulike forvaltningsorganene. Pressen opplever også at regelen har selvstendig betydning, men at forvaltningen har stor tolkningsmakt. Samlet sett er det grunn til å konkludere med at reglen om sammenstillinger har bidratt til intensjonen om mer innsyn, men at i hvilken grad formålet om merinnsyn blir realisert beror på den nærmere fortolkningen av vilkåret om «enkle fremgangsmåter».

I kartleggingene og intervjuene har vi identifisert to hovedtyper informasjon som sammenstillinger gjelder. Den ene typen er registerbasert statistikk. Den andre hovedtypen er innsynsbegjæringer som gjelder en eller annen form for sammenstilling av informasjon fra forvaltningens saksbehandlingssystemer eller arkiv over forvaltningssaker.

Sammenstillinger av forvaltningspraksis blir ofte avslått. Den viktigste avslagsgrunnen er at sammenstillingen er for ressurskrevende (kan ikke gjøres med «enkle fremgangsmåter»). Det vil typisk være tilfellet etter forvaltningsorganenes vurdering dersom det må gjøres manuelle operasjoner, utregninger eller at det kombineres data fra ulike databaser. Manuelle sammenstillinger fra papirarkiver avslås også typisk.

Det er identifisert flere særskilte utfordringer i praksis knyttet til regelen om sammenstillinger.

- Uklare vurderingstemaer
- Betydelig variasjon i praktiseringen
- Ressurskrevende
- Etterprøvbarehet
- Sammenstillinger og personvern

Den aller viktigste utfordringen er knyttet til uklarhet i den nærmere fortolkningen av «enkle fremgangsmåter». Kriteriet er skjønnsmessig og vanskelig å avgjøre konkret.

Lokalforvaltningen

Både kommuner og fylkeskommuner har mottatt begjæringer om sammenstillinger av data. Det er imidlertid ikke snakk om mange eksempler, med unntak for de største kommunene. Et poeng er at enkelte kommuner har sagt at de også før den nye loven trådte i kraft, sammenstilte data ved behov. Forespørslene har dekket flere områder. Noen henvendelser har gått igjen, slik som begjæringer om innsyn i reiseregninger og lønns slipper. Dette er begjæringer

som av enkelte er løst gjennom å sammenstille data. Dette er imidlertid tidkrevende begjæringer, og det er på dette området vi har registrert at kommuner har gitt avslag på begjæringen på grunn av tidsbruk og at kravet ikke har vært rimelig avgrenset.

Merinnsyn, delvis innsyn og skadevilkår

Sentralforvaltningen

Hovedinntrykket er at merinnsynsvurderingen er kjent blant de forvaltningsansatte. Informanter fra departementene forteller at det er økt bevissthet om meroffentlighet når innsynsbegjæringer behandles. Flere mener at dette fører til reell meroffentlighet, og forteller at de har nokså høy terskel for å nekte innsyn. Det er sannsynlig at merinnsyn ikke alltid vurderes *grundig*, men at det heller gjennomføres som en pliktøvelse. Saksbehandler kan nekte innsyn og krysse av for at merinnsyn er vurdert, uten at den konkrete vurderingen med argumenter er formalisert eller dokumentert.

Reglene om delvis innsyn for opplysninger og skadevilkårene synes å ha bidratt til økt innsyn.

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.

Det er imidlertid tydelig at bestemmelsen om delvis innsyn praktiseres i kommunal og statlig forvaltning. I hovedsak er informantene kjent med at det er opplysninger, og ikke dokumenter, som kan unntas. Det er likevel eksempler på at enkelte ikke er kjent med denne hovedregelen, og særlig er respondentene ved arkiv- eller dokumentsentrene bekymret for at det er lav kunnskap om dette.

I samtlige forvaltningsorganer opplyser våre informanter at de praktiserer merinnsyn. Det er likevel ikke alltid enkelt å identifisere hva informantene legger i begrepet merinnsyn. I flere tilfeller skiller informantene i praksis ikke mellom å gi delvis innsyn eller

å vurdere merinnsyn. Det flere av informantene beskriver handler i mange tilfeller om å gi delvis innsyn, i stedet for å unnta hele dokumenter. Dermed fremstår også vurderingene av merinnsyn i noen tilfeller som en vurdering av hvorvidt det offentlige organet skal unnta hele dokumentet, eller bare sladde enkelte opplysninger, og ikke hvorvidt eventuelle skadevilkår oppveies av hensynet til offentlig innsyn.

Kommunene har mange poster som er unntatt fordi de inneholder taushetsbelagte opplysninger. I disse tilfellene er det ikke alltid komplisert å vurdere merinnsyn. Det er i de mer krevende sakene at merinnsynsvurderingene blir viktig, der kommunen eller forvaltningsorganet selv kan ha noe å tape på å gi innsyn. Vi har imidlertid identifisert eksempler på at organer gir ut dokumenter som omhandler sensitive tema for forvaltningsorganet. Intervjuene med pressen viser imidlertid at merinnsynsvurderingene i mange tilfeller oppleves mangelfulle. Dette støttes til en viss grad opp av informasjon om klager til fylkesmennene, der fylkesmannen eksempelvis ber kommunene om å gjennomføre en ny vurdering av merinnsyn.

I de største kommunene og i fylkeskommunene er det bedre kunnskap om hva som ligger i merinnsynsvurderingene.

Hva unntas fra offentligheten?

Sentralforvaltningen

Hovedgrunnen til at dokumenter unntas offentlighet er at de inneholder personopplysninger eller annen taushetsbelagt informasjon (paragraf 13). Dette gjelder gjennomgående for departementene og direktoratene. Departementene og direktoratene gir som regel delvis innsyn eller avslår innsynsbegjæringer når det gjelder dokumenter som inneholder konkurransesensitive opplysninger og organinterne dokumenter.

Vi har identifisert to tilfeller av unntak som har vist seg som de viktigste og også mest utfordrende å håndtere for forvaltningen:

- Innsyn i dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger (offentleglova paragraf 13)

- Innsyn i tilbud og protokoller (offentleglova paragraf 23 3. ledd, jfr. fvl. paragraf 13, 1. ledd nummer 2)

Også for fylkesmannsembetene handler unntak i stor grad om offentleglova paragraf 13, men også offentleglova paragraf 9 og 23 er viktige selv om det ikke er så mange saker.

Praktiseringen av unntaksbestemmelsen er forholdsvis utfordrende for forvaltningen. I særlig grad er det den omfattende skjønnsutøvelsen som er utfordrende. Bestemmelser som spesielt trekkes frem er paragraf 5 om utsatt innsyn, paragraf 9 om sammenstilling av data og paragraf 13 om taushetsplikt. Vurderingene knyttet til disse er i stor gradet preget av skjønn og informantene oppfattet det som vanskelig å praktisere bestemmelsen uten klarere retningslinjer.

Lokalforvaltningen

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 informantene mener at de har en streng praksis når det gjelder å unnta søkeres navn i søkerlister på offentlige stillinger. Likevel viser undersøkelsen flere eksempler på unntak.

Organinterne dokumenter

Evaluerings funn er delvis i samsvar med funn gjort av Offentlighetsutvalgets rapport «Offentlige toppjobber – hemmelige eller ikke?» fra 2009. Etter Offentlighetsutvalgets vurdering er resultatene et klart signal om at størstedelen av norske offentlige virksomheter den gang ikke hadde tatt inn over seg lovens krav til utlysningstekst.

Sentralforvaltningen

I løpet av perioden OEP har vært aktiv, er det 76 unike statlige virksomheter som har registrert innsynsforespørsler på departementets organinterne dokumenter. Samlet sett mottok disse 76 virksomhetene 28 972 innsynskrav på organinterne dokumenter i perioden 2010 til 2015, i gjennomsnitt 5200 begjæringer per år. Det har vært en økning i innsynsbegjæringene på organinterne dokumenter fra 2010, da de mottok 4040 innsynsbegjæringer, til 2014 da de mottok 4779 innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter. Dette vil si at omkring 3 prosent av innsynsbegjæringene som har kommet inn i OEP har omhandlet organinterne dokumenter.

Omkring 7 prosent av departementenes innsynsbegjæringer omhandler organinterne dokumenter. Dette er en langt høyere andel enn for andre virksomheter, som for eksempel fylkesmannen. Omkring 2 prosent av de underliggende etatens innsynsbegjæringer omhandler organinterne dokumenter.

Kun ett av departementene fører egne oversikter over avgjørelser i innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter – KMD. Omkring 70 prosent, eller to av tre innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter hos KMD, blir avvist og dermed unntatt offentlighet. Bare omkring en av tre begjæringer på organinterne dokumenter innvilges. Sammenligner vi dette med KMD sin innvilgelse av *innsynskrav totalt* for alle typer dokumenter, noterer vi oss at denne er betydelig høyere - 79 prosent av innsynskravene ble innvilget i 2014. Statistikken fra KMD viser at langt færre innsynskrav på organinterne dokumenter ble innvilget før ny lov i 2009.

Hovedbildet fra intervjuene med ansatte i sentralforvaltningen er at det relativt ofte ikke gis innsyn i organinterne dokumenter i departementer og direktorater. Dette er i tråd med innsynsstatikken fra KMD. Dette varierer naturligvis en god del etter hvilken type dokument det gjelder. Interne dokumenter av mer administrativ karakter eller hvor det ikke er intern diskusjon anses som relativt uproblematisk å gi merinnsyn i. Informantene sier også at tidsaspektet kan være avgjørende for innsyn eller avslag når det gjelder innsyn i organinterne dokumenter. Det er ellers interessant at flere informanter i departementene, direktoratene og hos fylkesmannsembetene an-

tar og til dels har erfart at det er betydelige variasjoner i praktiseringen av innsyn i organinterne dokumenter.

Vi har identifisert to typer organinterne dokumenter (eller «dokumentsituasjoner») som det synes svært sjelden at det blir gitt innsyn i:

- Korrespondanse som omfattes av paragraf 14 i et eget organ til politisk ledelse og statsråden.
- Uferdig og uavklart fremstilling tidlig i en saksforberedelse.

Lokalforvaltningen

Paragraf 14 er blant de mest vanlige hjemlene for å begrunne avslag på innsynsbegjæringer. Det tyder på at mange ber om innsyn i organinterne dokumenter. Organinterne dokumenter er med andre ord etter spurt i pressen eller blant innbyggerne.

Hovedvekten av kommunene og fylkeskommunene journalfører organinterne dokumentene, men disse journalpostene kan ofte ikke sees i den offentlige postjournalen.

Heller ikke i sentralforvaltningen er det automatikk i at organinterne dokumenter journalføres i offentlig postjournal.

Forutsetningene for innsyn i organinterne dokumenter er med andre ord dårlig både i sentralforvaltningene og i kommuner og fylkeskommuner. Det betyr at det i praksis er vanskelig å be om innsyn i denne typen dokumenter, med mindre den som ber om innsyn allerede kjenner til dokumentet.

1.5 FORUTSETNINGER FOR OFFENTLIGHET I FORVALTNINGEN

Oxford Research har lagt vekt på å undersøke hvilke forutsetninger som må være tilstede for å sikre god praktisering av offentleglova, og hvorvidt disse er tilstede i forvaltningen. Vår overordnede konklusjon er at det er stor variasjon i hvor godt offentlige myndighetsorganer har lagt til rette for god praksis.

Rutiner og organisering

I evalueringen finner vi at de aller fleste forvaltningsleddene har etablerte rutiner for journalføring og behandling av innsynsbegjæringer. Rutinene er som regel alltid etablert, selv om etterlevelsen varierer. Innføring av ny lov har ført til gjennomgang av rutiner og økt oppmerksomhet omkring praktisering av offentlighet og innsyn i en rekke virksomheter.

Journalføring og systemer

Saksbehandlingssystemet og de mulighetene som ligger i systemet, er svært viktig for hva som blir journalført, og i hvilken grad virksomhetene legger ut dokumenter i fulltekst.

I departementer og hos fylkesmannen kan innsynskrav fra OEP importeres til arkiv- og saksbehandlingssystemet. Løsningen gjør at journalføringen og den tekniske delen av arbeidet med innsynsbegjæringer i hovedsak fungerer godt i statlig forvaltning.

I kommunene oppfattes e-post, SMS og muntlige samtaler ofte som uformelle, og journalføres derfor sjelden selv om innholdet er relevant i saksbehandling.

Ingen forvaltningsorganer i vår undersøkelse har saksbehandlingssystemer som automatisk journalfører og inkluderer SMS-er og andre ikke-tradisjonelle dokumenter. Det er Oxford Researchs vurdering at bedre tekniske løsninger for journalføring er nødvendig for å sikre at «nye» dokumenttyper blir journalført på en tilfredsstillende måte.

Saksgang

I evalueringen finner vi at saksbehandlerne og arkivmedarbeidere er sentrale aktører i saksgangen, både i stats- og lokalforvaltningen. I kommunene gir arkiveller postmottaksansatte gjerne bistand til saksbehandlerne dersom de er i tvil om hvordan de skal håndtere en innsynsbegjæring.

Innsynskrav skal avgjøres innen tre dager etter at forespørselen er mottatt. Majoriteten av innsynsbegjæringene er enkle, men noen saker kan være mer tidkrevende. Et mindretall av saker tar langt over tre dager å avgjøre.

Det er også Oxford Researchs konklusjon at hovedvekten av innsynskravene rettet mot statsforvaltningen besvares innen det har gått tre dager – altså til rett tid. Omkring halvparten av departementene har svart at de sender svar dersom det tar lengre enn tre dager å behandle forespørselen. Dette betyr imidlertid også at en del ikke har gode nok rutiner for å få unna innsynsbegjæringene i samsvar med det lovverket krever. Evaluators vurdering er at det er bekymringsverdig at deler av statsforvaltningen fremdeles – seks år etter at ny lov ble innført – sliter med å behandle innsynskrav i tide.

Kompetanse

Både i kommunene og fylkeskommunene gjennomføres det kursing av ansatte, der offentleglova er ett av temaene. Evaluators vurdering er likevel at kunnskapen om loven i enkelte kommuner er lav.

Funnene tyder likevel på at offentlighetsvurderingene i flertallet av saker er korrekte, selv om informantene ikke nødvendigvis kan redegjøre nøyaktig for ordlyden i loven.

Kompetanse hos informantene i statsforvaltningen er jevnt over god. Flere er i ledende stillinger hos fagavdelingene og flere er jurister, noe som forklarer det høye kunnskapsnivået.

1.6 PRAKTISERING AV OFFENTLIGHET I SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER

Et hovedfunn fra undersøkelsen av de selvstendige rettssubjektene er at kunnskapen om offentleglova er lav. Selv om de største virksomhetene opplever at kunnskapsnivået har økt noe etter lovendringen, er det fremdeles lavt kunnskapsnivå. Dette utgjør et hinder for korrekt praktisering av loven.

Opplevd som unødig ressursbruk

Videre viser evalueringens funn at de selvstendige rettssubjektene som er intervjuet får svært få innsynsbegjæringer, og enda færre klager på avslag. Innsynsbegjæringene er også skjevfordelt, slik at noen typer rettssubjekter får mange innsynsbegjæringer.

På bakgrunn av de dataene vi har samlet inn, er det ikke mulig å konkludere med om den nye offentleglova har bidratt til mer innsyn i selvstendige rettssubjekter. Det er imidlertid flere funn som tyder på at forutsetningene for innsyn er bedret.

Evalueringen har avdekket at lønn og personalsaker er temaer der presse og andre gjerne ber om innsyn i. Hovedgrunnen til at innsynsbegjæringer avslås er at dokumentene inneholder personopplysninger eller taushetspliktig informasjon. Videre viser våre funn at flere virksomheter opplever at ressursbruken på å etablere rutiner, systemer og kompetanse i organisasjonen er urimelig i forhold til det lave antallet innsynsbegjæringer de mottar.

Omfang

Som flere rapporter har demonstrert før, er krevende å definere hvor mange rettssubjekter som er omfattet av loven. Våre estimater tyder på at omkring 2000 til 2900 selvstendige rettssubjekter sannsynligvis er omfattet av gjeldende lov. Det er noe usikkerhet knyttet til omfanget av stiftelser og aksjeselskaper. Vi anslår at omkring 327 selskaper som ellers ville vært omfattet av loven basert på samlet offentlig aksjemajoritet, faller utenfor grunnet kravet om administrative ansatte. Merk at dette anslaget sannsynligvis er for lavt, ettersom estimatet er basert på antall ansatte og ikke antall administrative ansatte.

De selvstendige rettssubjektene forvalter store verdier. Det er i hovedsak kommuner, interkommunale selskaper og kommunale foretak som står som hovedeier av selvstendige rettssubjekter som omfattes av loven. Det er Oxford Researchs konklusjon at det er lite offentlig søkelys på majoriteten av de selvstendige rettssubjektene. Etterspørselen fra presse og andre er med andre ord lav. Ser vi disse resultatene i sammenheng med våre tidligere funn om manglende kunnskap om offentlighet i de selvstendige rettssubjektene, blir bildet meget interessant. Evaluators vurdering er dermed at betydelige kollektive midler brukes i kommune-Norge i dag uten at virksomheten utsettes for offentlighet.

1.7 RESSURSBRUK I PRAKTISERINGEN AV OFFENTLEGLOVA

Tidsbruk

Bruken av OEP har økt i perioden OEP har vært i drift. Det har skjedd en betydelig økning i tidsbruk knyttet til behandling av innsynsbegjæringer etter innføringen av OEP og ny lov. Våre funn tyder på at tidsbruken har økt i samsvar med økningen i antall innsynsbegjæringer, særlig i statsforvaltningen. Hovedvekten av innsynsbegjæringene er uproblematisk og tar kort tid. Variasjonen i tidsbruk er særlig knyttet til dokumenter med personvernopplysninger, som har stort omfang, eller som må sladdes. Forvaltningen betegner sladding som en særlig tidkrevende oppgave. Omfattende saker om innsyn kan ta så mye som 3-4 arbeidsdager i faktisk tid (selve tidsperioden er selvsagt lengre), og i få tilfeller enda lengre tid.

Ifølge informantene er det klagesakene som tar mest tid. Årsaken til det er i hovedsak at den gjennomsnittlige klagesaken inneholder mer kompliserte vurderinger og avveininger.

Kostnader

Vi ser at totalkostnaden for den tidligere innsynsløsningen (EPJ) var 133,9 mill.kr i 2008/2009. Kostnadene er i 2014-kroner slik at de er sammenlignbare med OEP. Totalkostnaden for OEP var 341,8 mill. kroner i 2014. Beregningen tyder på at kostnadene i statsinstitusjonene knyttet til oppfyllelse av plikter i den nye offentleglova kan kostnadsberegnes til 208 millioner kroner.

Våre beregninger viser at det er betydelige stordriftsfordeler i overholdelse av forpliktelsene i offentleglova. Med dette mener vi at det «koster» mer per innsynsbegjæring for en virksomhet med få innsynskrav, sammenlignet med en virksomhet med mange innsynskrav. Dette tyder på at vår initiale beregning i på 208 millioner kroner venter tidsbruken noe høyt i de store virksomhetene.

Et gjennomsnitt av virksomhetenes anslag gir en tidsbruk på 2,63 timer per innsynskrav. Virksomhetene forteller at det er størst andel enkle innsynskrav. Likevel er det usikkert hvor stor denne andelen fak-

tisk er. Selv om vi finner at tidsbruken per innsyns-krav har falt, øker kostnadene for OEP fordi antall innsynskrav øker. De største kostnadskomponentene for en postjournal er kvalitetssikring og publisering av journalposter, samt behandling av innsyns-krav.

1.8 KLAGEOORDNINGEN

Fungerer klageordningen etter offentleglova? Gir klageordningen en rettssikker og effektiv klagesaks-behandling?

Oxford Researchs overordnede vurdering er at klageordningen fungerer, men har noen klare svakheter. Vi finner indikasjoner på manglende kompetanse om hvordan klagesystemet fungerer. I særlig grad ser vi at en del klager direkte til fylkesmannen og ikke til kommunen hvor klagen skulle vært sendt.

En annen utfordring er om klagesystemet er egnet til å sikre likebehandling? Vi finner indikasjoner på at flere brukere og virksomheter opplever at klageorganene ikke har lik praksis. Dette gjelder blant annet erfaringene med samme type klagesaker hos fylkesmannen. Det i seg selv er egnet til å svekke tilliten og effektiviteten til klagesystemet. Offentleglova er en lov med betydelig skjønn. Unntaksreglene har vurderingstemaer med betydelig grad av fortolkning. Vi ser at flere av disse vurderingstemaene er utfordrende å fortolke og praktisere for forvaltningsansatte. Teorien om rettspluralisme tilsier at ulike organer og ulike forvaltningsansatte kan praktisere offentleglova noe ulikt. Vi finner indikasjoner på ulik praksis mellom ulike forvaltningsvirksomheter og mellom ulike forvaltningsansatte. Den betydelige graden av skjønn i offentleglova forsterker etter Oxford Researchs vurdering den institusjonelle svakheten i klagesystemet. Klageorganene er geografisk spredt og oppleves å ha noe ulik praksis. Noen faktiske enkeltsaker indikerer også ulik praksis hos klageorganene. Studier av fylkesmannen som rettssikkerhetsgarantist etter sosialtjenesteloven (Papendorf 2012), indikerer betydelig variasjon i klagesaksbehandlingen.

Etter Oxford Researchs vurdering er det grunn til å stille spørsmål om dagens klagesystem er egnet til å avklare uklare rettslige spørsmål i offentleglova. Vi har argumentert for at offentleglova er en lov med flere kompliserte skjønnsmessige vurderingstemaer. Flere av disse er reelt vanskelige også for forvaltningsansatte med god juridisk kompetanse. På denne

bakgrunn kan en viktig funksjon for klageorganene være å etablere en klar praksis og avklare uklare rettslige spørsmål. På noen områder finnes neppe en klar praksis hos fylkesmennene. Sivilombudsmannen er i utgangspunktet egnet til å avklare uklare spørsmål, men får et begrenset antall klagesaker.

Mange av funnene når det gjelder klageordningen er empiriske. I det følgende oppsummerer vi derfor noen av de sentrale empiriske funnene.

Forholdsvis få klagesaker

Hovedbildet er at det er forholdsvis få klagesaker. Dette gjelder både sentralforvaltningen, fylkeskommunene, kommunen og fylkesmannen. Fylkesmannsembetene har svært få klagesaker.

Etter Oxford Research vurdering er antallet klagesaker på innsyn i egne avslag på innsynsbegjæringer i departementene forholdsvis lavt. Vi finner store variasjoner mellom de ulike departementene. Fylkesmannen mottar samlet sett omkring 150-180 klager i året på avgjørelser om innsyn i kommunene. Vi finner at mange kommuner ikke har hatt klagesaker. Fylkesmannsembetene rapporterer at de har svært få klagesaker i egne dokumenter.

Pressen klager oftest

I sentraladministrasjonen er hovedbildet at det er pressen som klager på avslag. Det er i hovedsak også pressen som klager på innsynsbegjæringer i kommunen og fylkeskommunen. Flere av kommunene oppgir at pressen systematisk klager på *alle avslag*. Det kan også være en forklaring til hvorfor det er så stort sammenfall mellom antall avslag og klager. Klagerne til fylkesmannen er i all hovedsak journalister og andre fra media.

Begrunnelse

Oxford Research finner at kravet om skriftlighet i hovedsak er oppfylt i departementenes og direktoratenes begrunnelse av avslag på innsynsbegjæringer. Vi har imidlertid ikke undersøkt praksis direkte. Intervjuer med forvaltningsansatte tyder på at det stort sett oppleves som enkelt å krysse av for riktig og presis hjemmel. Det er grunn til å anta at hjemmel stort sett angis, men at det kan være noen utfordringer med at feil hjemmel gis eller at hjemmelen ikke angis fullt ut med punktum og bokstaver.

Det er sammensatt hvilke departementer som sender foreløpig svar i saker med lang behandlingstid. Et flertall svarer at de ikke gjør det, mens noen svarer at de har rutiner på det. Et fåtall svarer at de gjør det uformelt, det vil si at det ikke finnes rutiner for det, men at det (delvis) praktiseres likevel.

Vi har i liten grad identifisert at det blir klaget fordi organ bruker mer enn fem arbeidsdager på å behandle innsyns krav. Vi har ikke systematisk kvantitativ informasjon om i hvilken grad organene omgjør sine egne innsynsavgjørelser etter at det kommer klage. Funn fra kartleggingene og intervjuundersøkelsene i kommuner og fylkeskommuner tyder på at omgjøring skjer i noen tilfeller.

Uformell dialog istedenfor klagesak

I både kommunene og fylkeskommunene ender i noen tilfeller *potensielle* klagesaker ved at saksbehandlere tar kontakt med vedkommende som har begjært innsyn, som regel en journalist, og forklarer hvorfor kommunen ikke vil gi innsyn. Saken ender gjerne da, uten at det fremmes en formell klage mot kommunen, eller at kommunen gjennomfører en formell klagevurdering. Vi finner det samme i sentraladministrasjonen. Vi kan ikke si omfanget av slik uformell dialog, men det nevnes relativt hyppig blant informantene.

Utfall av klagesaksbehandlingen

Det er begrenset med statistikk om utfallene av klagesaksbehandlingen. 6 av 7 departementer har oppgitt informasjon om klagestatistikken i eget departement for 2013 og 2014. Departementene opprettholdt avgjørelsen om avslag på klagen i disse årene i nesten 50 prosent av sakene. Bare i 10 til 18 prosent av sakene ble vedtaket omgjort og innsyn innvilget. Vi finner at eierdepartementet opprettholder det underliggende organets avgjørelse om avslag i omkring 70 prosent av klagen. Det interessante som er stabilt, er at departementene opprettholder avslagene i ca. 2/3 av klagesakene.

Fylkesmannen har en viktig rolle som klageorgan for avslag på innsynsbegjæringer. Vi finner at fylkesmannen i 2011 og 2012 opprettholder kommunenes avgjørelse om avslag i 44 prosent av tilfellene. Fylkesmannen omgjør kommunenes vedtak om avslag i mellom 30 og 40 prosent av tilfellene.

Intervjuene tyder på at det ikke er en typisk klagesak. Klagesakene er ulike både i omfang, klagetemaer, hjemler og hvor krevende de er å vurdere. Vi har ikke identifisert at de forvaltningsansatte vi har intervjuet mener eller har erfart en endring i praksis eller grad av omgjøring av klager.

Klager til Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen mottar omkring 120 klager på innsynsavgjørelser i året. I perioden 2009-2014 har det vært en viss økning i antallet klagesaker, men antall klagesaker er såpass lite at endringene kan skyldes tilfeldigheter. I perioden 2009-2014 har det vært omlag 724 klagesaker til Sivilombudsmannen som gjelder offentleglova. Vi finner en del variasjon i hvor ofte de ulike departementene blir klaget inn for Sivilombudsmannen. Det er begrenset hva antall klagesaker kan fortelle. Det er et lite antall klagesaker og vi vet ikke om antallet klagesaker reflekterer at ulike departementer har saker med ulik interesse for pressen og andre aktører.

Utfordringer på bestemte saksområder eller organer

Vi finner at det er for lite kompetanse på offentleglova i kommunen og at det derfor oppstår klagesaker som egentlig kunne vært unngått om saksbehandlere hadde kjent loven bedre. I de kommunene som har kommuneadvokat er imidlertid dette bildet annerledes, her har respondentene et godt inntrykk av arbeidet og inntrykk av at det er lite klagesaker som kommer på grunn av dårlig kompetanse i anvendelse av loven. Dette viser at i mange, spesielt små kommuner kan det tyde på at de lider under å ikke ha juridisk kompetanse tilgjengelig og kun støtte seg på realkompetanse kombinert med ulik grad av kursing.

Det kan virke som det er en vegring mot å gi ut opplysninger som kommunen ønsker å unnta offentlighet. Dette sammen med vurdering av meroffentlighet er noe fylkesmannen jevnlig må minne kommunene om i klagesakene.

En særskilt utfordring er at en god del klager direkte til Fylkesmannen og ikke til kommunen. Her ønsker noen av informantene en klargjøring i selve loven.

Erfaringer fra fylkesmannen som klageinstans, tilsier at særlig de følgende reglene i offentleglova kan være

vanskelig å praktisere for kommuner og fylkeskommuner:

- Paragraf 9 - kommunene og bruker ofte er 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 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.

Vi finner videre indikasjoner på at det en del ganger er for lang saksbehandlingstid i klagesaker.

Mangel på uavhengighet og reell etterprøvbarehet

Når det gjelder klageordningen for øvrig er det særlig graden av uavhengighet og reell etterprøvbarehet som pressen og forvaltningsansatte selv mener kan være problematisk. Klagesystemet på avslag i departementene oppleves som særlig utfordrende i et rettsikkerhetsperspektiv.

1.9 BRUKERNE AV OFFENTLEGLOVA

Evalueringskonklusjon er at journalistene vurderer offentleglova som bedre enn den forrige, til tross for enkelte mangler.

Hvem ber om innsyn?

Tilstedeværelsen av en aktiv nasjonal, regional eller lokal presse har stor betydning for det antall innsyns-begjæringer departementet, direktoratet, Fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunen mottar. Det er likevel Oxford Researchs inntrykk at det i noen deler av forvaltningen, særlig på lokalt og regionalt plan

har blitt en større bredde i hvem som søker om innsyn.

Videre er det vår konklusjon av politikere benytter seg av loven i liten grad. Ifølge våre kilder er det vanligere å henvende seg muntlig til saksbehandler ved spørsmål, fremfor å be om innsyn.

Hvordan oppfatter brukerne loven?

Journalistenes vurdering av offentleglova er at den er bedre enn den forrige. Prosessen frem mot innsyn karakteriseres som uproblematisk i en stor andel av sakene. Det er som regel i de kontroversielle sakene at det blir utfordrende for journalistene å få innsyn.

Også blant journalistene er det variasjon i hvor god kjennskap de har til offentleglova og retten til innsyn. Flere omtaler loven som unødvendig forvirrende, vanskelig, komplisert og uklar. Journalistene mener å se mangelfull kompetanse i hvordan loven skal praktiseres blant ansatte i forvaltningen.

En av utfordringene journalistene beskriver i møte med forvaltningens praktisering av loven, knytter seg til offentlige postjournaler. Journalistene opplever tidvis at det fortegner seg problematisk å få tilgang på disse i praksis.

Et annet område som betegnes som problematisk er innsyn i ansettelser og søkerlister. Til tross for at Sivilombudsmannen gjentatte ganger har refset praksisen, mener pressen at forvaltningen likevel fortsetter med en uheldig praksis.

Videre er journalistene opptatt av håndteringen av paragraf 9 om sammenstillinger av data. Flere beskriver den som en sovende paragraf som de ikke benytter seg av, da deres erfaring er at innsynskrav basert på paragrafen vanligvis ikke fører frem. I stedet velger journalistene å ta direktekontakt med den aktuelle saksbehandleren for å få ut sammenstillinger. Dette betyr samlet sett at mange journalister faktisk benytter seg av muligheten til å få data sammenstilt, men at de ikke nødvendigvis gjør det via formelle kanaler.

Dernest er det Oxford Researchs konklusjon at allmennheten i liten grad benytter seg av de mulighetene offentleglova representerer. Evalueringen viser at de i liten grad er klar over hvilke rettigheter de har,

og dermed i liten grad krever innsyn. Imidlertid oppfatter innbyggerne forvaltningen og sin kommune som åpen og tilgjengelig.

1.10 HVORDAN VIRKER LOVEN I PRAKSIS?

I kapittel 10 diskutere vi hvordan vi kan forstå og forklare endringer i innsyn og praktiseringen av offentleglova.

Oxford Research mener at offentleglova virker i et samspill mellom tre hovedfaktorer; **kompetanse**, **etterspørsel** og **makt**. Offentleglova fungerer imidlertid ulikt i ulike forvaltningsorganer og til dels også avhengig av stilling og rolle. I det følgende redegjør vi nærmere for funnene.

Kompetanse

Overordnet finner vi at kompetanse og prosedyrer er meget viktig for riktig praktisering av offentleglova særlig for arkivansatte og saksbehandlere. Vi finner stor variasjon i kompetanse om loven. I deler av forvaltningen er kompetansen fortsatt lav. Dette kan medføre ulik praksis og i noen grad dirkte feil praksis. Det er særlig i kommunene kompetanse er lav.

Etterspørsel

Vi finner også at det vi kaller etterspørsel er meget viktig. God og riktig praksis av loven, henger sammen med om det er etterspørsel etter innsyn og offentlighet. Omfanget av innsynsbegjæringer, med unntak for de organene som legger ut dokumenter i fulltekst, er en god indikator på etterspørsel, og undersøkelsen viser store variasjoner mellom de offentlige organene. Det er først og fremst pressen som ber om innsyn. På kommunalt, og delvis på fylkeskommunalt, nivå, er det store forskjeller i antall innsynsbegjæringer, også på tvers av størrelse. Dette henger nært sammen med hvorvidt lokal- eller regionpresse aktivt ber om innsyn. Riksmedia og regionalavisen har bedre kompetanse. Departementene og direktoratene får gjennomgående en betydelig mengde innsynsbegjæringer.

Utsiktede konsekvenser

Vi redegjør også for noen utilsiktede konsekvenser. Det er identifisert noen omgøelser av offentleglova. De omgøelsene vi har identifisert er noen få enkelt-eksempler. Vi kan ikke si noe om omfanget av omgøelser, utover de identifiserte enkelttilfellene. De eksemplene som gjelder bevisst omgøelse av offentleglova, har involvert toppledere i organisasjonen.

I saker der forvaltningen har tydelige interesser fungerer kunnskap litt annerledes. I de klareste omgøelsesakene vi har observert, har aktørene vært klar over at de ikke har handlet i tråd med offentleglova og forvaltningsloven. I denne undersøkelsen har dette vært synlig i noen få enkelttilfeller blant ledelse og toppledelse i forvaltningsorganene, og ikke på saksbehandlernivå.

Media har en viktig rolle her som kontrollør i disse tilfellene, ettersom de offentlige organene i liten grad blir sanksjonert, utover kritikk fra sivilombudsmanen eller fylkesmannen.

Det er imidlertid viktig å bemerke at det ikke bare er forvaltningsansatte som har faktisk makt og kan bruke offentleglova helt eller delvis i strid med formålene. Brukerne har stor *potensiell makt*. Det er en del eksempler på privatpersoner som synes å bruke offentleglova på grensen av intensjonene

Hvordan offentleglova rent faktisk virker, er ikke bare avhengig av forvaltningens adferd og vedtak, men også brukernes kompetanse, holdninger og adferd. Det er dermed ikke bare forvaltningen som er årsak til utilsiktede effekter, men også privatpersoner og pressen.

2. Om evalueringsoppdraget

2.1 OPPDRAGET

Oxford Research har evaluert offentleglova på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Evalueringen er gjennomført i perioden desember 2014 til desember 2015.

Bakgrunnen for evalueringen var at Stortinget i sammenheng med vedtakelsen av loven ønsket at det skulle skje en slik evaluering.¹

«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».²

Det mest sentrale momentet i evalueringen er, ifølge oppdragsbeskrivelsen til JD og i tråd med synet som Stortinget gav uttrykk for, være om den nye offentleglova gir forutsetninger for og bidrar til økt innsyn og offentlighet. JD presiserte at dette fokuset gjelder generelt, men at en skal konsentrere seg om resultatene av de nye reglene i loven. Med bakgrunn i dette utarbeidet JD noen *sentrale rammer og mål* for evalueringsoppdraget. Mandatet fra departementet presiserte at fem temaer som skulle inngå i evalueringen:

- «Blir det gjeve meir innsyn under gjeldande offentleglov enn under tidlegare lov»
- «I kva grad blir det gjeve innsyn i organinterne dokument?»
- «Kor mykje ressursar 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 sær skilde saksområde eller overfor bestemte organ?»

- «Andre erfaringar om praktiseringa av lova»

Under hvert av de dem hovedtemaene ble det i evalueringsmandatet angitt kort hva som skulle med og noen mulige evalueringsspørsmål. Vi har lagt til grunn at de *mulige* detaljerte spørsmålene i evalueringsmandatet kun er forslag. Evalueringsoppdragets omfang og rammer og datatilgangen har nødvendiggjort en prioritering av spørsmålene.

Oxford Research har i evalueringen vektlagt å *forstå* hvordan offentleglova virker i praksis. Gjennom evalueringen ble det klart at en ren kvantitativ tilnærming i seg selv i liten grad ville belyse hvordan og i hvilken grad offentleglova bidrar til å oppfylle målene om mer innsyn og offentlighet. De ulike reglene i offentleglova virker i samspill med andre faktorer. Det synes også som en rekke forutsetninger må være oppfylt for at reglene skal virke etter formålet. Oxford Research har også fokusert på å identifiserte opplevde utfordringer og mulige utilsiktede virkninger.

Oxford Research har i hovedsak vektlagt en målgruppebasert og kontekstuell evalueringsmodell³. I kapitlet om metode redegjør vi nærmere for ulike evalueringsmodeller.

2.1.1 Avgrensninger

Ikke anbefalinger om lovendringer

Evalueringsmandatet er avgrenset mot å ta stilling til om loven skal gjelde for flere rettssubjekt enn i dag.

Vi vil imidlertid presisere at oppdraget fortsatt er en evaluering der *fakta* må analyseres og vurderes opp mot lovens intensjoner. Evalueringsoppdragets kjerne er hvordan offentleglova fungerer i praksis (altså hvordan reglene praktiseres). Det er en *evaluering*, der *fakta* må analyseres og vurderes opp mot bl.a. lovens intensjoner.

¹ Innst. O.nr. 41 (2005-2006)

² Sjå om dette i Innst. O. nr. 41 (2005-2006).

³ Vista Analyse (2014)

Offentlig elektronisk postjournal (OEP)

Evalueringen omfatter en kartlegging av hvordan OEP har påvirket ressursbruk og i hvilken grad innsyn blir krevd gjennom OEP.

«Evalueringa skal derimot ikkje kartlegge andre sider ved OEP, som korleis OEP fungerer, eller korleis brukarane opplever denne tenesta. Slike spørsmål handterer Direktoratet for forvaltning og IKT»

Selvstendige rettssubjekt

Evalueringsmandatet er videre avgrenset mot å ta stilling til om loven skal gjelde for flere rettssubjekt enn i dag.

2.1.2 Forvaltningsenheter

I evalueringen har vi kartlagt ulike typer forvaltningsenheter som er omfattet av offentleglova. Vi har undersøkt praktiseringen av offentleglova i departementer, direktorater og tilsyn, utvalgte fylkeskommuner og kommuner og noen selvstendige rettssubjekter. Vi har også kartlagt praktiseringen av offentleglova i fylkesmannsembetene, hos Sisselmannen på Svalbard og i Longyearbyen lokalstyre.

Evalueringenes rammer har satt klare begrensninger for mulighetene for primærdatainnsamling. I metodekapittelet redegjør vi for metodiske valg i evalueringen.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

I det følgende redegjør vi nærmere for de ulike problemstillingene.

Blir det gitt mer innsyn?

Evalueringen har som mål å frembringe fakta om hvordan offentleglova virker i praksis. Den belyser hvorvidt det blir gitt mer innsyn under gjeldende lov, sammenlignet med tidligere lov.

Problemstillingen henger sammen med at den nye loven innebærer en utvidelse av hva det kan kreves innsyn i. Med utgangspunkt i denne utvidelsen bør det av bli gitt mer innsyn i dag enn før. Videre har evalueringen søkt å belyse om det er blitt mer innsyn på områder som også var omfattet av den tidligere loven. Dette siste spørsmålet begrenses imidlertid noe av hva det er mulig å sammenligne.

Det overordnede omfanget av innsynskrav og avslag har også vært sentralt. I tillegg har vi kartlagt hva slags typer dokumenter det begjæres innsyn i, hvilke grupper som ber om innsyn, og til slutt innsyn i sammenstillinger.

For alle typer innsynsbegjæringer har det vært nødvendig å kartlegge omfanget av avslag og med hvilken begrunnelse. Evalueringen har videre søkt å besvare i hvilken grad det blir opplyst presis lovhjemmel ved avslag på innsynskrav, og i hvilken grad brukere krever innsyn i dokument de tidligere har fått avslag på. I tillegg har vi undersøkt hva som er de vanligste feilene ved ulovlige avslag.

Et viktig premiss for offentlighet er hvorvidt dokumenter journalføres og at postjournalen gjøres tilgjengelig for allmennheten. Evalueringen har derfor også tatt for seg hvorvidt reglene for journalføring etterleves, særlig med hensyn til e-post og SMS, tidspunkt for journalføringen, og hvordan journalføringen gjøres.

Problemstillinger knyttet til merinnsyn inngår også i evalueringen. Vi forstår dette i hovedsak som en del av det overordnede evalueringstemaet, nemlig å kartlegge omfanget av bruk av merinnsynsbestemelsen og om det gis mer innsyn nå enn tidligere.

Selvstendige rettssubjekt

Hvordan offentleglova fungerer hos selvstendige rettssubjekter skal belyses. Først og fremst har vi operasjonalisert denne problemstillingen som hvordan retten til innsyn i dokumenter hos selvstendige rettssubjekter blir praktisert. Evalueringen har også hatt fokus på å fremheve hindringer mot innsyn i denne gruppen.

Videre har evalueringen søkt å kartlegge problemstillinger knyttet til omfang og karakteristikk av selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven. Innenfor rammene av evalueringen har det

ikke vært rom for å gjennomføre noen egen konsekvensutredning for berørte foretak. Evalueringen har derfor i liten grad fokusert på omfanget hvor mange av disse som faller utenfor på grunn av særlovgivning. I stedet har vi kartlagt temaet så langt det lar seg gjøre gjennom eksisterende registerdata og intervjuer med representanter for foretak som er omfattet av loven.

Brukerne av innsynsretten

Denne delen av evalueringen dreier seg om brukerne av innsynsretten, og ikke offentlig forvaltning. Evalueringen har kartlagt hvem som bruker innsynsretten og hvilke grupper brukerne tilhører. Dette innebærer at vi også har undersøkt hvordan de som krever innsyn opplever at loven blir praktisert.

Videre har vi belyst om dette har endret seg med den nye loven: Krever enkelte grupper nå mer eller mindre innsyn enn før? Vår hypotese har vært at innføringen av OEP har gitt flere grupper enklere mulighet til å be om innsyn, ettersom postjournalene nå i større grad er tilgjengelig for allmennheten og ikke krever særlig innlogging og medlemskap.

Organinterne dokumenter

Evalueringen har lagt vekt på å gjøre en egen vurdering av praksis vedrørende innsyn i organinterne dokumenter. Også her har vi vært opptatt av å kartlegge praksis knyttet til journalføring. Vi har sett på hvorvidt dokumentene havner i postjournalen, omfang av innsynsbegjæringer, omfanget av innsyn og avslag i denne typen dokumenter, samt hvilke typer dokumenter det kreves innsyn i og hvilke det gis innsyn i og hvilke det ikke gis innsyn i.

For kommunene og fylkeskommunene har vi også undersøkt hvorvidt utfordringer knyttet til organinterne dokumenter er ulike for kommuner og fylkeskommuner som praktiserer en formannskapsmodell eller har parlamentarisk styre.

Ressursbruk

Ressursbruk skal kartlegges. Oppdragsbeskrivelsen omtaler ikke direkte hvorvidt det kun er statens kostnader som skal analyseres eller også kostnadene hos publikum. Ettersom andre evaluerings-

spørsmål omfatter virkninger for alle deler av samfunnet, legger vi til grunn at dette også gjelder for kostnadseffektene.

Videre har evalueringen kartlagt om de offentlige virksomhetene har anskaffet eller fått utviklet særlig utstyr eller programvare for å håndtere innsynskrav og ressursbruk knyttet til henholdsvis innsynskrav og klager på vedtak om innsyn, og om det er visse typer innsynskrav som er særlig ressurskrevende å håndtere.

Klageordning etter offentleglova

Evalueringen kartlegger også hvorvidt klageordningene fungerer tilfredsstillende. Vi har tolket oppdraget som en *empirisk kartlegging* og analyse av klagereglens faktiske og rent praktiske funksjon. Evalueringen går ikke inn i teoretiske diskusjoner her.

De kvantitative sidene som kartlegges gjelder blant annet ulike sider av omfanget av klager, kjennetegn på klager, klager og videre kvantitativt omfang og fordeling av klager. I tillegg har vi lagt til noen kvalitative spørsmål som belyser hvordan klageordningene praktiseres og oppleves, for å gi forståelse av utfordringer og hva som fungerer godt med klagereglene. Er ordningen vanskelig å praktisere? Er det forståelige? Er noe i regelverket uklart? Ivaretar klagereglene rettssikkerheten på en tilfredsstillende måte?

Kartleggingen har hatt fokus på om det oppstår spesielle problemer på særskilte saksområde eller overfor bestemte organ.

Videre har evalueringen søkt å kartlegge følgende temaer i klageordningen:

- Begrunnelse for klage og typiske klageårsaker/klagetyper
- Klagesaksbehandlingen og overprøvingstemaer
- Omfang og saksbehandlingstid
- Hvem fremmer klager
- I hvilken grad omgjøres klager
- Utfall og resultat av klageinstansens vedtak
- Hvilke utfordringer oppstår

Andre erfaringer med praktisering av loven

Det siste temaet i evalueringen omhandler andre erfaringer med praktisering av loven. Sentralt her står problemstillingen om hvorvidt offentleglova påvirker kvaliteten på saksbehandlingen i offentlig forvaltning. Innsynsreglene i ansettelsessaker er her særskilt viktig. Oxford Research har tolket dette spørsmålet som at vi generelt er bedt om å undersøke ulike erfaringer med praktisering av loven, og om loven har utilsiktede effekter.

Viktige problemstillinger vi besvarer er hvorvidt det oppstår det utfordringer i innsynssaker når det

gjelder personvern, hvilke utfordringer dette dreier seg om, hvordan saksbehandler handler i tvilstilfeller, og hvorvidt praktisering har endret seg etter innføring av ny lov. På dette området undersøker evalueringen om det gjøres feil i vurderingen av innsyn som fører til at det blir gitt innsyn i dokumenter der det ikke skulle vært gitt innsyn. Inn under temaet faller det også spørsmål knyttet til praktiske sider rundt loven, for eksempel hvordan tidsfristene for behandling av innsynskrav blir opplevd og praktisert. Felles for alle disse spørsmålene er at de omhandler prosesser i innsynsvurderingen og hvordan de ulike avveiningene gjøres. Noe som også berører spørsmålet om forvaltningens kompetanse om offentleglova.

3. Offentlighet i forvaltningen

3.1 OFFENTLIGHET I FORVALTNINGEN

I norsk rett gjelder offentlighetsprinsippet i forvaltningen. Offentleglova gir rett til å gjøre seg kjent med forvaltningsorganenes saksdokumenter. Denne retten til innsyn gjelder for alle uavhengig av påvisning av saklig grunn for innsynet.

3.1.1 Argumenter for offentlighetsprinsippet

Ifølge offnetlighetsutvalget (NOU 2003:30) er det flere hensyn og argumenter som taler for offentlighetsprinsippet⁴. De viktigste er:

- Demokratihensynet
- Kontrollhensynet
- Rettssikkerhetshensynet
- Forvaltningen som en informasjonsbank

Dersom vi ser offentlighetsprinsippet som et demokratihensyn så handler det om at loven på flere måter bidrar til å styrke og videreutvikle demokratiet. En av bærebjelkene i et demokratisk samfunn er en åpen og fri samfunnsdebatt. For å sikre dette er man avhengig av informasjon om samfunnsspørsmål og forvaltningens virksomhet. Offentlighetsprinsippet kan her bidra til å øke den enkeltes mulighet og evne til å påvirke samfunnsutviklingen.

Dokumentinnsyn kan bedre publikums mulighet for kontroll av forvaltningens virksomhet. Denne muligheten er helt sentral i et demokrati. Siden åpenhet er en forutsetning for kontroll, er offentlighet en viktig kontrollmekanisme. Kontrollen kan hindre uforsvarlig saksbehandling, usaklige hensyn samt grove overtramp og korrupsjon, men også påvirke valget mellom alternativer som i seg selv er lovlige. Innsyn i

saksforberedelsen gir mulighet for kontroll før selve vedtaket treffes.

Selv om rettssikkerhet i hovedsak ivaretas gjennom andre mekanismer enn offentlighet, vil åpenhet og innsyn ha betydning. Dette henger sammen med at saksbehandlingen må følge regler som er fastsatt i eller i medhold av lov. Myndighetene må ha nødvendig hjemmel for sine vedtak, offentlig myndighet skal ikke brukes til å tjene utenforliggende hensyn eller formål og myndighetenes avgjørelser skal være forutsigbare og ikke medføre usaklig forskjellsbehandling. Selv om slike hensyn i første rekke ivaretas gjennom reglene om innsynsrett for parter etter forvaltningsloven kap. IV, er også allmennhetens innsynsrett av betydning.

Det siste argumentet som taler for å gi allmennheten innsynsrett er at forvaltningen er en informasjonsbank med tilgang til omfattende kvalitetssikret informasjon. Det kan igjen bidra til en god samfunnsmessig bruk av viktig informasjon. Når forvaltningen arkiverer og gjør informasjon tilgjengelig for ettertiden, utvides omfanget av hva det kan kreves innsyn i og man får et bredere og mer reflektert bilde av hva som har foregått.

3.1.2 Argumenter for å begrense offentligheten

Det finnes momenter som trekker i retning av å begrense innsynsretten. Disse kan gjelde både offentlige og private interesser.

Ulike offentlige interesser kan veie tilstrekkelig tungt til å gjøre begrensninger i innsynsretten forsvarlig. Eksempler kan blant annet være utenriks- og sikker-

⁴ Formålsparagrafen i offentleglova nevner også tilliten til det offentlige og at loven skal legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon. Formålsparagrafen understreker sammenhengen mellom åpenhet og

gjennomsiktighet i forvaltningen og grunnleggende demokratiske og rettsstatlige verdier.

hetspolitiske forhold. Det kan også gjøres begrensninger dersom offentlighet vil vanskeliggjøre gjennomføring av ulike kommunale oppgaver.

Også ulike private interesser, slik som personvern, privatlivets fred og beskyttelse av økonomiske interesser, taler for å sette visse grenser for allmennhetens innsynsrett.

Det samme gjelder hensynet til effektive beslutningsprosesser i forvaltningen. Unntaket for visse opplysninger i organinterne saksdokumenter ble således begrunnet ved at offentlighet kunne begrense fri diskusjon om saken, at dokumentene ofte er uegnet for presentasjon utad, og at foreløpige standpunkter kan skape forventninger om bestemte resultater som det senere kan være vanskelig å gå imot eller som det viser seg at ikke blir reelle.

Endelig må behovet for en effektiv saksbehandling, altså ressurs hensyn, nevnes. Innsynsrett har en kostnad knyttet til behandling og effektivisering av innsyns krav. Krav om innsyn kan føre til at forvaltningen får mindre kapasitet ettersom de løpende må behandle krav om innsyn. Det vil kunne medføre forsinkelser i beslutningsprosessen.

3.2 OFFENTLEGLOVA

Offentleglova erstattet offentlighetsloven av 1970. Offentleglova ble vedtatt i 2006, men trådte ikke i kraft før 1.1. 2009. I det følgende skal vi kort liste opp noen sentrale kjennetegn ved loven og dens betydning. Fremstillingen er direkte hentet fra kommentarutgaven til offentleglova (Bernt og Hove 2009):

- Offentleglova gir allmennheten rett til innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende registre hos organer som går inn under loven når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov, se paragraf 3.
- Dokumentbegrepet er teknologinøytralt, det omfatter enhver «logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande» (paragraf 4 første ledd).
- Loven fastsetter i paragraf 12 til 26 en rekke til dels viktige unntak fra innsynsretten. Som alminnelig regel er unntaksreglene i offentleglova bare unntak fra den rett alle har til

innsyn i det offentlige dokumenter, og ikke noe forbud mot at det gis innsyn også i dokumenter som går inn under unntaksregler.

- Utgangspunktet er at «alle» har adgang til å gjøre seg kjent med og publisere opplysninger som kommer frem ved statlige og kommunale myndigheters saksbehandling.
- For den som er part i en forvaltningssak, har offentleglova liten selvstendig betydning så lenge det er tale om et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens bestemmelser om partsinnsyn i saker om enkeltvedtak gir til dels mer vidtgående rett til å gjøre seg kjent med saksdokumentene enn offentleglova.
- Men til forskjell fra forvaltningsloven gir offentleglova en selvstendig innsynsrett også i saker som *ikke gjelder enkeltvedtak*, og den gir innsynsrett også overfor *selvstendige rettssubjekter* der stat, fylkeskommune eller kommune har rett til å utpeke mer enn halvparten av medlemmene i det øverste styringsorganet, så lenge rettssubjektet ikke «hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private», se paragraf 2 første ledd bokstav c og d og nest siste punktum.
- Innsynsretten gjelder som utgangspunkt dokumentene i en bestemt sak, eller «i rimelig utstrekning» dokumentene i saker av en bestemt art. Men uavhengig av dette kan det kreves innsyn i «journal eller lignende register» (paragraf 28 annet ledd siste punktum).
- Offentleglova gir bare krav på innsyn i dokumenter, ikke på aktiv informasjon fra forvaltningens side.
- I paragraf 9 er det videre en bestemmelse som pålegger forvaltningen å gi aktiv hjelp til den som søker opplysninger som er lagret elektronisk: «Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.»
- Offentleglova regulerer heller ikke allmennhetens adgang til å være til stede i møter i kollegiale offentlige organer. Regler om slik møteoffentlighet eller åpne dører finner vi i kommuneloven paragraf 31 og 31a.

Retten til å kreve innsyn i dokumenter og opplysninger er en klassisk måte å skape åpenhet i forholdet mellom den offentlige forvaltning og borgerne.

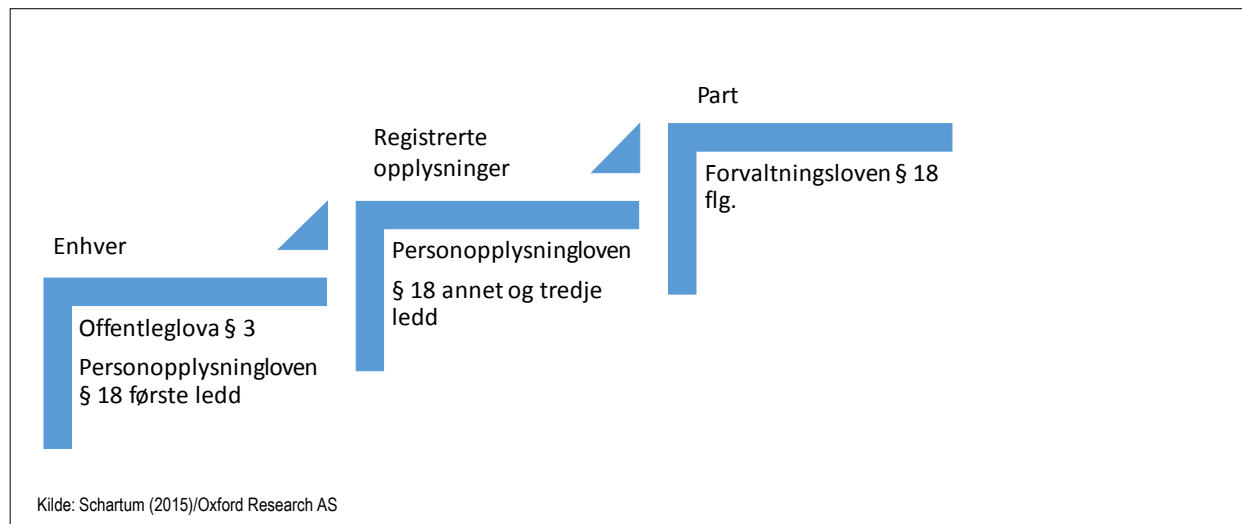
Schartum (2015) peker på at bruk av innsyn etter offentleglova forutsetter aktive og kunnskapsrike borgere og presse.

Innsynsrett etter offentleglova må ses i sammenheng med annen lovgivning om innsyn. Personopplysningsloven og forvaltningsloven gir også innsynsrett,

men både betingelsene for innsyn og personkretsen er ulike. Dessuten gir bl.a. miljøinformasjonsloven rett til opplysninger i visse tilfeller.

Det er viktig å være klar over at en person i prinsippet kan ha *samtidig* rett til innsyn etter mer enn en av disse lovene (Schartum 2015: 193).

Figur 1: Rett til å kreve innsyn



I de to neste underkapitlene skal vi se på offentleglovas formålsparagraf og deretter de viktigste lovendringene som kom med den nye offentleglova.

3.2.1 Formålsparagraf

Å regulere enkeltpersoners, bedrifters og andre aktørers atferd gjennom lover og andre reguleringer har alltid et formål. I noen tilfeller er formålet eksplisitt, men med varierende presisjon, formulert i en *egen formålsparagraf*. I andre tilfeller fremtrer formålet mer *implisitt*. Formålet er gjerne å fremme eller verne om viktige verdier, samfunns mål eller spesielle aktørers interesser. I noen tilfeller har loven flere formål som kan stå i innbyrdes spenning.

Offentleglova må forstås i lyset av den overordnede, mer kortfattede bestemmelsen i grunnloven paragraf 100 femte ledd. I lovas egen formålsparagraf (paragraf 1⁵) heter det:

«Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verkesemi er open og gjennomsiiktig, for slii å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.»

Formålsangivelsen i paragraf 1 er ny i forhold til offentlighetsloven 1970. paragraf 1 angir formålet med loven og understreker *sammenhengen* mellom åpenhet og gjennomsiiktighet i den offentlige forvaltning og grunnleggende demokratiske og rettsstatlige verdier⁶.

Bestemmelsen i paragraf 1 har som formål å tydeliggjøre *utgangspunktet* for loven og å markere verdien av

⁵ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentleglova>

⁶ Bernt og Hove (2009): 73.

prinsippet om rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Ifølge Bernt og Hove (2013) har den både en symboleffekt og en pedagogisk funksjon.

Et viktig poeng er at den også har *rettslig betydning* som bakteppe for tolkingen av de andre bestemmelsene i loven. De hensynene som fremheves skal ha vesentlig vekt når det tas stilling til hvor langt en unntaksregel rekker, og ved avgjørelsen av om det skal gis merinnsyn i dokumenter som i utgangspunktet går inn under en unntaksregel: «I den vurderinga som skal gjerast etter paragraf 11 om meirinnsyn, er formålsføreseigna eit av fleire moment det vil vere grunn til å ta med i vurderinga.» (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Til paragraf 1 Formål, s. 114.)⁷

De hensynene som begrunner de ulike unntakene fra innsynsretten, er ikke nevnt i paragraf 1. Departementet understreket i forarbeidene at det også skal legges vekt på de formålene som begrunner de enkelte unntakene.⁸

Den generelle formålsføreseigna må sjåast i samanheng med dei enkelte unntaksføresegnene og dei omsyna som ligg til grunn for dei.

(Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) pkt. 3.5
Forslag til ny formålsføresegn i offentleglova, s. 26.)

Den generelle formålsparagrafen er også viktig for å forstå intensjonen.

3.2.2 Viktige nydannelser

Offentleglova inneholder flere prinsipielt viktige endringer, derunder utvidelsen av lovens virkeområde og regelen om at innsyn i dokumenter med opplysninger som kan unntas, som alminnelig regel bare skal kunne nektes for den aktuelle opplysningen og ikke for hele dokumentet. Det er også gitt nye regler om utvidet innsynsrett i kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter, og også ellers foretatt flere viktige innskrenkninger i forvaltningens adgang til å unnta dokumenter fra innsyn.

Disse lovendringene er ment å medvirke til at det blir *gitt mer innsyn*. De viktigste regelendringene i offentleglova 2006 er de følgende:

- Rett til å kreve innsyn i sammenstilling av elektronisk lagrede opplysninger (offentleglova paragraf 9).
- Flere unntaksregler enn før inneholder et skadevilkår for å kunne gjøre unntak fra innsyn (sjå paragrafene 15, 20, 21, 23 og 24).
- Unntakstilfeller er nå i større grad enn før knyttet til opplysninger (ikke hele dokument)
- Langt flere selvstendige rettssubjekter enn før er ment å være omfattet av loven sitt virkeområde.

Hvordan og om disse nye lovendringene har påvirket praksis, er et sentralt spørsmål i evalueringen.

⁷ Bernt og Hove (2009): 74

⁸ Bernt og Hove (2009): 74.

4. Endringer i offentlighet og innsyn i forvaltningen

I dette kapitlet er hovedproblemstillingen: «Blir det gitt mer innsyn under gjeldende offentleglov enn under tidligere lov?» Kapitlet presenterer og diskuterer videre hvordan offentleglova praktiseres i de ulike forvaltningsvirksomhetene. I særlig grad har vi undersøkt mulige virkninger av nye regler i offentleglova som er ment å utvide innsynsretten.

4.1 UTVIKLING I OMFANGET AV ÅPENHET

I dette avsnittet tar vi for oss utviklingen i journalposter, innsynsbegjæringer og innsynsandel basert på tilgjengelig statistikk. Mye av dette avsnittet er for statlig sektors del basert på materiale fra OEP. Tallene om journalposter, innsynsbegjæringer og innsynsandel er vanskelig å fortolke. Det er ikke sikkert at en økning i antall eller andel av innsynsbegjæringer indikerer endringer i graden av åpenhet. Vi presenterer tallene for å vise utviklingen. Statistikken kan i seg selv ikke forklare eventuelle faktorer som påvirker endringer i innsynsbegjæringer og innsynsandeler. Vi mener likevel det har en betydelig verdi å redegjøre for tallene, siden en del av tallene ikke har vært fremstilt samlet før.

4.1.1 Departementer og underliggende organer

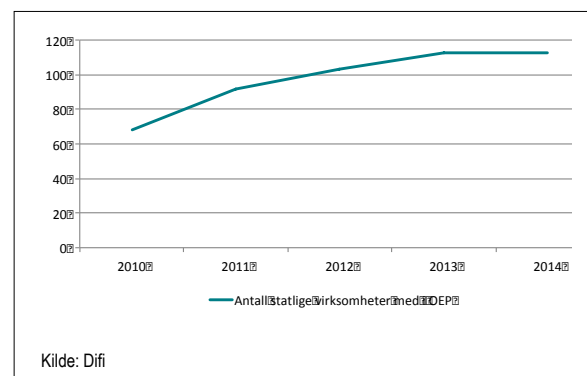
Utviklingstrekk i bruken av OEP

I dette kapitlet presenterer vi en oversikt over utviklingen av OEP siden oppstarten i 2010. Underveis skalerer vi ned for å finne ut mer om elementer som antall innsynskrav og publiserte journalposter. Til slutt ser vi nærmere på sammenhengen mellom antall publiserte journalposter og antall innsynskrav.

Både informasjon fra informantene våre og statistikken vi har tilgjengelig sier oss at bruken av OEP har økt over tid. Både antall publiserte postjournaler og antall innsynskrav har økt siden oppstarten av OEP i 2010.

Neste figur viser antallet virksomheter som har vært med i OEP hvert år siden 2010. Ved utgangen av 2010, året OEP startet opp, var det 68 statlige virksomheter med i OEP. Som vi ser av figuren øker antallet gradvis fram til 2013. Ved utgangen av 2013 er det 113 virksomheter med i OEP. Tallet har holdt seg stabilt til 2014. Til sammenligning var det 36 virksomheter med i EPJ.

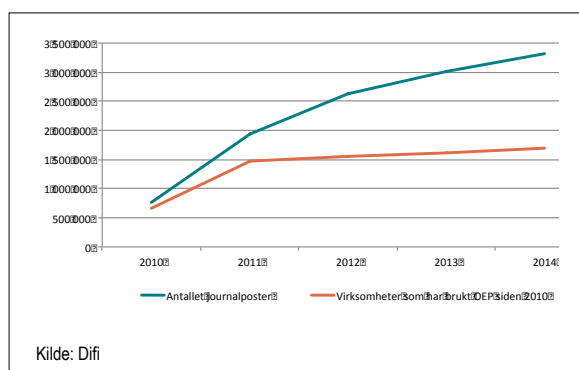
Figur 2: Antall statlige virksomheter med i OEP per år



Figur 3 viser utviklingen av totalt antall publiserte journalposter på OEP. Figuren viser at antallet journalposter har økt raskt.

For å vise betydningen av at antall statsinstitusjoner som deltar i OEP har økt, viser vi antall journalposter for de institusjonene som har deltatt siden 2010. I sistnevnte gruppe, har antall journalposter nesten ikke økt fra første fulle deltakerår (2011) til 2014. Økningen i antall journalposter totalt kan dermed først og fremst tilskrives at flere virksomheter har blitt med i OEP.

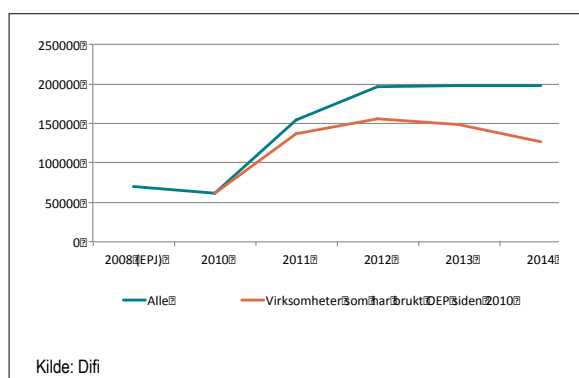
Figur 3: Utvikling i antall publiserte journalposter på OEP



Neste figur viser utviklingen i antall innsynskrav med OEP fra 2010 til 2014. Figuren inkluderer også år 2008 med EPJ. Totalt sett økte antall innsynskrav fra 69 621 med EPJ i 2008 til 198 153 med OEP i 2014, nesten en tredobling. I snitt finner vi at antall innsynskrav i 2008 med EPJ var 1 934 per virksomhet. I 2014 er dette tallet sunket til 1 753 stykker. Dette skyldes sammensetningen av virksomheter i EPJ og OEP.

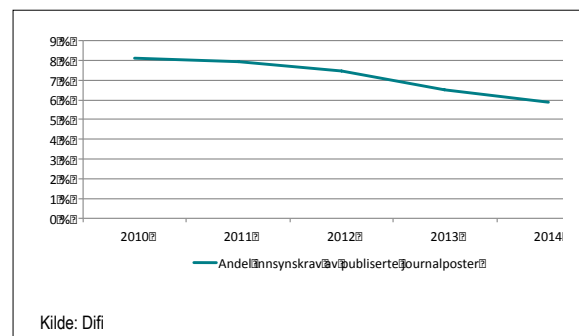
Figuren viser at antall innsynskrav øker markant de første årene, lignende utvikling ser vi i antall publiserte journalposter. Den nederste grafen viser utviklingen i antall innsynskrav for virksomheter som har vært med i OEP fra 2010. Fra 2012 flater utviklingen ut, for deretter å synke. Antall innsynskrav overfor disse virksomhetene var lavere i 2014 enn i 2011 - første hele år med deltagelse i OEP. Et tydelig funn fra de kvalitative intervjuene og factsheets-ene, er at omfanget av innsynsbeğæringar har økt markant i de statlige virksomhetene.

Figur 4: Utvikling i antall innsynskrav



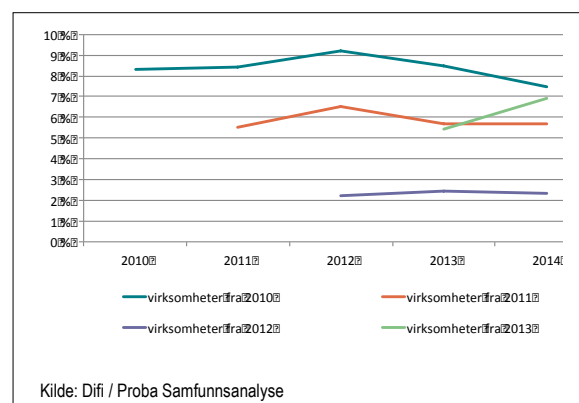
Hvordan har så antall innsynskrav utviklet seg over årene relativt til antall publiserte journalposter? Dette presenterer vi i neste figur. Vi ser at siden oppstarten av OEP i 2010 har det vært en nedgang i andelen på rundt 2 prosentpoeng fram til 2014.

Figur 5: Andel innsynskrav av publiserte journalposter per år



Nedgangen i andelen innsynskrav over tid skyldes i hovedsak at virksomheter med lavere andel innsynskrav blir med i OEP, slik vi ser av neste figur. Avviket fra trenden for 2013-2014-grafen skyldes en relativt høy andel innsynskrav i det nyopprettede Miljødirektoratet på 11 prosent i 2013 og 12 prosent i 2014. Dette drar opp snittet.

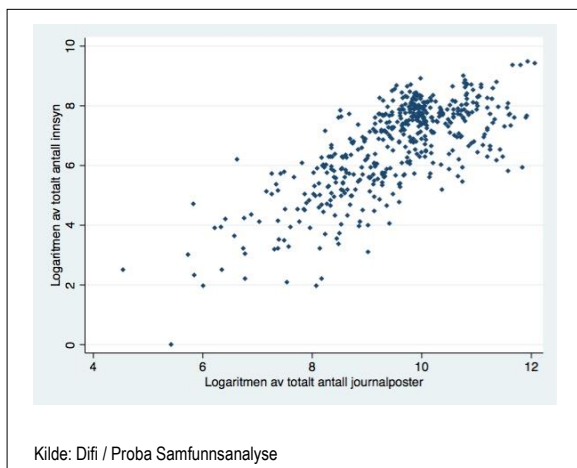
Figur 6: Andel innsynskrav for virksomheter med ulikt oppstartår



Figurene over tyder på at det er en sammenheng mellom antall publiserte journalposter og antall innsynskrav. Ved hjelp av ytterligere kvantitative analyser vil vi forklare mer av denne sammenheng. Dette vil hjelpe oss å forstå betydningen av antall journalposter som en kostnadsdriver i OEP.

For å få et tydeligere bilde av observasjonene våre presenterer vi de to variablene i et plotdiagram, med logaritmisk skala. Neste figur viser at dette gir et lineært bilde av våre observasjoner.

Figur 7: Punktdiagram. Logaritmen av totalt antall innsynskrav og logaritmen av totalt antall journalposter per virksomhet



Korrelasjonen mellom de to variablene er 0,74. Dette tyder på en sterk sammenheng. Vi kan derfor si at en økning i antall publiserte journalposter, vil øke antall innsyn, men i avtagende grad.

Utvikling i ulike statlige virksomheter

Det er interessant å se nærmere på hvordan utviklingen og bruken av OEP har forspilt seg hos ulike virksomheter. Er det for eksempel slik at enkelte virksomheter har hatt en annen utvikling enn andre? Nedenfor presenteres en figur over utviklingen i innsynskrav fra 2010 til 2014 i noen utvalgte departementer.

Den oransje linjen viser i gjennomsnitt utviklingen i antall innsynskrav per departement, mens den røde linjen viser utviklingen i innsynskrav til underliggende statlige organer som etater, direktorater og tilsyn. Fylkesmennene er ikke medregnet her (tall for disse presenteres på neste side).⁹

Som vi ser, er variasjonen stor. Noen mindre departementer, som Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), får bare omkring 1600 til 1800 innsynskrav i året. Andre og mer omfangsrike departementer, som Utenriksdepartementet (UD) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) får nær 6000 i året.

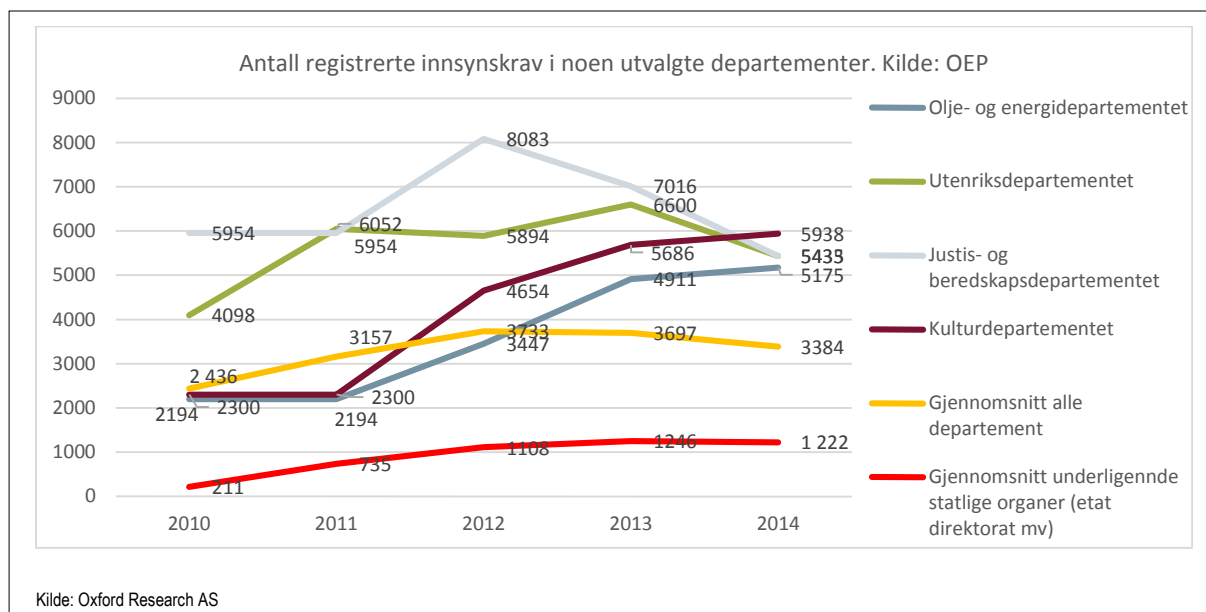
Departementene har samlet sett hatt en svak økning i innsynskrav frem til 2012, men etter dette har gjennomsnittet falt noe. Olje- og energidepartementet (OED) og Kulturdepartementet (KUD) har hatt en kraftig økning, mens JD og UD har hatt noe nedgang.

Snittet for underliggende organer virker å være relativt stabilt over tid. Ser man på utviklingen samlet sett, fylkesmannen inkludert, ser man imidlertid at det virker å ha vært en «innsynstopp» i 2012 (og for noen også i 2013), før innsynskravene virker å ha sunket noe. Her er det tydelig mange faktorer som spiller inn, blant annet peker flere av de kvalitative intervjuene med aktuelle departementer at toppen kan ha sammenheng med en økt medieinteresse rundt det gjeldende departement i forbindelse med etterdønningene etter 22. juli 2011. En annen mulig forklaring er at implementeringen av OEP kan ha skapt et voldsomt fokus på mulighetene for journalister for å kreve innsyn i forvaltningen, og at dette kan ha dabbet noe av utover i perioden.

⁹ Statsministerens kontor (SMK) er kategorisert som «departement» i denne sammenhengen. Videre vil vi også bemerke at Kommunal- og moderniseringsdepartementets OEP-tall er slått sammen av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (frem til 31.12.13) og Kommunal-

og regionaldepartementet (frem til 31.12.13). Nærings- og fiskeridepartementets OEP-tall er slått sammen fra Fiskeri- og kystdepartementet (frem til 31.12.13) og Nærings- og handelsdepartementet (frem til 31.12.13).

Figur 8: Antall registrerte innsynskrav i noen utvalgte departementer



Utvikling i innvilgelser i departementene

Mer interessant er imidlertid hvorvidt innsynsbegjæringene blir innvilget eller ikke. Blir det gitt mer innsyn i dag sammenliknet med før ny lov? For statlige virksomheters del virker dette å stemme i stor grad. Gjennom de kvalitative intervjuene som er gjennomført, samt vurderingene som er samlet inn gjennom factsheets (sammenstilt i neste tabell), finner vi en tydelig tendens til at de gis mer innsyn i dag sammenliknet med tidligere.

De fleste departementene og direktoratene opplever at det er blitt økt innsyn under den nye loven, sammenliknet med tidligere. Flere påpeker også at dette har vært intensjonen med loven, og at det derfor ville vært naturlig å forvente. En mindre gruppe kan ikke uttale seg definitivt om det har vært en økning i forbindelse med den nye loven, grunnet manglende statistikk. De fleste av disse mener likevel at det har vært en økning, men at de ikke kan dokumentere denne. Det er ett departement som svarer at de ikke ser noen økning sammenliknet med tidligere.

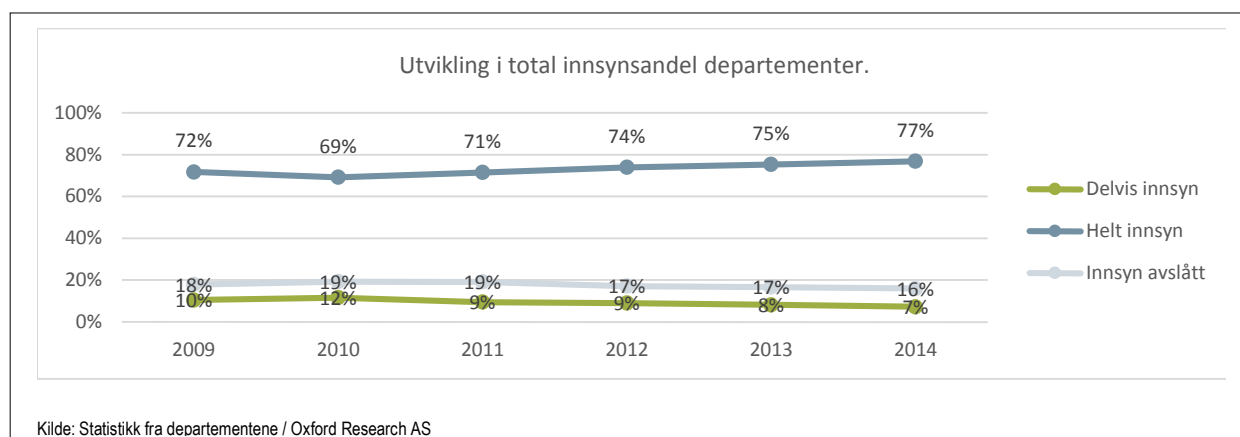
Tabell 1: Økt innsyn, departementer og direktorater

Blir det i deres virksomhet gitt mer innsyn under gjeldende offentleglova sammenliknet med den tidligere offentlighetsloven? (14 departementer, 10 direktorater)	
Ja	15
Nei	1
Uklart	8
Kilde: Factsheet / Oxford Research AS	

For å prøve denne vurderingen har vi etterspurt innsynsstatistikk fra samtlige departementer. 14 av departementene har levert statistikk. Bare innsynsbegjæringene som er registrert med utfall er tatt med i figuren. FD, SMK og OED har ikke levert statistikk, men OED oppgir å innvilge 66 prosent av innsynsbegjæringene sine (2012 til 2015). Merk spesielt at datakvaliteten for de to første årgangene er mindre god, da det er langt færre departementer som har levert statistikk for disse.

Som sammenstillingen i neste figur viser, innvilges nær tre av fire innsynskrav til departementene. Videre viser grafen at innsynsandelen har økt svakt i perioden 2010 til 2014.

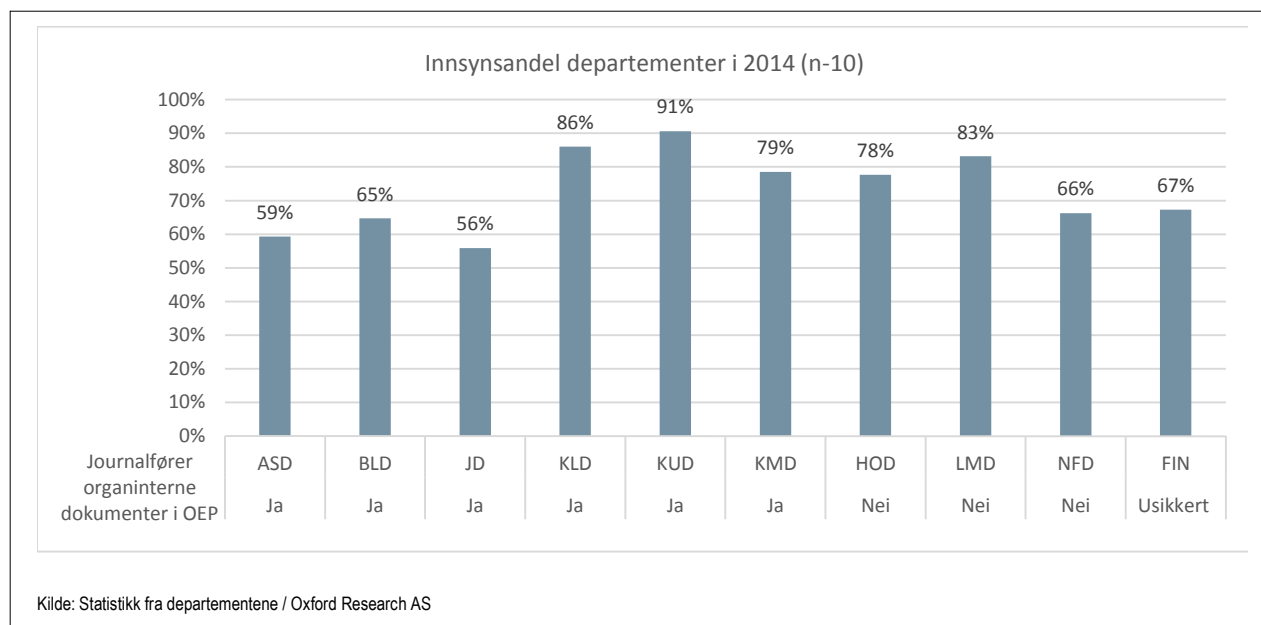
Figur 9: Utvikling i total innsynsandel, departementene



Det er stor variasjon mellom departementene på hvor stor andel av innsynsbegjæringene de innvilger. Neste figur viser en oversikt over innsynsandel for de av departementene som har levert statistikk for 2014 (som er 10 departementene). Særlig KUD, KLD og LMD ser ut til å innvilge nær 90 prosent av kravene. På den annen side finner vi ASD og JD, som innvilger nærmere halvparten. Det er imidlertid en rekke forhold som må fremheves i en slik sammenligning av departementene. Først og fremst har de

svært ulike saksområder, som fanger medienes interesse i varierende grad. Dernevet vet vi at det er ulik praksis på hvorvidt organinterne dokumenter journalføres i OEP, og dermed kan «oppdages» og bes om innsyn i. Vi har derfor lagt til en oversikt over departementets egen vurdering av om de journalfører interne dokumenter i OEP nederst i figuren. Som vi ser, er ASD, BLD og JD blant virksomhetene med lavest innsynsandel.

Figur 10: Innsynsandel departementene i 2014

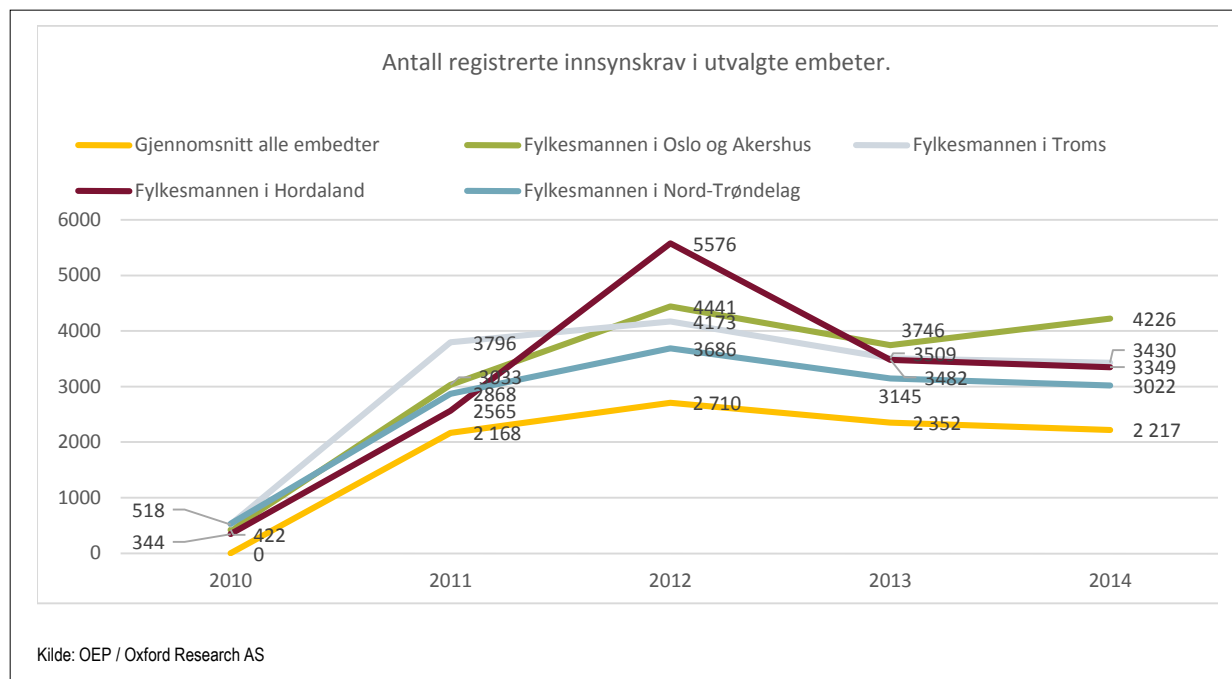


4.1.2 Fylkesmannen

Tilsvarende tendens ser vi også for utviklingen i innsynskrav til fylkesmennene (neste figur). Nesten samtlige embeter ser ut til å ha en innsynstopp i 2012,

før antallet stabiliserer seg noe. I gjennomsnitt ligger antall innsynskrav på omkring 2200 per embete per år. Det er stor variasjon også her, mens for eksempel Fylkesmannen i Oppland får omkring 600 henvendelser i året, får Fylkesmannen i Oslo og Akershus 3800.

Figur 11: Antall registrerte innsynskrav i utvalgte embeter



I motsetning til departementene og direktoratene er det kun en tredjedel av fylkesmannskontorene som opplever at det blir gitt mer innsyn i forbindelse med offentleglova. Den største gruppen faller inn under kategorien uklart. Noen mangler statistikk, men de fleste her mener at de ikke kan skille effekten av offentleglova fra innføring av OEP og økt digitalisering fra hverandre. Det er totalt sett blitt økt innsyn, men det er uklart hva dette skyldes.

Tabell 2: Økt innsyn, fylkesmenn

Blir det i deres virksomhet gitt mer innsyn under gjeldende offentleglova sammenliknet med den tidligere offentlighetsloven? (9 fylkesmannsembeter)	
Ja	3
Nei	2
Uklart	4

Kilde: Factsheet / Oxford Research AS

4.1.3 Kommuner og fylkeskommuner

På (fylkes-)kommunalt nivå er det ikke et samlet system slik som OEP. Det er heller ikke slik at alle (fylkes-)kommunene fører statistikk over antall innsynsbegjæringer de mottar. Vi har derfor valgt en annen tilnærming til datainnsamlingen rettet mot fylkeskommuner og kommuner, sammenliknet med datainnsamlingen på statlig nivå.

Vi har brukt to datakilder for å dekke dette. For det første har vi sendt ut registreringsskjema til samtlige fylkeskommuner og et utvalg kommuner. Skjemaet ble sendt til arkivleder, leder for postmottak eller lignende. Vi ba mottakerne om å fylle inn i skjemaet hvor mange innsynsbegjæringer de mottok i 2009 og i 2014. Det har vært vanskelig å få kommunene til å besvare våre henvendelser om å registrere antall innsynsbegjæringer, tilsammen har vi data fra 41 kommuner og 13 fylkeskommuner.

For det andre har vi gjennomført en rekke intervjuer i kommunene og fylkeskommunene, der vi blant annet har spurt enkeltrespondentene om

hvor mange innsynsbegjæringer og klager de har mottatt.

Tabell 3: Antall innsynsbegjæringer og avslag på innsynsbegjæringer i 2008 til 2014 for kommuner og fylkeskommuner

	Antall innsynsbegjæringer		Antall avslag	
	Gjennomsnitt	Median	Gjennomsnitt	Median
Kommunene				
Antall gjennomsnitt 2014	240 (N=26)	34	4 (N=16)	1
Antall gjennomsnitt 2008	62 (N=13)	10	3 (N=8)	2
Fylkeskommunene				
Antall gjennomsnitt 2014	207 (N=13)	131	7 (N=8)	6
Antall gjennomsnitt 2008	186 (N=6)	17	4 (N=3)	1

Kilde: Oxford Research
 Merknad: Antall innsynsbegjæringer og antall avslag på innsynsbegjæringer i 2008 og 2014. Oppgitt i gjennomsnittlig antall og medianverdi for kommuner og fylkeskommuner i 2008 og 2014. Data er innhentet ved hjelp av survey og intervju blant utvalgte kommuner og alle landets fylkeskommuner høsten 2015. Bare halvparten av kommunene hadde tall for 2008.

Både intervjudataene og de kvantitative dataene viser at mediankommunen får relativt få innsynsbegjæringer, men det har vært en betydelig økning i antall begjæringer. Samtidig er tallmaterialet noe begrenset. Sett i sammenheng med intervjudataene, som viser at forutsetningene for innsyn er blitt bedre, er det likevel grunn til å tro at det er blitt flere innsynsbegjæringer.

De store kommunene mottar flest innsynsbegjæringer, men det er stor variasjon mellom kommunene og fylkeskommunene når det gjelder antall innsynsbegjæringer. Variasjonene henger ikke alltid sammen med kommunestørrelse, men det er likevel slik at de største får betydelig flere innsynsbegjæringer enn de andre kommunene.

Eksempelvis har en av de minste kommunene mottatt åtte innsynsbegjæringer i 2014, mens en betydelig større kommune i samme periode mottok én en begjæring om innsyn. Hovedbildet er likevel at de kommunene som har 10-15 000 innbyggere eller mer, mottar innsynsbegjæringer minst én gang i uka.

Flere kommuner har også benyttet seg a muligheten til å legge ut dokumenter i fulltekst, noe som kan gjøre det enklere å få innblikk i offentlig virksomhet. Disse kommunene får imidlertid ikke innsynsbegjæringer, slik at antall personer som leser og får innsyn i kommunale dokumenter, er det høyere enn antall innsynsbegjæringer skulle tilsi.

Av fylkeskommunene og kommunene i dybdestudien var det tre kommuner som rapporterte at de la ut dokumenter i fulltekst på nettet. Tre av fylkeskommunene oppga det samme. Både én kommune og én fylkeskommune hadde startet med det tilbake i 2006.

Det er noe usikkert om dette betyr at samtlige dokumenter som ikke er unntatt offentlighet er tilgjengelig i fulltekst fra (fylkes-)kommunenes nettsider, eller om det betyr at de fleste dokumentene er tilgjengelige.

Innsynsbegjæringer er veldig avhengig av hvilken journalist som har ansvar for ulike saker. Hadde en periode der vi fikk mange innsynsbegjæringer ... nå er det ny journalist og mindre innsynsbegjæringer.

Men jeg ser også at det er en del notiser i avisa om hva som skjer i kommunen: Det kan bety at journalistene kontakter saksbehandler direkte – det er ikke noe forbud mot dette.

Ansatt i middels stor kommune

Det er også en vekst i antall innsynsbegjæringer til fylkeskommunene, men den er svakere enn for kommunene. Det tallene viser, er at de fylkeskommunene som i 2008 fikk færrest innsynsbegjæringer, i 2014 fikk betydelig flere.

Forutsetningene for innsyn er på samme måte som for kommunene, også blitt bedre på fylkeskommunalt nivå.

I de (fylkes-)kommunene som mottar flest innsynsbegjæringer, ser det ut til å være noen forskjeller mellom sektorene. Teknisk sektor i kommunene mottar gjerne mange innsynsbegjæringer.

Som vi har vært inne på tidligere, er det krevende å få presise tall på omfanget av innsynsbegjæringer. Det er flere grunner til det, men den viktigste årsaken er at langt de fleste (fylkes-)kommunene ikke registrerer innsynsbegjæringer systematisk. Det er også noen andre feilkilder, slik som muligheter i saksbehandlingssystemet, endring i praksis for og manglende journalføring, samt ulike oppfatninger av hva

som er en innsynsbegjæring. Det er henholdsvis 11 av 30 kommuner og 5 av 18 fylkeskommuner som ikke har tall på innsynsbegjæringer i 2008, i 2014 er disse redusert til 2 kommuner og 2 fylkeskommuner som ikke har tall. Her har det skjedd en stor forbedring i registreringen hos kommunene og fylkeskommunene.

Tabell 4: Innsynsbegjæringer i kommunene etter størrelse

Kommuner (N=41)						
2008				2014		
	Gjennomsnitt	Totalt	Kommuner uten data	Gjennomsnitt	Totalt	Kommuner uten data
Små (N=19)	6,4	45	5	24,5	270	1
Middels (N=17)	149,5	598	9	194,9	2144	2
Store (N=5)	78,5	157	3	1121,2	5606	0

Kilde: Oxford Research AS

Tabell 5: Innsynsbegjæringer i fylkeskommuner

Fylker (N=18)					
2008			2014		
Gjennomsnittlig antall innsynsbegjæringer	Totalt	Mangler data	Gjennomsnittlig antall innsynsbegjæringer	Totalt	Mangler data
186,8	1121	10	207,2	2694	3

Kilde: Oxford Research

I tillegg til utfordringene med tilgjengeligheten i kommunene som har svart, har det også vært en del av de vi har spurt som ikke har hatt kapasitet til å svare. Dette gjelder 10 av 41 kommuner og 2 av 18 fylkeskommuner vi har undersøkt.

Av fylkeskommunene og kommunene i dybdestudien var det tre kommuner som rapporterte at de la ut dokumenter i fulltekst på nettet. Tre av fylkeskommunene oppga det samme. Både én kommune og én fylkeskommune hadde startet med det tilbake i 2006. Det er noe usikkert om dette betyr at samtlige dokumenter som ikke er unntatt offentlighet er tilgjengelig i fulltekst fra (fylkes-)kommunenes nettsider, eller om det betyr at de fleste dokumentene er tilgjengelige.

Dette innebærer at innsynsbegjæringer og innvilgelsesprosenten ikke alltid gjenspeiler graden av åpenhet i kommunene.

Økt innsyn

Det er særlig to bestemmelser i den nye loven, som har åpnet opp for økt innsyn. Det er paragraf 9 om sammenstillinger av opplysninger og paragraf 11 om merinnsyn.

På direkte forespørsel er det tre av de åtte kommunene og to av fylkeskommunene som svarer at de har fått begjæring om sammenstilling av opplysninger. Det er de største kommunene som rapporterer om flest slike henvendelser.

Imidlertid viser datamaterialet at det er flere eksempler på at kommunene har fått denne typen henvendelser, men respondentene er ikke alltid klare over at det er snakk om en sammenstilling. Innsynsbejæringen i lønsslippene til samtlige kommunalt ansatte, er ett eksempel på en sammenstilling. Det er kun én av respondentene fra arkiv eller postmottak som har nevnt at dette antageligvis er en sammenstilling.

Utover denne henvendelsen har vi fått noen eksempler på forespørsler om sammenstilling av opplysninger. Noen eksempler er forespørsel om:

- Innsyn i lønnsprotokoll.
- Innsyn i samtlige journaloppføringer i en kommunes postjournal, for en periode på flere år.
- Oversikt over fødselsdato til ansatte i kommunen.
- Innsyn i samtlige reiseregninger til fylkestingspolitikere, inkludert bilag.

Den siste henvendelsen gikk til flere fylkeskommuner og intervjuene viser at fylkeskommunene ikke har sendt ut det samme omfanget av opplysninger.

Intervjuene viser også at de store kommunene gjennomfører vurderinger av tidsbruken før de gir innsyn. På bakgrunn av vurderingene er det i noen saker nektet innsyn. Blant de små kommunene er det få som sier at de har gjennomført denne typen vurderinger.

4.2 SAMMENSTILLINGER

Alle kan krevje innsyn i ei sammanstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåter

Offentleglova paragraf 9 gir rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra registre og databaser. Bestemmelsen er ny med offentleglova 2006 (Øy 2015: 109). Man kan etter denne regelen kreve opplysninger fra ulike saker og dokumenter *sammensatt* til et *nytt dokument*, dersom informasjonen er *elektronisk lagret* i orga-

net og sammensetningen kan skje med *enkle framgangsmåter*. Rett til innsyn etter paragraf 9 forutsetter ikke at den som krever innsyn skal henwise til paragraf 9. Dersom organet får et innsynsorgan som bare kan besvares ved at opplysninger hentes fra ulike elektroniske kilder i organet, plikter organet å produsere et slik sammensatt dokument (Øy 2015:110).

Regelen medfører også at organet ikke kan nøye seg med at informasjonen som blir etterspurt ikke finnes i noe dokument. Organet må vurdere om innsynskravet kan imøtekommes med en sammenstilling etter offentleglova paragraf 9.

Det er viktig å merke seg at *unntak fra innsyn* først kan gjøres *etter at* sammenstillingen er gjort. Nektelse av å gjøre selve sammenstillingen, må antageligvis skje på grunnlag av at arbeidet ikke kan gjøres med enkle framgangsmåter eller fordi de etterspurte opplysningene ikke finnes i at arbeidet ikke kan skje med enkle framgangsmåter (Øy 2015:110). Kravet om at opplysningene som skal hentes inn til sammenstillingen er elektronisk lagret, må forstås bokstavelig. Det er dermed ikke anledning til å kreve sammenstilling etter offentleglova paragraf 9 av opplysninger som er lagret på papir. Det er en forutsetning for innsyn etter paragraf 9 at sammenstillingen kan gjøres med *enkle framgangsmåter*. Dette vilkåret har voldt en rekke tolkningsproblemer i praksis. Kjernen i kravet er at man ikke kan kreve at organet skal bruke store ressurser på å gjennomføre sammenstillingen. Ressurser er i denne sammenhengen både egen arbeidstid og anskaffelse av ny programvare for arbeidsoperasjonen med sammenstillingen. Veilederen (JD 2009) til offentleglova sier følgende om forståelsen av enkle framgangsmåter:

Vidare vil det berre vere ei plikt til å lage samanstillingar når dette kan gjerast med enkle framgangsmåtar. Dette inneber at organet berre vil ha ei slike plikt når organet har dataverktøy som kan etablere samanstillinga, og at det einaste organet må gjere for å få samanstillinga etablert er å gi enkle kommandoar, tildomes enkle skildringar av kva resultat ein ynskjer. Dersom det trengst meir tidkrevjande operasjonar frå sakshandsamarane, vil det ikkje vere plikt til å etablere slike samanstillingar.

Dersom sammenstillingen kan gjøres med enkle kommandoer i et databasert system, vil trolig vilkåret om enkle fremgangsmåter være oppfylt. På den annen side er vilkåret ikke oppfylt, om sammenstillingen krever mer tidskrevende manuelle operasjoner. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at mer endagsarbeid for forvaltningen normalt vil være utenfor vilkåret om enkle fremgangsmåter (SOMB 2013 - 2480)¹⁰. I denne saken ble det også presisert at det ikke bare var selve uttrekket som er relevant i vurderingen av tidsbruken. Sivilombudsmannen la til grunn at også ...:

... Eventuelle andre prosesser som er nødvendige for å etablere dokumentet, vil måtte trekkes inn i vurderingen. På den annen side skal arbeid som gjøres etter at dokumentet er ferdigstilt, ikke tas med i vurderingen av om sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter. Dette gjelder blant annet vurderingen av om noen av opplysningene er taushetsbelagt og dessuten arbeid med å gjøre dokumentet klart til utsendelse.

Ved vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt, må det kunne forutsettes at den eller de som skal foreta den aktuelle sammenstillingen, har tilstrekkelig kompetanse til å hente ut informasjon fra databasen på enklest mulig måte. Kravet må altså forstås slik at sammenstillingen må kunne gjøres med «enkle fremgangsmåter» av personell som har tilstrekkelige fagkunnskaper til å sammenstille informasjon fra den aktuelle databasen.

4.2.1 Departementer og direktorater

Erfaring med sammenstillinger

Det første vi undersøker er om forvaltningsorganene har erfaring med sammenstillinger etter paragraf 9.

Nesten alle departementer og direktorater mottar forespørsler om sammenstillinger etter paragraf 9. Det er bare ett av 21 forvaltningsorganer som oppgir at de ikke har hatt erfaring med sammenstillinger etter paragraf 9. Det er imidlertid en betydelig del av disse som oppgir at de kun mottar noen få forespørsler, ned i én til tre i året. Noen av departementene og direktoratene har hatt forholdsvis mange forespørsler om sammenstillinger.

Tabell 6: Erfaring med sammenstillinger, stat

Har virksomheten erfaringer med innsynskrav i sammenstillinger etter paragraf 9? (12 departementer, 9 direktorater)	
Ja	20
Nei	1
Kilde: Factsheet / Oxford Research AS	

Selvstendig betydning for innsyn?

Blant departementene og direktoratene som har erfaringer med begjæringer av sammenstillinger, opplever tre av fire at dette også fører til en tydelig økning i antall tilfeller hvor det er gitt innsyn. Tre organer informerer om at muligheten til å be om sammenstillinger kun har ført til en liten økning i innsyn.

Tabell 7: Betydningen av sammenstillinger, stat

Har muligheten til å be om sammenstillinger etter paragraf 9 gitt økt innsyn i virksomhetens dokumenter? (7 departementer, 5 direktorater)	
Ja	9
Ja, liten økning	3
Nei	0
Uklart	0
Kilde: Factsheet / Oxford Research AS	

Intervjuene med forvaltningsansatte indikerer også at regelen om sammenstillinger har hatt selvstendig betydning. I intervjuene finner vi imidlertid varierende kunnskap blant de forvaltningsansatte om reglens nærmere innhold. Det er ikke alle av informantene som er klar over regelen. Noen av informantene synes etter Oxford Researchs vurdering heller ikke ha

¹⁰<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/krav-om-sammenstilling-av-og-innsyn-i-opplysninger-i-skatteetatens-aksjonarregister-article3156-114.html>

den nødvendige kompetansen for å bruke regelen riktig.

Representanter fra pressen har påpekt at innsynskrav basert på paragraf 9 ofte er møtt med avslag. Informanter fra pressen mener at flere av avslagene etter paragraf 9 har vært forholdsvis generelt begrunnet. Det har de senere årene vært en rekke prinsipielle saker om sammenstillinger etter paragraf 9. Klagesaker hos fylkesmannen og klagesaker hos Sivilombudsmannen viser at betydningen av paragraf 9 vil være meget avhengig av den nærmere fortolkningen av de sentrale vilkårene i paragraf 9.

«Enkle fremgangsmåter»

I praksis synes fortolkningen av hva som er enkle fremgangsmåter å ha stor betydning. Flere prinsipielle saker har reist spørsmålet om hva som ligger i enkle fremgangsmåter. Hvordan fortolker informantene i departementene og direktoratene vilkåret om «enkle fremgangsmåter»?

Vi finner betydelig variasjon i hvordan informantene oppfatter hva som er enkle fremgangsmåter. På den ene siden finner vi forvaltningsansatte som forteller at de strekker seg langt for å utlevere sammenstillinger. Tre av disse bruker og sier at de gjerne vil bruke et dagsverk eller mer på å lage sammenstillinger. I slike tilfeller vil de kontakte den som har bedt om sammenstillingen, og opplyse om at sammenstillingen kan utleveres, men at det vil ta noe lengre tid enn 3 dager. Noen av disse informantene opplyser eksplisitt at de antar at de «overoppfyller» offentleglova.

På den andre siden er det også noen av informantene som er mer restriktive enn praksis fra Sivilombudsmannen. Noen av disse kjenner praksis fra Sivilombudsmannen, andre ikke. Det viktige i denne sammenheng er imidlertid at de forteller at de neppe vil gi innsyn etter paragraf 9 dersom en sammenstilling tar mer enn 3-5 timer. Etter Oxford Researchs oppfatning er det sannsynlig at noen av disse vil avslå innsynskrav med begrunnelse at det ikke kan avgjøres med enkle fremgangsmåter, selv om tidsbruken er 3-5 timer.

Særlige utfordringer med sammenstillinger

Et sentralt spørsmål er om regelen om sammenstillinger medfører noen særlige utfordringer? I det følgende redegjør vi for de viktigste identifiserte utfordringene:

- Uklare vurderingstemaer
- Betydelig variasjon i praktiseringen
- Ressurskrevende
- Etterprøvbarehet
- Sammenstillinger og personvern

Vi finner at det er uklart for forvaltningsansatte hva som ligger i enkle fremgangsmåter. Kriteriet er skjønnsmessig og vanskelig å avgjøre konkret. Det ene som er utfordrende, er å avgjøre hvor mye tidsbruk som er innenfor lovens vilkår. Det andre som er utfordrende for forvaltningen, er å avgjøre hvilket nivå til teknologisk kompetanse som skal ta utgangspunkt i. Hovedbildet er at de forvaltningsansatte tar utgangspunkt i den faktiske situasjonen de møter og den teknologiske kompetansen de har og forsøker å vurdere hvor lang tid en sammenstilling vil ta.

Vi finner betydelig variasjon i praktiseringen av regelen om sammenstillinger etter paragraf 9 når det gjelder kravet om enkle fremgangsmåter. Både intervjuer med forvaltningsansatte, pressen og fylkesmannen indikerer praksisforskjeller. Klagesakene viser også betydelige forskjeller i praktiseringen.

For forvaltningen er sammenstillinger ressurskrevende. Det er forholdsvis kompliserte juridiske vurderinger. Noen sammenstillinger oppleves som urimelig ressurskrevende og ikke innenfor kravet om enkle fremgangsmåter. Manuelle tellinger, og der sammenstillinger krever en del manuelle kjøring, blir i hovedsak oppfattet å være for ressurskrevende. Forespørsler om sammenstillinger som oppleves som urimelige kommer ofte fra kommersielle foretak som søker å bygge opp egne databaser. En typisk forespørsel vil være en oversikt over forvaltningspraksis og forvaltningsvedtak de siste ti til 15 årene. Slike forespørsler avslås som regel med begrunnelse at det ikke kan fremstilles med enkle fremgangsmåter. Andre forespørsler som er krevende, er sammenstillinger av opplysninger som krever sladding i forveien. Dette er særlig aktuelt i forbindelse med sammenstillinger av pasientjournaler og andre typer. Noen av

forvaltningsorganene har også iverksatt konkrete tiltak helt eller delvis på grunn av regelen om sammenstillinger. Et direktorat har satt av en egen stilling til innsynsbegjæringer og sammenstillinger. Et fjerde direktorat har tilgjengeliggjort en stor mengde registerdata på sine nettsider. Direktoratet utleverer i tillegg sammenstillinger av opplysninger som ikke ligger i de offentlige registrene.

Et organ kaller paragraf 9 for en reell tidstyv. Bakgrunnen her synes å være at terskelen for å avslå forespørsel om sammenstillinger ligger nokså høyt, slik at organet ikke avslår forespørsler om sammenstillinger, selv om det betyr en del ekstraarbeid. Selv om innsynsbegjæringer som gjelder sammenstillinger etter paragraf 9 er særlig ressurskrevende og fort kan ta flere timer og i noen tilfeller flere dagsverk, har forvaltningen foreløpig hatt et begrenset antall slike innsynsbegjæringer. Flere informanter er imidlertid bekymret for den potensielle ressursbruken hvis det kommer mange slike innsynsbegjæringer.

I flere av de prinsipielle klagesakene om sammenstillinger har det vært strid om selve vurderingen av den antatte tidsbruken for å lage en sammenstilling. Informantene fra pressen understreker at deres erfaring er at grunnlaget for beregningen av forvaltningens tidsbruk i saker om sammenstillinger ofte kan være diskutabel. Etter Oxford Research oppfatning gir regelen om enkle fremgangsmåter en rekke skjønsmessige vurderingstemaer. De ene er den totale tidsbruken vurdert opp mot vilkåret om enkle fremgangsmåter. Det andre som henger nært sammen er selve vurderingene av arbeidsprosesser og antatt tidsbruk. Det er forvaltningsorganet selv som gjør vurderingen av antatt tidsbruk. Det i seg selv gir en betydelig tolkningsmakt. Maktrommet til forvaltningen forsterkes ved at det er vanskelig å gi eksakte estimater på tidsbruken ved sammenstillinger, siden tidsbruken er svært avhengig av kjennskap til fagsystem og teknologi. Dersom et avslag skal kunne være etterprøvbart, bør begrunnelsene dermed være konkrete og detaljerte, slik at andre i prinsippet kan kritisk gjennomgå vurderingene.

Flere informanter er bekymret for at reglen om sammenstillinger i praksis kan være utfordrende når det gjelder personvern. Når en sammenstilling er gitt, har ikke forvaltningen eller andre, kontrollmuligheter med videre bruk av opplysningene. Det kan tenkes at ulike typer opplysninger kan kobles.

4.2.2 Fylkesmannen

Erfaring med sammenstillinger

Sju av ti fylkesmannsembeter oppgir at det bes om sammenstillinger. To mottar ikke innsynsbegjæringer knyttet til sammenstillinger. Dette begrunnes med at de sitter på lite interessant statistikk, ifølge kontorene. Ett fylkesmannsembete svarer at de ikke har data på dette. Vi merker oss imidlertid at det for noen år siden ble sendt en forespørsel om sammenstillinger til alle fylkesmannskontorene, hvor avsender ba om en sammenstilling av registrerte selvmord innen psykisk helsevern. Med utgangspunkt i dette, burde alle fylkesmannsembetene svart at de har erfaringer med innsynskrav knyttet til sammenstillinger.

Tabell 8: Erfaringer med sammenstillinger, fylkesmannen

Har virksomheten erfaringer med innsynskrav i sammenstillinger etter paragraf 9? (10 fylkesmannsembeter)	
Ja	7
Nei	2
Uklart	1
Kilde: Factsheet / Oxford Research AS	

Bildet er sammensatt når gjelder spørsmålet om forespørsel om sammenstillinger også fører til økt innsyn. Noen fylkesmannsembeter opplever at dette er tilfellet, mens noen avslår forespørsler fordi de ikke lar seg gjennomføre med enkle arbeidsmåter. To kontorer kan ikke svare på spørsmålet.

Tabell 9: Betydningen av sammenstillinger, fylkesmannen

Har muligheten til å be om sammenstillinger etter paragraf 9 gitt økt innsyn i virksomhetens dokumenter? (7 fylkesmannsembeter)	
Ja	3
Ja, liten økning	0
Nei	2
Uklart	2
Kilde: Oxford Research AS	

«Enkle fremgangsmåter»

Fylkesmannskontorene sitter på en del statistikk som er relativt lett å utlevere. Her er det høy terskel for å avslå forespørsler. Det måtte i så fall være i forbindelse med at statistikken inneholder personsensitiv

eller taushetsbelagt informasjon. Dette er imidlertid sjelden tilfellet.

Vi finner imidlertid at vilkåret om enkle fremgangsmåter tolkes forholdsvis strengt. Dersom tidsbruken er et dagsverk, er hovedbildet at det er utenfor kravet om «enkle fremgangsmåter». Hvis det kreves at det gjøres utregninger eller at det kombineres data fra ulike databaser, eller at det manuelt registreres fra papirarkiv, blir dette sett på som urimelig ressurskrevende. I noen av intervjuene er det indikasjoner på at kapasitet og faktisk databehandlingskompetanse i praksis vil være avgjørende for hvor langt man i det enkelte tilfellet strekker seg. Hovedbildet er at regelen om sammenstillinger oppleves som uklar og vanskelig å praktisere. Særlig kravet om «enkle fremgangsmåter» er utfordrende. En informant spør «Hvor hjelpelig skal man være?». Flere beretter at de strekker seg langt, men at kapasiteten samtidig legger grenser på hva som er gjennomførbart.

Det er ikke identifisert andre utfordringer for fylkesmannsembetene enn de som er diskutert ovenfor under avsnittet om departementer og direktorater.

4.2.3 Kommuner og fylkeskommuner

På direkte forespørsel er det tre av de åtte kommunene og to av fylkeskommunene som svarer at de har fått begjæring om sammenstilling av opplysninger. Det er de største kommunene som rapporterer om flest slike henvendelser.

Datamaterialet viser også at det er flere eksempler på at kommunene har fått begjæringer der de har måttet sammenstille data for å innvilge begjæringen. Respondentene kaller ikke nødvendigvis dette for en sammenstilling av data. Innsynsbejæringen i lønsslippene til samtlige kommunalt ansatte, er ett eksempel på en innsynsbejæring som flere av kommunene delvis innvilget, ved å sammenstille lønnsopplysninger. Det er kun én av respondentene fra arkiv eller postmottak som har nevnt at dette antageligvis er en sammenstilling.

Utover denne henvendelsen har vi fått noen eksempler på forespørsler om sammenstilling av opplysninger. Noen eksempler er forespørsel om:

- Regnskapsdata
- Innsyn i samtlige reiseregninger til fylkestingspolitikere, inkludert bilag.

Den siste henvendelsen gikk til flere fylkeskommuner og intervjuene viser at fylkeskommunene ikke har sendt ut det samme omfanget av opplysninger.

Sammenstillinger kan være tidkrevende. Intervjuene viser at de store kommunene gjennomfører vurderinger av tidsbruken, før de gir innsyn. På bakgrunn av vurderingene er det i noen saker nektet innsyn. Blant de små kommunene er det få som sier at de har gjennomført denne typen vurderinger.

4.3 MERINNSYN, DELVIS INNSYN OG SKADEVILKÅR

Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak

Merinnsynsprinsippet er fastsatt i offl. paragraf 11. Kjernen i merinnsynet er at det skal foretas en merinnsynsvurdering for de unntaksbestemmelsene som gir adgang til unntak, men ikke plikt (de såkalte «kanbestemmelsene»). Regelen gir imidlertid ingen plikt til å gi innsyn selv om en interesseavveining faller ut til fordel for åpenhet (Øy 2015: 134). Det er selve vurderingen av merinnsyn som *skal* gjøres.

I praksis er det ofte en vurdering av om helt eller delvis innsyn skal gis. Merinnsynsprinsippet og regelen i paragraf 11 bør derfor ses i sammenheng med offl. paragraf 12 og de konkrete unntaksbestemmelsene i offl. paragraf 14-27. Alle disse unntaksbestemmelsene i offentleglova, bortsett fra offentleglova paragraf 13 om opplysninger som er underlagt taushetsplikt, er såkalte «kan-regler». Dette innebærer at bestemmelsene gir forvaltningen adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet men pålegger ikke taushetsplikt. I flere av unntaksbestemmelsene er det formulert vurderingstemaer (skadevilkår) som for disse reglene konkretiserer interesseavveiningen som

skal gjøres etter paragraf 11. Merinnsynprinsippet tilsier at det er viktig at forvaltningen konkret vurderer om det er et reelt og saklig behov for å bruke «kan-unntakene» i det konkrete tilfellet.

Dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger som er unntatt offentlighet etter offentleglova paragraf 13, vil det derimot være et forbud mot at disse opplysningene offentliggjøres. Merinnsyn gjelder ikke taushetsbelagte opplysninger.

4.3.1 Departementer og underliggende organer

Merinnsyn blir vurdert, men hva betyr det?

I factsheets til departementene ble disse utfordret til å vurdere kvalitativt hvorvidt de opplever at det blir gitt mer delsinnsyn nå enn tidligere.

Unntaksreglene knyttet til skadevilkår i den nye offentleglova har ifølge de forvaltningsansatte ført til at det praktiseres innsyn i flere dokumenter enn før. Det gis i større grad delvis innsyn enn at hele dokumentet unntas offentligheten. To organer opplyser om at det unntaksvis gis mer innsyn, mens noen organer (både departementer og direktorater) rapporterer at de ikke gir innsyn i flere dokumenter enn før. Disse beretter at dokumenter ofte mister mening eller blir misvisende etter at de er sladdet, og at det derfor ikke er hensiktsmessig å gi innsyn i dokumentene.

Forklaringen som gis på at det bidrar til å gi mer innsyn, er at reglene bevisstgjør en vurdering av negative virkninger ved ikke å gi innsyn, og at det er mindre rom for unntak ved at unntak bør ha interesseovervekt.

Tabell 10: Unntaksreglene med skadevilkår økt innsyn i dokumenter, stat

Gir unntaksreglene med skadevilkår økt innsyn i dokumenter? (12 departementer, 7 direktorater)	
Økning i innsyn	13
Unntaksvis	2
Ikke økning i innsyn	4
Kilde: Factsheet / Oxford Research AS	

¹¹ Det sentrale er at eksemplene skal illustrere betydningen og meningsinnholdet i informantenes utsagn. Eksemplene er dermed basert på meningsinnhold fra intervjuene, men selve eksemplene er bearbeidet og redigert av Oxford Research. Bearbeidelse av meningsinnholdet fra

Merinnsynsvurderingen og utfordringer

Hovedinntrykket er at merinnsynsvurderingen er kjent blant de forvaltningsansatte Informanter fra departementene forteller at det er økt bevissthet om meroffentlighet når innsynsbegjæringer behandles. Flere mener at dette fører til reell meroffentlighet, og forteller at de har nokså høy terskel for å nekte innsyn.

Det er sannsynlig at merinnsyn ikke alltid vurderes *grundig*, men at det heller gjennomføres som en plikt-øvelse. Saksbehandler kan nekte innsyn og krysse av for at merinnsyn er vurdert, uten at den konkrete vurderingen med argumenter er formalisert eller dokumentert. Det følgende er ikke et sitat, men et eksempel på et uttrykk for meningsinnholdet¹¹ fra flere intervjuer i sentralforvaltningen:

Vi skriver vel alltid at vi har vurdert meroffentlighet, men det skjer ikke alltid.

Det som kreves er at man har vurdert merinnsyn. Det stilles ikke noen andre kvalitative krav. I departementene brukes et saksbehandlingssystem som gjør at både merinnsynsvurderinger og avslag i første omgang kan bli en «teknisk» øvelse. Intervjuene indikerer likevel at forvaltningsansatte i en del tilfeller konkret diskuterer merinnsyn og skadevilkårene. Det er særlig informanter som sier de har relativt få slike saker, som sier at de gjerne diskuterer de konkrete virkningene av å gi innsyn med kolleger og eventuelt leder. Det følgende er ikke et sitat, men et eksempel på et uttrykk for meningsinnholdet fra flere intervjuer i sentralforvaltningen:

intervjuer og konstruksjon av eksempler er en brukt metode i kvalitativ rapportering bl.a. for å gjøre teksten mer leservennlig, se bl.a. Silvermann, David (red), 2004.

Jeg har sjelden eller aldri i et avslag skrevet eksplisitt om skadevirkningene av å offentliggjøre opplysninger. Men dette blir diskutert ...

Når vi i intervjuene har diskutert hva som gjøres konkret i merinnsynsvurderingene, har det vært utfordrende å få utdypende og konkrete svar. Vi har i noen grad avdekket indikasjoner på manglende forståelse av hva meroffentlighetsvurderingen innebærer. Flere informanter i departementene og direktoratene som har en kvalitetssikringsfunksjon forteller at de ser noen tilfeller av merinnsynsvurderinger som er misforstått eller der det i realiteten ikke er gjort noen merinnsynsvurdering. Vi kan ikke si noe om omfanget av manglende eller mangelfulle merinnsynsvurderinger, men det er indikasjoner på utfordringer.

Informanter i forvaltningen identifiserer selv kjernen i utfordringene. Merinnsynsvurderingen slik den praktiseres og dokumenteres i dag, synliggjør nødvendigvis ikke de reelle vurderingene av hensynet til offentlighet og hensynet som begrunner unntak. Det kan være ganske lett å konkludere med unntak uten å begrunne det nærmere. Vi finner indikasjoner på at merinnsynsregelen kan ha utfordringer når det gjelder regeleffektivitet og etterprøvbarehet. Det følgende er ikke et sitat, men et eksempel på et uttrykk for meningsinnholdet fra flere intervjuer i sentralforvaltningen:

Merinnsyn, ja. Det er en ganske summarisk bestemmelse. Det er i praksis veldig lett å konkludere med unntak og at behovet for unntak veier tyngre enn offentlighet uten å begrunne det nærmere. Når det er sagt, bare det at du har regelen og rutineene gjør kanskje at en er noe mer bevisst. Men det legges ofte ikke veldig mye krefter inn i merinnsynsvurderingene.

Det er noen informanter som opplyser at de skriver en konkret begrunnelse for avslag og innsyn i en merknad i WebSak (saksbehandlingssystemet). Dette vil ikke være tilgjengelig for offentligheten. Det følgende er ikke et sitat, men et eksempel på et uttrykk

for meningsinnholdet fra flere intervjuer i sentralforvaltningen:

Vi gjennomfører alltid merinnsyn, men i selve avslaget eller innsynet fremgår ikke den konkrete begrunnelsen og arveiningen. Men man skriver en begrunnelse internt i WebSak i en egen merknad. Der kan man skrive hvorfor hjemmelen bør brukes og hvorfor en er kommet til det resultat en er (subsumsjonen).

4.3.2 Fylkesmannen

Det er like mange fylkesmannsembeter som oppgir at det er blitt økt innsyn, som det er fylkesmannsembeter som mener at det ikke har blitt økt innsyn i dokumenter, etter innføringen av den nye offentleglova. Disse mener, i likhet med departementene og direktoratene, at en del av dokumentene etter sladding vil kunne fremstå som misvisende eller meningsløse, og at de dermed unntas offentligheten.

Tabell 11: Unntaksreglene med skadevilkår økt innsyn i dokumenter, fylkesmannen

Gir unntaksreglene med skadevilkår økt innsyn i dokumenter? (6 Fylkesmenn)	
Økning i innsyn	3
Unntaksvis	0
Ikke økning i innsyn	3
Kilde: Factsheet / Oxford Research AS	

Intervjupersonene fra fylkesmannskontorene forteller at de tar utgangspunkt i at dokumentet det bes om innsyn i er offentlig. Ingen dokumenttyper blir konsekvent unntatt offentligheten, ifølge dem. Det gjøres alltid en konkret vurdering.

Delvis innsyn beskrives av Fylkesmennene som *teknisk omstendelig*. I motsetning til departementene, mangler de fleste kontorene brukervennlige systemer for sladding av PDF-filer og Word-dokumenter. Vanlig praksis synes å være at dokumentet skrives ut, sladdes (f.eks. med korrekturlakk), og skannes inn igjen. Dokumentet må så registreres i saksbehand-

lingssystemet på ny. Det oppleves som en improvisert teknisk løsning og som mangel på gode interne rutiner.

*Vi sladder på en gammeldags måte.
Vi må hvite ut det som skal unntas.
Jeg må sende det til min innboks, så
må jeg importere det til ePhorte som
et vedlegg til vedtaket.*

Ansatt i fylkesmannsembete

Det er ulik praksis med tanke på når vurderingene om merinnsyn gjøres. I noen kommuner gjøres merinnsynsvurderingene fortløpende, mens det i andre kommuner og i vanskelige saker kan være slik at dokumentene først unntas offentlighet, men kan offentliggjøres dersom noen etterspør dem.

*Her tror jeg at vi er ganske gode på
dette – hvis en heller sladder, så slip-
per vi også å skrive vedtak*

Ansatt i kommune

4.3.3 Kommuner og fylkeskommuner

Majoriteten av kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen oppgir at de praktiserer merinnsyn. I flere kommuner har politisk eller administrativ ledelse vedtatt eller bestemt at kommunen skal praktisere innsyn.

Å praktisere merinnsyn innebærer at kommunene vurderer merinnsyn i alle dokumenter. Hva de legger i merinnsynsbegrepet varierer noe, og informantene redegjør noe ulikt for hva merinnsyn innebærer for dem.

Hovedbildet er at informantene foretar en vurdering av om hele dokumentet bør unntas, eller om det er mulig å offentliggjøre deler av saksdokumentet. I praksis betyr det ofte at kommunene sladder dokumenter i steder for å nekte innsyn, med mindre sladdingen er så omfattende at dokumentenes meningsinnhold blir uklart (jf. paragraf 12). Det er med andre ord slik at kommunenes merinnsynsvurderinger ofte handler om hvorvidt de kan gi delvis innsyn, i stedet for å avslå begjæringen.

Kommunene sladder eksempelvis personopplysninger eller opplysninger som kan identifisere en tredjepart, før de deretter frigjør dokumentet. Dette henger sammen med at klientsaker utgjør en stor del av kommunenes og delvis fylkeskommunenes portefølje.

Det er imidlertid også noen eksempler på at kommunene og fylkeskommunene gir ut hele dokumenter etter merinnsynsvurderinger. Eksempler på dette er juridiske vurderinger eller arbeidsmiljøundersøkelser.

Kunnskapen om merinnsynsvurderingene og delvis innsyn varierer imidlertid. Ikke alle er klar over at hovedregelen i dagens offentleglov er at det kun er enkeltopplysninger som kan unntas, og ikke hele dokumentet. Det tyder på at praksisen kan være ulik, både på tvers av kommuner og fylkeskommuner og mellom ansatte internt i kommunene og fylkeskommunene.

Representanter for pressen er imidlertid ikke alltid fornøyd med praktiseringen av merinnsynsprinsippet. Dels er utfordringen at det kun er pålagt å gjøre en vurdering, men ikke er pålagt å gi innsyn. Dels er utfordringen at praksisen er feil, eller at vurderingene er mangelfulle. Intervjuene viser også at fylkesmannen i flere saker har bedt kommunene om å gjøre en ny merinnsynsvurdering.

4.4 HVA UNNTAS FRA OFFENTLIGHETEN?

Offentlighetsutvalgets rapport «Offentlige toppjobber – hemmelige eller ikke?» er en gjennomgang foretatt av Offentlighetsutvalget i Norsk Presseforbund fra 2009. Rapporten avdekker klare brudd på retten til innsyn i søkerlistene, og kom et halvt år etter ny innsynslov med skjerpede krav som nettopp skulle sikre åpenhet rundt ansettelser av lederstillinger i det offentlige.

Dette delkapittelet tar for seg (1) hva som typisk unntas fra innsyn og hva som er begrunnelsene, og (2) hvilke typer dokumenter det er snakk om.

4.4.1 Departementer og underliggende organer

Hva unntas?

Som vi ser av neste tabell, varierer det stort mellom departementene hvilken paragraf som oftest benyttes

til å hjemle avslag på innsynsbegjæringer. Paragraf 13 ser ut til å gå igjen, og det samme gjør paragraf 14 og 15. Tabellen gir imidlertid ikke noe svar på hyppigheten av de enkelte bestemmelser og variasjonen kan skyldes ulike svar fra departementene når det gjelder hvor mange de har oppgitt som «vanligste». Paragraf 13 og taushetsplikt er gjennomgående for alle departementer

Tabell 12: Vanligste hjemmel for å begrunne avslag, etter departement

Departement	Paragraf
Arbeids- og sosialdepartementet	13 1.ledd og 14.1 ledd
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	13, 14 og 15
Finansdepartementet	13.1, 13.1.1, 13.1.2, 15.1.1, 15.1.2, 15.2, 15.3
Forsvarsdepartementet	13, 15 (14.1 for organinterne dok.)
Helse- og omsorgsdepartementet	13, 14 og 15 første ledd
Justis- og beredskapsdepartementet	2 4. ledd, 13 1. ledd, 14, 15, 20, 21, 22.1 og 2, 23, 24
Klima- og miljødepartementet	14.1, 15.1, 20.1b, 18 og 15.3
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	14 første ledd, 13 jf. forvaltningslovens paragraf, 23 tredje ledd
Kulturdepartementet	Ikke svar
Kunnskapsdepartementet	13 jf fvl paragraf 13.1.1.1, 18, 15.1, 5.2, 15.3
Landbruks- og matdepartementet	13 .1. ledd, 14 1. ledd og 15 1. ledd). 18
Nærings- og fiskeridepartementet	15, 23(4), 14(1)
Olje- og energidepartementet	13, 14 og 15
Samferdselsdepartementet	5 andre ledd, 22, 13 1. ledd, 13 2. ledd. 14 og 15. 18, 20 og 23
Utenriksdepartementet	14 og 20
Statsministerens kontor	13, 1.ledd jf. fvl paragraf 13, 1.ledd nr.1; 20, 1. og 3. ledd; 21; 22; 24, 3. ledd; 14, 1. ledd; 15, 1. ledd; 15, 3. ledd.
Kilde: Oxford Research / Factsheet til departementene	

Hva gjelder behandling av innsynskrav, fant forskerne ved LOS-senteret i 2001 at avslagene ved flere forvaltningsenheter ikke var presist nok hjemlet. I kapitlet om klage redegjør vi kort for begrunnelse og hjemling.

Typer dokumenter og opplysninger

Hvilke typer dokumenter unntas fra innsyn? Hovedgrunnen til at dokumenter unntas offentlighet er at de inneholder personopplysninger eller annen taushetsbelagt informasjon (paragraf 13). Dette gjelder gjennomgående for departementene og direktoratene. Departementene og direktoratene gir som regel delvis innsyn eller avslår innsynsbegjæringer når det

gjelder dokumenter som inneholder, konkurranse-sensitive opplysninger og organinterne dokumenter. Her nevnes videre faglige anbefalinger til politisk ledelse, vurderinger som ikke er ferdigstilt, og budsjett-saker. Andre interne dokumenter det som regel ikke gis innsyn i, er protokoller i forkant av innstillinger, dokumenter som kan misbrukes til å hindre forvaltningens utøvelse av myndighetsoppgaver, for eksempel i kriminal-, utenriks-, eller forsvarssaker.

Det gis videre relativt sjelden gis innsyn i korrespondanse mellom departement og underliggende etat om faglige spørsmål og policy. Her er det hensynet til den

pågående prosessen mellom departementet og de underliggende etatene som er hovedbegrunnelsen for å ikke gi innsyn.

Vi skal redegjøre nærmere for to tilfeller av unntak som har vist seg som de viktigste og også mest utfordrende å håndtere for forvaltningen:

- Innsyn i dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger (offentleglova paragraf 13)
- Innsyn i tilbud og protokoller (offentleglova paragraf 23 3. ledd, jfr. fvl. paragraf 13, 1. ledd nummer 2)

Taushetsplikt (offentleglova paragraf 13)

Hvordan praktiseres taushetsplikt og hvilke utfordringer oppstår i praksis?

Hovedutfordringen for forvaltningen er å sikre personvernet og taushetsplikten, men samtidig overholde hensynet til innsyn og åpenhet så langt som mulig. I likhet med informantene fra departementene, opplever informantene fra direktoratene en viss redsel for å gi for mye innsyn ved at det utleveres informasjon som ikke skulle vært utlevert. Her er informantene tydelige på at de utøver en del skjønn for å beskytte personopplysninger. I noen tilfeller erfarer informantene forskjeller mellom ulike forvaltningsansatte og forvaltningsorganer i den konkrete skjønnsutøvelsen av hva som er eller bør være taushetsbelagt. Det er likevel vanlig praksis at det gis delvis innsyn, fremfor at hele dokumentet unntas offentligheten. Når det gjelder personopplysninger og andre taushetsbelagte opplysninger kan dette være svært krevende i praksis. *Dokumentmengden* er en viktig variabel når det gjelder hvor vanskelig og krevende praktiseringen av offentleglova paragraf 13 er. I noen saker er det flere hunder sider som må manuelt gjennomgås for å sjekke at det ikke er taushetsbelagte opplysninger og der det er taushetsbelagte opplysninger må disse sladdes. Flere rapporterer at det ser ut som det er en viss tendens til flere kompliserte innsynssaker med store dokumentmengder. Helseforvaltningen har en del særproblemstillinger. Det er ofte ikke nok å sladde bare de rene personopplysninger som navn etc. i en del tilfeller vil andre opplysninger og sammenhengene i saken kunne identifisere vedkommende.

*Det er katastrofalt å gi feil innsyn.
Dersom det skulle komme ut for mye
informasjon, er det ikke noe man
kan ta tilbake eller gjøre om. Det
krever at man er fokusert hele tiden.*

Ansatt departement

Samlet sett er det krevende å sikre at taushetsplikten blir overholdt. Det er tidkrevende. Feil kan få store konsekvenser. I en del saker er det også en del skjønn hva som skal anses som taushetsbelagt.

Innsyn i tilbud og protokoller - Hva er forretningshemmeligheter?

Tilbud i anbudskonkurranser inneholder ofte opplysninger som vil være underlagt taushetsplikt. Ved en innsynsbegjæring i tilbud oppstår spørsmålet om hvordan en går frem og hva som skal anses som forretningshemmeligheter. Intervjuene viser at det er krevende å vurdere innsyns krav i tilbud. Den ene utfordringen er å sikre at riktig prosedyre blir fulgt. Vi har identifisert noe ulike tilnærminger, men praksisen er at forvaltningsorganet sender over innsyns kravet til den som har blitt innstilt til å gjennomføre oppdraget. Denne blir så bedt om å vurdere hva som er forretningshemmeligheter. Erfaringene tilsier at leverandøren sladder svært mange opplysninger. En gjennomgang av noen saker og intervjuer med forvaltningsansatte indikerer at praksis varierer betydelig i forvaltningen. Forvaltningen skal kritisk vurdere sladdingen og er ansvarlig for å foreta en selvstendig vurdering av hvilke opplysninger som faller inn under taushetsplikten (JD 2009, jfr. Bernt og Hove 2009: 184).

Denne selvstendige vurderingen er utfordrende å praktisere av mange grunner. Som vi har nevnt sladder leverandørene gjerne veldig mange opplysninger. En utfordring for saksbehandler i forvaltningen er at konsekvensen av å gi ut taushetsbelagte opplysninger (forretningshemmeligheter), er stor, mens det ikke er noen andre sanksjoner enn en mulig klagesak ved å unnta opplysninger som burde vært gitt. I intervjuene har vi fått eksempler på hva som kan skje dersom man gir ut konkurransesensitiv informasjon. Et forvaltningsorgan beretter om et tilfelle hvor det ble gitt innsyn i konkurransesensitive opplysninger, uten at

saksbehandler var klar over implikasjonene av innsyn. Her skapte feilen problemer for forvaltningsorganet og den rammede eksterne parten

Vurderingene av forretningshemmeligheter er også svært kompetansekrevende. Informanter hos både departementene, direktoratene og fylkesmannsembetene, rapporterer at det er veldig vanskelig å vurdere hva som er konkurransesensitivt. Ofte forutsetter en reell vurdering teknisk og eller bransjekompetanse. Den kompetansen mangler ofte saksbehandler. I noen tilfeller kontakter saksbehandler andre for å rådføre seg. Et annet departement beretter om at saksbehandlerne har for vane å høre med et underliggende direktorat om enkelte opplysninger er «børs-sensitive» før de frigis for å unngå at slike situasjoner oppstår.

Innsynsbegjæringer i dokumenter som inneholder konkurransesensitive opplysninger, blir som regel håndtert ved at opplysninger sladdes. Dersom store deler av dokumentet må unntas offentlighet, eller dokumentet blir misvisende etter sladding, unntas hele dokumentet. Her innhentes ofte råd og godkjenning fra nærmeste leder, særlig dersom saksbehandler ikke er jurist selv. Det er likevel heller unntaket enn regelen at hele dokumenter unntas offentlighet.

Vi finner også at vurderinger av forretningshemmeligheter kan være forholdsvis tid- og ressurskrevende. Det tar tid å kontakte leverandør og vurderingene er som sagt relativt kompliserte.

Etter Oxford Researchs oppfatning er det sannsynlig at det i en del tilfeller unntas for mye i tilbud. Vi kan imidlertid ikke si dette sikkert, siden vi ikke har gjort en større undersøkelse av saker. Intervjuene tyder imidlertid klart på at reglen i praksis virker slik at for mye unntas. Vi har sett at hva som er forretningshemmeligheter er til dels et vanskelig vurderings-tema. Leverandørene har insentiver til å sladde mest mulig. For saksbehandler og forvaltningsorganet er den største risikoen å gi ut forretningshemmeligheter. I en del tilfeller er også spørsmålet om hva som er konkurransesensitivt til dels et teknisk bransjespørsmål som forutsetter spesialkompetanse. Det vanskeliggjør i praksis også saksbehandlers reelle muligheter til å kritisk etterprøve leverandørens vurderinger. Endelig er det en viss mulighet for en utilsiktet effekt ved en «riktig» etterlevelse av regelverket. Der- som forvaltningen i stor grad gir innsyn i tilbud, vil

slik informasjon trolig være etterspurt blant konkurrentene. Kanskje vil en riktig etterlevelse av regelverket generere enda flere innsynsbegjæringer eller klager.

4.4.2 Fylkesmannen

Hovedgrunnen til at dokumenter unntas offentlighet er at de inneholder personopplysninger eller taushetsbelagt informasjon (paragraf 13), men også innsyn i tilbudsdokumenter, sammenstillinger etter paragraf 9 og utsatt innsyn er viktige selv om det ikke er så mange saker.

Flere Fylkesmannsembeter er tydelige på at det er mye oppmerksomhet rundt korrekt behandling av helseopplysninger og andre personlige opplysninger som er omfattet av paragraf 13. På dette området gis det mye delvis innsyn, eller avslag på innsynsbegjæringer. Noen Fylkesmenn samordner seg med statens helsetilsyn på det området, for å ikke avsløre opplysninger.

Andre områder hvor det ofte gis delvis innsyn er anbudskonkurranser. Her plikter bestiller at det ikke utleveres forretningshemmeligheter eller annen bedriftssensitiv informasjon. Flere informanter opplever det imidlertid som utfordrende å identifisere hvilke opplysninger som er sensitive og som må unndras offentlighet. Dette er som vi ser felles for både Fylkesmannen, direktoratene og departementene.

Sensitive opplysninger sladdes. Det hender imidlertid at mediedekning eller samstilling med andre dokumenter gjør det mulig å identifisere personen(e) det gjelder, likevel. Her er informantene tydelige på at de utøver en del skjønn for å beskytte personopplysninger. Det er likevel vanlig praksis at det gis delvis innsyn, fremfor at hele dokumentet unntas offentligheten.

*Hvis man er usikker er det bedre å
unnta litt for mye enn litt for lite.
Det handler om den som skal beskyt-
tes.*

Ansatt i fylkesmannsembete

Et alternativ for å sikre at ikke helsesensitive opplysninger avsløres, er at Fylkesmannen samordner seg med Statens helsetilsyn, og skaffer seg oversikt over hvilke andre dokumenter som begjæres utlevert.

Informantene trekker i denne sammenhengen frem avveiningen av hva som skal være taushetsbelagt opp som spesielt vanskelig. Når hensynet til personvern settes opp mot prinsippet om offentlighet blir det vanskelig å vurdere hvilket prinsipp som skal veie tyngst og når eventuell offentlighet er riktig og ikke. Et eksempel på denne avveiningen er i klagesaker på helsepersonell hvor helsepersonell har gjort feil i jobben og disse skyldes sykdom hos den ansatte. I disse tilfellene skal faktum om feilen i behandlingen være offentlig, mens den ansattes sykdom er taushetsbelagt. En annen avveining dreier seg om opplysning om behandlingstilbud og lignende som foregår i små kommuner, hvor tilbudet er så lite at mottakeren kan identifiseres ut fra i utgangspunktet offentlige opplysninger.

Vi ser forskjeller mellom de ulike fylkesmannskontorene. Noen kontorer synes å ha en direkte policy på å unndra færrest mulig dokumenter offentlighet. Det kan bety at det utleveres sterkt sladdede dokumenter, hvor andre Fylkesmenn ikke ville utlevert dokumentene grunnet misvisende innhold. Av hensyn til personvern risikerer andre Fylkesmenn heller å «unnta litt for ofte enn for lite». Noen påpeker også at det sladdes mer nå enn før, da OEP gjør det mulig å bestille samme dokument fra flere etater.

Her trekkes ikke loven frem som det vanskeligste, men skjønnets som gis forvaltningen i de ulike bestemmelsene. Bestemmelser som spesielt trekkes frem er paragraf 5 om utsatt innsyn, paragraf 9 om sammenstilling av data og paragraf 13 om taushetsplikt. Vurderingene knyttet til disse er i stor gradet preget av skjønn og informantene oppfattet det som vanskelig å praktisere bestemmelsen uten klarere retningslinjer.

4.4.3 Kommuner og fylkeskommuner

Hva unntas

Hovedgrunnen til at dokumenter unntas offentlighet er at de inneholder personopplysninger eller taushetsbelagt informasjon (paragraf 13). Dette kan være alt fra klientsaker til personalsaker.

Vi har bedt representanter for kommunene og fylkeskommunene om å angi hvilke unntakshjemler de har benyttet seg av. Resultatet er presentert i tabellen under.

Tabell 13: Vanligste hjemmel for å begrunne avslag, i kommuner og fylkeskommuner

Unntakshjemler	Antall som har svar paragraf som hyppig brukt
Paragraf 13 Taushetsplikt	16
Paragraf 14 Organinterne dokument	7
Paragraf 15 Dokument innhentet utenfra	4
Paragraf 18 Rettssaksdokument	2
Paragraf 20 Utenrikspolitiske interesser	2
Paragraf 23 Forhandlingsposisjon	3
Paragraf 24 Lovbrudd	2
Paragraf 25 Ansettelsessaker	3
Paragraf 26 eksamensdok, forsikring, fødselsnr.	2
Kilde: Oxford Research	

Som det fremgår av tabellen, er det bestemmelsen om taushetsplikt, paragraf 13, som er den hyppigste årsaken til at dokumenter blir unntatt, men også paragraf 14, organinterne dokumenter, er blant de oftest brukte unntakene. Omfanget av registrerte svar er imidlertid relativt begrenset, men intervjuene med saksbehandlere og rådmenn bekrefter det overordnede mønsteret.

Lønnsprotokoller og andre dokumenter om kommunens forhandlingsposisjon i lønnsforhandlinger er eksempler på dokumenter som unntas på bakgrunn av paragraf 23. Disse eksemplene er nevnt av flere informanter.

Det er også eksempler på at kommuner har avvist innsynsbegjæringene med utgangspunkt i paragraf 28. Dette er ikke spesifikt spurt etter i registreringsundersøkelsen, men intervjuene viser at denne paragrafen har vært i bruk. Det dreier seg som at begjæringen ikke har vært avgrenset, eller fordi de mener det vil ta urimelig lang tid å fremskaffe dokumenter eller sladde opplysninger. Det er imidlertid de største kommunene som først og fremst benytter seg av denne bestemmelsen. Det er også disse kommunene som får flest begjæring om sammenstillinger av data, og det er disse begjæringene som tar lengst tid.

Dataene viser også at det er et visst hemmelighold i ansettelsessaker (paragraf 25).

To respondenter har også nevnt at de ikke gir innsyn i matrikkel-opplysninger. Dette er imidlertid et område der regelverket oppfattes som komplisert.

I tråd med hovedregelen i loven er det flere respondenter som nettopp gir uttrykk for at de sladder, heller enn å nekte innsyn. De praktiserer altså delvis innsyn.

Typer dokumenter

Mange kommuner har få eller ingen innsynsbegjæring. Blant dem som imidlertid har fått innsynsbegjæring er det ikke noe entydig mønster i hvilke typer dokumenter pressen eller andre ber om innsyn i. Kommunene rapporterer om at det oftere kommer innsynsbegjæring i politiske saker som er store eller prinsipielle eller i saker som allerede er politisert.

Hva pressen og andre ber om innsyn i, varierer mellom kommuner og fylkeskommuner. Dette henger først og fremst sammen med at kommunene og fylkeskommunene har ulike oppgaver. Kommunene har også mange klientsaker der majoriteten av dokumentene er unntatt med utgangspunkt i paragraf 13 om opplysninger underlagt taushetsplikt.

Pressen og andre aktører ber ofte om innsyn i anbudsdokumenter. Enkelte respondenter mener de får innsynsbegjæring i majoriteten av slike saker.

Det er også flere informanter fra kommunene og fylkeskommunene som har svart at de får begjæring om innsyn i anbudsdokumenter og leverandørlistene tilknyttet offentlige anskaffelser. Det er også mange

eksempler på innsynsbegjæring i offentlige søkerlister.

Det er flere innsynsbegjæring i dokumenter om eiendom og byggesak. Enkelte kommuner sier også at de får begjæring om innsyn i ulike typer tilsynsrapporter. Det kan være i form av tilstandsrapporter om barnehager eller rapporter som danner utgangspunkt for inndragning av skjenkebevilling.

Samtlige norske kommuner har mottatt samme innsynsbegjæring i lønsslippene til samtlige ansatte, se tekstboks.

Fylkeskommunene mottar også på sin side innsynsbegjæring i dokumenter om kollektivtransport.

Formannskapsmodell og parlamentarisk styre

Det har også vært noen forskjeller mellom parlamentarisk styrte kommuner og kommuner som styres etter en tradisjonell formannskapsmodell.

Den tydeligste forskjellen i denne sammenhengen er debatten rundt innsyn i byrådsnotater. Denne problematikken ble imidlertid avklart gjennom en lovendring, i løpet av evalueringsperioden. I perioden fram mot denne endringen, har vi observert at det har vært snakk om omfattende omgåelse av loven, gjennom muntlig saksbehandling. I stedet for å utarbeide byrådsnotater, ble saker i stedet diskutert muntlig uten at diskusjonen ble referatført.

Denne praksisen har medført at det er vanskeligere å etterprøve hva som ble sagt og bestemt i byrådskonferansene. Hvorvidt det har gitt mindre innsyn, sammenlignet med hva som er tilfellet i kommuner organisert i tråd med formannskapsmodellen, har vi imidlertid ikke grunnlag for å si noe om. Dette henger ikke minst sammen med at de kommunene som i dag har parlamentarisk styringsform, er de største kommunene. Vi kan derfor ikke uten videre sammenligne med andre kommuner. De største kommunene har også en utfordring knyttet til hva som regnes som et organ, og dermed hva som er et organinternt dokument, men det henger ikke nødvendigvis sammen med politisk organisering.

Hoveddelen av journalpostene og typer poster er imidlertid lik på tvers av kommuner med politisk organisering. Store deler av saksbehandlingen fungerer likt. Det er først og fremst forholdet mellom byrådene og fylkesrådene og administrasjonen som har vært utfordrende.

4.5 ORGANINTERNE DOKUMENT

Offl. paragraf 14 fastsetter unntaksadgang for såkalte organinterne dokumenter. Dette er typisk dokumenter som er utarbeidet av organet selv og for organets egen saksforberedelse (Øy 2015: 177, jfr. JD 2009: 91). Det man kan unnta etter denne bestemmelsen er dokument og ikke opplysninger. Dette følger ordlyden i offl. paragraf 14 1.ledd: *«Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing»*.

Paragraf 14 er imidlertid en kan-bestemmelse. Forvaltningsorganene er dermed pliktig til å vurdere merinnsyn etter paragraf 11. Merinnsyn kan omfatte hele dokumentet eller deler av det (Øy 2015: 178). Kjernen i de organinterne dokumenter er at dokumentet er utarbeidet for den interne saksforberedelse. Paragraf 14 gir ikke unntaksrett dersom dokumentet sendes utfra organet.

Øy (2015) nevner en rekke eksempler på typiske dokumenttyper som kan omfattes av bestemmelsen om organinterne dokumenter. Typiske dokumenter som omfattes av organinterne dokumenter er forslag, utkast, konsepter, skisser, betenkninger, utredninger og andre slike arbeidsdokumenter som utarbeides underveis i saksbehandlingen.

Unntak fra innsyn etter offl. paragraf 14 reiser spørsmål om hva som er et «organ» og samme organ (Øy 2015, jfr. JD 2009: 34). Anvendelsen av paragraf 14 gjelder *organinterne* dokumenter og følgelig er definisjonen av organ sentralt for rekkevidden av bestemmelsen.

Offentleglova paragraf 15 regulerer adgangen til å gjøre unntak for dokumenter som virksomheter *henter inn utenfra* for den interne saksforberedelsen. Det er flere vilkår som må være oppfylt for at unntaksreglene i paragraf 15 kan gjøres gjeldende. Også paragraf

15 er en «kan-bestemmelse» og det skal vurderes merinnsyn.

Offentleglova paragraf 16¹² gir noen særlige regler om innsyn i interne dokumenter hos kommunene og fylkeskommunene. Bestemmelsen er ny med offentliglova 2006. I utgangspunktet gjelder offentliglova paragraf 14 for dokument som blir utvekslet innenfor kommuner og fylkeskommuner og offentliglova paragraf 15 for dokument som kommuner og fylkeskommuner innhenter utenfra (JD 2009).

Offentlighetsloven av 1970 hadde ikke særlige regler. Etter offentlighetsloven 1970 ble, som den klare hovedregel, kommunen og fylkeskommunen regnet som ett organ når det gjaldt unntaket for organinterne dokument (JD 2009). Konsekvensen var at all saksforberedende korrespondanse innenfor kommuner og fylkeskommuner kunne holdes utenfor innsyn.

Et viktig siktemål med offentliglova er å øke retten til innsyn i saksforberedende korrespondanse som blir utvekslet innenfor kommuner og fylkeskommuner. Dette blir regulert gjennom offentliglova paragraf 16. Denne instruksjonen fastlegger bruksområdet for offentliglova paragrafene 14 og 15 når det gjelder dokumenter som blir utvekslet innenfor kommuner og fylkeskommuner. Den rettslige konsekvensen av paragraf 16 er at unntakstilfellet for saksforberedende dokument som blir utvekslet innenfor kommuner og fylkeskommuner er vesentlig mindre enn det var etter offentlighetsloven 1970 (JD 2009).

I evalueringen har vi konsentrert oss om følgende spørsmål når det gjelder praktiseringen av innsyn i organinterne dokumenter:

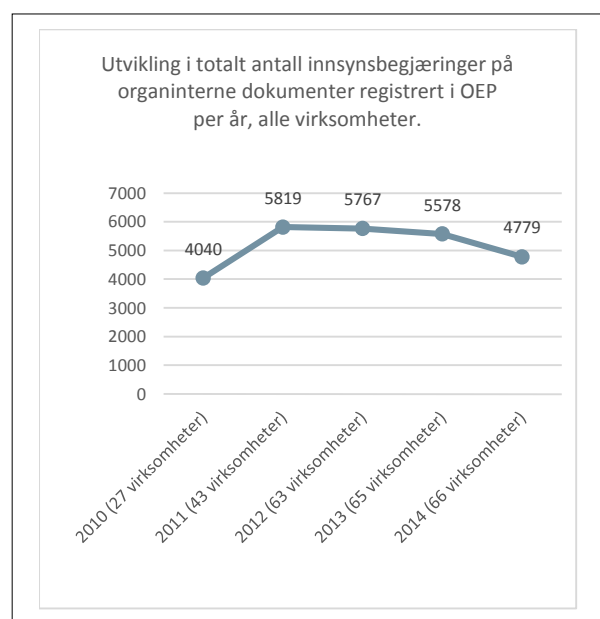
- Omfanget av innsynsbegjæringer i organinterne dokumenter.
- Omfanget av innsyn og avslag i denne typen dokumenter.
- Hvilke typer dokumenter det kreves innsyn i.
- Hvilke typer dokumenter det gis innsyn i og eventuelt hvilke det ikke gis innsyn i.

Vi har også forsøkt å belyse de viktigste identifiserte utfordringer med praktiseringen av innsyn for de organinterne dokumentene.

4.5.1 Departementene og underliggende etater

I løpet av perioden OEP har vært i bruk, er det 76 unike statlige virksomheter som har registrert innsynsforespørsler på departementets organinterne dokumenter i OEP. Samlet sett mottok disse 76 virksomhetene 28 972 innsynskrav på organinterne dokumenter i perioden 2010 til 2015, i gjennomsnitt 5200 begjæringer per år. Som vi ser av neste figur, har det skjedd en økning i innsynsbegjæringene på organinterne dokumenter i embetene fra 2010, da de mottok 4040 innsynsbegjæringer, til 2014 da de mottok 4779 innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter. Dette vil si at bare omkring 3 prosent av innsynsbegjæringene som har kommet inn i OEP har omhandlet organinterne dokumenter.

Figur 12: Utvikling i totalt antall innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter registrert i OEP per år



Som tidligere nevnt, er det en viktig forutsetning for å muliggjøre innsynsbegjæringer i organinterne dokumenter at disse journalføres av virksomheten.

Det er bare 10 av departementene som i OEP har registrert innsynsforespørsler på departementets organinterne dokumenter. Dette stemmer godt overens

med informasjon vi har samlet inn gjennom intervjuer og factsheets, som tyder på at 7 departementer ikke journalfører organinterne dokumenter i den forstand at det havner i en offentlig tilgjengelig postjournal. Dette gir klare signaler og indikasjoner på at det slurves med journalføringen av slike dokumenter. Til sammenligning, fant Statskonsult i en undersøkelse gjennomført i 2003, at 5 departementer ikke journalfører, og at 5 delvis journalfører organinterne dokumenter.

Samlet sett mottok disse 10 departementene i gjennomsnitt 447 innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter per år. Disse kan ikke sies å være representative for samtlige departementer, men vi har likevel valgt å fremstille materialet da det gir et unikt innblikk i utviklingen i innsynskrav på organinterne dokumenter.

Som vi ser av neste figur, har det skjedd en svak nedgang i antall innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter, da departementene mottok 3823 innsynsbegjæringer i 2010 og 3291 i 2014.

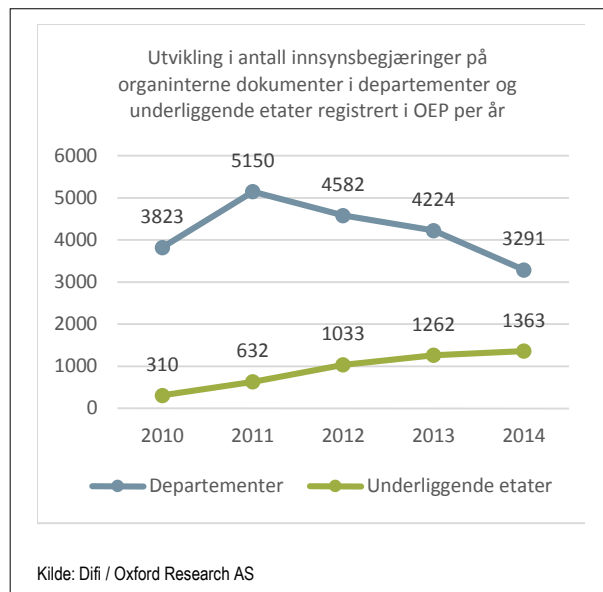
Vi har ikke identifisert noen forklaringsfaktorer på denne nedgangen i antall innsynsbegjæringer i organinterne dokumenter i departementene. Det som generelt er viktig å huske på når en ser på tallene fra OEP er at ikke alle virksomheter var med fra starten. Noe av økningen i antall innsynsbegjæringer for underliggende etater kan skyldes at flere underliggende etater er blitt med i OEP.

Omkring 7 prosent av departementenes innsynsbegjæringer omhandler organinterne dokumenter. Dette er en langt høyere andel enn for andre virksomheter, som for eksempel fylkesmannen. Dette skyldes antageligvis den langt høyere oppmerksomheten fra media som departementene får (sentraladministrasjonen har organinterne dokumenter som det er høyere etterspørsel etter).

I samme periode ser vi at antall innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter i de underliggende virksomhetene har økt markant i perioden, fra 310 i 2010 til 1363 i 2014.

Omkring to prosent av de underliggende etatens innsynsbegjæringer omhandler organinterne dokumenter.

Figur 13: Utvikling i gjennomsnitt antall innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter registrert i OEP per år



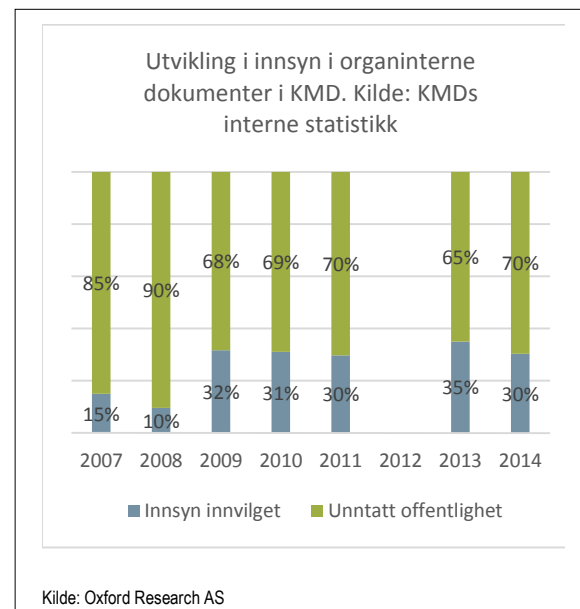
Som en del av evalueringen har Oxford Research vært i kontakt med samtlige departementer og bedt om å få utlevert oversikter på innvilgelsesgrad på organinterne dokumenter i departementet. Kun ett av departementene fører egne oversikter over avgjørelser i innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter – KMD. KMD har utlevert statistikk for omfang og innsynsgrad i organinterne dokumenter over en lengre periode. Statistikken er presentert i neste figur. Merk særlig at departementet ikke har statistikk for 2012 grunnet feil i registreringer. For 2011 ble det bare registrert for de første tre kvartalene.

Figuren har imidlertid en rekke interessante aspekter som er verdt å fremheve. For det første ser vi at omkring 70 prosent, eller to av tre innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter, blir avvist og dermed unntatt offentlighet. Bare omkring en av tre begjæringer på organinterne dokumenter innvilges. Sammenligner vi dette med KMD sin innvilgelse av innsynskrav totalt for alle typer dokumenter, noterer vi oss at denne er betydelig høyere - 79 prosent av innsynskravene ble innvilget i 2014. Fire av fem dokumenter innvilges.

Dernest merker vi oss at det ser ut til å ha skjedd en endring fra årene 2007-2008 til perioden fra 2009 til 2014. Dette er et markant og viktig funn. Det ser ut til at langt færre innsynskrav på organinterne dokumenter ble innvilget før ny lov i 2009. Med andre ord

blir det innvilget langt flere innsynskrav på organinterne dokumenter etter innføringen av ny offentleglov. Selv om dette ikke er direkte overførbart til samtlige departementer, viser det en tydelig utvikling i økningen av innsyn i denne typen dokumenter.

Figur 14: Utvikling i innsynsgrad i organinterne dokumenter i KMD



Typer organinterne dokumenter det gis innsyn og avslag i

Hovedbildet er at det relativt ofte ikke gis innsyn i organinterne dokumenter. Dette varierer naturligvis en god del etter hvilken type dokument det gjelder. Interne dokumenter av mer administrativ karakter eller hvor det ikke er en intern diskusjon, anses som relativt uproblematisk å gi merinnsyn i. Informantene sier også at tidsaspektet kan være avgjørende for innsyn eller avslag når det gjelder innsyn i organinterne dokumenter. Det er ellers interessant at flere informanter i departementene, direktoratene og hos fylkesmannsembetene antar og til dels har erfart at det er betydelige variasjoner i praktiseringen av innsyn i organinterne dokumenter.

Vi har identifisert to typer organinterne dokumenter (eller «dokumentsituasjoner») som det synes svært sjelden at det blir gitt innsyn i. De to hovedtypene som det typisk ikke blir gitt innsyn i er:

- Korrespondanse som omfattes av paragraf 14 i et eget organ til politisk ledelse og statsråden.
- Uferdig og uavklart fremstilling tidlig i en saksforberedelse.

Departementene gir som regel ikke innsyn i organinterne dokumenter som går til politisk ledelse. I særlig grad gjelder dette korrespondanse med statsråden. Hovedbegrunnelsene som oppgis er hensynet til fri dialog og meningsutveksling internt. Flere oppgir imidlertid at man konkret vurderer innsyn også i disse sakene, men at praksis er restriktiv. Det mest vanskelig er der fagavdelingene eventuelt kommer med råd og anbefalinger som spriker eller der hvor statsråden er uenig i de faglige rådene. En slik uenighet oppleves i praksis å være utfordrende å gi innsyn i.

Når det gjelder uferdig saksforberedelse vil det typisk være i en tidlig fase at innsyn nesten alltid avslås. Informantene oppgir her som begrunnelse typisk at det avgjørende vil være hvor langt man er kommet i prosessen og i hvilken grad det er noe uklart eller uavklart i de saksforberedende dokumentene. Flere av informantene argumenterer for at de neppe vil gi ut deler av dokumentet når det er uferdig fordi de hevder at man i disse sakene måtte ha sladdet mye og at det ikke ville gi noen mening for en leser å få restdokumentet. Flere informanter sier at det kan være aktuelt å gi ut dokumentene og informasjonen på et senere tidspunkt.

Effektivitetshensyn og rolleforståelse har trolig også betydning som forklaringsfaktor i vurderingen av innsyn.

4.5.2 Kommuner og fylkeskommuner

Undersøkelsen i (fylkes-)kommunene viser at det er få eksempler på innsynsbegjæringer i organinterne dokumenter. I lys av at gjennomsnittskommunen får få innsynsbegjæringer, er det som forventet at det heller ikke kommer mange begjæringer om innsyn i organinterne dokumenter.

Det er imidlertid ikke slik at kommunene særskilt rapporterer på dette i sine systemer.

Intervjuene viser likevel at flere informanter opplever at paragraf 14, enten er en sentral unntakshjemmel, eller at dette er en krevende paragraf å vurdere. Dette

tyder på at det likevel er noen som ber om innsyn i denne typen dokumenter.

Det er imidlertid noen tydelige unntak. Byene med parlamentarisk styre, har fått en rekke innsynsbegjæringer i byrådsnotater.

Dokumenter som omhandler intern saksbehandling journalføres i hovedsak, både i kommunene og fylkeskommunene. Kun unntaksvis er det noen informanter som oppgir at de tror det er mangler på dette. Manglene er knyttet til dokumenttyper, særlig møte-referater og referater fra telefonmøter, men det er også noe usikkerhet rundt journalføring av e-poster. Det kan i noen tilfeller også være forvirring blant saksbehandlere om hvem som er ansvarlig for journalføring av en sak.

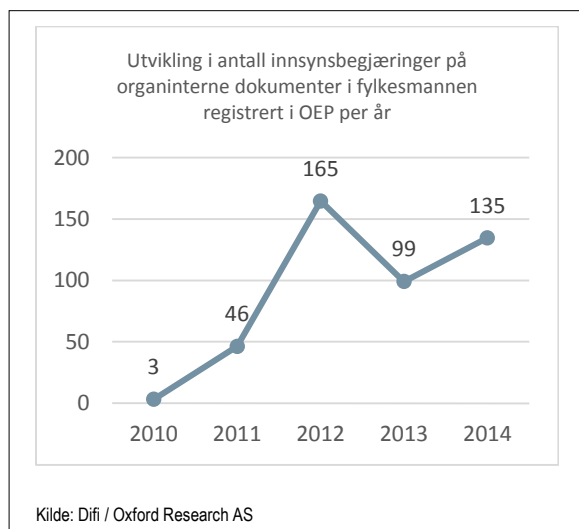
Selv om organinterne dokumenter journalføres i de fleste (fylkes-)kommunene, er journalen ofte ikke offentlig. Samtlige respondenter oppgir at slike dokumenter kan gis ut på forespørsel, men disse dokumentene blir ikke alltid lagt ut på offentlig journal i etterkant av saksbehandlingen. Personer som ber om innsyn i en saksmappe, vil likevel kunne få innsyn i de organinterne dokumentene som ligger i mappen.

4.5.3 Fylkesmannen

Fylkesmennene har mottatt i gjennomsnitt åtte innsynsbegjæringer per embete på organinterne dokumenter i perioden 2010 til 2014. Her er det stor variasjon – mens noen fylkesmannsembeter – som Fylkesmennene i Aust-Agder og i Møre og Romsdal – bare har fått en eller to innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter i hele perioden, har andre embeter, som Fylkesmannen i Nordland, mottatt 140 slike innsynsbegjæringer.

Som vi ser av figuren, har det skjedd en økning i innsynsbegjæringene på organinterne dokumenter i embetene fra 2010, da de mottok 3 innsynsbegjæringer, til 2014 da de mottok 135 innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter. Dette betyr at omkring fire prosent av fylkesmannens innsynsbegjæringer omhandler organinterne dokumenter.

Figur 15: Utvikling i antall innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter hos fylkesmannen registrert i OEP per år



Det er et begrenset antall innsynsbegjæringer i organinterne dokumenter pr embete. Vi har ikke identifisert spesielle typer av organinterne dokumenter som etterspørres. Innsynsbegjæringene som kommer til de ulike avdelingene hos fylkesmannen varierer i type og omfang.

Antallet innsynsbegjæringer varierer med hvorvidt relaterte saker er kommet opp i media eller ikke. Er det spesielle saker kommer det en stor økning, likeså er det en økning på sommeren. Dette kan skyldes at det er færre andre begivenheter på sommeren og mer tid for journalister til å gå igjennom postjournalen nøyer. De som ber om innsyn er i stor grad pressen, med lokalaviser som største gruppe. Men også privatpersoner er til dels tungt representert, hos et embete utgjør privatpersoner nesten halvparten av innsynsbegjæringene. I mindre grad rapporteres det også om innsynsbegjæringer fra næringsliv, da spesielt på miljøvern avdelingen. Politikere er nevnt hos en av embetene, men er ellers ikke representert hos våre informanter.

Intervjuene med informanter i fylkesmannsembetene forteller at interne dokumenter behandles på samme måte som alle andre dokumenter i organet. Det er innholdet som avgjør om det skal unntas, ikke dokumentets status. Noen av embetene opererer med såkalte x-notater som ikke journalføres i offentlig postjournal, men i intern journal, og n-notat som er offentlige. Flertallet har likevel alle sine organinterne dokumenter journalført på offentlig postliste. Dette

vil si at alle dokumenter som er journalpliktige etter arkivforskriften blir journalført slik at den er tilgjengelig merket med eventuelle unntaksbestemmelser og sladding og er søkbar for allmennheten på lik linje med andre dokumenter.

Disse organinterne dokumentene utgjøres av ulike typer dokumenter. Våre informanter trekker frem ulike eksempler på slike dokumenter. Det kan dreie seg om relativt uformell korrespondanse mellom saksbehandler og «huskelapper» på saken. Men det kan også være fagnotater som sendes med saker for uttalelser fra annet organ eller møtereferater.

Selv om ikke disse skulle bli journalført trekker informantene frem at de interne notatene nok i de aller fleste tilfeller uansett vil bli en del av saksdokumentet ved at informasjonen fra notatet innarbeides i saksdokumentet. Flere av informantene fremhever i denne sammenhengen at det ikke er noen «skyggearkiver» eller uoffisielle dokumenter som blir gjemt bort.

4.6 KONKLUSJON

Utvikling i omfanget

I etterkant av innføringen av OEP, var det en vekst i antallet innsynsbegjæringer rettet mot sentralforvaltningen. Andelen helt innsyn, delvis innsyn eller avslag er forholdsvis stabil i perioden 2009-2014. Omkring 75 prosent av innsynskravene blir gitt helt innsyn, mens omkring 7-8 prosent av innsynskravene blir delvis innvilget. Omkring 16-17 prosent av innsynskravene blir avslått. Det er imidlertid stor variasjon mellom departementene i innsynsandelen.

Lokalforvaltningen

Det har vært en vekst i innsyn i kommunal og fylkeskommunal sektor, målt i form av antall innsynsbegjæringer. I tillegg ser vi at forutsetningene for innsyn er bedret. Det tyder på at flere får innsyn i relevante offentlige dokumenter. Det er imidlertid store variasjoner i omfanget av innsynsbegjæringer rettet mot kommunene og fylkeskommunene. De kommunene og fylkeskommunene som har gått lengst i å legge til rette for offentlighet gjennom å legge ut dokumenter i fulltekst på internett, mottar imidlertid ikke innsynsbegjæringer. Bildet er derfor noe mer positivt enn det veksten i innsynsbegjæringer skulle tilsi.

Sammenstillinger

Sentralforvaltningen

Regelen om sammenstillinger har hatt praktisk betydning. For det første ser vi at de aller fleste forvaltningsorganene i sentraladministrasjonen har erfaring med sammenstillinger etter paragraf 9. Fylkesmannsembetene har i noe mindre grad erfaring med sammenstillinger. For det andre har regelen hatt betydelig prinsipielle betydning gjennom flere klagesaker. Regelen har gitt innsyn til opplysninger som ellers neppe ville vært tilgjengelig. Hovedbildet i intervjuene tyder på en viss økning i innsynsbegjæringer etter paragraf 9. Det er imidlertid stor variasjon mellom de ulike forvaltningsorganene. Pressen opplever også at regelen har selvstendig betydning, men at forvaltningen har stor tolkningsmakt. Samlet sett er det grunn til å konkludere med at reglen om sammenstillinger har bidratt til intensjonen om mer innsyn, men at i hvilken grad formålet om merinnsyn blir realisert beror på den nærmere fortolkningen av vilkåret om «enkle fremgangsmåter».

I kartleggingene og intervjuene har vi identifisert to hovedtyper informasjon som sammenstillinger gjelder. Den ene typen er registerbasert statistikk. Den andre hovedtypen er innsynsbegjæringer som gjelder en eller annen form for sammenstilling av informasjon fra forvaltningens saksbehandlingssystemer eller arkiv over forvaltningssaker.

Sammenstillinger av forvaltningspraksis blir ofte avslått. Den viktigste avslagsgrunnen er at sammenstillingen er for ressurskrevende (kan ikke gjøres med «enkle fremgangsmåter»). Det vil typisk være tilfellet etter forvaltningsorganenes vurdering dersom det må gjøres manuelle operasjoner, utregninger eller at det kombineres data fra ulike databaser. Manuelle sammenstillinger fra papirarkiver avslås også typisk.

Det er identifisert flere særskilte utfordringer i praksis med regelen om sammenstillinger.

- Uklare vurderingstemaer
- Betydelig variasjon i praktiseringen
- Ressurskrevende
- Etterprøvbarehet
- Sammenstillinger og personvern

Den aller viktigste utfordringen er knyttet til uklarhet i den nærmere fortolkningen av i enkle fremgangsmåter. Kriteriet er skjønsmessig og vanskelig å avgjøre konkret.

Lokalforvaltningen

Både kommuner og fylkeskommuner har mottatt begjæringer om sammenstillinger av data. Det er imidlertid ikke snakk om mange eksempler, med unntak for de største kommunene. Et poeng er at enkelte kommuner har sagt at de også før den nye loven trådte i kraft, sammenstilte data ved behov.

Forespørselene har dekket flere områder. Noen henvendelser har gått igjen, slik som begjæringer om innsyn i reiseregninger og lønsslipper. Dette er begjæringer som av enkelte er løst gjennom å sammenstille data.

Dette er imidlertid tidkrevende begjæringer, og det er på dette området vi har registrert at kommuner har gitt avslag på begjæringen på grunn av tidsbruk og at kravet ikke har vært rimelig avgrenset.

Delvis innsyn og merinnsyn

Sentralforvaltningen

Hovedinntrykket er at merinnsynsvurderingen er kjent blant de forvaltningsansatte Informanter fra departementene forteller at det er økt bevissthet om meroffentlighet når innsynsbegjæringer behandles. Flere mener at dette fører til reell meroffentlighet, og forteller at de har nokså høy terskel for å nekte innsyn. Det er sannsynlig at merinnsyn ikke alltid vurderes *grundig*, men at det heller gjennomføres som en pliktøvelse. Saksbehandler kan nekte innsyn og krysse av for at merinnsyn er vurdert, uten at den konkrete vurderingen med argumenter er formalisert eller dokumentert.

Reglene om delvis innsyn for opplysninger og skadevilkårene synes å ha bidratt til økt innsyn.

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.

Det er imidlertid tydelig at bestemmelsen om delvis innsyn praktiseres i kommunal og statlig forvaltning. I hovedsak er informantene kjent med at det er opplysninger, og ikke dokumenter, som kan unntas. Det er likevel eksempler på at enkelte ikke er kjent med denne hovedregelen, og særlig er respondentene ved arkiv- eller dokumentsenter bekymret for at det er lav kunnskap om dette i regionen.

I samtlige forvaltningsorganer opplyser våre informanter at de praktiserer merinnsyn. Det er likevel ikke alltid enkelt å identifisere hva informantene legger i begrepet merinnsyn. I flere tilfeller skiller informantene i praksis ikke mellom å gi delvis innsyn eller å vurdere merinnsyn. Det flere av informantene beskriver, handler i mange tilfeller om å gi delvis innsyn, i stedet for å unnta hele dokumenter. Dermed fremstår også vurderingene av merinnsyn i noen tilfeller som en vurdering av hvorvidt det offentlige organet skal unnta hele dokumentet, eller bare sladde enkelte opplysninger, og ikke hvorvidt eventuelle skadevilkår oppveies av hensynet til offentlig innsyn.

Kommunene har mange poster som er unntatt fordi de inneholder taushetsbelagte opplysninger. Det er i de mer krevende sakene at merinnsynsvurderingene blir viktig, der kommunen eller forvaltningsorganet selv kan ha noe å tape på å gi innsyn, men vi har identifisert eksempler på at organer gir ut dokumenter som omhandler sensitive tema for forvaltningsorganet. Intervjuene med pressen viser imidlertid at merinnsynsvurderingene i mange tilfeller oppleves mangelfulle. Dette støttes til en viss grad opp av informasjon om klager til fylkesmennene, der fylkesmannen eksempelvis ber kommunene om å gjennomføre en ny vurdering av merinnsyn.

I de største kommunene og i fylkeskommunene er det bedre kunnskap om hva som ligger i merinnsynsvurderingene.

Hva unntas fra offentligheten?

Sentralforvaltningen

Hovedgrunnen til at dokumenter unntas offentlighet er at de inneholder personopplysninger eller annen taushetsbelagt informasjon (paragraf 13). Dette gjelder gjennomgående for departementene og direktoratene. Departementene og direktoratene gir som regel delvis innsyn eller avslår innsynsbegjæringer, når det gjelder dokumenter som inneholder konkurransesensitive opplysninger og organinterne dokumenter.

Vi har identifisert to tilfeller av unntak som har vist seg som de viktigste og også mest utfordrende å håndtere for forvaltningen:

- Innsyn i dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger (offentleglova paragraf 13)
- Innsyn i tilbud og protokoller (offentleglova paragraf 23 3. ledd, jfr. fvl. paragraf 13, 1. ledd nummer 2)

Også for fylkesmannsembetene handler unntak i stor grad om offentleglova paragraf 13, men også offentleglova paragraf 9 og paragraf 23 er viktige, selv om det ikke er så mange saker. Praktiseringen av unntaksbestemmelsen er forholdsvis utfordrende for forvaltningen. I særlig grad er det den omfattende skjønnsutøvelsen som er utfordrende. Bestemmelser som spesielt trekkes frem er paragraf 5 om utsatt innsyn, paragraf 9 om sammenstilling av data og paragraf 13 om taushetsplikt. Vurderingene knyttet til disse er i stor gradet preget av skjønn og informantene oppfattet det som vanskelig å praktisere bestemmelsen uten klarere retningslinjer.

Lokalforvaltningen

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 paragraf 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 informantene mener at de har en streng praksis når det gjelder å unnta søkeres navn i søkerlister på offentlige stillinger. Likevel viser undersøkelsen flere eksempler på unntak.

Evalueringsfunn er delvis i samsvar med funn gjort av Offentlighetsutvalgets rapport «Offentlige toppjobber – hemmelige eller ikke?» fra 2009. Etter offentlighetsutvalgets vurdering er resultatene et klart signal om at størstedelen av norske offentlige virksomheter den gang ikke hadde tatt inn over seg lovens krav til utlysningstekst.

Organinterne dokumenter

Sentralforvaltningen

I løpet av perioden OEP har vært aktiv, er det 76 unike statlige virksomheter som har registrert innsynsforespørsler på departementets organinterne dokumenter i OEP. Samlet sett mottok disse 76 virksomhetene 28 972 innsynskrav på organinterne dokumenter i perioden 2010 til 2015, i gjennomsnitt 5200 begjæringer per år. Det har vært en økning i innsynsbegjæringene på organinterne dokumenter fra 2010, da de mottok 4040 innsynsbegjæringer, til 2014 da de mottok 4779 innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter. Dette vil si at omkring 3 prosent av innsynsbegjæringene som har kommet inn i OEP har omhandlet organinterne dokumenter.

Omkring 7 prosent av departementenes innsynsbegjæringer omhandler organinterne dokumenter. Dette er en langt høyere andel enn for andre virksomheter, som for eksempel fylkesmannen. Omkring to prosent av de underliggende etatens innsynsbegjæringer omhandler organinterne dokumenter.

Kun ett av departementene fører egne oversikter over avgjørelser i innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter – KMD. Omkring 70 prosent, eller to av tre innsynsbegjæringer på organinterne dokumenter hos KMD, blir avvist og dermed unntatt offentlighet. Bare omkring en av tre begjæringer på organinterne dokumenter innvilges. Sammenligner vi dette med KMD sin innvilgelse av *innsynskrav totalt* for alle typer dokumenter, noterer vi oss at denne er betydelig høyere - 79 prosent av innsynskravene ble innvilget i 2014. Statistikken fra KMD viser at langt færre innsynskrav på organinterne dokumenter ble innvilget før ny lov i 2009.

Hovedbildet fra intervjuene med ansatte i sentralforvaltningen er at det relativt ofte ikke gis innsyn i organinterne dokumenter i departementer og direktorater. Dette er i tråd med innsynsstatistikken fra KMD. Dette varierer naturligvis en god del etter hvilken type dokument det gjelder. Interne dokumenter av mer administrativ karakter eller hvor det ikke en intern diskusjon anses som relativt uproblematisk å gi merinnsyn i. Informantene sier også at tidsaspektet kan være avgjørende for innsyn eller avslag når det gjelder innsyn i organinterne dokumenter. Det er ellers interessant at flere informanter i departementene, direktoratene og hos fylkesmannsembetene antar og til dels har erfart at det er betydelige variasjoner i praktiseringen av innsyn i organinterne dokumenter.

Vi har identifisert to typer organinterne dokumenter (eller «dokumentsituasjoner») som det synes svært sjelden at det blir gitt innsyn i. De tre hovedtypene som typisk ikke blir gitt innsyn i departementer og direktorater er:

- Korrespondanse som omfattes av paragraf 14 i et eget organ til politisk ledelse og statsråden.
- Uferdig og uavklart fremstilling tidlig i en saksforberedelse.

Lokalforvaltningen

Som nevnt over, er paragraf 14 om organinterne dokumenter en hyppig brukt Begrunnelse for å avslå innsynsbegjæringer, i kommuner og fylkeskommuner. Paragrafene som angår organinterne dokumenter er også krevende å praktisere.

Sju av de åtte kommunene i dybdeundersøkelsen journalfører de organinterne dokumentene, men de fleste offentliggjør ikke disse journalpostene. Heller ikke i sentralforvaltningen er det automatikk i at organinterne dokumenter journalføres i offentlig postjournal.

Forutsetningene for innsyn i organinterne dokumenter er med andre ord dårlig både i sentralforvaltningene og i kommuner og fylkeskommuner. Det betyr at det i praksis er vanskelig å be om innsyn i denne typen dokumenter, med mindre den som ber om innsyn allerede kjenner til dokumentet.

Sett i lys av at paragraf 14 er hyppig brukt avslagsbe- grunnelse, tyder dette på at mange likevel ber om inn- syn i organinterne dokumenter. Det tyder på at inn- syn i nettopp denne typen dokumenter er etterspurt i pressen eller blant innbyggerne. Forutsetningene for å kunne be om innsyn i organinterne dokumenter er likevel svakere enn hva det er for andre typer doku- menter.

I praksis vil en andel av dokumentene som unntas offentlighet med bakgrunn i paragraf 14 bare være midlertidig unntatt, all den tid de offentliggjøres når saken er ferdigbehandlet. Utfordringen er at nyhets- verdien og informasjonsverdien er lav, når pressen ikke kan informere om saksgangen før saken er frem- met for politisk behandling. Tidsdimensjonen er med andre ord viktig her.

Det har vært særlige utfordringer knyttet til behand- ling av saksforberedende notater i de parlamentarisk styrte kommunene. Det gjelder såkalte byrådsnotater. Fram til lovendringen i juni 2015, førte regelverket til omfattende omgåelsesstrategier i kommunene. I praksis medførte dette at mange saker kun ble munt- lig drøftet og diskusjonene ble ikke referatført.

Vi kan imidlertid ikke slå fast hvorvidt dette har gitt mindre offentlighet i de parlamentarisk styrte kom- munene, sammenlignet med kommuner organisert etter formannskapsmodell, til det er datamaterialet for lite. Det vi kan si er at loven ikke førte til mer innsyn i byrådsnotater.

Det er likevel utvilsomt at praksis fram til offent- leglova ble endret i juni 2015, innebar uheldige om- gåelsesstrategier.

5. Forutsetninger for offentlighet i forvaltningen

I dette kapitlet redegjør vi for forvaltningens organisering av arbeidet med innsynssaker. Vi vil argumentere for at organiseringen og prosedyrer er en viktig forutsetning for at offentleglovas intensjoner om økt innsyn skal oppfylles.

Funnene i dette kapitlet er basert på intervjuer gjennomført med informanter i statlig og kommunal forvaltning, dokumentstudier, samt kvalitativ informasjon og statistikk innhentet gjennom factsheets.

5.1 RUTINER OG ORGANISERING

5.1.1 Departementer og underliggende organer

Saksgang

Gjennom intervjuene som er gjennomført, kommer det tydelig frem at det i all hovedsak er saksbehandlere selv som er de sentrale aktørene i statsforvaltningen. I slike tilfeller mottar saksbehandler innsynskrav gjennom en elektronisk innsynsløsning, hvor

saksbehandler selv tar stilling til om innsynsbegjæringen bør innvilges eller ikke. I de aller fleste tilfeller innvilges begjæringen helt eller delvis. I de tilfeller det var aktuelt å avslå innsynsbegjæringen, har undersøkelsene avdekket at flere av instansene har en rutine for at avslag alltid går videre til saksbehandlers nærmeste leder for kvalitetssikring. I andre instanser ble leder involvert uansett utfall.

Postmottaket og arkivet er også en sentral aktør i praktiseringen i departementene og underliggende organer. Saksbehandlere behandler innsynsbegjæringen, etter at arkivet har mottatt dem. Arkivet kan også i noen virksomheter assistere saksbehandlere ved behov. I enkelte virksomheter kvalitetssikrer arkivet saksbehandlers vedtak, ekspederer innsynsbegjæringen, og ser til at saksbehandlingsfristen blir overholdt.

Kommunikasjonsenhetens rolle og ansvar i forbindelse med innsynsbegjæring knytter seg først og fremst til innsynsbegjæring fra journalister. Noen innsynsbegjæring kommer direkte til denne enheten. Begjæringene sendes da til postmottak eller til

DET ATYPISKE ARBEIDSTILSYNET

Arbeidstilsynet er høyst atypisk i sin organisering av håndtering av innsynsbegjæring, og er derfor en interessant case i denne sammenhengen. Tilsynet var blant instansene som opplevde størst økning i innsynsbegjæring etter innføringen av OEP, og beskriver at de hadde store utfordringer med å håndtere mengden. På grunn av dette etablerte tilsynet en egen underenhet sentralt, som behandler samtlige innsynsbegjæring – både for Arbeidstilsynet sentralt og regionene. Enheten behandler 400 til 500 begjæring i uken. Dette er høyst atypisk i forvaltningen fordi det ikke er saksbehandler selv som sitter med innsynsbegjæringene til den enkelte sak. Arbeidstilsynet oppgir at de har tatt dialog med saksbehandler ved behov. I intervjuene som er gjennomført kommer det frem et annet interessant moment. Det er flere indikasjoner på at enheten fungerer som et fyrårn og vaktbikkje for offentlighet innad i virksomheten.

«Det har vært en endring i mer åpen forstand ... det ser vi fordi vi har mange interne runder på egentlig helt åpenbare dokumenter, som vi har en klar fornemmelse av at regionene har brukt å holde hemmelig tidligere. Det hender også at vi faktisk havner i dispuitt med overordnet myndighet. [Vi har et eksempel hvor] vi fikk instruks om å utsette offentlighet (...) Vi mener dette er i strid med lovverket. Det ble mye ond internt på grunn av det. Der opplevde vi det som litt utidig innblanding både fra klageinstans og toppdirektør.»

Fra intervjuer, Arbeidstilsynet

rett fagavdeling, særlig hvis det er en del av en pressehenvendelse. I noen tilfeller henvises journalister til å bruke OEP når de ønsker innsyn. Kommunikasjonsenheten gjør ikke vurderinger om innsyn kan gis eller ikke. I de tilfeller kommunikasjonsavdelingen blir koblet på, er det gjerne etter at saken har vært gjennom en diskusjon i den enkelte fagavdeling.

Det forekommer at virksomhetene også involverer eksterne adressater i innsynsbehandlingen. Det er vanlig å orientere andre departementer og underliggende etater dersom begjæringen gjelder brev virksomhetene i mellom.

som ikke vi ser like tydelig, og innvendinger mot at informasjonen gis ut

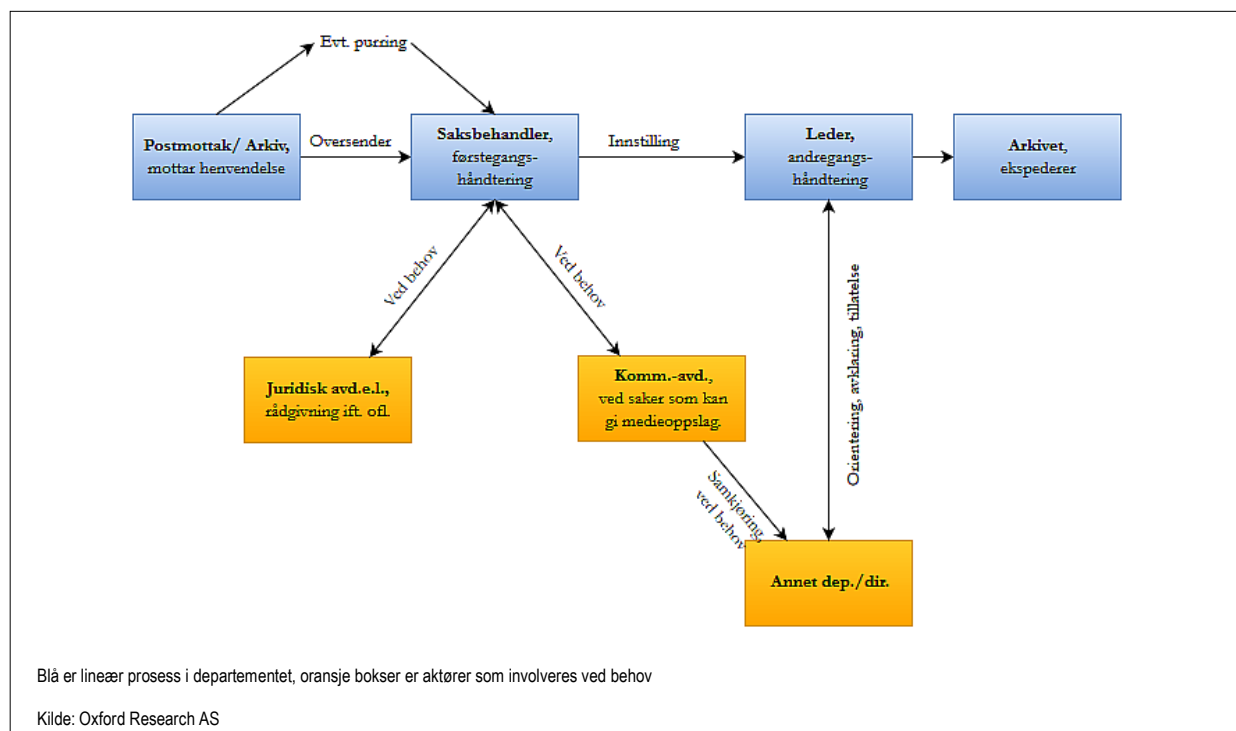
Ansatt departement

Virksomheten som mottok begjæringen har siste ordet i vurderingen av saken, men tar ofte hensyn til innspillene fra de andre aktørene. Utfordringene ved dette er ivaretagelsen av dynamikken i departementenes kontroll med underliggende organer, og kommunikasjon til politisk ledelse vedrørende fagavdelingenes arbeid.

Det hender vi blir bedt om innsyn i [e-post og dokumenter] utarbeidet av andre, da må vi også forhøre oss hvis vi vurderer å gi innsyn eller unnta. Vi vil forhøre oss med avsender organet. (...) Ofte påpeker de forhold

DIFI gjennomførte i 2014 en brukerundersøkelse for OEP til virksomhetsledere i staten i som kan supplere våre kvalitative funn noe på dette området. I undersøkelsen svarte halvparten av virksomhetene at arbeidet med OEP og det økte omfanget av innsynsbegjæringer har ført til at virksomheten har gjort endringer i ressursdisponeringen.

Figur 16: Typisk saksflyt i et departement



5.1.2 Kommuner og fylkeskommuner

Kommunene og fylkeskommunene har i hovedsak gode rutiner for å håndtere post i form av brev eller andre typer papirbaserte dokumenter, samt epost sendt til post@-adresser. Flere av kommunene har skriftlige rutiner som sier noe om hvordan ulike dokumenter skal behandles, men mange informanter kjenner enten ikke til de skriftlige rutinene eller oppgir at (fylkes-)kommunen ikke har skriftlige rutiner. De fleste informantene har noe kunnskap om rutinene eller praksis.

Postmottaket eller arkivet i kommunen er det første leddet i den daglige praksisen av offentlighet. De legger ut den offentlige postlisten hver dag og undersøker om det som er skjermet skal være skjermet, og at titler og lignende ikke avslører for mye, dersom saken er skjermet.

Dersom det er ting som helt klart skal unntas vurderer ofte ansatte i postmottaket dette, selv om de fleste informantene er tydelig på at det er saksbehandler som har ansvaret for å klassifisere dokumenter som offentlige eller unntatt offentlighet. Denne praksisen blir nevnt i fire av åtte kommuner vi har snakket med.

Det er flere kommuner hvor arkiv og postmottak har en viktig rolle som kilde til bistand for saksbehandlere, fire av åtte kommuner vi har snakket med oppgir at de henvender seg til arkiv og postmottak for bistand i forbindelse med innsynsbegjæringer. Et poeng i denne sammenhengen er at de ansatte i postmottaket eller i arkiv først og fremst snakker om at de er opptatt av at personopplysninger eller andre taushetsbelagte opplysninger skulle komme på avveie.

Saksbehandlerne unntar eksempelvis brev som tydelig er personalsaker, der sykdom omtales, eller saker som handler om elever eller andre personsensitive opplysninger. Det er også eksempler på at de unntar klagebrev fra enkeltpersoner der klagen er utformet på en slik måte at klager fremstår i et svært dårlig lys.

Kommunene har i hovedsak skriftlige rutiner for vurdering av offentlighet i saksbehandling og registrering i postjournalene. Det er imidlertid ikke alle kommunene som endret rutinene da den nye loven trådte i kraft. To av de åtte kommunene i dybdeundersøkelsen svarte eksplisitt at de ikke hadde endret rutinene.

Hos andre kommuner var det en mer glidende overgang, der det «gikk seg til» etter hvert.

For meg er det det med personvern at det har falt litt for mye. Med det elektroniske er det litt mer sårbart ...

Ansatt ved kommunalt arkiv

Det var akkurat i overgangen at vi var veldig obs – bruke korrekt paragraf og se på innholdet i ymse paragrafer. Etter hvert så blir det jo en bra rutine ...

Ansatt ved fylkeskommunalt arkiv

Saksgang

De innsynsbegjæringer som kommer inn til arkiv eller dokumentsenter blir sendt videre til den saksbehandleren som er ansvarlig for saken. Denne vurderer saken og treffer vedtak om helt, delvis eller avslått innsyn.

Det er veldig sjelden at jeg går inn og vurderer alene, da må det være plankekjøring

Ansatt ved kommunalt arkiv

Det hender likevel at ansatte ved dokumentsenter eller arkiv foretar vurderinger og avgjør saken selv. Dette gjelder i saker som fremstår som åpenbart offentlige.

Vi ser få forskjeller mellom kommunene i organisering av arbeidet med innsynsgjæringer. Tilsynelatende kommer hovedvekten av de skriftlige innsynsbegjæringer til postmottaket. Det kommer også henvendelser direkte til saksbehandlerne. I en betydelig andel kommuner og fylkeskommuner bistår arkiv, dokumenteter eller postmottak saksbehandlerne, når de vurderer innsynsbegjæringer.

Kultur

De ansatte ved arkiv- eller postmottak er i mange tilfeller redde for å gi for mye innsyn. De er redde for å gi ut taushetsbelagt informasjon, da særlige personopplysninger. Enkelte gir uttrykk for at det å hindre at personopplysninger og taushetsbelagt informasjon kommer på avveie er en av de mest sentrale funksjonene de har når det kommer til offentlighet.

Representanter for pressen gir også uttrykk for at en viktig grunn til at forvaltningen ikke gir innsyn, er at de er usikre eller frykter å gjøre feil.

Intervjuene viser likevel at det er skjedd en utvikling i retning av økt åpenhet i kommunene og fylkeskommunene, og særlig rådmann oppleves si mange kommuner og fylkeskommuner som en pådriver for offentlighet, men det er også noen eksempler på at andre enkeltpersoner fungerer som drivkraft.

Hva er en innsynsbegjæring?

Det er både en metodisk utfordring og en viktig observasjon at våre informanter ikke har en lik forståelse av hva som er en innsynsbegjæring. De skriftlige begjæringene til postmottaket blir alltid fanget opp som innsynsbegjæring. Men intervjuene viser at enkelte saksbehandlere får spørsmål over telefon eller e-post om innsyn i dokumenter uten at de oppfatter dette som innsynsbegjæring. Andre oppfatter disse henvendelsene som innsynsbegjæring uten at de registrerer dem, men bare sender ut dokumentet. Det er derfor grunn til å tro at det er en viss underrapportering i datamaterialet.

5.1.3 Fylkesmannen

Fylkesmannsembetene har i hovedsak gode rutiner for å håndtere post i form av brev eller andre typer papirbaserte dokumenter, samt epost sendt til post@-adresser.

Organiseringen av arbeidet med innsynsbegjæring er med få og små unntak lik på tvers av fylkesmannsembetene. I korte trekk går prosessen og systemet ut på at alle innkommende innsynsbegjæring først kommer til arkiv via post, e-post eller fra elektronisk journal. Disse behandles så i første omgang av arkiv og ved allerede offentliggjorte dokument sendes de direkte ut til innsynsbegjæring fra arkiv.

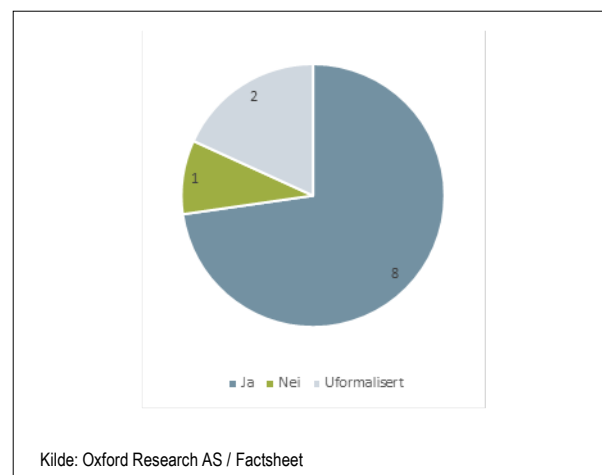
Ved innsynsbegjæring som dreier seg om dokument som er unntatt offentlighet blir begjæringen sendt til ansvarlig fagavdeling og i de fleste tilfellene til saksbehandler som har hatt saken dokumentet ligger innunder. Det er en liten tendens til at man noen steder har dedikerte ansvarlige for innsynsbegjæring for å samle og øke kompetanse og rutine på disse arbeidsoppgavene.

Saksbehandler går så igjennom dokumentet og vurderer hva som eventuelt kan offentliggjøres. Denne vurderingen har så alle informantene mulighet for å kvalitetssikre hos jurist, noen har dette som fast rutine mens andre benytter jurist ved behov. Til sist sendes eventuelt offentliggjort dokument sammen med oversendingsbrev til arkiv som sjekker og sender ut til innsynsbegjærer.

Klage og avslag i fylkesmannens egne dokumenter

De fleste fylkesmannsembetene følger fastsatte rutiner eller prosedyrer ved behandling av klager på avslag om innsyn i Fylkesmannens dokumenter. To kontor har oppgitt at de følger uformaliserte prosedyrer. Disse følger uskrevne rutiner.

Figur 17: Rutiner for behandling av klager hos fylkesmannen



5.2 JOURNALFØRING OG SYSTEMER

5.2.1 Departementer og underliggende organer

I denne evalueringen finner vi at de aller fleste departementene har egne rutiner for journalføring og saksbehandling av innsynsbegjæringer. Dette gjelder også for de underliggende organer som er undersøkt.

WEBSAK FOKUS

Saksbehandlerne får varsler gjennom en egen modul i WebSak Fokus når de har mottatt nye innsynsbegjæringer knyttet til deres saker fra arkiv/postmottak.

Det kommer opp en liten boks. Da ser jeg selve begjæringen, og kommer automatisk inn på dokumentet det bes om innsyn i og eventuelle vedlegg. Så går jeg inn og trykker «behandle». Da får jeg flere alternativer. Jeg kan gi innsyn, delvis innsyn, eller avslå. Da må jeg føre på hjemmel manuelt. Det eneste jeg savner der er at det ikke kommer opp en boks for at meroffentlighet er vurdert.

Ansatt i departement

Saksbehandler får også spørsmål om hvorvidt deres vedtak skal gjelde for andre (senere) innsynsforespørsler i samme dokument. Dersom saksbehandler velger å gi innsyn, vil ikke saksbehandler få flere innsynsbegjæringer knyttet til det gjeldende dokumentet, da begjæringen innvilges automatisk via arkivet. Det samme er ikke tilfelle for avslagene.

Rutiner for journalføring er som regel innarbeidet i virksomhetens egne saksbehandlings- og arkivrutiner. Organinterne dokumenter blir av de fleste journalført, og havner i OEP. Dette er imidlertid på langt nær tilfelle for alle – se eget kapittel om innsyn i organinterne dokumenter.

Virksomhetene oppgir at e-poster og SMS blir journalført på lik linje som andre dokumenter, dersom de blir vurdert som arkivverdige eller er gjenstand for saksbehandling. SMS behandles tilsvarende som vanlige dokumenter dersom det journalføres, men det er

ikke importfunksjonalitet for SMS i WebSak. Innholdet blir derfor kopiert manuelt fra SMS-en til WebSak, eller lagret som bilde og arkivert via e-post.

Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring (LOS-senteret) gjennomgikk i 2001 forvaltningens praksis for journalføring og klagebehandling den daværende offentlighetsloven. Senteret undersøkte ulike forvaltningsenheter innenfor helse- og miljøsektoren over en avgrenset periode på to uker. Forskerne fant at det den gang ble ført journal på en tilfredsstillende måte, skjønt det i enkelte tilfeller tok relativt lang tid før alle dokumenter var journalført. Dette samsvarer med våre funn.

Innsynskrav fra OEP importeres vanligvis til arkiv- og saksbehandlingssystemet WebSak Fokus av postmottak eller arkivsenter. Nesten samtlige departementer har implementert denne løsningen.

I DIFIs egen brukerundersøkelse for OEP til virksomhetsledere i staten i 2014 svarte halvparten av respondentene at deres virksomhet har en funksjonalitet i arkivsystemet for fordeling og behandling av innsynskrav. De som ikke har en slik løsning, er i hovedsak fylkesmannsembeter og andre underliggende etater og tilsyn.

Fra WebSak fordeles innsynskravene elektronisk til den saksbehandler som har behandlet saksdokumentet eller til seksjonen dersom saksbehandler ikke er til stede. Innsyn avgjøres av saksbehandler, og seksjonsleder eller avdelingsleder involveres ved behov – det vil si at linjeprinsippet følges.

5.2.2 Kommuner og fylkeskommuner

Journalføring av dokumenter

En forutsetning for offentlighet er at journalføringen er god. Mulighetene og begrensningene i systemet gjør at det kan være vanskelig eller umulig å etterkomme en innsynsbegjæring. Samtidig har tidligere undersøkelser vist at journalføringen ofte er mangelfull i kommunene. En rapport lagt frem av Kontrollutvalget i Bergen i slutten av mai 2015 viser blant annet at bare 2-5 prosent av den elektroniske posten ble journalført og arkivert slik den skulle ha blitt gjort. Med dette som bakgrunn har vi valgt å legge ekstra fokus på å dokumentere journalføringen i kommunene.

Tabell 14: Oversikt over antall kommuner og fylkeskommuner etter teknisk journalføringsløsning

	Kommuner						Fylkeskommuner	
	2008			2014			2008	2014
	Liten	Middels	Stor	Liten	Middels	Stor		
EPhorte	6	5	0	7	5	0	2	4
Acos Websak	1	0	0	1	2	0	1	1
Kontor 2000	1	0	0	0	0	0		
EDB Sak og arkiv	0	0	0	1	0	0		
ESA	0	3	1	0	1	1	3	3
ESA (jupiter)	0	0	1	0	0	1		
Doculive	0	0	1	0	0	1	2	
360	0	0	0	0	2	1	2	6
Websak	2	1	0	2	2	0		
K-2000	1	1	0	0	0	0		
Papir							1	
Totalt	11	10	3	11	12	4	11	14

Kilde: Oxford Research

I intervjuene fremgår det både fra informantene i kommunen og fylkeskommunen, samt i pressen, at det er lav bevissthet og kunnskap om hva som skal journalføres. E-post, SMS og muntlige samtaler oppfattes som uformelt og journalføres derfor ikke selv om det er relevant i en saksbehandling.

I samtlige kommuner og fylkeskommuner vi har gjennomført intervjuer i, har det vært elektronisk postjournal. Det gjelder også i de kommunene der vi har samlet inn kvantitative data. I 2008 forekom det imidlertid eksempler på kommuner som ikke hadde elektronisk postjournal. Det er ikke alle postjournalene som er søkbare i 2015.

Samtlige fylkeskommuner som har svar på vår henvendelse oppgir at de har rutiner for journalføring av organinterne dokumenter og e-post. Det fremkommer riktignok at systemene rundt journalføring av e-post til dels er mangelfulle slik at dokumentfangsten varierer med kulturen for slik journalføring. Utfordringen er at det er opp til den enkelte saksbehandler hva de journalfører, i motsetning til det som er tilfelle med brev som kommer til postmottaket.

Kun halvparten av de åtte kommunene vi har snakket med oppgir at de har et enkelt støttesystem for å journalføre e-post. Når vi imidlertid ser at de samme

systemene i stor grad dominerer kan det tyde på at det er kunnskap om bruk av systemene som skaper denne variasjonen.

Når det gjelder SMS oppgir kun 3 av de 9 som har svart på spørsmålet at de har rutiner for dette og ingen av de vi har samlet inn data fra har et tilfredsstillende system for journalføring av tekstmeldinger.

De som har svart at de journalfører SMS gjør dette ved at SMS konverteres til e-post eller bilde for å kunne journalføres. Flere av informantene er imidlertid tydelig på at denne praksisen kan være ad hoc-preget.

Dataene fra spørreskjemaet viser at det finnes et stort utvalg i programvareløsninger for dette og at det i liten grad er en enhetlig tendens med tanke på hvilket program som benyttes. I tillegg har flere fylkeskommuner utviklet egne tilleggsmoduler til programvaren, også for å håndtere innsynsbegjæringer.

Det er ikke alle dataløsningene som på en tilfredsstillende måte tillater at dokumenter kan legges ut i fulltekst. Flere av (fylkes-)kommunene i undersøkelsen har svart at på sikt vil legge ut dokumenter i fulltekst, men at datasystemet foreløpig ikke gjør dette mulig.

Tabell 15: Antall kommuner og fylkeskommuner med elektronisk postjournal.

Journalføring. Tall i parentes er antall som publiserer dokumenter i fulltekst direkte i journalløsningen.				
	Kommuner		Fylkeskommuner	
	2008	2014	2008	2014
Elektronisk postjournal	22 (N=23)	29 (N=29)	7 (N=8)	12 (N=12)
Elektronisk søkbar postjournal		23 (N= 41)		12 (N= 19)
Dokumenter i fulltekst?	6 (N=27)	10 (N=30)	3 (N=9)	5 (N=13)

Kilde: Oxford Research
Innhentet fra utvalgte kommuner og alle fylkeskommuner ved hjelp av survey høsten 2015

5.2.3 Fylkesmannen

Fylkesmannsembetenes praktisering av offentleglova styres i stor grad av tilgjengelighet av tekniske løsninger og rutiner for bruk av disse.

Informantene hevder at interne dokumenter behandles på samme måte som alle andre dokumenter i organet. Det er innholdet som avgjør om det skal unntas, ikke dokumentets status. Noen av embetene opererer med såkalte x-notater som ikke journalføres i offentlig postjournal, men kun i intern journal, og n-notat som er offentlige. Flertallet har likevel alle sine organinterne dokumenter journalført på offentlig postliste. Dette vil si at alle dokumenter som er journalpliktige etter arkivforskriften blir journalført slik at de er tilgjengelige, merket med eventuelle unntaksbestemmelser og sladding og er søkbar for allmennheten på lik linje med andre dokumenter.

Disse organinterne dokumentene utgjøres av ulike typer dokumenter. Våre informanter trekker frem ulike eksempler på slike dokumenter. Det kan dreie seg om relativt uformell korrespondanse mellom saksbehandler og «huskelapper» på saken. Men det kan også være fagnotater som sendes med saker for uttalelsene fra annet organ eller møtereferater.

Selv om ikke disse skulle bli journalført trekker informantene frem at de interne notatene nok i de alle fleste tilfeller uansett vil bli en del av saksdokumentet ved at informasjonen fra notatet innarbeides i saksdokumentet.

Et vanskelig spørsmål er imidlertid hva som er arkivverdig og skal journalføres. Ett eksempel fra et fylkesmannsembete illustrerer praksis og vurderinger:

Alt arkivverdig materiell journalføres. For å avgjøre om et dokument er arkivverdig eller ikke følger vi følgende rutine, svarer vi ja på et eller flere av disse spørsmålene så skal dokumentet i ePhorte og journalføres:

Er dokumentet sendt oss for at vi skal fatte vedtak eller beslutning i en sak? Er dokumentet viktig for å forstå beslutningsgrunnlaget i en sak? Inneholder dokumentet opplysninger som dokumenterer handlinger utført av FM? Inneholder dokumentet informasjon som kan gjenbrukes i andre saker? Er dokumentet viktig for at FMBU kan dokumentere sine vedtak og tiltak for all ettertid? Er dokumentet viktig med tanke på at offentligheten skal kunne se viktig dokumentasjon om FM planer og virksomhet? Er dokumentet viktig for at forvaltningens historie kan skrives i fremtiden? Ivaretar det rettsikkerheten for klientene og for de ansatte?

Factsheets fra fylkesmannsembete

5.3 KOMPETANSE

5.3.1 Departementer og underliggende organer

Det er ikke avdekket noe manglende kompetanse på områder i den statlige delen av forvaltningen når det

kommer til kompetanse. Samlet sett fremstår informantene som reflekterte og kunnskapsrike. De har også gode rutiner for kvalitetssikring ved behov, både gjennom leder og ved å trekke på virksomhetens jurister.

Imidlertid gjennomførte DIFI en brukerundersøkelse for OEP til arkivmedarbeidere i 2014 som kan supplere våre kvalitative funn noe på dette området. I denne undersøkelsen ble arkivmedarbeidere bedt om å oppgi hva de kunne tenke seg å få mer faglig påfyll på knyttet til offentlighet. Her svarte nesten halvparten av respondentene at de ønsket seg mer opplæring i regelverket.

De aller fleste departementene tilbyr opplæring vedrørende saksbehandling av innsynsbegjæringer som en del av pakken for nyansatte. Noen virksomheter kjører også jevnlig kurs for oppfriskning og vedlikehold av kunnskapen. Andre steder må ansatte ta initiativ til kurs selv.

5.3.2 Kommuner og fylkeskommuner

De fleste informantene mener selv at de har god nok kjennskap til offentleglova. Intervjuene viser imidlertid at noen av dem ikke kjenner til sentrale begreper i loven.

Vanskelige områder i loven

Flere av informantene opplever at offentleglova er komplisert. Det er tydelig variasjon i hva de ulike respondentene mener er vanskelig å forstå, men følgende paragrafer har vært nevnt i intervjuene:

- Paragraf 9
- Paragraf 13
- Paragraf 14
- Paragraf 20, paragraf 21 og forholdet til sikkerhetsloven
- Paragraf 23 om forhandlingsposisjon
- Paragraf 24
- Paragraf 25

Det er et tydelig mønster i svarene, nemlig det at informantene opplever at de skjønnsmessige vurderingene kan være vanskelige å gjøre. Dette innebærer

i noen tilfeller saker der det er nødvendig å vurdere saken i lys av bestemmelsene i offentleglova, så vel som annet lovverk.

Vurderinger knyttet til forhandlinger og anbudsprosesser er tema som flere informanter har trukket fram som komplisert. Et konkret eksempel på en vanskelig avveining er hvorvidt enhetspriser skal offentliggjøres. Det kan også være krevende å vite hvor grensen for hva som er forretningshemmeligheter går.

Et annet svært konkret problem er knyttet til paragraf 13 og matrikelopplysninger. paragraf 14 om organinterne dokumenter kan også være krevende å praktisere. Utfordringen er delvis at enkelte informanter oppfatter paragrafen som uklar. Det hevdes av to informanter at dette fører til at flere dokumenter blir unntatt, enn det som strengt tatt hadde vært nødvendig. Delvis er også utfordringen at det kan være vanskelig å avgjøre om et dokument er organinternt. Det henger nært sammen med forståelsen av hva som utgjør et organ.

... Syns den [paragraf 14] er uklar, kunne vært flere eksempler, har en mistanke om at man heller unntar enn å legge ut.

Ansatt ved fylkeskommunalt arkiv

Sammenstillinger, jf. paragraf 9, er også et problematisk område. Det er da særlig hvor grensen skal gå som kan være krevende å vurdere. Hvor langt skal organet strekke seg for å etterkommer en bestilling? Det er med andre ord vanskelig å vite hva som er rimelig.

I praksis er det likevel et fåtall av kommunene og fylkeskommunene som noen gang har gjennomført en rimelighetsvurdering, ikke minst fordi de fleste ikke har fått denne typen innsynsbegjæringer. Det er nesten utelukkende de større kommunene som oppgir at de har erfaringer med dette.

Det er likevel grunn til å tro at dette bildet ikke stemmer helt, ettersom samtlige kommuner har mottatt den samme begjæringen om innsyn i lønnslipper i kommunene (se tekstboks). Våre data viser at flere kommuner sammenstilte data for å gi innsyn eller delvis innsyn i lønnsopplysningene, fremfor å sladde lønnslipper.

INNSYN I LØNN

I 2014 krevde en enkeltperson innsyn i lønnsopplysninger til samtlige kommunalt ansatte. Innsyns-begjæringen ble sendt til alle norske kommuner og dekket i tillegg til ansattes lønn, også kilometergodtgjørelse, diett, telefongodtgjørelse, reiseutlegg, administrativ forpleining med mer.

Flere kommuner var usikre på hva de skulle gi innsyn i. Blant annet fylkesmannen i Telemark kom med en uttalelse om at opplysninger om brutto lønn ikke er taushetsbelagt, men at det ikke er adgang til å be om innsyn i lønnslipper fordi lønns-slipene kan inneholde detaljerte personopplysninger. En mulig løsning var å sammenstille lønnsopplysninger i et nytt dokument.

Intervjudataene i denne undersøkelsen viser at kommunene hadde ulik praksis. Enkelte innvilget innsyns-begjæringen, mens andre avslo den helt, eksempelvis med hjemmel i paragraf 28, eller delvis.

Kilder: Kommunal Rapport, Sunnmøringen.

Merinnsyn er også et av de områdene som flere opplever som vanskelig, selv om det kun er et fåtall av informantene som har nevnt dette eksplisitt. Det framgår likevel av intervjuene at det er noe ulik forståelse av hva dette innebærer, selv om informantene med få unntak kan redegjøre noe for hva som ligger i begrepet. Merinnsyn er et tema vi diskuterer nærmere i kapittel 4. Informantene ved arkiv-, dokumentsenter, eller postmottak er i noen grad bekymret for om ansatte er kjent med at det først og fremst er enkeltopplysninger som kan unntas og ikke hele dokumentet.

Det framgår også av intervjuene at flere synes det er vanskelig å skille mellom offentleglova og kommuneloven, i tillegg til forvaltningsloven. Dette er ikke

alltid klart nevnt som et område, men samtaleene har avdekket at mange ikke kjenner til hvilken lov som regulerer hva.

Det er også flere som ønsker en mer brukervennlig lov, og da gjerne med konkrete eksempler på hvordan ulike problemer skal behandles. Dette er en oppfatning som også støttes av representanter fra pressen. De opplever at forvaltningens skjønn ikke alltid er godt forankret.

Selv om jeg har mye kunnskap, synes jeg ikke det er noen veldig lett lov å forstå. Loven er i seg selv ganske kort, veileder på 200 sider, sier jo litt om hvor lett de synes loven er.

Saksbehandler i stor kommune

Kompetansen i organisasjonen

Gjennomgangen av intervjumaterialet, både i form av informantenes egenvurdering og av hvordan de snakker om loven og lovens innhold, viser at det er stor variasjon i kunnskapen om lovverket. Enkelte informanter har problemer med å redegjøre godt for regelverket, mens andre har solid kunnskap om lovverket.

Det er ikke slik at kompetansen alltid henger sammen med kommunestørrelsen, men de største kommunene har i hovedsak bedre kompetanse enn mange av de små. Kompetansen ved arkiv- eller dokumentsenterne i fylkeskommunene er også bedre enn i mange av de mindre kommunene.

Med unntak av én kommune, har samtlige av de åtte studerte kommunene svart at de har mulighet til å få juridisk bistand dersom de er i tvil om hvordan de skal vurdere en innsyns-begjæring. Det betyr ikke nødvendigvis at kommunene har egne jurister ansatt.

De største kommunene har egne kommuneadvokater, men disse er gjerne generalister som ikke alltid har særskilt kunnskap om offentleglova. Noen kommuner har også avtaler med private advokatselskap.

Kommunene kan også forhøre seg med KS-advokat om det er noe de er i tvil om, og noen bruker også fylkesmannen som en form for rådgiver.

I enkelte regioner er det etablert interkommunale arkiv. Disse fungerer også som rådgivere i kompliserte spørsmål.

... Ønsket innsyn i lønnsopplysninger og [interkommunalt arkiv] ønsket at vi sendte til fylkesmannen for å få uttalelse i forhold til ny lov, men vi turte ikke det. Ga innsyn.

Ansatt i kommune

De ansatte i postmottak, arkivsenter eller dokument-senter blir i flere kommuner brukt som en form for eksperter i spørsmål om vurdering av offentlighet. Det innebærer at saksbehandlerne gjerne ber om bistand når de er i tvil om hvorvidt et dokument skal være offentlig.

Kurs og opplæring

For de fleste (fylkes-)kommunalt ansatte er intern kursing og opplæring en viktig kilde til informasjon. Det varierer i hvilken grad kommunene og fylkeskommunene avholder særskilte kurs i offentleglova, men majoriteten av kommunene og fylkeskommunene har avholdt kurs der opplæring i offentleglova er en del av kurset.

Det varierer hvor hyppig de avholder kurs og hvem som deltar på dette. I de åtte kommunene som inngikk i dybdestudien, gjennomførte sju kommuner jevnlig kurs. I enkelte av kommunene inngikk opplæring i offentleglova i «nyansatt-kurs». Det betyr likevel at det kan være relativt lang tid mellom hver gang de ansatte er på kurs, og ikke alle kursene er innrettet mot alle ansatte.

I vår kommune så er det et ny i kommunen-kurs. Det er pliktig at alle

gjennomfører dette, da er dette med offentlighetslov sterkt inne.

Ansatt i kommune

Det er først og fremst miljøer utenfor kommunene som tilbyr kurs, eksempelvis KS eller felles arkivtjenester, men det er også eksempler på at ansatte i kommunen kurser sine kolleger.

Skriftlige rutiner er et eksempel på hvordan (fylkes-)kommunene arbeider for å sikre lik og god praksis. Med ett unntak hadde alle kommunene i dybdestudien skriftlige rutiner for offentlighetsvurderinger.

5.3.3 Fylkesmannen

Kompetanse i organisasjonen

Kompetansen hos informantene er jevnt over god. Flere er i ledende stillinger hos fagavdelingene og flere er jurister, noe som kan forklare kunnskapsnivået.

På spørsmål om å karakterisere kunnskapen forøvrig i avdelingen eller embetet gir informantene uttrykk for mer variasjon. Det fremheves at det meste av kompetansen kommer som følge av erfaring med innsynsbegjæringer, slik at de saksbehandlere som har få saker kan tenkes å ha dårligere kompetanse. Her trekkes ikke loven frem som det vanskeligste, men det skjønnet som gis forvaltningen, i de ulike bestemmelsene. Bestemmelser som spesielt trekkes frem er paragraf5 om utsatt innsyn, paragraf9 om sammenstilling av data og paragraf13 om taushetsplikt. Vurderingene knyttet til disse er i stor gradet preget av skjønn og informantene oppfattet det som vanskelig å praktisere uten klarere retningslinjer.

Alle enheter vi har undersøkt har tilgang til juridisk hjelp og noen av våre informanter er også tilbydere av denne hjelpen på sin avdeling. De rapporterer om et mye brukt tilbud når saksbehandlere er usikre eller spesielle saker kommer inn.

5.4 KONKLUSJON

Vi har lagt vekt på å undersøke om forutsetningene for god praktisering av offentleglova er tilstede i forvaltningen. Et hovedfunn er at det er stor variasjon i hvor godt offentlige myndighetsorganer har lagt til rette for god praksis.

Rutiner og organisering

I evalueringen finner vi at de aller fleste forvaltningsleddene har etablerte rutiner for journalføring og saksbehandling av innsynsbegjæringer. Rutinene er som regel alltid etablert, selv om etterlevelsen varierer. Innføring av ny lov har ført til en gjennomgang av rutiner og økt oppmerksomhet omkring praktisering av offentlighet og innsyn.

Journalføring og systemer

Saksbehandlingssystemet og de mulighetene som ligger i systemet, er svært viktig for hva som blir journalført, og i hvilken grad virksomhetene legger ut dokumenter i fulltekst. Saksbehandlingssystemene bør eksempelvis gjøre det enkelt å journalføre og inkludere e-post, SMS og andre dokumenttyper i saksmapper. Ingen forvaltningsorganer i vår undersøkelse har saksbehandlingssystemer som synkroniserer SMS eller som automatisk registrerer SMS og andre ikke-tradisjonelle dokumenter.

I departementer og hos fylkesmannen kan innsynskrav fra OEP importeres til arkiv- og saksbehandlingssystemet. Løsningen gjør at journalføringen og den tekniske delen av arbeidet med innsynsbegjæringer i hovedsak fungerer godt i statlig forvaltning. På kommunalt nivå er det ingen tekniske løsninger for å synkronisere SMS mot saksbehandlingssystemet. E-post, SMS og muntlige samtaler oppfattes ofte som uformelle, og journalføres derfor sjelden selv om innholdet er relevant i saksbehandling.

I mange virksomheter er det ingen tekniske muligheter for journalføring av SMS-er, noe som begrenser omfanget som journalføres betraktelig. Det er Oxford Researchs vurdering at bedre tekniske løsninger

for journalføring er nødvendig for å sikre at nye dokumenttyper blir journalført på en tilfredsstillende måte.

Saksgang

Evalueringen finner at saksbehandlerne og arkivmedarbeidere er sentrale aktører i saksgangen, både i stats- og lokalforvaltningen.

De ansatte i kommunen opplyser selv at de hjemler alle avslag. Majoriteten av innsynsbegjæringene er enkle å avgjøre, men enkelte saker kan være tidkrevende å avgjøre. Vi har observert at et lite mindretall av saker har tatt langt over 3 dager å avgjøre. I enkelte av disse sakene har fylkesmannen også blitt konsultert.

Det er Oxford Researchs konklusjon at hovedvekten av innsynskravene rettet mot departementer og fylkesmannen besvares innen det har gått tre dager – altså 1 til rett tid. Omkring halvparten av departementene har svart at de sender svar dersom det tar lengre enn tre dager å behandle forespørselen. Dette betyr imidlertid også at en del ikke har gode nok rutiner for å få unna innsynsbegjæringene i samsvar med det lovverket krever. Det er Oxford Researchs vurdering at det er bekymringsverdig at virksomheter i statlig forvaltning fremdeles – seks år etter at ny lov ble innført – sliter med å behandle et innsynskrav i tide.

Kompetanse

Flere informanter i kommuner mener loven er uklar og etterlyser eksempler på praksis, eksempelvis når det gjelder merinnsynsvurderinger og hva som er forretningshemmeligheter. Evalueringen viser blant annet at flere kommunalt ansatte mangler kunnskap om hva som er en sammenstilling. Det er Oxford Researchs vurdering at kunnskapen i enkelte kommuner er lav. Funnene viser likevel at resultatene i stor grad er korrekte, selv om informantene ikke nødvendigvis kan redegjøre for hva loven sier. Her er vår vurdering at praksisen i hovedsak er god.

Kompetanse hos informantene i statlig sektor er jevnt over god. Flere er i ledende stillinger hos fagavdelingene og flere er jurister, noe som forklarer det høye kunnskapsnivået.

6. Praktisering av offentlighet i selvstendige rettssubjekter

Dette kapittelet tar for seg offentleglova og selvstendige rettssubjekter. Den første delen av kapittelet er prosessorientert og omhandler hvordan retten til innsyn i dokumenter hos selvstendige rettssubjekter blir praktisert. Videre undersøkes særlige utfordringer på dette området og mer spesifikt om det er særlige utfordringer knyttet til at selvstendige rettssubjekter faller utenfor loven dersom de driver næring i direkte konkurranse med private. Den andre delen av kapittelet tar for seg omfanget av selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven. I denne delen undersøker vi også hva som kjennetegner disse rettssubjektene.

6.1 HVEM ER OMFATTET?

Selvstendige rettssubjekter kan omfatte flere forskjellige selskapsformer (privatretslige organiseringer).

Rasjonale bak reglene om selvstendige rettssubjekter er at de selvstendige rettssubjekter der det offentlige har en *dominerende påvirkning* (eller kontroll), skal være omfattet av offentleglova. Begrunnelsen for at slike virksomheter skal være omfattet av offentleglova, er at virksomheten i realiteten handler om forvaltning av kapital og andre ressurser som er *underlagt offentlig kontroll* (kontrollen er stemmeretten i det øverste organet). Derfor bør virksomhetene være omfattet av innsynsreglene for allmennheten. Det er ikke noen krav knyttet til hva slags *virksomhet* de selvstendige rettssubjektene utøver. Tabellen nedenfor oppsummerer hovedreglene og unntaksreglene fordelt etter ulike typer selskaper.

Tabell 16: Selvstendige rettssubjekter og offentleglova

Selskapsformer	Hovedregler selvstendige rettssubjekter paragraf 2 1. ledd. 1. pkt			Særlige unntaksregler paragraf 2 1. ledd . 2. pkt og forskriften		
	C) Påvirkning stemmerett gjennom eierskap	D) Påvirkning stemmerett på annet grunnlag enn eierskap	Unntak direkte konkurranse	Unntak forskriften paragraf 1 1.ledd a)-h) Opplistede selskaper (AS)	Unntak forskriften paragraf 1. 2. ledd a) Uten fast administrativt ansatte	Unntak forskriften paragraf 1. 2. ledd b) Utelukkende oppgave å ivareta medlemmenes interesser
AS, ASA mfl.	Vurderes	Vurderes	Meget aktuelt unntak.	Se forskriften, bare AS som er opplistet		
Stiftelser	Ikke aktuelt (stiftelser eies pr definisjon ikke)	Vurderes	Vurderes	Ikke aktuelt		
IKS	JA	JA	Vurderes	Ikke aktuelt		
SF	JA	JA	Vurderes	Ikke aktuelt		

Kilde: Oxford Research AS

Spørsmålet er - hvor mange av de selvstendige rettssubjektene er omfattet av gjeldende lov? For å svare på dette spørsmålet, må vi først utarbeide en oversikt over selskaper om er helt eller deleid av statlige eller kommunale virksomheter og som i teorien kunne tenkes å være omfattet av gjeldende lov. Det er imidlertid en meget utfordrende øvelse å finne gode mål som kan fungere som kvantitative mål på ulike unntakene og reglene som finnes i lovtekst og forskrift.

Offentleglova paragraf 2, første ledd bokstav c gjelder selvstendige rettssubjekter som har eiere. Etter bokstav c vil et selvstendig rettssubjekt være omfattet av offentliglova dersom stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet.

Det er kommunene, fylkeskommunenes og statens totale eierandel og andel av stemmene til det øverste organet som skal legges til grunn.

Samlet sett finnes det per 25. november 2015 omkring 347 657 registrerte selvstendige rettssubjekter i Enhetsregisteret. Dette benytter vi i denne sammenhengen som populasjonen av rettssubjekter.

Tabell 17: Antall registrerte selvstendige rettssubjekter, etter organisasjonsform (pr nov. 2015)

Organisasjonsform	Antall
Ansvarelig selskap med solidarisk ansvar - ANS	15 079
Aksjeselskap - AS	279 388
Allmennaksjeselskap - ASA	230
Selskap med begrenset ansvar - BA	2 082
Ansvarelig selskap med delt ansvar - DA	19 339
Interkommunalt selskap - IKS	261
Kirkelig fellesråd - KIRK	1523
Kommandittselskap - KS	533
Norske registrert utenlandsk foretak - NUF	23 476
Statsforetak - SF	8
Stiftelser - STI	7 176
Særlovsforetak - SÆR	85
Totalsum	347 657

Kilde: Enhetsregisteret / Oxford Research

Det er registrert 261 interkommunale selskaper, og 8 statsforetak. Majoriteten av selskapene er organisert som aksjeselskap. Helseforetak går inn under kategorien særlovsforetak. Merk at kommunale selskaper kan være registrert både som IKS og som AS.

NIBR-rapporten (2015)¹³ inneholder en gjennomgang av omfanget og utviklingen i fristilte kommunaleide selskaper, basert på data fra det sentrale Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF). Gjennomgangen til NIBR viser at antall kommunale AS ble mer enn fordoblet fra 2000 til 2009, men at veksten så har stagnert. Rapporten identifiserte 2418 kommunaleide AS. Rapporten viser at aksjeselskapene sysselsetter om lag 35 600 personer.

NIBRs analyser er basert på en annen database enn vi har benyttet her, og tallene har derfor noen forskjeller. Legg spesielt merke til at BoF legger en annen betydning i begrepet «foretak» enn det Enhetsregisteret gjør, som gjør at estimatene ikke fullt ut kan sammenlignes.

6.1.1 Interkommunale selskaper

Med interkommunalt selskap (IKS) menes et selskap hvor alle deltakerne er *kommuner, fylkeskommuner, eller andre IKS*. Den enkelte deltaker hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser.

Når det gjelder styrefunksjonen kommer Lov om interkommunale selskaper til anvendelse med særbestemmelser, blant annet:

- For IKS skal det opprettes en skriftlig selskapsavtale (jfr. vedtektene i et aksjeselskap)
- Selskapet skal ha et representantskap (jfr. generalforsamlingen i et aksjeselskap).
- Representantskapet er selskapets øverste myndighet og vedtar selskapets regnskap, budsjett (ett år) og økonomiplan (fire år) og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles av representantskapet.
- Hver eier skal minst ha ett medlem og varamedlem i representantskapet. Det kan fastsettes i selskapsavtalen at visse arter saker som ellers vil høre under styret, må godkjennes av representantskapet.

¹³ NIBR (2015) *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom*

kommunalt eierskap. Av Hild Marte Bjørnsen, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold.

Hvorvidt et IKS faller innenfor eller utenfor virkeområdet til Offentleglova, vil avhenge av om selskapets *hovedaktiviteter er konkurransettsatt næringsvirksomhet*. Dette gjelder også for aksjeselskap eid av kommunen.

Kommunale selskaper registrert som IKS er altså i hovedsak underlagt offentleglova. Så, hva kjenner seg disse selskapene? Totalt er det mellom 10 500 og 12 000 ansatte i disse 261 IKS-ene. De har mellom 1 og 488 ansatte, i gjennomsnitt 47 ansatte per IKS.¹⁴

Virksomhetene hadde omsetning på tilsammen 6,168 milliarder norske kroner i 2013, eller i gjennomsnitt 51 millioner per virksomhet. Her er det store variasjoner mellom IKS-ene.¹⁵

De siste fem årene har det blitt registrert i gjennomsnitt 7,8 nye IKS-er i året, ergo er det en viss tilvekst her. Tilveksten har imidlertid stagnert noe over tid.¹⁶ De vanligste næringene IKS-ene driver innenfor, er innsamling av avfall (disse utgjør 15 prosent), generell offentlig administrasjon med blant annet administrasjon og drift av bygg (18 prosent) og brannvern (10 prosent). Av IKS-ene er 95 prosent knyttet til næringskoden "6500", som tar for seg kommuneforvaltningen. De resterende 5 prosent er knyttet til "1510", og er kommunale foretak med ubegrenset ansvar.

Antall interkommunale selskaper omfattet av lov: 261

6.1.2 Særlovsforetak

Helseforetakene og Innovasjon Norge er selskap som har organisasjonsformen særlovsforetak (SÆR). Mange av selskapene med denne organisasjonsformen er offentlig eid, men er unntatt fra loven direkte i lov og forskrift.

Av de 85 særlovsselskapene vi finner i Enhetsregisteret, anslår vi at omkring 30 av disse omfattes av offentleglova.

Studentsamskipnadene er et eksempel på særlovs-selskaper som utgår her. Det er per nå ikke noe krav fra Kunnskapsdepartementet hvorvidt disse skal være offentlige eller ikke. Samskipnadene er

ekskludert fra de videre beregningene og definert som ikke omfattet av loven ettersom det ikke er krav til offentlighet for disse.

Folkehøgskoler er et annet usikkerhetsmoment i denne sammenheng. Det er i dag nesten 80 folkehøgskoler i drift i Norge, og 19 av dem er registrert som særlovsselskap. De private folkehøgskolene (dvs. de som eies av kristelige og andre organisasjoner, ungdomslag, stiftelser mv.), ikke omfattes av den nye offentleglova. Folkehøgskoler som eies av kommuner og fylkeskommuner kan imidlertid være omfattet. De 19 folkehøgskolene som er kategorisert som særlovsselskaper er derfor kategorisert som «Mulig omfattet».

De mellom 40 og 60 særlovsvirksomhetene som er underlagt loven er store, med i gjennomsnitt 4378 ansatte per virksomhet. Totalt har særlovsselskapene underlagt loven omkring 157 600 ansatte til sammen.

Dette gjenspeiles også i selskapenes omsetning, som totalt var på 237,2 milliarder kroner i 2013, eller i gjennomsnitt 7,9 milliarder kroner per selskap.

Antall særlovsforetak omfattet av lov: Mellom 40 og 60

6.1.3 Statsforetak¹⁷

Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetakslova) paragraf 4 bestemte tidligere at offentleglova 1970 ikke gjaldt for statsforetak. Denne regelen ble opphevet samtidig med at offentleglova tok til å gjelde (1. januar 2009).

Dette innebar at spørsmålet om statsforetak er omfattet av offentleglova må vurderes etter reglene i offentleglova paragraf 2. Siden statsforetak er fullt ut eide av staten, vil de være omfattet av offentleglova, om ikke de er omfattet av særlige unntaksregler. De særlige unntaksreglene vil være om det aktuelle foretaket er omfattet av unntaket i paragraf 2 første ledd andre punktum (direkte konkurranse) eller er holdt utenfor offentleglova gjennom for-skriften.

¹⁴ Merk at det fpr 32 av selskapene ikke er registrert antall ansatte.

¹⁵ Merk at estimatene er beregnet på 120 av de totalt 261 IKS-ene. Dette er fordi det bare er disse som har tilgjengelig regnskapsinformasjon om total inntekt i våre registre.

¹⁶ I samsvar med funn fra NIBR (2015) Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap. Av Hild Marte Bjørnsen, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold.

¹⁷ STATKRAFT SF, STATNETT SF, STATSKOG SF, SIVA - SELSKAPET FOR INDUSTRIVEKST SF, ENOVA SF, GASSNOVA SF, NORSK HELSENETT SF, AEROSPACE INDUSTRIAL MAINTENANCE NORWAY SF

Offentleglova vil altså som regel gjelde for statsforetak, gjennom at staten har fullt eierskap og dermed avgjørende innflytelse i styret, jf. offentleglova paragraf 2 (1), c og d. Enkelte dokumenter i statsforetak, er unntak gjennom forskrift, dette gjelder for eksempel Gassnova, se forskrift til offentleglova, paragraf 1 f. Statkraft er unntatt offentleglova ettersom selskapet er i sterk konkurranse.

Hva kjennetegner statsforetakene? Statsforetakene er også store selskaper, med mellom 40 og 1500 ansatte. Eksempler er Statnett, Statskog og Siva SF. I gjennomsnitt har disse virksomhetene 346 ansatte hver. De har tilsammen en omsetning på 5,9 milliarder kroner, eller i gjennomsnitt 840 millioner kroner hver.

Antall statsforetak omfattet av lov: 7

6.1.4 Stiftelser

For de andre selskapsformene kan man ikke, basert på selskapsform, skille ut hvorvidt de eies av det offentlige eller ikke. Vi vil her ta for oss stiftelser for seg, ettersom disse er særlig interessante i denne sammenhengen. Utover dette vil de resterende selskapene behandles samlet.

En stiftelse er formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon blir stilt selvstendig til rådighet for et bestemt formål. Formålet kan være av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig eller økonomisk art.

En rettsdannelse som oppfyller disse vilkårene, er en stiftelse uavhengig av om den er omtalt som legat, institusjon, fond eller annet. Selv om det ikke går fram av stiftelsesloven, gjelder i tillegg et vilkår om at stiftelsen må vare en viss tid.

Kjernen i stiftelsesbegrepet – det som skiller stiftelser fra andre rettsdannelser – er at formuen må være stilt selvstendig til rådighet for formålet (*selvstendighetskravet*). En stiftelse har *ingen eiere*. Stiftelsen er et selveiende rettssubjekt. En stiftelse har derfor heller ikke medlemmer med organisatoriske rettigheter

Offentleglova paragraf 2 første ledd bokstav d vil særlig omfatte situasjoner der det offentlige kan utøve dominerende påvirkning overfor et selvstendig rettssubjekt *på annet grunnlag enn eierskap*.

I praksis vil denne reglen først og fremst være aktuell for selvstendige rettssubjekter *som ikke har eiere*, slik som for eksempel stiftelser, organisasjoner og foreninger.

For å undersøke stiftelser som er omfattet av lov har vi kombinert Enhetsregisteret og Stiftelsesregisteret.

Det finnes som nevnt ingen fullgod måte å kategorisere stiftelser som offentlige – man har med tiden gått bort i fra en lik definisjon i kategoriseringen av stiftelser. Dette skyldes at oppretter eller stifter ikke alltid er den som i dag styrer stiftelsen. Næringsdrivende stiftelser kan være offentlige. Med god bistand fra Lotteri- og stiftelsestilsynet har vi imidlertid benyttet tre tilnærminger for å identifisere stiftelser i Stiftelsesregisteret som omfattes av offentleglova.

Den første tilnærmingen er å identifisere stiftelser som har valgt å ha kommunal revisor. Ifølge stiftelsesloven har en kommune anledning til å oppnevne styreflertallet i en stiftelse hvis stiftelsen mottar betydelige offentlige tilskudd. Dette gjør at vi med stor sikkerhet kan si at minst 1007 stiftelser har en slik relasjon til kommuner eller fylkeskommune (ikke statlig relasjon), og dermed er omfattet av offentleglova. Disse er i det videre kategorisert som omfattet. Men, dette er minimumstall, ettersom noen stiftelser har valgt å ikke benytte denne mulighet, men valgt en annen revisor.

Den andre tilnærmingen er å identifisere stiftelser på bakgrunn av hvem som har opprettet av stiftelsen. Er staten, fylkeskommuner eller kommuner blant oppretterne – og for eksempel er eneoppretter? I Stiftelsesregisteret er klassifisering av opprettere problematisk, ettersom registreringen kun gir stiftelsene mulighet til å oppgi ett valg (en type oppretter). Ved likhet mellom oppretter og den som stiller kapital til rådighet har praksis vært å sette som oppretter den som har stilt størst andel av grunnkapital til rådighet. Registreringen gir altså ikke rom for å måle at det for eksempel er like beløp mellom en kommune og en privat. Imidlertid har de aller fleste oppretterne benyttet seg av muligheten til å oppnevne styremedlemmer, slik at søket nesten uten unntak dekkes av første tilnærming. Gjennom denne tilnærmingen avdekket vi ytterligere 30 stiftelser med relasjon til ulike fylkeskommuner, 216 stiftelser med relasjoner til ulike kommuner, og 56 stiftelser opprettet av staten.

Tredje tilnærming har vært å søke i fritekst på oppretter, for å forsikre oss om at vi har fått med alle mulige med tilknytning til det offentlige. Her fant vi ytterligere 236 stiftelser.

I den videre kategoriseringen er stiftelser med kommunal revisor regnet som offentlige. De andre stiftelsene er gjennomgått basert på statistiske mål som næring, oppretter(e), adresse og finansiering. Stiftelsene er deretter gitt kategorien «Offentlig» eller «Delvis offentlig/Usikker». Merk at dette er grove kategoriseringer, og at vi ikke har hatt anledning til å gjennomgå stiftelsenes vedtekter.

Med et slikt estimat finner vi at minst 1193 stiftelser er omfattet av offentliglova. 353 stiftelser er kategorisert som i gråsonen.

Så, hva kjennetegner disse stiftelsene? Nær halvparten av stiftelsene som er definert som omfattet av loven, er knyttet til næringskode 94.992, som betyr at de er fond eller legater som støtter velde-
dige og allmenntilgode formål. Dernest følger kategorien 68.209, som betyr at stiftelsene bedriver utleie av egen eller leid fast eiendom.

Stiftelsene som omfattes har i gjennomsnitt 5,4 millioner kroner i omsetning. Til sammenligning har stiftelser som ikke er omfattet av loven en omsetning på i snitt 10,9 millioner kroner.

Det er dessverre bare tilgjengelig informasjon om antall ansatte i et fåtall av stiftelsene (omkring 200 av 1193). De 200 stiftelsene vi har datamateriale for, har i gjennomsnitt 30 ansatte. Ingen av stiftelsene står registrert som uten ansatte – altså er det ingen vi har definert om omfattet som vil falle utenfor av med hensyn til lovkravet om administrative ansatte.

Antall virksomheter omfattet av lov: Mellom 1193 til 1546

6.1.5 Aksjeselskaper og andre selskapstyper

Disse selskapstypene er av de mer utfordrende å definere eierskap for. Selv om lovteksten er rimelig klar, er det få måter å måle dette på i praksis – kvantitativt sett. I og med at det ikke er anledning

til å gjøre enkeltvurderinger av hvert enkelt rettssubjekt, har vi benyttet lovens forarbeider til å gjøre estimater basert på eierandel og antall ansatte.

Som vi har vært inne på, finnes det nær 280 000 virksomheter registrert som aksjeselskap (AS) i Enhetsregisteret. 229 er registrert som allmennaksjeselskap (ASA). I Aksjonærregisteret finnes det en oversikt over 92 957 selskaper hvor det er oppgitt et organisasjonsnummer til en eierorganisasjon, altså selskaper om ikke er eid av privatpersoner. Dette er hovedsakelig AS-er, men det finnes også enkelte ASA-er og NUF-er her. Gitt at vi bare har en fullstendig oversikt over eierforholdene i omkring en tredjedel av enhetene i Enhetsregisteret, må vi ta forbehold om at omfanget vi kommer frem til her kan være noe for lavt.

Basert på informasjonen fra Aksjonærregisteret har vi gjort et estimat for hvor mange av disse virksomhetene som med stor sannsynlighet er offentlige. Estimaten tar utgangspunkt i antall aksjer oppgitt i Aksjonærregisteret, og det er deretter regnet ut eierandel. Virksomheter som er eid av en organisasjon som er offentlig (for eksempel en kommune eller en offentlig kontrollert stiftelse) er også inkludert i utvalget.

Deretter er virksomheter kategorisert basert på hvor stor samlet eierandel de offentlige selskapene har til sammen. Dersom fylkeskommune eier 40 prosent, og en kommune eier 20 prosent, vil virksomheten ha en samlet offentlig eierandel på 60 prosent. Vi vil gjerne presisere at denne estimeringsmetoden ikke tar høyde for ulik vektning av såkalte A- og B-aksjer, og derfor kun kan sies å være et estimat og ikke faktiske tall.¹⁸

Dersom virksomheten har en offentlig eierandel på 50 prosent eller mer, er den kategorisert som offentlig. På den måten får vi et visst inntrykk av hvor stor andel av selskapene som det offentlige til sammen har en betydelig eierandel i. Dette er en noe konservativ grenseverdi, og det er mulig at noen selskaper med en lavere andel for eksempel kan ha andre karakteristikk som gjør at de omfattes av loven. 1785 selskaper har ifølge Aksjonærregisteret offentlige virksomheter som aksjonærer i en eller annen form. Dette utgjør omkring

¹⁸ Aksjeklasser omtales i praksis ofte som «A-aksjer» og «B-aksjer», «ordinære aksjer» og «preferanseaksjer» eller lignende. Men terminologien er nok ikke helt fast, og betegnelsene sier ikke noe om hva forskjellen mellom aksjeklassene består i. For å finne ut hva slags

rettigheter som knytter seg til aksjene innenfor den enkelte aksjeklasse, må selskapets vedtekter undersøkes. Dette har ikke vært prioritert i denne omgang, da det ikke har vært mulig innenfor prosjektperioden å gjennomgå hver og en av virksomhetenes vedtekter.

1,9 prosent av selskapene som er registrert.¹⁹ Nesten samtlige av disse virksomhetene er AS-er, med unntak av 82 som er ASA-er. Det offentlige har samlet sett mer av halvparten av aksjene i 48 prosent (861 stk.) av AS-ene og ASA-ene. Imidlertid ser vi at ytterligere 348 selskaper ville blitt inkludert om vi for eksempel hadde satt grenseverdien på 25 prosent.

Tabell 18: Aksjeselskaper etter samlet offentlig eierandel

Samlet offentlig eierandel	Antall aksjeselskaper	Prosentandel
0 til 24	576	32 %
25 til 49	348	19 %
50 til 99	329	18 %
100 %	532	30 %
Totalsum	1785	100 %

Kilde: Aksjonærregisteret /Oxford Research AS

Av de 1785 selskapene som det offentlige har eierandel i, er omkring 30 prosent (532 stk.) er hel-eid av ulike offentlige virksomheter. Det offentlige eier altså samlet sett samtlige aksjer i den aktuelle virksomheten. Dette betyr at disse kan være underlagt offentligelglova, med mindre de er omfattet av unntaksparagrafer. Disse virksomhetene er ofte bompengeselskap, næringselskap, teater, eller driver med kraftforsyning. Eksempler på virksomheter som inngår her er Flytoget AS, Nasjonalteateret AS og Odda Energi AS.

En måte å teste om selskapene omfattes av unntaksparagrafen om administrative ansatte, er å teste hvorvidt de har ansatte i det hele tatt. 327 av de 861 selskapene med offentlig eiermajoritet har færre enn én ansatt, og de defineres derfor som ikke omfattet av loven (se neste tabell). Det er grunn til å tro at antallet selskaper som ikke omfattes på bakgrunn av denne unntaksparagrafen er noe høyere, ettersom vi her måler hvorvidt de har ansatte og ikke hvorvidt de har administrative ansatte.

Tabell 19: Aksjeselskaper med offentlig eiermajoritet som ikke har ansatte, etter samlet offentlig eierandel

Samlet offentlig eierandel	Antall selskaper uten ansatte
50 til 99	133

¹⁹ 57 selskaper er eid av stiftelser som vi i neste avsnitt har kategorisert som usikre/deleid, er her tatt med i beregningene definert som offentlig eide AS-er.

100 %	194
Totalsum uten ansatte	327

Kilde: Aksjonærregisteret /Oxford Research AS

Vi står da igjen med omkring 534 aksjeselskaper som trolig omfattes av loven. Det er imidlertid også klart at flere av disse selskapene nok må kunne sies å være i skarp konkurranse, og dermed ekskluderes fra loven, uten at dette er mulig å fastslå gjennom et kvantitativt mål.

Våre estimat er derfor at høyest mulig antall selskaper med andre selskapsformer som kan omfattes av offentligelglova er 534 selskaper. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til dette tallet, gitt forutsetningene diskutert ovenfor. Vi vil derfor anslå at omfanget ligger mellom 400 og 1000 selskaper.

Så, hva kjennetegner disse selskapene? I gjennomsnitt er det omkring 74 ansatte per aksjeselskap som etter våre estimater er underlagt loven.

Tabell 20: Kjennetegn ved aksjeselskaper med offentlig eiermajoritet

Kjennetegn	Aksjeselskaper som er omfattet (n=534)	Aksjeselskaper som ikke er omfattet pga 0 ansatte (n=327)
Antall ansatte (2013), i gj.snitt	74	0
Omsetning (2013), i gj.snitt	592 mill .kr	21 mill. Kr.
Verdiskapning (2013), i gj.snitt	88 mill. Kr	15 mill. Kr.
Andel av selskapene eid av kommuner gjennom IKS-er og aksjeselskaper	77 prosent	81 prosent

Kilde: Aksjonærregisteret /Oxford Research AS

Selskapene som har i gjennomsnitt 592 millioner kroner i omsetning. Merk at det her er noen uteliggere som trekker opp gjennomsnittet betydelig, i realiteten har omkring 85 prosent av virksomhetene færre enn 50 ansatte. Selskapene driver som regel i næringskoden drift og utleie av egen eller leid fast eiendom.

Hvilke typer offentlige virksomheter er det som kontrollerer disse selskapene? Faktisk er kommuner hovedaksjonær i nær tre fjerdedeler, eller 77

prosent av selskapene – enten i kombinasjon, gjennom IKS-er eller hver for seg.

Antall andre selskapsformer omfattet av lov: 400-1000

6.2 PRAKTISERING AV OFFENTLIGHET

6.2.1 Omfang av innsynsbegjæringer

Det er svært stor variasjon i hvor mange innsynsbegjæringer de selvstendige rettssubjektene mottar. Det er en klar tendens til at de fylkeskommunalt og kommunalt eide selskapene har mindre innsynsbegjæringer enn de statlige. De større statlige foretakene mottar flere hundre innsynsbegjæringer i året.

Tabell 21: Gjennomsnittlig antall innsynsbegjæringer og klager i selvstendige rettssubjekter

Innsynsbegjæringer/ Avslag	Gjen- nom- snitt	Me- dian
Antall innsynsbegjæringer	43 (N= 21)	2
Antall avslag 2014	2 (N=11)	0
Kilde: Oxford Research Merknad: Innhentet ved hjelp av survey til utvalgte selvstendige rettssubjekter høsten 2015. Foretakene er bedt om å oppgi antall innsynsbegjæringer og eventuelle klager på disse i 2014.		

Flere selvstendige rettssubjekter oppgir at de ikke har mottatt innsynsbegjæringer i det hele tatt, mens andre kun har mottatt tre i løpet av fem år.

6.2.2 Hva gis det innsyn i?

Majoriteten av innsynsbegjæringene blir innvilget. De selskapene som mottar mange innsynsbegjæringer, avslår også en del innsynsbegjæringer, men et flertall av selskapene har aldri avslått noen begjæringer.

Organinterne dokumenter

Flere av de selvstendige rettssubjektene tar frem behandlingen av organinterne dokumenter som er en vanskelig balansegang. Våre intervjudata indikerer at det er stor variasjon i journalføringen av denne typen dokumenter. Blant innsynsbegjæ-

ringene som virksomhetene har mottatt er det liten andel av innsynskravene som retter seg mot organinterne dokumenter.

Dels- og merinnsyn

Majoriteten av virksomhetene i undersøkelsen oppgir at de praktiserer merinnsyn. Noen få sier at det ikke er aktuelt for deres foretak eller at de ikke kjenner begrepet.

Å praktisere merinnsyn innebærer at virksomhetene vurderer merinnsyn i alle dokumenter. Hva de legger i merinnsynsbegrepet varierer noe, og også her ser det ut som om det er uklart hvorvidt de selvstendige rettssubjektene faktisk offentliggjør mer enn det de strengt tatt må, eller om de først og fremst praktiserer delvis innsyn.

Når informantene skal beskrive hva de legger i merinnsynsvurderinger, beskriver de ofte at de enten sladder dokumenter i stedet for å nekte innsyn, eller at de gir ut mer opplysninger om sak enn de er pålagt fordi de ønsker å kommunisere at de er åpne overfor allmennheten. Unntaket er hvis det er så mye å sladde at dokumentenes meningsinnhold blir uklart (jf. paragraf 12).

Virksomhetene sladder eksempelvis personopplysninger eller tall fra et tilbudsdokument og gir deretter ut resten til innsyn. I noen foretak er det egne kommunikasjonsansvarlige som oppgir at de forsøker å gi et så riktig bilde som mulig når pressen viser interesse i en sak og det derfor kan være aktuelt å gi innsyn også utover det som er bedt om konkret.

Nei, etter den samtalen her så er det åpenbart noen huller. Hvis du ikke øver på noe du skal kunne så blir du ikke så god.

Ansatt selvstendig rettssubjekt

Merinnsynsvurderingen gjøres både tidlig og sent i innsynsprosessen i virksomhetene. Noen oppgir at de strekker seg langt for å sladde dokumenter og dermed sjelden gir helt avslag på innsyn. Andre foretar i større grad vurderingen om merinnsyn hvis det kommer en klage på avslag på innsyn.

Ryggmargsrefleksen er nok at det er viktig å hemmeligholde

Ansatt selvstendig rettssubjekt

Når det gjelder virksomhetene som sådan er det en uttalt holdning blant de fleste at ønsker bestrebe meroffentlighet så langt det lar seg gjøre. Det er imidlertid vanskelig å etterprøve denne påstanden, da det ikke eksisterer mange gode eksempler.

Unntakshjemler

Hovedgrunnen til at dokumenter unntas offentlighet er at de inneholder personopplysninger eller taushetsbelagt informasjon (paragraf13).

Flere eksempler på dokumenter som er unntatt offentlighet er:

- Saker der foretaket er i forhandlingsposisjon, eksempelvis rundt lønnsoppgjør (paragraf23) eller ved ansettelser eller andre former for forhandlinger
- Innkjøpssaker (gir innsyn i protokoll)
- Navn på søkere (i søkerlistene), selv om de fleste rettssubjektene selv oppgir at de har streng praksis på dette området

Klager og klagebehandling

Det er gjennomgående få klagesaker. Som forventet har de større organene flere klagesaker enn de små. De alle fleste virksomhetene oppgir imidlertid at de ikke har mottatt noen klager overhodet.

Noen av virksomhetene oppgir at de opplever en tendens til at det nærmest systematisk klages på alle avslag og at dette medfører mye merarbeid.

De som har opplevd klager sier også at det er en nedadgående trend i antall klager de mottar. Noe som kan tyde på at pågangen muligens var knyttet til å teste systemet for innsynsbegjæringer i begynnelsen av lovens levetid.

6.2.3 Hvem ber om innsyn?

Siden omfanget av innsynsbegjæringer er såpass begrenset, er det vanskelig å si noe generelt om

hvem som ber om innsyn. Både presse, privatpersoner, næringsdrivende og organisasjoner er representert.

I noen av virksomhetene er pressen klart det hyppigste opphavet til innsynsbegjæringer, spesielt der hvor virksomhetens arbeid knytter seg til oppgaver som kultur og støtte til næringsvirksomhet.

I andre selvstendige rettssubjekter som driver tjenesteleveranser til innbyggerne, slik som renovasjons- eller transporttjenester, er det mer tilfeldig hvor innsynsbegjæringene kommer fra. Her kan det være presse som graver i enkeltsaker, næringsdrivende som ønsker innsyn i anbudsprosesser og privatpersoner som ønsker innsyn i tilsettingsprosesser.

6.2.4 Har det blitt økt innsyn?

Flere av virksomhetene oppgir at de opplevde en stor forandring når loven trådte i kraft og de ble omfattet av loven. De sier at det i mange tilfeller var strevsomt og uoversiktlig med tanke på hva som skulle være deres forhold til offentlighet. De opplever seg i mange tilfeller som lite egnet for å praktisere slik loven legger opp til. Virksomhetene opplever det som vanskelig å verne deler av virksomheten, mens andre deler skal være offentlige.

Tror vi hadde et litt avslappet forhold til det tidligere i forhold til offentlighet

Ansatt i selvstendig rettssubjekt

Mens vi i andre deler av forvaltningen har fått tilbakemelding på at offentlighet er et grunnprinsipp for organisasjonen, ser vi ikke den samme tendensen hos de selvstendige rettssubjektene. De er delt i tilnærmingen til offentleglova, spesielt blant dem som ikke tidligere har praktisert offentlighet er det en minimumstilnærming til loven. For enkelte blir det da snakk om å gjennomføre lovens krav uten å strekke seg noe lengre enn det som er strengt nødvendig.

Det vi gjør tilfredsstiller loven, men kun det. Vi er ikke offensive, vi legger til grunn minimumskrav.

Ansatt i selvstendig rettssubjekt

Mens mye av offentlig forvaltning er drevet med nullprofitt som mål, er mange av de selvstendige rettssubjektene nettopp organisert slik at de skal tjene penger på virksomheten. Kraftleverandører selger strøm og bredbånd, kulturinstitusjoner selger billetter osv. Dette skaper andre behov for vern av opplysningene i virksomheten enn hva store deler av øvrig offentlig forvaltning har.

Flere trekker derfor frem nye problemstillinger knyttet til det å drive næringsvirksomhet med offentleglova i organisasjonen. Dette knytter seg eksempelvis til:

- Morselskap i delvis omfattede konsern
- Styredokumenter i delvis omfattede virksomheter.
- Dokumenter i tilknytning til kunderelasjoner og relasjoner til private næringsdrivende.

Noen av dem vi har snakket med understreker at dette er en vanskelig balansegang og at det delvis legger hindringer for hvordan de ellers ville formulert seg i dokumenter innad i foretaket.

Av og til kunne jeg tenke meg å fortelle mye mer til styret. Smøre på med masse detaljer.

Ansatt i selvstendig rettssubjekt

Om nye paragrafer i offentleglova 2009

Siden de fleste foretakene opplever svært få innsynsbegjæringer er det også få forekomster av erfarings med de nye paragrafene i datamaterialet.

Typiske dokumenter det bes om innsyn i er lønnsprotokoller og tilbudsdokumenter knyttet til anbud. For øvrig er variasjonen stor i hva det bes om innsyn i. Eksempler kan være lønnsopplysninger for ledere, dokumenter knyttet til utbyggingsprosjekter og anbudsdokumenter.

Det er mulig at noen av disse sakene vil være sammenstillinger av data, selv om virksomhetene ikke er bevisst på det selv. Eksempler på slike kan være innsyn i alle dokumenter knyttet til en finansieringssak, lønnsopplysninger for hele ledelsen eller hele organisasjonen.

Innsyn i lønn og personalsaker er også nevnt som et interesseområde for pressen i virksomhetene.

Ressursbruk

Omfanget av innsynsbegjæringer til virksomhetene i undersøkelsen er små, og tid knyttet til behandling av disse blir ikke sett som urimelig av de fleste informantene. Noen oppgir likevel at de får store saker som kan kreve flere dagers arbeid og store ressurser å behandle.

Det flere trekker frem er at ressursbruken på etablering av rutiner, systemer og kompetanse i organisasjonen oppfattes urimelig i forhold til antallet innsynsbegjæringer de mottar.

Det nevnes også fra flere at virksomheten i mange tilfeller er regulert av flere andre lover enn offentleglova og at det i mange tilfeller kanskje uansett ville blitt gitt innsyn, selv om ikke organisasjonen hadde vært omfattet av loven.

Flere av informantene ser det derfor som problematisk at offentleglova medfører mye arbeid og vanskelige avveininger i forhold til drift og organisering, mens de opplever interessen for innsyn som lav eller ikke eksisterende.

Jeg må si at det som er brukt av kraft fra bransjen på dette, så er det ikke forholdsmessig. Virker ikke som folk har interesse av dette her.

Ansatt i selvstendig rettssubjekt

6.3 FORUTSETNINGER FOR INNSYN

Et viktig premiss for offentlighet når det kommer til selvstendige rettssubjekter, er hvorvidt rettssubjektene faller inn under loven. Dernest er det sentralt om rettssubjektene selv er klar over at de

eventuelt omfattes av loven. I vårt utvalg oppfattet samtlige virksomheter unntatt én at de var omfattet av loven.

6.3.1 Journalføring av dokumenter

Systemer og rutiner for journalføring er en viktig forutsetning for effektiv behandling av innsyns- begjæringer og praktisering av offentlighet. Når det gjelder systemer for journalføring av dokumenter er forskjellene mellom de selvstendige rettssubjektene store. Noen har omfattende systemer på nivå med statlige aktører, andre har systemer basert på regneark og ordinære tekstdokumenter. Dette avspeiler også de store forskjellene i størrelse, organisasjonsform, virksomhetsområde og kunnskap. I mange store virksomheter er det selvsagt å ha omfattende systemer fordi en driver virksomhet som ligger nært opp til ordinære offentlige forvaltningsoppgaver. Andre er avhengige av systemer for å forvalte store organisasjoner og integrere ulike fagsystemer.

Utfordringer ligger hos små og mellomstore virksomheter som driver med oppgaver som i større

grad ligner næringsvirksomhet og ikke saksbehandling. I disse tilfellene sier informantene at godkjente systemer for journalføring er svært dyre og lite tilpasset den virksomhet de driver. Likevel er det flere som har skaffet seg velfungerende journalløsninger og de alle fleste uten slike løsninger oppgir at de ønsker å skaffe seg det.

Når det gjelder elektronisk søkbare journaler på nett, er kun et fåtall som har slike løsninger og kvaliteten er varierende med tanke på oppdatering, søkefunksjon og metadata.

Samtlige av foretakene journalfører papirdokumenter. Men det er en klar tendens blant disse at størsteparten av dokumenter i dag er i form av e-post. Journalføringen av disse er varierende, men alle har rutiner og system for å journalføre.

Det er ingen som har gode løsninger for å journalføre SMS. De fleste oppgir at de henviser saksbehandlingen til andre kanaler om det skulle komme en henvendelse via SMS. Noen få informanter oppgir likevel at de har journalført SMS i spesielle tilfeller ved å ta skjermdump eller sende SMS inn som en e-post.

Tabell 22: Antall virksomheter om elektronisk postjournal og publisering av dokumenter på nett.

SYSTEMER FOR OFFENTLIGHET	2008	2014
Har foretaket elektronisk postjournal	6 (N=17)	13 (N=21)
Publiserer virksomheten i fulltekst på nett	0 (N=17)	0 (N=21)
Kilde: Oxford Research Foretaket er bedt om å svare for hvordan tilstanden var både i 2008 og 2014. Dataene er hentet inn ved hjelp av survey sendt til utvalgte selvstendige rettssubjekt hosten 2015.		

6.3.2 Saksgang i innsynsbegjæringer

En annen viktig forutsetning for offentlighet er saksgang og rutiner. Rutiner eksisterer bare i varierende grad i virksomhetene. Det er et fåtall som har skriftlige rutiner for behandling av innsynsbegjæringer. De som har dette har det gjerne i form av oversikter over de ulike unntakshjemele.

En grunn til dette kan være at aktivitet i virksomheten i varierende grad gjør det mulig å strømlinjeforme en prosess og rutine for behandling av innsynsbegjæringer.

Behandling av innsynsbegjæringer er ulikt organisert. I noen av de selvstendige rettssubjektene er det saksbehandler eller ansvarlig for dokumentet som skal

vurdere innsynsbegjæringen, mens det i andre foretak er leder eller jurist som skal vurdere begjæringen. Variasjonene i organisering knytter seg i stor grad til art og størrelse på virksomheten. I noen virksomheter er det mindre naturlig at ansatte utenom ledelsen har kompetanse på å behandle innsynsbegjæringer. Dette kan eksempelvis være tilfellet i foretak som driver kulturvirksomhet og hvor storparten av de ansatte ikke har administrativ utdanning.

Det er i liten grad slik at arkiv på selvstendig grunnlag kan gi ut dokumenter uten å sende det via saksbehandler, men i de fleste tilfellene er det et arkiv- eller dokumentcenter som tar seg av det praktiske arbeidet med å finne frem dokumenter, motta innsynsbegjæringer og sende ut dokument som er gitt til innsyn.

En virksomhet oppgir at de har en egen pressekontakt som går direkte til kommunikasjonsavdelingen for å sikre en god dialog med pressen. I slike tilfeller vil noen innsynsbegjæringer bli sendt direkte til kommunikasjonsavdelingen mens andre kommer inn i via postmottaket.

6.3.3 Erfaring med og kunnskap om offentleglova

Generelt er kunnskapen om offentleglova lav i de fleste selvstendige rettssubjektene. Unntaket er de større selskapene som har hatt mer praksis med loven, og som har juridisk kompetanse innad i virksomheten.

I de fleste tilfellene har vi intervjuet ledelsen i virksomhetene vi har snakket med. De som har juridisk bakgrunn er naturlig nok godt kjent med offentleglova, selv om også disse oppgir at det er vanskelig å opprettholde en god kompetanse når de så sjelden får innsynsbegjæringer.

Generelt er arbeidet med innsynsbegjæringer sentralisert i virksomhetene, og det er ledelsen, eventuelt jurist og kommunikasjonsrådgiver, som gjør vurderingene om innsyn.

Flere av virksomhetene har hatt ulike former for kursing. Mange oppgir at de allerede før loven trådte i kraft praktiserte offentlighet, og at de derfor ikke har hatt noen endring i praksis som utløste behov for kurs. Kurs skjer oftest i regi av en bransjeorganisasjon, systemleverandør eller jurist fra kommune eller privat firma.

Særlig de store virksomhetene har hatt en prosess med å endre og oppdatere rutiner og prosedyrer. Flere virksomheter oppgir at de gjorde store endringer knyttet til ny lov, med kompetansebygging på journalføring, innsyn og behandling av opplysninger i de ulike delene av virksomheten.

Informantene har trukket fram enkelte områder i loven som er uklare eller kan være vanskelige å forstå. Noen eksempler er:

- Paragraf 11 (paragraf12) om merinnsyn

- Paragraf 14 (paragrafparagraf15,16) om organinterne dokumenter
- Paragraf 23 om forhandlingsposisjon

Det er de skjønnsmessige elementene her som kan være krevende. For eksempel kan det være krevende å avgjøre når et dokument skal gis ut i et entrepriseprojekt som går over flere år, her kan det være vanskelig å fastslå om en sak er endelig behandlet eller ikke.

6.4 KONKLUSJON

Generell manglende kunnskap

Et hovedfunn fra undersøkelsen av de selvstendige rettssubjektene er at kunnskapen om offentleglova er lav. Selv om kunnskapsnivået har økt noe i de største virksomhetene som er omfattet, er det fremdeles lavt. Det lave kunnskapsnivået er et hinder for korrekt praktisering av loven.

Videre viser våre funn at de selvstendige rettssubjektene vi har intervjuet får svært få innsynsbegjæringer, og får enda færre klager på innsynsbegjæringer. Antall innsynsbegjæringer er også skjevfordelt, slik at enkelte typer rettssubjekter får mange flere innsynsbegjæringer enn andre.

Opplevd som unødig ressursbruk

På bakgrunn av de dataene vi har samlet inn, er det ikke mulig å konkludere med om den nye offentleglova har bidratt til mer innsyn i selvstendige rettssubjekter. Det er imidlertid flere funn som tyder på at forutsetningene for innsyn er bedret.

Evalueringen har avdekket at lønn og personalsaker er temaer presse og andre gjerne ber om innsyn i. Hovedgrunnen til at dokumenter unntas offentlighet er at de inneholder personopplysninger eller taushetspliktig informasjon. Videre viser våre funn at flere virksomheter opplever at ressursbruken på å etablere rutiner, systemer og kompetanse i organisasjonen oppfattes urimelig i forhold til antallet innsynsbegjæringer de mottar.

Omfang

Som flere rapporter har demonstrert før oss, illustrerer dette kapitlet at det er krevende å definere hvor mange rettssubjekter som er omfattet av loven. Våre estimater tyder på at omkring 2000 til 2900 selvstendige rettssubjekter sannsynligvis er omfattet av gjeldende lov. Det er noe usikkerhet knyttet til antall stiftelser og aksjeselskaper. Vi anslår at omkring 327 selskaper som ellers ville vært omfattet av loven basert på samlet offentlig aksjemajoritet, faller utenfor grunnet kravet om administrative ansatte. Merk at dette anslaget sannsynligvis er for lavt, ettersom vi estimatet er basert på antall ansatte og ikke antall administrative ansatte.

De selvstendige rettssubjektene forvalter store verdier. Det er i hovedsak kommuner, interkommunale selskaper og kommunale foretak som står som hovedeier av selvstendige rettssubjekter som omfattes av loven. Det er Oxford Researchs konklusjon at det er lite offentlig søkelys på majoriteten av de selvstendige rettssubjektene. Etterspørselen fra presse og andre er med andre ord lav. Ser vi disse resultatene i sammenheng med våre tidligere funn om manglende kunnskap om offentlighet i de selvstendige rettssubjektene, blir bildet meget interessant. Det er vår vurdering at det er betydelige kollektive midler som brukes i kommune-Norge i dag uten at virksomheten utsettes for offentlighet.

7. Ressursbruk i praktiseringen av offentleglova

I dette kapittelet har Proba Samfunnsanalyse beregnet kostnadene knyttet til å overholde kravene til Offentlig elektronisk postjournal (OEP). Beregningene suppleres av kvalitative intervjuer om tidsbruk i forvaltningen gjennomført av Oxford Research.

Kostnadsberegningen gjelder kostnadene ved utvidelsen av offentlighetsprinsippet i den nye offentleglova av 2010. Den nye offentleglova er en presisering, og på flere punkter en utvidelse av forpliktelsene i forhold til reglene i den gamle offentleglova. Med dette fungerer OEP i analysen som en konkretisering av de utvidede offentlighetsprinsippene, og vi prøver med dette å tallfeste kostnadene av utvidelsen.

Vi sammenligner kostnadene ved OEP med et realistisk alternativ. Som alternativ bruker vi elektronisk postjournal (EPJ). Metoden gir dermed i hovedsak et anslag på kostnadsøkning ved å erstatte EPJ og papirbasert postjournal med OEP.

De viktigste kostnadselementene er kvalitetssikring og publisering av journalposter, samt behandling av innsynskrav.

Vi starter kapittelet med å presentere hovedtrekkene i bakgrunn for opprettelsen av OEP. Deretter går vi grundigere inn i hva som er kostnadene knyttet til OEP, og sammenligner dette med situasjonen før OEP. Oppdraget etterspør ikke nytten av OEP, og derfor tar vi bare for oss kostnadssiden.

7.1 INNFØRINGEN AV OEP

Offentleglova har lagt til rette for mer innsyn i offentlige virksomheter. Den nye offentleglova, lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet av 19.5.2006 nr. 16 utvidet virkeområde i forhold til offentleglova av 1970. Endringen utvidet forpliktelsen til offentlighet til flere typer. Lovens hovedregel er at saksdokument, journaler og lignende register er åpne

for innsyn hvis ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov.

Organ som kommer inn under lovens virkeområde, har plikt til å føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter. Organ som fører elektronisk journal, skal gjøre journalen allment tilgjengelig på Internett på den måten som er fastsatt i forskriften til offentleglova. Dokumenter kan gjøres allment tilgjengelig på Internett, med unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov.

I denne forbindelsen er det blitt opprettet en elektronisk postjournal – Offentlig elektronisk postjournal (OEP). OEP er en felles publiseringstjeneste for postjournal fra statlige virksomheter. Denne er åpen for allmennheten. På OEP ligger det blant annet informasjon om journalposter, mottaker og avsender m.m.²⁰ Det må søkes om innsyn i journalposten gjennom OEP for å få tilgang til dokumentene i den aktuelle posten.

OEP ble lansert 18. mai 2010, men flere av virksomhetene hadde allerede begynt å publisere i april. Ved oppstarten var det 68 virksomheter med i OEP. I dag er det 113 virksomheter med i OEP.

Noen statlige virksomheter er unntatt fra innsynskrav i alle eller visse dokumenter i virksomhetenes virkeområde, jf. offentlegforskrifta (2008).

OEP er videreføringen av piloten Elektronisk postjournal (EPJ). EPJ startet opp i 1993 som et prøveprosjekt (Arbeidsgruppe, 2002). Den elektroniske journalen var kun tilgjengelig for pressen. På brukersiden deltok 155 medieredaksjoner. EPJ fungerte som en lukket postjournal med tilsvarende funksjoner som dagens OEP. EPJ ble avsluttet i 2010, da OEP tok over.

I kapittel 4 tar vi for oss en del av den overordnede informasjonen vi kan trekke ut av statistikken. Det er

²⁰ For utfyllende liste se vedlegg 5.

denne informasjonen vi har benyttet for å forstå bruken av OEP.

7.2 TIDSBRUK

7.2.1 Departementer og underliggende virksomheter

Tidsbruk innsynsbegjæringer

Ressursbruken som følge av innsynsbegjæringer er knyttet til flere ledd i saksbehandlingsskjeden. Vi har bedt departementene og direktoratene estimere hvor mye tid som brukes på postmottaket på behandling av innsynsbegjæringer, det vil si mottak, katalogisering og videresending til saksbehandler. Over halvparten av departementene og direktoratene som har svart, oppgir at de bruker maksimalt en time om dagen på postmottaket. En betydelig andel bruker imidlertid mellom en og fem timer på dette, daglig, mens et mindretall bruker over fem timer daglig. Disse har som regel også faste stillinger knyttet til mottak av innsynsbegjæringer, noe de fleste departementene og direktoratene ikke har.

Som regel avgjøres i førstegangsbehandlingen om dokumenter utleveres, og om dokumentene eventuelt må sladdes. I de tilfellene hvor innsyn blir delvis innvilget, må dokumentet sladdes i forveien. Tilbakemeldingene fra factsheets tyder på at dette er en meget tid- og ressurskrevende oppgave, særlig i de tilfeller hvor det er flere dokumenter som må sladdes.

Tabell 23: Daglig ressursbruk ved postmottaket stat

Hvor mye tid postmottaket bruker på behandling av innsynsbegjæringer, gjennomsnitt timer per dag (9 departementer, 7 direktorater)	
30 min. eller mindre	4
1 time eller mindre	5
1-5 timer	5
Over 5 timer	2
Kilde: Oxford Research / Factsheet	

Departementene benytter hovedsakelig programmet WebSak og WebSak Fokus. Inntrykket vårt er at systemene er godt tilpasset til den tiltenkte oppgaven, og bidrar til god og ukomplisert saksflyt.

Mange steder er det vanlig at saksbehandler håndterer «sine» innsynsbegjæringer, det vil si innsynsbegjæringer i dokumentene de har jobbet med selv. En informant anslår at den enkelte saksbehandler mottar tre til fire innsynsbegjæringer i måneden. Saksbehandlerne kjenner som regel til dokumentene, noe som gjør at de fort kan ta en avveining om det kan gis helt eller delvis innsyn, eller om det skal nektes.

En saksbehandler anslår at godt over 90 prosent av innsynsbegjæringerne er nokså uproblematiske og lett å løse. Delvis innsyn og sladding av dokumenter blir av mange ansett som en av de mest ressurskrevende oppgavene. Dette er det to grunner til. På den ene siden er det tidkrevende å vurdere *hvilke* opplysninger som skal sladdes. Saksbehandler må sørge for at ikke taushetsbelagt informasjon blir gitt ut. Ifølge en informant kan dette ta mellom to minutter og flere dager. Denne delen beskrives nedenfor. Den andre grunnen til at delvis innsyn kan oppleves som tid- og ressurskrevende, er den tekniske gjennomføringen. Enkelte organer har elektroniske løsninger for dette. Her berettes det i liten grad om vanskeligheter eller hindre. Det er imidlertid flere organer hvor sladding foretas på utskrevne dokumenter. Dokumentene må så skannes inn igjen før de oversendes til arkivet for ekspedering. Tregt utstyr og lite brukervennlige løsninger oppleves her som en betydelig sinke.

I intervjuene og factsheets er det lite som tyder på at det er noe særlig ressurskrevende arbeid knyttet til andregangsbehandlingen eller ekspederingen av dokumentene det er bedt om innsyn i. Det hender at ledelsen, som står for andregangsbehandlingen eller kvalitetssikringen, involveres allerede i første omgang, dersom saksbehandler er i tvil.

Noe som oppleves som tid-, men ikke nødvendigvis som ressurskrevende, er når det bes om innsyn i dokumenter som er forfattet av et annet organ enn departementet eller direktoratet som mottar henvendelsen. Organet blir som regel kontaktet om dokumentet det bes om innsyn i, inneholder informasjon som ikke kan frigis. Som beskrevet i saksgangen over, kan det være aktuelt for kommunikasjonsavdelingen å ta kontakt med organet for å samkjøre arbeidet. Alt dette kan føre til forsinkelser hvor det kan gå mer enn tre dager før departementet eller direktoratet rekker å svare på innsynsbegjæringen. Saksbehandlere beretter om at de i slike tilfeller pådrar seg purring fra arkivet eller postmottaket.

Som en annen årsak til økt ressursbruk nevnes innsynsbegjæringer som gjelder mange dokumenter. Dette er særlig aktuelt dersom et eller flere dokumenter har vedlegg som vil måtte utleveres sammen med de andre dokumentene. Dette sammenfaller ofte med situasjoner hvor innsynsbegjæringen ikke gjelder et spesifikt dokument, men heller en rekke uspesifiserte dokumenter med relevans for et tema eller en sak. Saksbehandler må i så fall gjøre et manuelt sak for å finne frem til de aktuelle dokumentene. Saksbehandlere beretter om innsynsbegjæringer som er nokså vide og lite avgrenset. Det nevnes blant annet innsynsbegjæringer i lønnsopplysninger for hele organisasjonen. Slike henvendelser oppleves som «sjikanering» og som misbruk av offentleglova.

Departementer og direktorater opplever det også som svært ressurskrevende å måtte sammenstille elektronisk lagrede opplysninger. Som eksempler nevnes statistikk over søknader og lønnsutvikling. Det synes imidlertid å være ulik praksis på feltet. Paragraf 9 i offentleglova som regulerer sammenstillingen, tilsier at dette skal utleveres dersom sammenstillingen kan gjøres «med enkle fremgangsmåter». På bakgrunn av at departementene og direktoratene opplever at sammenstillinger kan være svært ressurskrevende, forteller flere at de avslår innsynsbegjæringer hvor de antas å ha høy arbeidsmengde. Det er imidlertid også departementer og direktorater som synes å gjennomføre sammenstillinger, selv om de oppleves som tid- og ressurskrevende. Bakgrunnen for dette kan være at fremgangsmåten er enkel, men omfattende.

Noen oppgir at de utleverer sammenstillinger dersom de anslår en arbeidsmengde tilsvarende ett dagsverk. Noen signaliserer også villighet til å strekke seg lengre dersom bestiller av sammenstillingen godtar at det tar mer tid enn tre dager. Et organ opplyser at de har gjort tilgjengelig en del statistikk og registerdata de viser til ved forespørsel om sammenstillinger. Som en konsekvens blir den interne arbeidsmengden knyttet til sammenstillinger, minimert.

Det trolig mest tid- og ressurskrevende er når det bes om innsyn i dokumenter som inneholder sensitiv eller taushetsbelagt informasjon. Departementet og direktoratet må sørge for at det ikke frigis informasjon som kan misbrukes, eller som kan gå utover personvernet til enkelte. Dette krever manuell gjennomlesing av dokumenter med til dels flere hundre sider, i tillegg til vedlagte dokumenter.

Flere departementer beretter også at det er en fare for at informasjon som ikke krever sladding i et dokument, kan tjene til å avsløre taushetsbelagt informasjon i et annet dokument. Dersom det bes om innsyn i flere dokumenter, må prosessen med å sladde informasjon derfor ta hensyn til muligheten for triangulering. Det samme er tilfellet i saker hvor media har offentliggjort informasjon som sammen med frigitt informasjon kan brukes til å avsløre taushetsbelagte opplysninger.

Tidsbruk klagebehandling

Ressursbruken knyttet til klagebehandling er vanskelig å estimere. Det fleste informantene er imidlertid enige om at klager som regel er mer ressurskrevende enn innsynsbegjæringer.

I intervjuene og factsheet ba vi informantene estimere hvor lang tid som går til saksbehandling og klagesaksbehandling. Vi tar her utgangspunkt i tiden som reelt brukes til saksbehandling, og ser bort fra dødtid og venting på leveranser. Vi har fått (til dels ufullstendige) svar fra ni departementer/ direktorater og fire fylkesmannskontorer.

Informantene fra **direktoratene og departementene** oppgir at behandling av innsynsbegjæringer i interne dokumenter i de fleste tilfellene er rask og ukomplisert å utføre. Det tar mellom ett minutt til maksimal 20 minutter, ifølge informantene. Gjennomsnittet ligger på fem minutter for en enkel innsynsbegjæring. På den annen side er det stor variasjon i hvor lang tid en vanskelig innsynsbegjæring tar å behandle. Det rapporteres at det brukes mellom to timer og fire dagsverk på ferdigbehandling av vanskelige innsynsbegjæringer. Gjennomsnittet for departementene og direktoratene som har svart, ligger på cirka ti timer. Hva gjelder sammenstillinger av elektronisk lagrede opplysninger, forteller flere informanter at det brukes maksimalt et dagsverk på dette, gjerne mindre.

Hverken departementene eller direktoratene vil gi et estimat for hvor lang tid som brukes på behandling av klagesaker. Dette bunner antakeligvis i at det ikke finnes en typisk klagesak, og at det er store forskjeller mellom sakene.

Tabell 24: Daglig ressursbruk, stat

Aktivitet	Departement og direktorat
Innsyn, enkle saker	1-20 min (snitt: 5 min.)
Innsyn, vanskelige saker	2 timer – fire dagsverk (snitt: 10 timer)
Klagesaker	-
Kilde: Oxford Research AS / Factsheet	

Departementene oppgir ikke hvor lang tid som brukes på behandlingen av klager. Noen understreker at det er svært vanskelig å estimere hvor lang tid som brukes på klagebehandling. Likevel fremstår håndteringen som mer omfattende enn behandling av en innsynsbegjæring. Saken må vurderes på ny, og alle sider ved saken skal tas i betraktning. Denne delen betegnes som den ressursmessig mest utfordrende, sammen med en eventuell begrunnelse for opprettholdelse av vedtaket. Begrunnelsen skal inneholde en kort redegjørelse for innholdet i dokumentet uten at det avsløres opplysninger som ikke skal offentliggjøres, noe som ofte oppleves som en vanskelig spagat mellom hensynene til offentlighet og sensitiv informasjon.

Flere departementer oppgir at de bruker, eller har brukt, maler for å skrive begrunnelsen på eventuelt avslått klage. Noen mener at malene fungerer bra, og at de gir ressursbesparelser. Andre forteller at de har gått bort fra bruk av malene, og i større grad skriver tilpassede begrunnelser

Ved behov innhentes også dokumentasjon fra underliggende etat, noe som kan føre til forsinkelser, men som ikke øker selve ressursinnsatsen knyttet til klagebehandlingen i departementet.

Behandling av klager knyttet til avslag på innsyn i departementets egne dokumenter anses på lik linje med andre klager som en ressurskrevende prosess. Det er stort sett de samme aktivitetene som er legger beslag på tid og ressurser. Dette gjelder særlig revurdering av saken hvor alle relevante forhold skal belyses, og påfølgende begrunnelse av vedtaket. Samtidig mottar departementene flere klager over avslag på innsyn i departementenes dokumenter enn underliggende etater.

Terskelen for å gi innsyn er lavere i andre omgang. Dette betyr ikke at det brukes mindre tid eller ressurser på førstegangsbehandlingen. Praksisen med å være forsiktig når innsynsbegjæring mottas, fører imidlertid til økt ressursbruk i klageprosessen, da noen klager kunne vært unngått dersom det hadde blitt gitt innsyn i første omgang.

7.2.2 Fylkesmannen

Tidsbruk innsynsbegjæring

I likhet med mange departementer, bruker postmottaket hos Fylkesmannen mange steder inntil en time om dagen på mottak, føring og videresending av innsynsbegjæring. En like stor gruppe bruker imidlertid over en time, som regel mellom en og fem timer. Ingen oppgir at de bruker fem timer eller mer. De fleste kontorene har ikke faste stillinger til dette, men rullerer oppgavene mellom ansatte i postmottaket.

Tabell 25: Daglig ressursbruk, fylkesmannen

Hvor mye tid postmottaket bruker på behandling av innsynsbegjæring, gjennomsnitt timer per dag (12 Fylkesmannskontorer*)	
30 min. eller mindre	-
1 time eller mindre	6
1-5 timer	5
Over 5 timer	-
* Ett embete svarer «en del tid»	
Kilde: Oxford Research AS / Factsheet	

Tilbakemeldingene fra fylkesmannskontorene er i stor grad sammenfallende med bildet departementene og direktoratene tegner. Det nevnes både innsynsbegjæring i mange dokumenter, i ikke-spesifiserte dokumenter og i dokumenter som krever at enkelte opplysninger sladdes. I tillegg nevnes innsynsbegjæring i dokumenter på fagfelt hvor saksbehandler mangler kjennskap til å foreta en informert og godt fundert vurdering av hvilke opplysninger som (ikke) kan frigis.

En fellesnevner på områder eller tematikker som oppleves som utfordrende, er innsyn i prosesser knyttet til offentlige anskaffelser. Her er det en fare for at forretningshemmeligheter røpes dersom opplysningene ikke sladdes. Det samme gjelder opplysninger om statlige foretak som til dels har forvaltningsoppgaver og til dels opererer i et konkurranseutsatt marked, nasjonalt eller internasjonalt.

Utover dette nevner flere departementer og direktorater personopplysninger. Disse kan være knyttet til helse, inntekt eller arbeidsforhold. Dette gjør seg også gjeldende i saker hvor det er stor medieoppmærksomhet, og hvor det er fare for at det frigis informasjon om en person, eller hvor noe informasjon som ellers ville vært tilbakeholdt, allerede er kommet frem i media.

Videre nevnes også korrespondanse med underliggende enheter hvor offentliggjøring av enkelte opplysninger kan bidra til å motvirke tiltak.

Fylkesmennene opplever stort sett de samme utfordringene som departementene og direktoratene. Ti av tolv fylkesmenn oppgir at det rettes flest innsynsbegjæringer til Fylkesmannens sosial- og helseavdeling, et felt hvor det er mye personsensitive opplysninger som ikke skal frigis.

Tidsbruk klager

Informantene opplever at det er relativt få saker hvor det klages om innsyn. Med utgangspunkt i statistikk fra åtte fylkesmenn, ser vi at det sjelden er mer enn én sak i måneden, fordelt på ett år. Unntaket er Fylkesmannen i Oslo som mottar langt flere klager enn de andre kontorene. Et annet kontor oppgir imidlertid at antall saker har økt, både i antall og i kompleksitet. Noen av de mest komplekse sakene har krevd inntil et ukesverk å behandle.

Fylkesmennene oppgir noe lengre saksbehandlingstid på enkle innsynsbegjæringer. Det bruker mellom ti minutter og tre kvarter. Snittet for kontorene som har svart, ligger på litt under en halv time. På den annen side er rapportert behandlingstid på vanskelige innsynsbegjæringer kortere for fylkesmennene enn for departementene og direktoratene. Vanskelige saker tar mellom to og fire timer, hvor snittet ligger på tre timer.

Klagesaksbehandlingen tar mellom to og 15 timer hos fylkesmennene. Snittet for kontorene som har oppgitt saksbehandlingstid, ligger på omtrent elleve timer.

Tabell 26: Daglig ressursbruk ved saksbehandler, fylkesmann

Aktivitet	Fylkesmannen
Innsyn, enkle saker	10-45 min (snitt: 25 min)
Innsyn, vanskelige saker	2-4 timer (snitt 3 timer)
Klagesaker	2-15 timer (snitt: 11 timer)
Kilde: Oxford Research AS	

Å gi innsyn kan være en ressurskrevende prosess som innebærer sladding av dokumenter og kontroll, slik at ikke sensitiv informasjon offentliggjøres. Flere informanter beskriver denne prosessen som vanskelig, ikke bare på grunn av et stort tilfang av dokumenter som må gjennomgås, men også fordi det hersker usikkerhet omkring hva som må sladdes og hva som kan offentliggjøres. Et kontor anslår at det brukes ti timer på behandling av klager generelt, og gjerne mer dersom klagen er komplisert. Vi går nedenfor inn på hvilke områder som oppleves som spesielt krevende.

Et annet moment som oppleves som vanskelig, er at det kreves at klageinstansen setter seg inn i hva det blir krevd innsyn i, og hvordan dette begrunnes. Flere oppgir at dårlig formulerte, upresise eller lite avgrensede klager medfører økt arbeidsmengde for Fylkesmannen.

Det er et inntrykk blant informantene at kommunene (i motsetning til fylkeskommunene) til tider opptrer strategisk med hva som unndras offentlighet. Andre kommuner mangler tilstrekkelig kunnskap til å praktisere offentleglova slik det er intendert. Konsekvensen blir at Fylkesmannen omgjør vedtakene.

Kommunene kan også oppleves som en sinke. Dette gjelder særlig når kommunen oversender ufullstendig dokumentasjon, eller kun sladdet utgave av dokumentet det begjæres innsyn i.

Ved de fleste kontorene behandles klager av juridisk avdeling, noe som fremstår som en effektiv måte å organisere arbeidet på. Juridisk avdeling lager en innstilling som fagavdelingen og avdelingslederne tar stilling til. Dette oppleves av informantene som hensiktsmessig og ikke som unødvendig ressurskrevende.

7.2.3 Kommuner og fylkeskommunene

Tidsbruk innsynsbegjæringer

Det er ingen kommuner eller fylkeskommuner som systematisk registrere tidsbruken på offentlighet og innsyn. Det er to momenter vi har undersøkt i intervjuundersøkelsen. Det ene er hvor lang tid postmotaket eller arkiv-/dokumentsenter bruker på å utarbeide den daglige postjournalen, herunder kvalitets-sikring av hvilke dokumenter som er registrert som offentlige i journalen. Dette har vi ikke data på fra alle kommunene eller fylkeskommunene. Det andre er arbeidet knyttet til innsynsbegjæringer og vurderinger.

Tidsbruken på den offentlige postjournalen varierer med størrelsen på kommunene og fylkeskommunene. Det er kvalitetssikringsarbeidet som tar tid, og flere av informantene fremhever at de både dobbel- og trippelsjekker listene før de legges ut. Frykten er at taushetsbelagt informasjon skal feilkodes som offentlig.

Dette arbeidet gjennomføres både i kommuner og fylkeskommuner som legger ut dokumenter i fulltekst, og blant dem som ikke legger dokumenter ut i fulltekst. Når det gjelder tidsbruk på konkrete innsynsvurderinger, er det igjen store variasjoner. Fordi hver enkelt saksbehandler behandler få innsynsbe-gjæringer, er det ikke mulig å generalisere tidsbruken på innsynsbegjæringer. Tiden det tar å vurdere og gi innsyn, varierer også mellom saker.

Noen saker er enkle å avgjøre, mens andre kan være svært omfattende og innebære flere dagsverks arbeid. Sammenstillinger av data er de sakene som tar lengst tid. Vi har sett eksempler på at denne typen begjæringer blir avslått på grunn av tidsbruk og manglende avgrensning.

Med fire unntak, er det ingen kommuner eller fylkeskommuner som sier at de har fullstendig avvist en innsynsbegjæring på grunn av at tidsbruken har blitt oppfattet som urimelig. Det er de største kommunene, samt en fylkeskommune, som har avslått begjæringer med dette som begrunnelse.

Flertallet av respondentene opplever ikke tidsbruken som urimelig. De største kommunene har imidlertid et stort omfang av innsynsbegjæringer, noe som gjør at organisasjonen til sammen bruker mye tid på dette. I noen regioner er det svært aktive journalister, det medfører at det blir flere innsynsbegjæringer og dermed økt tidsbruk i perioder.

Vi har spurt kommunene om deres tidsbruk knyttet til innsynsbegjæringer daglig og om det er egne stillinger knyttet til dette arbeidet. Det har vært vanskelig å samle inn pålitelige data på dette spørsmålet, da det ikke foreligger noen statistikk på dette i kommunene. Vi har fått svar fra 9 kommuner og disse bruker i gjennomsnitt 2 timer daglig på innsynsbegjæringer. Ingen svarer at de har egne stillinger knyttet til behandlingen av disse. Variasjonen i svarene er imidlertid stor og varierer mellom 5 timer til 5 minutter daglig, noe som understreker at det er store forskjeller mellom kommunene, men også at definisjonen av arbeidsoppgaven og dermed omfanget nok er også er ulik.

7.3 KOSTNADER

Neste figur gir en oversikt over de viktigste kostnads-komponentene for OEP/EPJ. Identifiseringen av kostnadskomponentene er basert på dokumentanalyser og intervjuer i prosjektet.

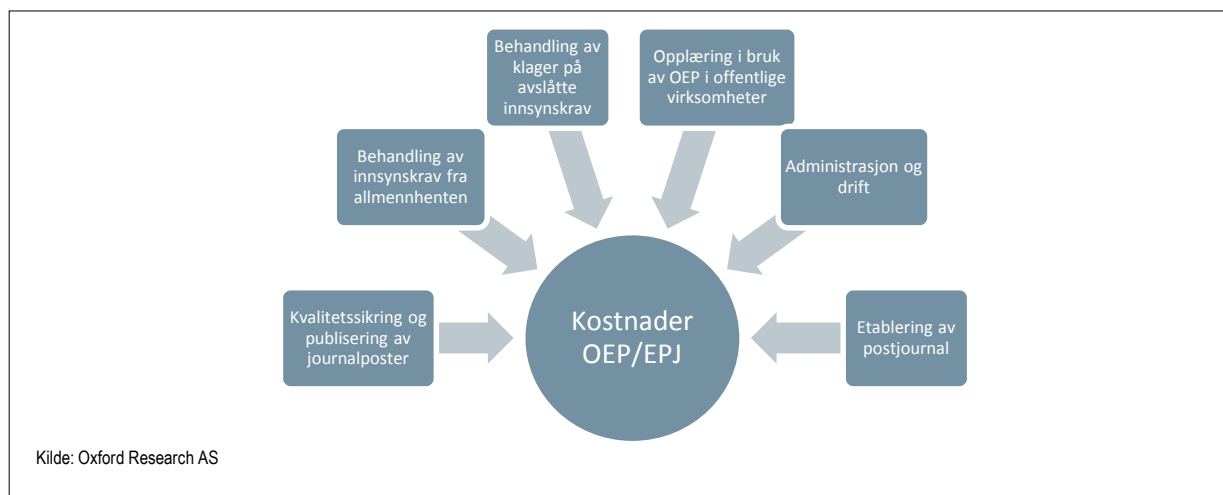
De største kostnadskomponentene for en postjournal er kvalitetssikring og publisering av journalposter, samt behandling av innsynskrav.

Behandling av klagesaker og opplæring av ansatte i postjournalen genererer små kostnader, men kan være nyttige å skille ut som egne komponenter.

I tillegg påløper det en etableringskostnad, samt drift og administrasjon av postjournalen.

I de neste kapitlene vil vi ta for oss hver kostnads-komponent i et eget kapittel. Kostnadskomponentene vil sammenstilles med kostnadene ved EPJ for å finne merkostnaden av OEP.

Figur 18: Kostnadskomponenter knyttet til OEP og EPJ



7.3.1 Kvalitetssikring og publisering av journalposter

Før vi går inn på kostnadene ved denne prosessen vil vi beskrive hvilke typer dokumenter som publiseres som journalposter på OEP. For det første er det altså ikke dokumenter som publiseres på OEP, men dokumentinformasjon som publiseres som journalposter.

Tidsbruken per prosess er generert gjennom intervjuer. Informantene har enten oppgitt total tidsbruk per prosess eller tidsbruk per dokument fordelt på prosess. Ved hjelp av data for antall journalposter og innsynskrav i de ulike virksomhetene har vi kunnet beregne både total tidsbruk per prosess og tidsbruk per dokument.

I forbindelse med intervjuene har det vært behov for en hensiktsmessig avgrensning av ulike kostnadselementer knyttet til prosessene. Det har vært utfordrende å definere elementene slik at de har vært egnet til å få fram enkeltprosesser som kommer som merarbeid knyttet til OEP og hvilke prosesser som ikke gjør det.

Før å løse dette har vi forsøkt å identifisert delprosesser, utover de vanlige arkiv- og journalføringsoppgavene, som kan sies å ha kommet som resultat av OEP. Dette er: prosesser knyttet til journalføringsplikten, ekstra kvalitetssikring av offentlig elektronisk journalposter (som skjerming og tagging)²¹, og publisering på OEP.

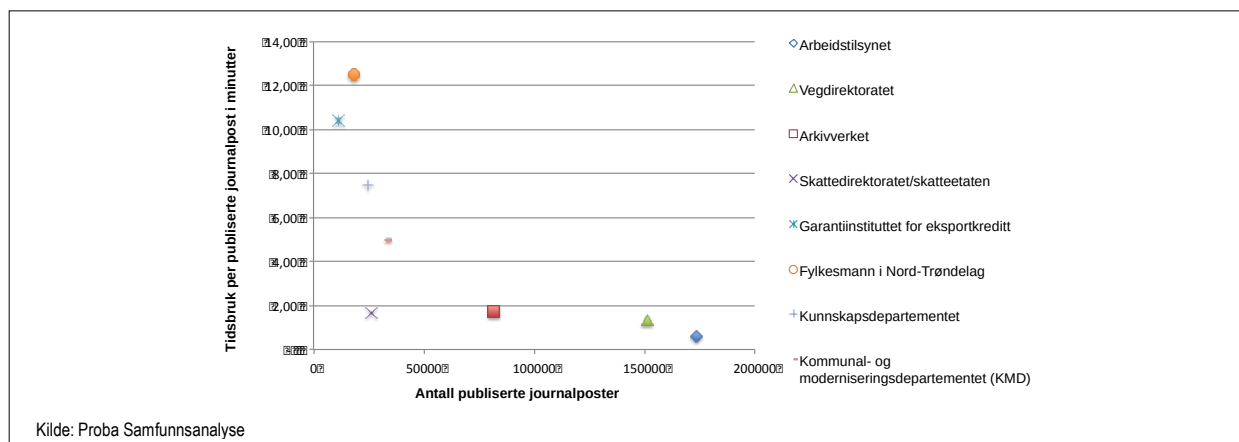
Neste figur viser sammenhengen mellom antall kvalitetssikrede og publiserte journalposter og tidsbruk knyttet til denne prosessen i ulike offentlige virksomheter.²² For virksomhetene med mindre enn 50 000 publiserte journalposter i året er det stor forskjell i tidsbruk, og forskjellen er lite systematisk. Når vi derimot inkluderer virksomhetene med høyere antall publiserte journalposter ser vi at en viss sammenheng oppstår. Sammenhengen viser en korrelasjon på -0,73, som tyder på at tidsbruken per publiserte journalpost faller med antallet publiserte journalposter. Dette kan indikere at det er skalafordeler knyttet til antall publiserte journalposter.

²¹ Se begrepsforklaring for nærmere informasjon

²² Av informantene mangler vi bare informasjon om tidsbruk per dokument knyttet til denne prosessen fra Statens strålevern og

Kulturdepartementet. Dette skyldes at de ikke følte at de har nok grunnlag til å kunne uttale seg om denne informasjonen. Dette gjør at vi har et mindre beslutning-grunnlag.

Figur 19: Sammenheng mellom antall publiserte journalposter og tidsbruk i minutter per publiserte journalpost i ulike offentlige virksomheter



Gjennomsnittlig tidsbruk knyttet til kvalitetssikring og publisering er på 5,09 minutter per journalpost. Av virksomhetene har Arbeidstilsynet den laveste tidsbruken med 0,58 minutter per journalpost. Flest minutter bruker Fylkesmannen i Nord-Trøndelag med 12,5 minutter per journalpost.²³

Gjennom intervjuene våre får vi vite at variasjonen i tidsbruk i alle virksomhetene kan være stor. Denne variasjonen er særlig knyttet til om noe av informasjonen er vanskelig å oppdrive, som for eksempel informasjon om avsender, noe informantene ofte trekker fram.

Endring i kostnader sammenlignet med EPJ

Tid som går med til å produsere, kvalitetssikre og publisere på OEP er nærmest det samme som under EPJ. Dette mener alle virksomhetene vi har snakket med, som også deltok i EPJ. Noen oppgaver kan likevel sies å ha kommet i tillegg, som en del av OEP. Informantene mener at tilleggsarbeidet knyttet til OEP kan oppsummeres som «en andre kvalitetssikring». Dette er blant annet knyttet til tagging av navn.

Gjennom intervjuer har vi fått vite at denne andre kvalitetssikringen tar i snitt mellom 0,5-2 minutter

per dokument. For de enkle dokumentene, som det er flest av, tar dette kort tid. Vi antar derfor at gjennomsnittlig økning er 1 minutt per dokument. Dette betyr at gjennomsnittlig tid knyttet til denne prosessen var 4,09 minutter med EPJ. Fra EPJ til OEP beregner vi derfor at dette økte tidsbruken per dokument med ca. 20 prosent.

I 2014 ble det publisert 3 326 646 journalposter på OEP. For å finne omfanget av publiserte journalposter på EPJ har vi tatt utgangspunkt i snittandelen innsynskrav under OEP (som i perioden 2010-2014 var på 6,9 prosent) og antall innsynskrav med EPJ (69 621), og generert antall publiserte journalposter ut fra dette. Dette gir oss 1 009 000 publiserte journalposter i 2008 med EPJ.²⁴

Totale kostnader finner vi ved å multiplisere antall årsverk med lønnskostnaden for et årsverk. Kvalitetssikring og publisering utføres av en arkivansatt. Basert på tre stillingsutlysninger i offentlige virksomheter finner vi at årslønnen til en arkivmedarbeider i full stilling ligger rundt 410 000 i 2014.²⁵ Iberegnet sosiale kostnader og overhead blir lønnskostnaden

²³ Som for Fylkesmannen i Nord-Trøndelag fikk vi oppgitt tidsbruk et sted mellom 10-15 minutter. For å kunne lage et punktdiagram har vi valgt å ikke oppgi intervallet, men har da brukt gjennomsnittet på 12,5 minutter. Denne metoden har vi også brukt for de andre informantene som har oppgitt et intervall.

²⁴ $69\,621 / 0,069 = 1\,009\,000$. Vi forutsetter altså samme andel innsynskrav for EPJ.

²⁵ <http://karrierestart.no/ledig-stilling/411447>

<http://m.finn.no/job/fulltime/ad.html?finnkode=52606503>

<http://m.finn.no/job/fulltime/ad.html?finnkode=43158106>

per arkivansatt på 645 578 kr.²⁶

På bakgrunn av dette finner vi at kostnadene ved OEP for denne prosessen er 108,4 millioner i 2014.²⁷

For EPJ var dette 26,4 millioner i 2014-kroner. Merkostnaden av OEP finner vi derfor til å være 82 millioner. Mesteparten av økningen kan tilskrives økningen i antall deltagende virksomheter.

Tabell 27: Kostnader knytter kvalitetssikring og publisering på OEP

	OEP	EPJ	Merkostnad av OEP
Tidsbruk per journalpost (i minutter)	5,09	4,09	1,00
Omfang for alle virksomheter (antall)	3 326 646	1 009 000	2 317 646
Kostnader (i mill. kroner)	108,4	26,4	82,0
Kilde: Proba Samfunnsanalyse			

7.3.2 Behandling av innsynskrav

Kostnadene knyttet til behandling av innsynskrav beregner vi ut fra antall behandlede innsynskrav og tidsbruken knyttet til denne prosessen.

I neste figur viser vi sammenhengen mellom antall behandlede innsynskrav og tidsbruk per behandlet innsynskrav i timer. Vi ser av figuren at det er lite grunnlag til å si at det er noen sammenheng mellom antall behandlede innsynskrav og tidsbruken per krav.

Ikke alle virksomhetene ga anslag på tidsbruk knyttet til denne prosessen. Årsaken til dette var at informantene uttrykte at de følte de hadde for lite grunnlag til å kunne si noe om tidsbruken. De virksomhetene som har gitt anslag har uttrykt at det er knyttet stor usikkerhet til anslaget. Nedenfor kommer vi nærmere inn på usikkerhetselementene knyttet til denne prosessen.

Et gjennomsnitt av virksomhetenes anslag gir en tidsbruk på 2,63 timer per innsyn. Informasjon om tidsbruk knyttet til denne prosessen er blitt gitt som

anslag av informantene våre. Tidsbruken inkluderer både arkivmedarbeider og saksbehandler sin tidsbruk. For denne prosessen er arkivmedarbeiders tidsbruk minimal, på rundt 3-4 minutter. Dette skyldes at innsynsløsningene er en halvautomatisert prosess, der arkivet opererer som et bindeledd mellom den som har bedt om innsyn og den relevante fagavdelingen. Derfor er det i stor grad fagavdelingens tidsbruk som avgjør ressursbruken knyttet til denne prosessen.

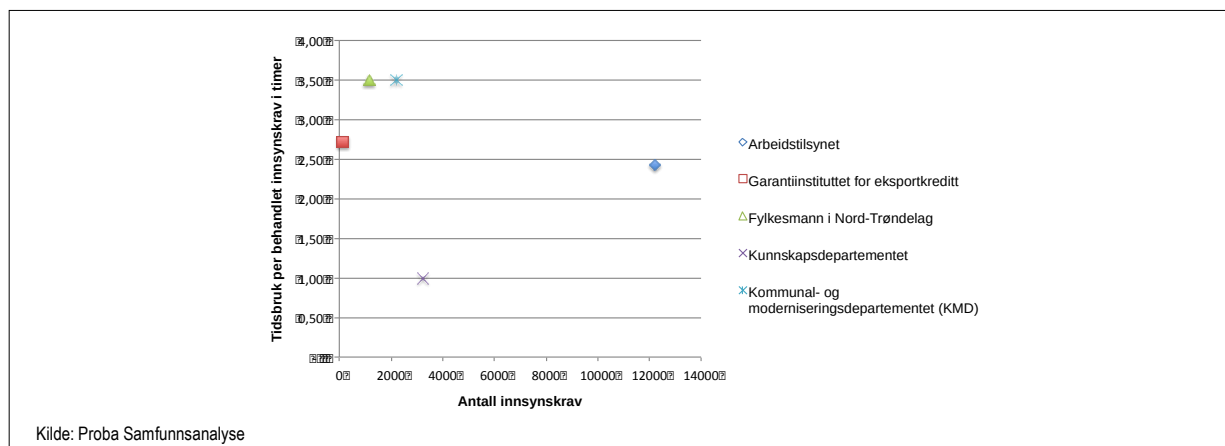
Førstegangsbehandlingen tar som regel lengre tid dersom:

- Departementet må avvente svar fra annet departement eller direktorat (kan også forekomme i andregangsbehandlingen)
- Det bes om innsyn i mange dokumenter
- Det bes om innsyn i dokumenter som inneholder taushetsbelagt eller sensitiv informasjon
- Det bes om innsyn i mange, ikke-spesifiserte dokumenter
- Innsynsbegjæringen krever sammenstilling av informasjon

²⁶ Vi beregner 15 prosent pensjon av lønn, regner 14,1 prosent arbeidsgiveravgift av dette og beregner 20 prosent overheadkostnader på toppen.

²⁷ Vi baserer oss på informasjon fra nasjonalregnskapet i SSB som beregner et årsverk til 1680 timer. Dette gir 44,8 arbeidsuker per årsverk, for årsverk med 37,5 timers arbeidsuke.

Figur 20: Sammenheng mellom antall behandlede innsynskrav og tidsbruk per behandlet innsynskrav i timer



Usikkerhetsfaktorer

Flere faktorer gjør tidsbruken knyttet til behandlingen av ett innsynskrav vanskelig å anslå. En faktor knytter seg til at ett innsyn, som vil si ett dokument, ofte består av flere vedlegg. I innsynsstatistikken teller ett innsyn som ett dokument. Likevel kan ikke statistikken si oss noe om hvor mange vedlegg som er knyttet til de ulike dokumentene. Her må vi bare anta at antall vedlegg fordeler seg likt mellom virksomhetene og at det ut i fra dette er en generell underestimert av antall faktiske dokumenter (les: både enkelt dokumenter og vedlegg) som blir behandlet i virksomhetene per innsynskrav.

En annen faktor som gjør tidsbruken vanskelig å anslå er at det er knyttet stor variasjon til hvor lang tid det tar å behandle ett innsyn. Innsyn som blir godtatt eller avslått tar kortest tid å behandle. Informantene antar at behandling av enkle innsyn kan ta helt ned i 10 minutter. La oss si at et innsynskrav inneholder personsensitiv informasjon, og således er straffbart å gi innsyn i – da kan vurderingen gjøres raskt.

Hvis dokumentet er av en slik karakter at deler av innsynet må sladdes før det kan bli gitt innsyn, klassifiseres det som delvis innsyn. Dette kan for eksempel være hvis deler av opplysningene er av privat karakter, men ikke taushetsbelagte. Disse innsynskravene tar lengst tid å behandle. Omfattende innsyn kan ta så mye som 3-4 arbeidsdager i faktisk tid (selv tidsperioden er selvsagt lengre), og i få tilfeller enda

lengre tid. Dette er i tilfeller hvor det er svært omfattende volum og komplekst innhold. I noen tilfeller kan det være behov for å innhente uttalelser fra andre parter.

Virksomhetene forteller at det er størst andel enkle innsynskrav. Likevel er det usikkert hvor stor denne andelen faktisk er, noe som gjør gjennomsnittlig behandlingstid vanskeligere å anslå. Basert på tre virksomheter, som vi har fått statistikk over antall saker det er gitt delvis innsyn, finner vi at dette tilsvarer rundt 2-10 prosent av totalt antall innsyn.

En annen usikkerhetsfaktor er kompetanse og kunnskap blant saksbehandlerne og arkivmedarbeiderne som behandler innsyn. Det er naturlig å anta at økt kunnskaps- og kompetansenivå fører til redusert behandlingstid, men det er ikke noe data på dette, så dette er ikke mulig å inkludere i beregningen.

I alle virksomhetene kommer de fleste innsynskravene gjennom OEP. Dette var også tilfellet med EPJ. Innsynene som kommer gjennom disse postjournalene har vi god oversikt over i statistikken. Som vi var inne på, har vi derimot ikke oversikt over innsyn som kommer gjennom andre kanaler. Disse kanalene kan være direkte kontakt gjennom e-post eller telefon med saksbehandlere. Det kan også være personer som oppsøker det lokale elektroniske arkivet eller postjournalen i den aktuelle virksomheten. Disse innsynene er skjult i statistikken, og vi har ikke oversikt over dette omfanget.

Gjennom informantene har vi fått vite at innsyn gjennom andre kilder, som beskrevet over, er blitt redusert med OEP. Dette høres riktig ut siden det bare var media som hadde tilgang til EPJ. Med EPJ måtte alle utenom media i praksis skaffe seg innsyn gjennom andre kanaler, og derfor er det naturlig å anta at andelen innsyn gjennom andre kanaler var høyere med EPJ.

I kapittel 4 viste vi en gruppering av brukerne av OEP. Her var vi inne på at en del fortsatt søker innsyn gjennom e-post. Dette viser at personer og organisasjoner som har god innsikt i forvaltningen trolig har enkelt for å ta direkte kontakt for å be om innsyn. Flere av informantene uttrykker at det er en forutsetning å kjenne til sak eller dokument for å kunne be om innsyn på denne måten. Dette tyder på at OEP har senket terskelen for å be om innsyn for aktører også uten denne innsikten.

Informantene forteller også at det er flere som har tatt i bruk OEP etter hvert som den er blitt mer kjent. Dette vil ytterligere bidra til å redusere andelen innsyn gjennom andre kanaler enn OEP.

Aktverdighet

Vi har spurt informantene om de opplever innsynene de mottar som aktverdige. Alle informantene vi har vært i kontakt med mener alle innsyn er lovlige jf. offentleglova. Likevel er det noen av virksomhetene som opplever at deler av innsynskravene åpenbart ikke gir søker noen merverdi, og derfor ikke ser poenget med at de søker om innsynet. Enkelte informantene mener at en kostnad ved OEP er at det i visse tilfeller er blitt for lav terskel for å søke om innsyn. I monetære kostnader er det ikke snakk om de store summene, og vi har derfor valgt å ikke inkludere dette i kostnadsanalysen, men slik vi opplever

det fører det til noe frustrasjon i de virksomhetene det gjelder.

Kostnader av behandling av innsyn sammenlignet med EPJ

Informasjonen vi har fra våre informantintervjuer er at tidsbruken knyttet til behandling av ett innsynskrav har falt med OEP. Dette skyldes at OEP har en bedre digital løsning. Nå går det meste elektronisk, og behandlingen av innsynskrav med OEP skjer gjennom e-post. Med EPJ var mer av jobben manuell og arkivmedarbeiderne måtte blant annet fysisk levere/sende innsynet til saksbehandler som skulle behandle det. Vår informant i Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslår at tidsbruken knyttet til behandling av et innsyn har falt med 25 prosent.

Selv om vi finner at tidsbruken per innsynskrav har falt, øker kostnadene for OEP fordi antall innsynskrav øker. I 2008 var det registrert 69 621 innsynskrav gjennom EPJ. I 2014 var det gjennom OEP registrert 198 154 innsynskrav. Fra EPJ til OEP har altså antall innsynskrav økt med 128 533.

For prosessen med å behandle innsynskrav antar vi at lønnskostnaden tilsvarer en fulltids ansatt i statlig sektor. Fra SSB-tabell 08702 finner vi at snittet av årslønnskostnaden til statlig sektor ligger på 452 200 kr i 2014. Iberegnet sosiale utgifter og overheadkostnader blir lønnskostnaden per ansatt på 712 025 kroner.

På bakgrunn av dette beregner vi kostnadene knyttet til behandling av innsynskrav med OEP til 220,7 millioner kroner. Kostnadene ved EPJ var til sammenlikning lik 103,4 millioner kroner. Merkostnaden av OEP knyttet til behandling av innsyn tilsvarer derfor en kostnadsøkning på 117,3 millioner kroner.

Tabell 28: Kostnader knytter innsynskrav med OEP

	OEP	EPJ	Merkostnad av OEP
Tidsbruk per innsynskrav (i timer)	2,63	3,50	-0,88
Omfang for alle virksomheter (antall)	198 154	69 621	128 533
Kostnader (i mill. kroner)	220,7	103,4	117,3
Kilde: Proba Samfunnsanalyse			

7.3.3 Behandling av klagesaker

Våre informanter forteller at det er gjennomgående er svært få klager på avslåtte innsyn per år. I mange av virksomhetene er antallet så lavt som 1-2 klager i året. Virksomhetene som opplever flest klager er departementene. Departementet med flest klager av virksomhetene vi har intervjuet er Kunnskapsdepartementet med rundt 50 klager i året i 2014. Det er viktig å merke seg at dette tallet er iberegnet klagesaker hos underliggende virksomheter, da det er praksis at disse blir behandlet i departementet. De forteller at saker med høy interesse i media ofte øker klageinngangen. Derfor varierer det fra år til år hvilke virksomheter som har mange klager.

Klagesaker behandles alltid av en jurist med lang erfaring, slik at dette øker kostnadene knyttet til klagesaksbehandlingen sammenlignet med behandling av innsyn. Fra Juristforbundet finner vi gjennomsnittlig årslønn for jurister i staten lå på 603 257 kr i 2013.²⁸ Justert for lønnsvekst for 2013-2014 jf. Arbeids- og sosialdepartementet (2015), beregner vi lønna til 622 561 i 2014-kroner. Iberegnet sosiale utgifter og overheadkostnader blir lønnskostnaden per ansatt på 980 272 kroner.

Basert på informantintervjuene finner vi at totalt antall årsverk som går med til å behandle klagesaker i alle 113 virksomhetene i OEP summerer seg til 1 årsverk totalt. Informantene uttrykker at det var færre klagesaker før OEP. Vi finner at antall klagesaker har ca. doblet seg fra 2008 med EPJ til 2014 med OEP. Dette baserer vi på andelen klagesaker av antall innsyn under OEP og justerer dette mot antall innsyn under EPJ, samt informasjonen om at departementene har relativt flere klagesaker enn andre offentlige virksomheter, slik at klage-antallet under EPJ vektet noe høyere.

Basert på dette finner vi at de totale kostnadene knyttet til å behandle klagesaker under OEP var rundt 0,98 mill.kr. i 2014. Under EPJ var kostnadene halvparten, altså 0,49 mill.kr. Dette betyr at merkostnaden av OEP er halvparten for denne prosessen, altså 0,49 mill.kr.

7.3.4 Opplæring av ansatte

Det er utfordrende å identifisere kostnadene knyttet til opplæring av ansatte i OEP i virksomhetene, noe som skyldes at det ikke er sikre kilder på dette. Det er også krevende å anslå denne kostnaden ved hjelp av intervjuer. Opplæringen som skal kostnadsberegnes er all opplæring av ansatte, nyansatte i både arkiv og fagavdelinger i OEP, utover vanlig opplæring i andre digitale verktøy, arkiv, lover og regler. Opplæringskostnadene avhenger blant annet av antall nyansatte, kompetansenivået til den nyansatte, om den nyansatte er ansatt på arkivet eller i en av fagavdelingene m.m.

Informantene har gjort anslag som sier oss at gjennomsnittlig tid brukt til opplæring per virksomhet tilsvarende ca. 14 dagsverk per år. Ettersom det meste av opplæringen er av arkivmedarbeidere multipliserer vi antall timer med lønnskostnaden for arkivmedarbeidere på 645 578 kroner.

På bakgrunn av dette finner vi at totale kostnader knyttet til opplæring med OEP er 4,86 mill. kroner. Vi antar at virksomhetene hadde samme opplæringskostnad i EPJ. Ved å justere for antall virksomheter finner vi at opplæringskostnader med EPJ 1,75 mill. kroner.²⁹ Merkostnaden av OEP knyttet til opplæring blir altså 3,11 mill. kroner.

7.3.5 IKT-kostnader

I beregningen av totaltekstnader ved IKT-systemer som OEP, skal man også inkludere drifts-, vedlikeholds- og etableringskostnader (DFØ, 2009). Vi har fått tall fra DIFI på disse kostnadskomponentene.

Etableringskostnaden for OEP var ifølge DIFI 3,5 mill.kr. Vi har ikke tall på etableringskostnaden av EPJ, men dette er heller ikke sentralt for analysen.

Fra DIFI har vi også fått tall på drift- og vedlikeholdskostnader. I 2009, med EPJ, var drift- og vedlikeholdskostnadene på 1,8 mill.kr. I 2014, med OEP, var kostnadene steget til 3,3 mill.kr. Dette tilsvarer en vekst i kostnadene på 1,5 mill.kr. DIFI opplyser også at de har hatt kostnader knyttet til videreutvikling av tjenestene, men har ikke oversikt over størrelsen på

²⁸ <http://www.juristforbundet.no/Nyhets-Arkiv/Arkiv-2012/Arkiv-2014/Slik-ble-2013-lonnen/>

²⁹ 113 virksomheter er med i OEP. 36 virksomheter var med i EPJ. Forholdstallet er 0,36.

disse. Vi velger derfor å holde dette kostnadselementet utenfor analysen.

7.4 SAMMENSTILLING AV KOSTNADER

I de foregående kapitlene har vi tatt for oss omfanget og kostnadene ved EPJ og OEP. Dette har lagt grunnlaget for at vi kan se på endringen i kostnadsbildet fra EPJ til OEP.

I neste tabell sammenstiller vi kostnadene for EPJ og OEP. Vi ser at totalkostnaden for EPJ var 133,9 mill.kr i 2008/2009. Kostnadene er i 2014-kroner slik

at de er sammenlignbare med OEP. Totalkostnaden for OEP var 341,8 mill. kroner i 2014. Dette gir en merkostnad ved OEP på 208 mill. kroner.

Særlig behandlingen av innsynskrav og kvalitetssikring har økt kostnadene med OEP. Det er viktig å presisere at tidsbruk per innsynskrav er redusert, men at det er omfanget av innsynskrav som er økt, og som er kostnadsdriveren i dette tilfellet. Sammenlignet med EPJ går det i dag noe mer tid med til å kvalitetssikre og publisere journalposter. Dette skyldes i hovedsak en ekstra kvalitetssikring forbundet med tagging av navn.

Tabell 29: Endring i kostnader fra EPJ (målt i 2008/2009) til OEP (målt i 2014). Alle kostnader er i 2014-kroner. Alle tall i mill. kroner.

	EPJ (år 2008/2009)	OEP (år 2014)	Merkostnad av OEP
Kvalitetssikring og publisering av journalposter	26,4	108,4	82,0
Behandling av innsynskrav	103,4	220,7	117,3
Behandling av klagesaker	0,5	1,0	0,5
Opplæringskostnader	1,8	4,9	3,1
Drift- og vedlikeholdskostnader	1,8	3,3	1,5
Etableringskostnader	-	3,5	3,5
Totale kostnader	133,9	341,8	208,0

Kilde: Proba Samfunnsanalyse

Beregningen tyder på at kostnadene i statsinstitusjonene knyttet til oppfyllelse av plikter i den nye offentleglova kan kostnadsberegnes til 208 millioner kroner.

Det er viktig å huske på at vi bare ser på kostnadsbildet, og at nyttesiden ikke er tatt med i dette tilfellet. Videre ser vi ikke på endring i publikumskostnader til å finne informasjon i postjournalene.

Vi gjør en stratifisering av dataene for å bedre synliggjøre forskjellen i kostnader mellom store og små virksomheter. Dette gir oss også et anslag av totalkostnadene som vi mener er mer troverdig.

7.4.1 Stratifisering

Tidligere har vi vist at det er stordriftsfordeler i overholdelse av forpliktelsene i offentleglova.

Vi kjenner både antall journalposter og antall innsynskrav i virksomhetene som deltar i OEP. I vårt valg av intervjuobjekter har vi ikke sikret oss et representativt utvalg ut fra størrelsen på virksomhetene. Skjevheten i utvalget kan lede til feil i anslag for kostnadene i alle virksomhetene samlet. Derfor har vi gjort en beregning hvor vi korrigerer for noen av denne utvalgsskjevheten.

Vi definerer virksomhetene som publiserer 50 000 eller færre journalposter som små. Virksomheter som publiserer over 50 000 journalposter definerer vi som store. Dette gir oss 19 store virksomheter og 94 små virksomheter. Vi stratifiserer bare for antall journalposter, da vi mangler nok punkter for innsynskrav. For innsynskrav viser vi intervallet for alle virksomhetene.

Jf. DFØ (2006) sin veileder representerer ytterpunktene i dette tilfellet sjeldne, men realistiske avvik i

hver retning. Det er rimelig å tro at sannsynlighet for et hvert alternativ reduseres jo lengre ut mot ytteralternativet en beveger seg. Snittet er tallet som med størst sannsynlighet er korrekt.

Usikkerheten knyttet til behandling av klagesaker og opplæringskostnader justerer vi med 20 prosent for minimum- og maksimumsalternativet.

For drift- og vedlikeholdsutgifter og etableringskostnader beregner vi 10 prosent usikkerhetsmargin begge veier.

Tabellen synliggjør vi kostnadene i de store og små virksomhetene. Minimum- og maksimumsalternativene baserer seg på ytterpunktene når det gjelder tid og omfang. Vi har bare gjort øvelsen OEP.

Summen av merkostnader for minimumsalternativet er -26,3 millioner kroner og for maksimumsalternativt er det 293,3 millioner kroner. Snittet blir i dette tilfellet 174,7 millioner kroner. Dette tyder på at vi i vår initiale beregning i på 208 millioner kroner vekter tidsbruken for høyt i de store virksomhetene.

Neste tabell viser at det er betydelige stordriftsfordeler i overholdelse av forpliktelsene i offentleglova. Vi ser også at spriket mellom høyt og lavt anslag er langt mindre for de store, enn for de små virksomhetene.

Tabell 30: Merkostnad av OEP. Stratifisert på store og små virksomheter

		Tidsbruk OEP (basert på intervjuer)			Omfang av OEP (fra datamateriale)		
		Min	Maks	Snitt	Min	Maks	Sum
Største (19)	Journalposter	0,6	1,7	1,2	50 782	173 397	1 671 423
Minste (94)	Journalposter	1,7	12,5	8,2	227	49 436	1 655 223
Alle (113)	Innsynskrav	1,0	3,5	2,6	1	12 220	198 154
Sum kostnader av OEP (i mill. Kroner)							
					Min	Maks	Snitt
Største (19)	Journalposter				6,2	18,3	12,9
Minste (94)	Journalposter				17,8	132,5	86,9
Alle (113)	Innsynskrav				76,1	266,5	200,1
Delsum					100,2	417,3	300,0
Andre kostnader (i mill. Kroner)					Min	Maks	Snitt
Behandling av klagesaker					0,4	0,6	0,5
Opplæringskostnader					2,5	3,7	3,1
Drift- og vedlikeholdskostnader					1,4	1,7	1,5
Etableringskostnader					3,2	3,9	3,5
Delsum					7,4	9,8	8,6
Kostnader OEP (i mill. Kroner)					107,6	427,2	308,6
Kostnad EPJ (i mill. Kroner)					133,9	133,9	133,9
Sum merkostnader av OEP					-26,3	293,3	174,7

Kilde: Proba Samfunnsanalyse

Vi ser at ved å lage anslag for små og store virksomheter hver for seg, reduseres anslaget for

kostnader knyttet til kvalitetssikring og publisering av journalposter fra 108,4 millioner kroner til

99,8 millioner kroner (12,9+86,9 millioner kroner, jf. tabellen ovenfor).

Usikkerhet

Som vi har vært inne på er det usikkerhet knyttet til tallgrunnlaget. Når det gjelder tidsbruken er det særlig knyttet usikkerhet til at anslagene på tidsbruk er estimert på inntrykk og erfaring, snarere enn faktiske registreringer.

Flere forhold taler også for at det er vanskelig å gjøre anslag av tidsbruk for behandling av et dokument. Dette er at det kan være flere vedlegg per innsynskrav, noe vi ikke har oversikt over. Det varierer i stor grad hvor lang tid det tar å behandle et innsynskrav, som baserer seg på at det er stor variasjon i kompleksitet og omfang knyttet til innsynskravene. Vi har heller ikke innsikt i kompetansen blant de som behandler innsynene i fagavdelingene, som trolig vil være en viktig faktor for tidsbruken. På bakgrunn av dette kan tidsbruken være både større og mindre enn det våre informanter har gitt uttrykk for.

Det er også knyttet noe usikkerhet til omfanget, men denne usikkerheten er mindre ettersom tallgrunnlaget i hovedsak er basert på faktiske registreringer. Usikkerheten er knyttet til bl.a. omfanget av innsynskrav gjennom andre informasjonen som vi ikke har tilgang til gjennom registreringene som utgjør usikkerheten (som innsynskrav gjennom e-post). I dette tilfellet er usikkerheten knyttet til et meromfang. Det er altså ingen risiko for at omfanget er mindre enn det tallmaterialet gir uttrykk for. Samtidig er det knyttet større usikkerhet til meromfanget under EPJ enn under OEP. Dette skyldes at bare mediehusene hadde tilgang til EPJ, og at innsynskravene fra andre aktører på denne tiden måtte komme gjennom andre kanaler. I dag har alle tilgang til OEP, slik at denne usikkerheten er redusert. Likevel gir informanten uttrykk for at det fortsatt kommer innsynskrav gjennom andre kanaler, men omfanget er altså usikkert.

En annen faktor som bidrar til å usikkerhet om omfanget er antall vedlegg per innsynskrav. Det finnes ingen informasjon om dette.

7.5 KONKLUSJON

I dette kapittelet sammenligner vi kostnadene ved OEP med et realistisk alternativ. Som alternativ bruker vi elektronisk postjournal (EPJ). Metoden

gir dermed i hovedsak et anslag på kostnadsøkning ved å erstatte EPJ og papirbasert postjournal med OEP. I tillegg gir vi en gjennomgang av tidsbruk tilknyttet offentleglova i offentlige virksomheter.

Tidsbruk

Bruken av OEP har økt i perioden OEP har vært i drift – flere og flere virksomheter inkluderes. Både antall publiserte postjournaler og antall innsynskrav har økt i samsvar siden oppstarten av OEP i 2010.

Det har skjedd en betydelig økning i tidsbruk knyttet til behandling av innsynsbegjæringer etter innføringen av OEP og ny lov. Våre funn tyder på at tidsbruken har økt i samsvar med økningen i antall innsynsbegjæringer. Hovedvekten av innsynsbegjæringene er uproblematisk og tar kort tid. Variasjonen i tidsbruk i virksomhetene er stor. Denne variasjonen er særlig knyttet til om noe av informasjonen er vanskelig å oppdrive, som for eksempel informasjon om avsender. Det er imidlertid enkelte som tar lang tid – særlig dokumenter med personvernopplysninger, har stort omfang, eller som må sladdes. Forvaltningen betegner sladding som en særlig tidkrevende oppgave. Omfattende innsyn kan ta så mye som 3-4 arbeidsdager i faktisk tid (selve tidsperioden er selvsagt lengre), og i få tilfeller enda lengre tid.

Ifølge intervjupersonene er det klagesakene som tar mest tid, sammenliknet med innsynsbegjæringer. Årsaken til det er i hovedsak at den gjennomsnittlige klagesaken inneholder vanskelige vurderinger og avveininger.

Kostnader

Selv om vi finner at tidsbruken per innsynskrav har falt, øker kostnadene for OEP fordi antall innsynskrav øker.

De største kostnadskomponentene for en postjournal er kvalitetssikring og publisering av journalposter, samt behandling av innsynskrav.

Vi finner at antall klagesaker har ca. doblet seg fra 2008 med EPJ til 2014 med OEP. Likevel ser vi at behandling av klagesaker og opplæring av ansatte i postjournalen genererer mindre kostnader sammenliknet med selve innsynsbehandlingen.

Et gjennomsnitt av virksomhetenes anslag gir en tidsbruk på 2,63 timer per innsynskrav. Virksomhetene forteller at det er størst andel enkle innsynskrav. Likevel er det usikkert hvor stor denne andelen faktisk er.

Sammenstilling av kostnader

Vi ser at totalkostnaden for EPJ var 133,9 mill.kr i 2008/2009. Kostnadene er i 2014-kroner slik at de er sammenlignbare med OEP. Totalkostnaden for OEP var 341,8 mill. kroner i 2014. Beregningen tyder på at kostnadene i statsinstitusjonene knyttet til oppfyllelse av plikter i den nye offentleglova kan kostnadsberegnes til 208 millioner kroner.

Vi har beregnet minimum- og maksimumsalternativer som baserer seg på ytterpunktene når det gjelder tid og omfang. Vi har bare gjort øvelsen

for OEP.

Våre beregninger viser at det er betydelige stor-driftsfordeler i overholdelse av forpliktelsene i offentleglova. Med dette mener vi at det «koster» mer per innsynsbegjæring for en virksomhet med få innsynskrav, sammenlignet med en virksomhet med mange innsynskrav.

Summen av merkostnader for minimumsalternativet er -26,3 millioner kroner og for maksimumsalternativt er det 293,3 millioner kroner. Snittet blir i dette tilfellet 174,7 millioner kroner. Dette tyder på at vi i vår initiale beregning i på 208 millioner kroner vektet tidsbruken noe høyt i de store virksomhetene.

Det er viktig å huske på at vi bare ser på kostnadsbildet, og at nyttesiden ikke er tatt med i dette tilfellet.

8. Klageordningen etter offentleglova

I dette kapitlet redegjør vi for funn når det gjelder offentleglova og klage og kontroll. Hovedproblemstillingen vi besvarer er i hvilken grad klageordningen etter offentleglova fungerer tilfredsstillende. Vi har oppfattet dette som et spørsmål om i hvilken grad klageordningene i praksis gir tilfredsstillende grad av rettssikkerhet. Vi har videre forsøkt å kartlegge om det oppstår spesielle problem på *særskilte saksområder* eller overfor *bestemte organer*.

Kapitlet er strukturert i fire hoveddeler.

Det første underkapitlet (8.1.) redegjør kort for hovedelementene i klageordningen og hovedspørsmål i evalueringen når det gjelder klage og kontroll.

Kapittel 8.2. inneholder en redegjørelse for hvordan klagesaksbehandlingen fungerer i praksis. Denne delen har fokus på å forstå og beskrive praksis. Fremstillingen er primært basert på intervjuer med forvaltningen og brukere, kartleggingsundersøkelse, samt dokumentstudier. Kapittel 8.2. beskriver også omfanget av klagesaker og kjennetegn ved disse for sentraladministrasjonen. Vi beskriver også utfallene av klagesaksbehandlingen. Som forventet er det variasjoner og utfordringer når det gjelder tilgang til kvantitative data.

I kapittel 8.3 redegjør vi for funn knyttet til Sivilombudsmannen som kontrollinstans etter offentleglova.

I 8.4 oppsummerer vi funn og Oxford Researchs vurderinger.

8.1 KLAGEORDNINGEN

Klagereglene er regulert i offentleglova paragraf 32. paragraf 32 fastslår retten til å klage over avslag på innsyn. paragraf 32 gir også nærmere regler om klagesaksbehandlingen.

Hva kan påklages?

Hva kan påklages i medhold av paragraf 32? Det en har rett til å klage over er «*avgjerder etter denne loven*». Dette inkluderer for eksempel avslag på krav om innsyn og avvisning av et slik krav. Veilederen fra JD drøfter nærmere hva en kan påklage etter paragraf 32. Avslag på krav om innsyn i journal kan påklages. I henhold til veilederen gjelder dette også der årsaken til avslaget er at organet ikke fører journal eller at journalføringen er mangelfull. Offentleglova gir på den andre siden ikke rett til å klage på brudd på plikten til å føre journal eller på mangelfull journalføring, uavhengig om det er gitt avslag på krav om innsyn (JD 2009).

Hvem har klagerett?

Det er 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.

Hvem er klageinstans?

Hovedreglene er at en klage skal gå til det nærmeste overordnet forvaltningsorganet til det organet som har tatt avgjørelsen. Veilederen gir eksemplet at avgjørelsene fra fylkesmannen eller direktorat dermed går til det aktuelle fagdepartementet. De samme reglene gjaldt i offentlighetsloven 1970. Fylkesmannen er klageinstans for alle vedtak i kommunale eller fylkeskommunale organ. Slik var også ordningen etter offentlighetsloven 1970.

Det er videre særregler i offentlegforskrifta paragraf 11 om hvem som er klageinstans. Dette er tilfeller der det ellers kunne være uklart hvem som er klageinstans uten særlig regler.

Klagesaksbehandlingen

«Uten ugrunnet opphold»

En klage etter offentleglova skal forberedes og avgjøres uten *ugrunnet opphold*. Intensjonene med regelen er at saksbehandlingen skal skje raskt. Forarbeidende til offentleglova forklarer kravet med at svar på innsynsbegjæringer skal skje så raskt som praktisk mulig (Schartum 2015: 225). Klagesakene er imidlertid ganske ulike og saksbehandling av klagesaker vil typisk kunne ta noe tid. Saksbehandlingen skal være *både* rask og forsvarlig. Kravet til forsvarlighet vil kreve noe lenger saksbehandlingstid i kompliserte saker enn i enkle saker. Dessuten må førsteinstansen vurdere saken på nytt og det stilles strengere krav til begrunnelse av et eventuelt avslag i klagesaker (Bernt 2009: 219).

«Femdagersregelen»

Offentleglova paragraf 32 andre ledd inneholder en egen regel som gir *klagerett* dersom innsynskravet ikke er avgjort innen fem arbeidsdager. Denne regelen er ny i offentleglova. Regelen kan begrunnes med regel-effektivitet. I mange situasjoner er verdien av innsynsretten avhengig av at den kan utøves raskt. Bernt (2009) nevner for eksempel at det kan være nødvendig for å kunne fremsette kritikk for å stoppe en avgjørelse før den blir truffet. Et annet eksempel er en politisk debatt som fort kan miste aktualitet om forvaltningen ikke gir vesentlig informasjon. Bernt (2009) nevner også det mulige tilfellet der en som ber om innsyn ikke kommer videre med saken, fordi det ganske enkelt ikke treffes noe vedtak som det kan klages over. Det er verd å merke seg at det å bruke mer enn fem dager ikke er ulovlig, men det gir klagerett og kan slik få den praktiske konsekvensen at den som har begjært innsyn klager på avslaget (eller manglende tilbakemelding på behandling av innsyns-begjæringen).

Femdagersreglen innebærer med andre ord ikke at det gjelder en maksimumsfrist på fem dager for å avgjøre et innsynskrav. Regelen i paragraf 32 andre ledd innebærer at klagerett kan inntreffe lenge før fristen til å avgjøre innsynskravet er ute (JD 2009: 176). Veilederen redegjør også for muligheten forvaltningen har til å gi et foreløpig svar til den som har gitt innsyn, der det blir redegjort for hvorfor den som har bedt om innsyn ikke har fått svar enda. Slikt svar bør

sendes før fristen på fem dager er ute. Veilederen (2009) never at det foreligger en viss plikt til å sende slikt svar etter prinsippet om god forvaltningsskikk. Et eventuelt slikt foreløpig svar påvirker imidlertid ikke klageretten som gjelder etter fem dager. Heller ikke en delvis avgjørelse eller svar, avskjærer klageretten etter femdagersregelen.

Retten til å klage hvis innsynsbegjæringen ikke er avgjort innen fem dager, gjelder ikke når Kongen i statsråd er klageorgan, og når innsynet er avhengig av at den som har krav på beskyttelse skal gi samtykke til at innsyn blir gitt. Retten til å klage etter femdagersregelen gjelder heller ikke i situasjoner der spørsmål om nedgraderinger må legges frem for et annet organ (Schartum 2015: 227).

8.1.1 Andre kontrollordninger for oppfølging av offentleglova

Klage til Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er Stortingets ombudsmann for forvaltninga, og fører kontroll med forvaltningens virksomhet. Den nye offentleglova endrer ikke Sivilombudsmannens rolle når det gjelder kontroll med offentleglova. Kontrollen fra Ombudsmannen kan skje både ved at saker er klaget inn for Ombudsmannen og av eget tiltak fra denne (JD 2009).

I praksis vil Ombudsmannen prøve alle sider av saken også om det burde vært gitt merinnsyn. I utgangspunktet må de ordinære klagemulighetene være utprøvd før Ombudsmannen behandler saken. Sivilombudsmannen har ikke myndighet til å treffe rettslig bindende avgjørelser.

Domstolskontroll

Gyldigheten av forvaltningsvedtak kan normalt prøves for domstolene. Dette gjelder også forvaltningens etterlevelse av offentleglova (JD 2009).

Domstolen kan prøve om forvaltningen i det aktuelle tilfellet hadde anledning til å gjøre unntak fra retten til innsyn. Domstolen kan også prøve om det er gjort en tilstrekkelig vurdering av spørsmålet om merinnsyn bør utøves. Derimot kan selve utfallet av forvaltninga sin merinnsynsvurdering ikke prøves av domstolen. Grunnen er at den konkrete merinnsynsvurde-

ringen ligger innenfor det frie skjønn til forvaltningen. De vanlige ulovfestede reglene om domstolskontroll med forvaltning gjelder også for offentleglova. Det medfører at domstolene kan prøve om det i merinnsynsvurderingen er tatt utenforliggende hensyn, om det er lagt til grunn rett faktum osv. (JD 2009).

8.1.2 Evalueringskriterier

Sentralt ved all saksbehandling er «rettssikkerhet» (Difi, 2014). Rettssikkerhetsbegrepet gir i seg selv imidlertid liten veiledning for å vurdere saksbehandlingsregler, klageordninger og klageregler, men begrepet har ingen entydig definisjon og gir isolert liten veiledning. Høy rettssikkerhet betyr generelt at man har regler som legger til rette for at avgjørelser treffes i tråd med gjeldende rettsregler, altså «rettsriktige avgjørelser». Regler om prosessuelle og institusjonelle forhold som skal sikre slike rettsriktige avgjørelser, kalles rettssikkerhetsgarantier. I denne sammenheng betyr rettssikkerhet betryggende saksbehandling og rett vedtak innen rett tid. Det følger av kravet til rettsriktige avgjørelser også et krav om *likhet*. Like saker skal behandles likt og få samme utfall.

Oxford Research har i denne evalueringen konstruert tre analytiske hoveddimensjoner for å vurdere om klageordningen og klagereglene fungerer.

- Forutsetninger for rettssikkerhet (at klageordningen fungerer)
- Forsvarlig saksbehandling og effektivitet
- Utfallet av klagesaksbehandlingen

Forutsetninger for rettssikkerhet

Vi har delt inn forutsetningene for god rettssikkerhet i to:

- Institusjonelle
- Aktørorienterte

Det er naturligvis i praksis ikke et skarpt skille mellom disse to, da de henger nært sammen.

Med *institusjonelle forutsetninger* tenker vi først og fremst på organisatoriske faktorer slik som graden av rutiner og prosedyrer for klagesaksbehandlingen. Er det et system for klagesaksbehandlingen? I hvilken

grad er det kvalitetssikringsprosedyrer for klagesaksbehandlingen? I hvilken grad sikrer den institusjonelle ordningen for klagesaksbehandling uavhengighet og upartiskhet?

Med *aktørorienterte forutsetninger* mener vi først og fremst graden av relevant kompetanse eller fagkyndighet blant de forvaltningsansatte som har ansvar for klagesaksbehandlingen. Gode og riktige avgjørelser i klageinstansen er trolig avhengig av relevant fagkompetanse. God kjennskap til offentleglova er viktig. Fra andre institusjoner argumenteres det med at fagkompetansen blir bedre dersom den som behandler saker eller klagesaker har mange nok. Fagkyndighet kan altså både vurderes utfra formell stilling og utdanning (formell kompetanse) og grad av erfaring med klagesak (realkompetanse).

Kompetanse og premisser for offentlighet har vi drøftet nærmere i kapittel 5. Vi gjentar ikke funn fra det kapitlet her, men vi drøfter sentrale funn i lys av implikasjonene for rettssikkerhet når det gjelder klage og kontroll.

Forsvarlig saksbehandling og effektivitet

Kravet til forsvarlig saksbehandling gjelder generelt for offentlig myndighetsutøvelse. De prosessuelle rettssikkerhetskravene i forvaltningsloven og i spesiallovgivningen er konkrete utslag av prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Med *effektivitet* sikter vi her til i hvilken grad klagereglene er egnet til å sikre riktige avgjørelser innen rimelig tid. Vi inkluderer rask saksbehandlingstid som en del av effektivitetskriteriet. Vi undersøker og vurderer særlig hvordan kravene til *begrunnelse* og veiledning blir praktisert.

Når det gjelder offentleglova vil det særlig være viktig med rask saksbehandling. Det følger av selve formålet med offentleglova at innsynsbegjæringer må behandles raskt. Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, vil ofte innsynsbegjæringen miste mye av sin aktualitet og interesse. En mulig konsekvens er at offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult. Lovens effektivitet som redskap for pressen og allmennheten til å få innsyn i offentlig forvaltning kan også bli betydelig svekket. Rask saksbehandlingstid kan også ha betydning for allmennhetens tillit til forvaltningen. En rask saksbehandling kan trolig bidra til å motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved

å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke mulige kritikkverdige forhold.

Offentleglova paragraf 29 første ledd annet punktum sier at krav om innsyn skal avgjøres «utan ugrunna opphald». Utgangspunktet etter Sivilombudsmannens praksis er at krav om innsyn skal behandles samme dag som de er mottatt, eller i alle fall innen en til tre virkedager, dersom det ikke skulle foreligge spesielle årsaker, se bl.a. ombudsmannens uttalelser 8. september 2011 (SOM-2010-2991) og 1. mars 2012 (SOM-2012-157).

Lovens ordlyd åpner for at visse omstendigheter kan tilsi at behandlingen og avgjørelsen av en innsynsbegjæring tar noe lengre tid enn normalt. Forarbeidende nevner at sakens vanskelighetskrav og kravets omfang kan i visse tilfeller begrunne noe mer tidsbruk enn ellers, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 100:

I unntakstilfelle vil derfor en saksbehandlingstid på mellom fire og seks virkedager etter omstendighetene kunne være akseptabelt. En saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager vil normalt måtte regnes som uakseptabel lang. Så lang saksbehandlingstid kan man vanskelig akseptere annet enn i helt ekstraordinære tilfeller.

Generelt vil normen for rimelig saksbehandlingstid være avhengig av hvor viktig det er for borgeren å få en rask avgjørelse, og om det er nødvendig med tidkrevende utredninger for å opplyse saken. Disse prinsippene reflekteres i reglene for klage etter offentleglova paragraf 32. Når det gjelder klagesaksbehandling har Sivilombudsmannen lagt til grunn at klager normalt bør kunne avgjøres i løpet av 10 dager.

En annen viktig dimensjon av effektivitet er videre de rettslige og praktiske *konsekvensene* av resultatet av klagebehandlingen. Dersom en avgjørelse ikke er rettslig bindende, svekker det effektiviteten. En del av den faktiske effektiviteten er også hvorvidt reglene sikrer sanksjoner og gir sanksjonsmuligheter.

Dersom klager som fører frem ikke gir noen *sanksjonsmuligheter*, er ikke den faktiske effektiviteten sikret fullt ut. Vi forsøker å undersøke i hvilken grad omgjøring og resultater fra klagebehandlingen fører til læring i organisasjonen.

Utfallet av klagesaksbehandlingen

Som nevnt innledningsvis er egentlig alle evalueringskriteriene knyttet til rettssikkerhetsbegrepet. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad *rettsriktige* avgjørelser sikres i offentleglova. I hvilken grad reflekterer klagesakene om det avgjøres rettsriktige avgjørelser? Hva er resultatene av klagesaksbehandlingen? Stadfestes vedtakene om innsyn eller omgjøres de?

Vi undersøker også i hvilken grad det er *variasjoner* i praktiseringen av offentleglova og klagereglene. Som nevnt følger det av kravet til rettsriktige avgjørelser også et krav om *likehet*. Like saker skal behandles likt og få samme utfall.

8.2 KLAGEBEHANDLINGEN I PRAKSIS

I dette underkapittelet redegjør vi for klagesaksbehandlingen. Vi redegjør først for omfanget av klagesaker. Vi tar med omfanget siden vi mener det er et viktig faktagrunnlag for den videre diskusjonen. Deretter redegjør vi for følgende hovedpunkter:

- Forutsetninger for rettssikkerhet
- Forsvarlig saksbehandling
- Rettsriktige avgjørelser

Kapittelet starter med sentraladministrasjonen, deretter fylkesmannen og til slutt hvordan klage og kontroll praktiseres i kommunene og fylkeskommunene.

8.2.1 Departementer og direktorater

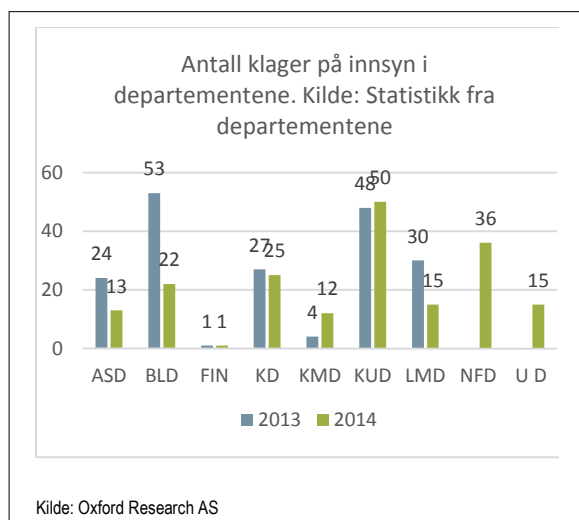
Omfang klagesaker i egne avslag på innsyns- begjæringer

Det første spørsmålet som reiser seg er hvor mange klagesaker departementene behandler. Som en del av evalueringen har Oxford Research vært i kontakt med samtlige departement og bedt om å få utlevert oversikter på klager på avgjørelser etter offentleglova i departementene. Kun et utvalg av departementene

fører egne oversikter over klager på avgjørelser i innsynsbegjæringer. Det er altså en risiko for at dette ikke er representativt for alle departementer. Det er for få oppføringer for 2012 og tidligere år til å gi et godt bilde, derfor er kun materialet fra 2013 og 2014 presentert. Statistikken er presentert i neste figur.

Totalt sett får departementene vi har statistikk for omkring 190 klager i året på *sine avgjørelser*, eller i snitt 24 klager per departement per år. Her er det betydelig variasjon – som figuren viser er det enkelte, som Finansdepartementet for eksempel – som bare har mottatt en klage per år i 2013 og 2014. Kulturdepartementet mottar på sin side nesten 50 klager i året.

Figur 21: Antall klager på innsyn i departementene

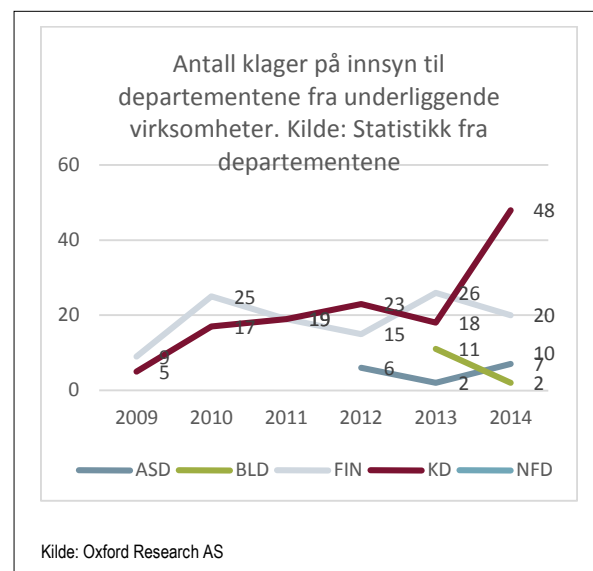


Spørsmålet er, kan vi basert på statistikken si noe om hvordan utviklingen i klager på avgjørelser har vært over tid. Dessverre har bare to av departementene levert statistikk for en lengre tidsperiode. Basert på disse kildene, som er Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ser det ut til å ha skjedd en umiddelbar økning i klager like etter at loven ble innført. Deretter ser imidlertid klageomfanget ut til å være stabilt.

Det er også begrenset med statistikk vedrørende utvikling i omfang av klager på avgjørelser i underliggende organer, som sendes til eierdepartementet for klagebehandling. Fem departementer har levert statistikk for enkelte år, og bildet er naturlig nok ikke fullstendig representativt for alle departementer. Materialet er presentert i neste figur. Departementene som har levert statistikk, får omkring 15 klager i året

på avgjørelser gjort i underliggende organer. FIN og KD har registrert antall klager tilbake til 2009 – og disse departementene får omkring 20 klager hver per år. BLD og ASD mottar på sin side mellom 2 og 11 klager per år, et langt lavere antall.

Figur 22: Antall klager på innsyn til departementene fra underliggende virksomheter



Etter Oxford Researchs vurdering, er antallet klagesaker på innsyn i egne avslag på innsynsbegjæringer i departementene, forholdsvis lavt. Vi finner store variasjoner mellom de ulike departementene. Statistikkgrunnlaget er imidlertid meget begrenset. Vi mener at statistikken dokumenterer betydelig variasjon i antallet klagesaker og andel klagesaker i forhold til antall innsynsbegjæringer og journalposter. Siden antallet klagesaker er forholdsvis lavt, kan variasjoner mellom år og mellom departementer skyldes tilfeldigheter og ikke minst en eller flere spesielle saker eller fokus fra media. Det er likevel verdt å merke seg at Finansdepartementet kun har en klagesak både i 2013 og 2014.

Departementene som har levert statistikk for klager fra underliggende etater, får ca. 15 klager i året til behandling. Vi finner også her betydelige variasjoner mellom departementene. Tallgrunnlaget er begrenset og tilfeldigheter kan forklare mye av forskjellene.

Forutsetninger for klagebehandling

Prosedyrer og rutiner for klagesaksbehandling

Spørsmålet her er i hvilken grad sentraladministrasjonen har rutinisert klagesaksbehandlingen. Videre er spørsmålet hvilke kvalitetssikringsrutiner departementer og direktorater har for klagesaksbehandlingen.

Når vi spør departementene om de har *interne* rutiner eller retningslinjer for behandling av klager over avslag på begjæringer om innsyn i underliggende etat, svarer sju av 15 departementer at det har egne rutiner. I ett departement har avdelingene egne rutiner, mens sju departementer svarer at de ikke har interne rutiner.

Behandling av klager over avslag foretas i all hovedsak av *fagavdelingene*. To departementer har lagt ansvaret til administrasjonsenheten. Ett departement har ikke underliggende etater.

Vi har fått 13 svar på spørsmålet om hvilke kvalitetssikringsrutiner departementene følger i saksbehandlingen av klager over avslått innsynsbegjæring i underliggende etater. Alle 13 har egne prosedyrer. Et av disse har imidlertid ikke departementsinterne rutiner, men svarer at avdelingene følger særskilte rutiner. Fire departementer utdyper at ledelsen, og til tider arkivavdelingen, er involvert i kvalitetssikringen.

Vi spurte også om departementene følger opp underinstansens behandling av saken. Et flertall gjør dette, men ikke alle. Noen svarer at dette praktiseres uformelt.

Tabell 31: Hvis det klages direkte til departementet, følger departementet da opp underinstansens behandling av saken

Følger departementet opp underinstansen i klagesaker? (n=14)	
Ja	8
Nei	4
Uformelt	2
Kilde: Oxford Research AS / Factsheet	

Den typiske klagesaksbehandlingen er i alle departementene at det er saksbehandler som er hovedansvarlig for å vurdere innsynsbegjæringene. Det er imidlertid noen variasjoner mellom departementene i hvilken grad det er annenhåndsgodkjenning og eller ledergodkjenning, dersom innsynsbegjæringen avslås.

Det er også noen ulikheter i kvalitetssikringsrutiner i klagesaksbehandlingen. Vi finner tre hovedmodeller for organiseringen av klagesaksbehandlingen i direktoratene og departementene som er undersøkt.

«Annenhåndsvurdering er del av rutine i alle sakstyper»

En identifisert idealtipe for behandlings av innsynsbegjæringer er der leder eller annen kvalitetssikrer alltid er inne i saken og også har en formell rolle. Lederkvalitetssikring er rutine i alle saker. Det gjelder både der innsyn gis, avslag og i klagesaksbehandlingen. Det typiske er at arkivet registrerer innsynsbegjæringen og fordeler den så til saksbehandler. Saksbehandler gjør førstegangsvurdering og anbefaler vedtak. Leder gjør deretter andregangsvurdering og vedtar. Arkivet kvalitetssikrer og ekspederer. Arkivet har typisk også ansvar for å se til at saksbehandlingsfristen blir overholdt. Leder er involvert i alle avgjørelser.

«Kvalitetssikring i noen sakstyper eller situasjoner»

En annen idealtypisk måte å organisere arbeidet med innsynsbegjæringer, er at leder eller jurister kvalitetssikrer i spesielle sakstyper. Det er variasjoner blant departementene og direktoratene. Noen har det som rutine at ved avslag og klagesaker, skal leder konsulteres.

«Kvalitetssikring avhengig av saksbehandlers vurdering»

Vi har også identifisert ett tilfelle der kvalitetssikring synes helt avhengig av saksbehandlers vurdering av om det er behov for bistand. Det er saksbehandler selv som avgjør behovet for kvalitetssikring.

Etter Oxford Researchs vurdering er det stor grad av rutine i departementenes og direktoratenes behandling av innsynsbegjæringer. Det har trolig også skjedd en økt grad av formalisering i perioden 2009-2015. Vi finner at det er noen variasjoner mellom departementene når det gjelder annenhåndsgodkjenning og prosedyrer for kvalitetssikring ved avslag og ved klagesaker. Arkivet har tilnærmet lik rolle og oppgaver ved alle departementer. Det er prosedyrer og rutiner for kvalitetssikring fra leder eller jurist som varierer og i hvilke situasjoner slik kvalitetssikring er aktuell.

Vi har identifisert tre hovedmodeller for organiseringen av klagesaksbehandlingen.

Kompetanse

I departementene og direktoratene er hovedbildet at de forvaltningsansatte har tilstrekkelig kjennskap til offentleglova. Det er selvsagt noen variasjoner mellom de ulike departementene og direktoratene, men den viktigste faktoren for å forklare kompetanse og praktisering av offentleglova, synes å være *fagbakgrunn*. Flere av informantene peker på at det er en hovedforskjell mellom jurister og andre fagbakgrunner når det gjelder tilnærming og forutsetninger for bruk av offentleglova. Juristene synes i større grad å foreta selvstendige vurderinger. Vi finner videre at noen av reglene er vanskelig å forstå for ikke-jurister. Dette gjelder særlig merinnsynsvurderingene, reglene om sammenstillinger og til dels også reglene om organinterne dokumenter. Den andre faktoren som synes å ha betydning for kompetansen til å praktisere offentleglova er *utdanningsnivå*. Et hovedbilde er at de forvaltningsansatte mener kompetansen generelt er avhengig av utdanningsnivå og at det generelt er lettere for de med høyere utdanning å praktisere og forstå offentleglova. Samtidig finner vi også at kompetansen om offentleglova er meget avhengig av konkret erfaring med de aktuelle bestemmelser. En viktig forutsetning for forsvarlig og riktig praktisering er å behandle et tilstrekkelig høyt antall klagesaker i året. Betydningen av antall klagesaker (og for den del innsynsbegjæringer), modifiseres imidlertid av gode systemer for kvalitetssikring og tilgang til ekspertkompetanse. Informantene i departementene og til dels også direktoratene rapporterer om at det er god tilgang på juridiske kompetanse om det er behov for det. Alle departementene rapporterer at de har rutiner for juridisk bistand til de enkelte avdelingene.

Hovedbildet er at nyansatte tilbys opplæring i offentleglova. Alle departementene tilbyr enten kurs i egen regi, i regi av Difi eller andre eksterne aktører. Seks departementer oppgir det holdes kurs med jevne mellomrom, mens resten holder kurs etter behov, som regel for nyansatte.

Innholdet i disse kursene er noe ulike, men typisk er de en del av opplæringspakken, som også inkluderer forvaltningsrett etc. Det varierer imidlertid betydelig i hvilken grad informantene faktisk har deltatt på

kurs som gjelder offentleglova. Dette kan delvis skyldes at vi i hovedsak har intervjuet informanter med en del erfaring.

I intervjuene finner vi indikasjoner på ganske ulike syn på offentleglova og offentlighet mer generelt. De fleste informantene uttrykker at offentlighet er viktig, men når det gjelder konkrete vurderinger av offentlighet mot ressursbruk er det store variasjoner. På bakgrunn av intervjuene kan vi kun si at synet på offentleglova varierer blant informantene. I kapittel 4 redegjør vi for hvilke saksområder som er spesielt utfordrende å praktisere.

Etter Oxford Researchs vurdering, er i hovedsak *forutsetningene* rimelig gode for en riktig behandling av innsynsbegjæringer og klagesaker etter offentleglova i departementene og direktoratene. Det betyr imidlertid ikke at mangler og rutinesvikt ikke forekommer. Vi har identifisert at fagbakgrunn og utdanningsnivå kan ha betydning for praktiseringen av reglene etter offentleglova. Vi finner videre at det er en del variasjon når det gjelder syn på offentlighet og de nærmere konkrete vurderingene som må gjøres. Det kan indikere at det er sannsynlig med en viss grad av ulik behandling av like tilfeller mellom ulike departementer og direktorater.

Forsvarlig saksbehandling og effektivitet

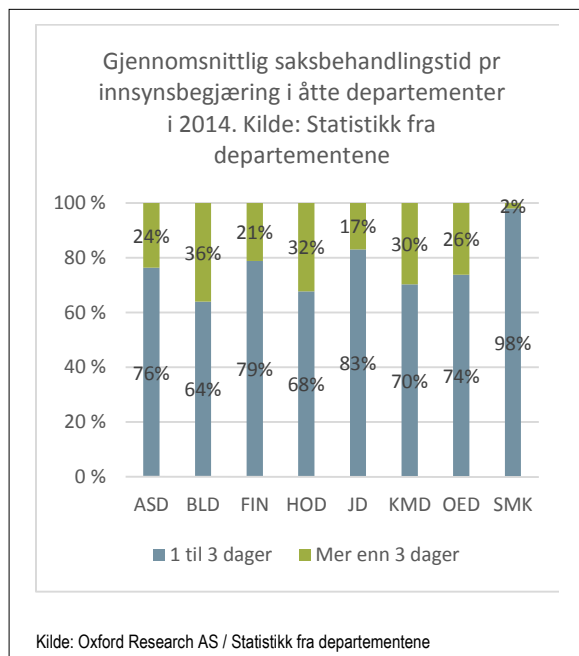
Ifølge offentleglova skal saksbehandlingen gjennomføres innen tre dager etter at forespørselen er mottatt. Dersom det ikke er mulig, skal klager varsles. Det er interessant å se hvordan dette overholdes i de ulike virksomhetene.

Flere har oppgitt at det elektroniske saksbehandlingssystemet som mange av virksomhetene benytter, har en innebygget frist på behandling innen to dager.

I neste figur viser vi en oversikt over gjennomsnittlig saksbehandlingstid per innsynsbegjæring i departementene i 2014. Når det gjelder saksbehandlingstid er det dessverre bare et fåtall virksomheter som fører en slik type statistikk for innsynsbegjæringer - bare åtte av departementene har registrert og/eller har levert statistikk for dette parameteret for 2014. Vi kan derfor ikke generalisere disse funnene til å gjelde samtlige departementer. Av dette utsnittet ser vi

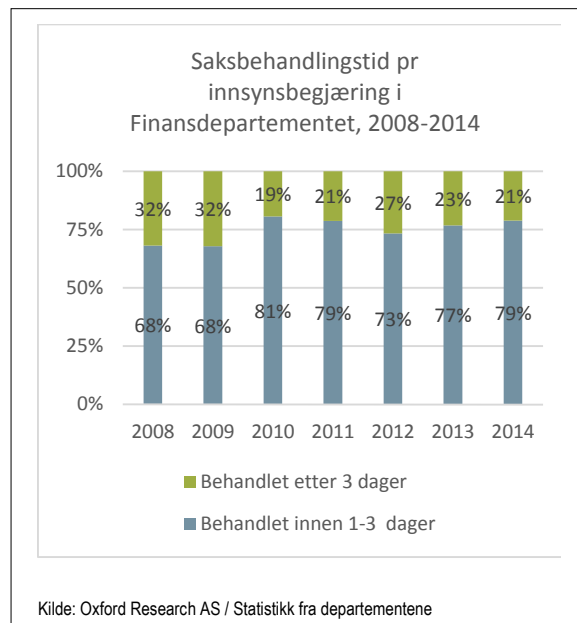
imidlertid at hovedvekten av innsynskravene besvares innen det har gått tre dager. Dette er høyst interessant, da det indikerer at hovedvekten ser ut til å behandles innen rett tid.

Figur 23: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid pr innsynsbegjæring i departementene 2014



Så, har dette endret seg noe over tid? LOS-senteret fant i 2001 at kravene ble håndtert fortløpende og uten større forsinkelser. Også dette samsvarer med funnene som er gjort etter innføringen av ny lov. For de av departementene som har tilgjengelig statistikk bakover i tid, øker andelen innsynssaker som behandles innen tre dager. Dette gir indikasjoner på at forvaltningen profesjonaliseres i håndteringen av innsynsbegjæring, og at fristen om tre dager i større grad overholdes enn tidligere. Dette kan muligens også skyldes de forbedrede tekniske mulighetene i saksbehandlingssystemet, som muliggjør raskere behandling av hver enkelt innsynsbegjæring.

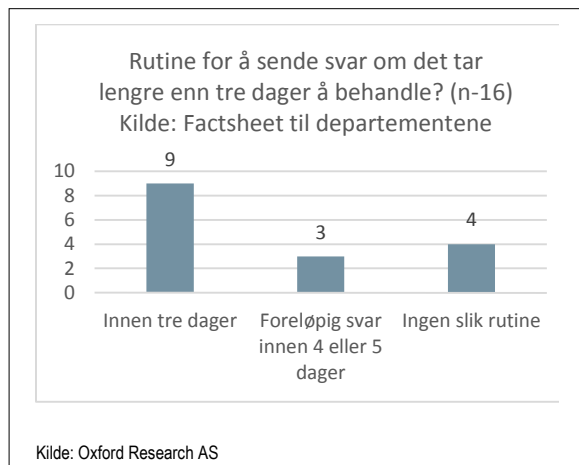
Figur 24: Utvikling i saksbehandlingstid innsynsbegjæring i Finansdepartementene 2008-2014



I factsheets som vi har sendt til departementene ble de bedt om å svare på hvorvidt departementet har en rutine eller prosedyre for å sende svar dersom det tar lengre enn tre dager å behandle innsynskravet. Flere har oppgitt at det elektroniske saksbehandlingssystemet som mange av virksomhetene benytter, har en innebygget frist på behandling innen to dager.

Ni av 16 departementer har svart bekreftende til at de sender svar dersom det tar lengre enn tre dager å behandle forespørselen. Tre har svart at de har en prosedyre for å sende foreløpig svar innen fire eller fem dager, mens fire departementer har svart at de ikke har noen slik rutine.

Figur 25: Har departementet rutine for å sende svar om det tar lengre enn tre dager å behandle et innsynskrav



To av 14 departementer fører statistikk over saksbehandlingstiden i klagesaker, mens resten oppgir at de ikke gjør det.

Det generelle bildet er de forvaltningsansatte vi har intervjuet mener at klagesaker blir prioritert høyt. Som vi redegjør nærmere for i kapitlet om ressursbruk er imidlertid klagesakene ganske ulike både når det gjelder dokumentmengde, om det er utfordrende faktiske og rettslige vurderinger og behovet for innhente opplysninger fra andre. Dette gjør at det er vanskelig å identifisere en typisk klagesak og også utfordrende å nærmere definere hva som er for lang saksbehandlingstid generelt. Det må bli en konkret vurdering i den enkelte saken. Det er likevel en del eksempler på klagesaksbehandling som har tatt betydelig tid. Flere av informantene i forvaltningen rapporterer også at det er tilfeller der klagesaksbehandlingen tar for lang tid. Det oppgis flere ulike årsaker til det, bl.a. organisatoriske forhold som bytte av medarbeidere, kapasitet og i noen tilfeller lang passiv liggetid på saken. Noen av informantene peker også på det er en skjønsmessig regel for saksbehandlingstiden.

Sivilombudsmannens saker viser at det er en god del saker som gjelder klager på saksbehandlingstiden i klagesaker. Sakene fra Sivilombudsmannen indikerer at det i praksis, trolig er ganske ulikt. Det er ikke overraskende sett i lys av at reglen er formulert med skjønsmessige vilkår «uten ugrunnet opphold». Det gir tolkningsmakt til forvaltningen. Retningslinjene i

veilederen er likevel forholdsvis strenge, jf. redegjørelse tidligere. Informanter fra pressen har påpekt for lang saksbehandlingstid som en hovedutfordring. Særlig gjelder dette i klagesaker.

Etter Oxford Research oppfatning er det en rimelig enhetlig forståelse av at saksbehandlingstiden i klagesaker er viktig og bør være kort. Saker fra SOM og også innspill fra pressen, tyder på at det er utfordringer med ulik praktisering og en del saker hvor saksbehandlingstiden er for lang. Sivilombudsmannen får selvsagt bare inn noen få klagesaker. Utfordringen med saksbehandlingstiden er imidlertid en gjenganger i klagesakene til Sivilombudsmannen.

Foreløpig svar ved forventet lang saksbehandlingstid

Det er sammensatt hvilke departementer som sender foreløpig svar i saker med lang behandlingstid. Et flertall svarer at de ikke gjør det, mens noen svarer at de har rutiner på det. Et fåtall svarer at de gjør det uformelt, det vil si at det ikke finnes rutiner for det, men at det (delvis) praktiseres likevel.

Tabell 32: Hvis det klages direkte til departementet, sender departementet foreløpig svar?

Sender departementet foreløpig svar? (n=14)	
Ja	4
Nei	6
Uformelt	3
Kilde: Oxford Research AS / Factsheet	

Fem av seks direktorater fører ikke statistikk over saksbehandlingstiden i klagesaker. Tre direktorater har imidlertid rutiner for å sende foreløpige svar ved lang behandlingstid. Ytterlige to direktorater oppgir at de ikke har rutiner på det, men at noen saksbehandlere eller avdelinger praktiserer dette likevel. Hva direktoratene legger i «lang behandlingstid», varierer sterkt. Ett direktorat sender foreløpig svar etter fem dager. Et annet direktorat gjør dette i saker hvor behandlingstiden ventes å overstige 30 dager

Halvparten av direktoratene følger ikke opp underinstansers klagebehandling når det klages direkte til virksomheten (fremfor til direktoratet).

Tabell 33: Hvis det klages direkte til virksomheten, følger departementet opp underinstansen behandling?

Følger direktoratet opp underinstansens behandling i klagesaker (n=6)	
Ja	2
Nei	3
Uformelt	1
Kilde: Oxford Research AS / Factsheet	

Begrunnelse

Kravet til begrunnelse er en sentral del av kravet til forsvarlig saksbehandling. Offentleglova paragraf 31 første ledd første punktum krever at avslag på krav om innsyn skal være *skriftlig*. Kravet er nytt sammenliknet med reglene i offentlighetsloven av 1970. Et avslag på innsyn skal alltid vise til *hjemmelen* for avslaget. Der grunnlaget for avslaget er offentliglova paragraf 13 om unntak fra opplysninger som er underlagt taushetsplikt, må det i avslaget også vises til den bestemmelsen som pålegger taushetsplikt, jf. offentliglova paragraf 31 første ledd tredje punktum. Henvisningene må i alle tilfeller være helt nøyaktig, ved at det vises til hvilket ledd, punktum, bokstav eller nummer i taushetspliktbestemmelsen.

Hva gjelder behandling av innsynskrav, fant forskerne ved LOS-senteret i 2001 at avslagene ved flere forvaltningsenheter ikke var presist nok hjemlet (offentlighetsloven av 1970). For departementene er dette i dag i stor grad rutine. Begrunnelsen for et avslag er her «teknologisk» definert i saksbehandlingssystemet ved at en huker av for hjemmel, slik at riktig etterlevelse av offentliglovas krav om skriftlighet og henvisning i stor grad er blitt et spørsmål om saksbehandlingssystem og teknologi. Vi vet ikke sikkert omfanget av eventuell manglende presis hjemmel-anvisning eller i hvilken grad det faktisk opplyses om klagemuligheter og klagefrister. Opplysninger om klage- og klagefrister er en del av standardformuleringer og maler. Dersom malene brukes slik de skal, oppfylles kravet.

Når det gjelder begrunnelse i en klagesak, er hovedinntrykket at saksbehandlerne vi har intervjuet sier at det skrives en konkret begrunnelse, som med ord forklarer hvorfor innsynsbegjæringen er avslått. Det tar dermed mye mer tid å vurdere og gjøre et vedtak i klagesaksbehandlingen, enn for kun et avslag på innsynsbegjæring. Det kan ta 2-3 timer å utforme og

vurdere en konkret begrunnelse i en klagesak. Noen av informantene påpeker at departementene, eller den avdelingen de selv tilhører i de siste årene har blitt mer oppmerksomme på også å opplyse om argumenter som talte for innsyn, selv om det ble avslag.

Oxford Research finner at kravet om skriftlighet i hovedsak er oppfylt i departementenes og direktoratenes begrunnelse av avslag på innsynsbegjæring. Vi har imidlertid ikke undersøkt praksis direkte. Intervjuer med forvaltningsansatte tyder på at det stort sett oppleves som enkelt å krysse av for riktig og presis hjemmel. Det er grunn til å anta at hjemmel stort sett angis, men at det kan være noen utfordringer med at feil hjemmel gis eller at hjemmelen ikke angis fullt ut med punktum og bokstaver. Informanter med en kvalitetssikringsrolle oppgir også at noen forvaltningsansatte ikke alltid viser til den bestemmelsen som pålegger taushetsplikt. Det som videre kan være utfordrende ifølge intervjuene med forvaltningsansatte er at det noen ganger er å «finne» riktig unntakshjemmel. Vi vet ikke omfanget av eventuelle mangler og rutinesvikt.

Vi finner videre at det i selve klagesaksbehandlingen i hovedsak skrives konkrete begrunnelser for stadfestelse av avslag. Heller her vet vi ikke omfanget av eventuell rutinesvikt. De aller fleste av informantene i departementene opplyser i intervjuene at de gjør klager oppmerksom på at klage til kongelig statsråd avskjærer muligheten for klage til Sivilombudsmannen. Det er imidlertid få av informantene som hjemler dette i offentliglova. De fleste informantene utrykker at dette følger av veiledningsplikten, forsvarlig saksbehandling eller at det er «sånn de gjør det» for å få systemet til å fungere. Vi vet heller ikke her omfanget av eventuelle mangler og rutinesvikt.

Utfall av klagesaksbehandling

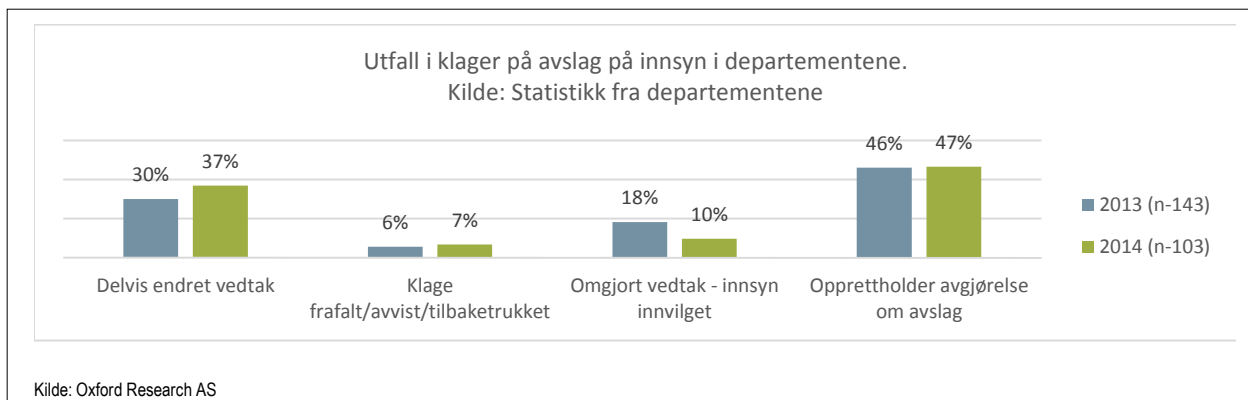
I det følgende skal vi se på utfallet av klagesakene. Sentrale spørsmål er i hvilken grad avslagene blir stadfestet eller omgjort av klageinstansen.

Når det gjelder utvikling av avgjørelser i klagesaker, har vi benyttet samme tilnærmingssmåte i datainnsamlingen som nevnt ovenfor. Henholdsvis seks og syv departementer har oppgitt informasjon om klagestatistikken i eget departement for 2013 og 2014.

Som neste figur viser, ble avgjørelsen om avslag på klagen i disse årene opprettholdt i nesten 50 prosent av sakene. Bare i 10 til 18 prosent av sakene ble vedtaket omgjort og innsyn innvilget.

Spørsmålet er, kan vi basert på statistikken si noe om hvordan utviklingen i avgjørelser har vært over tid? Dessverre er det minimalt med registrert statistikk for perioden før 2012.

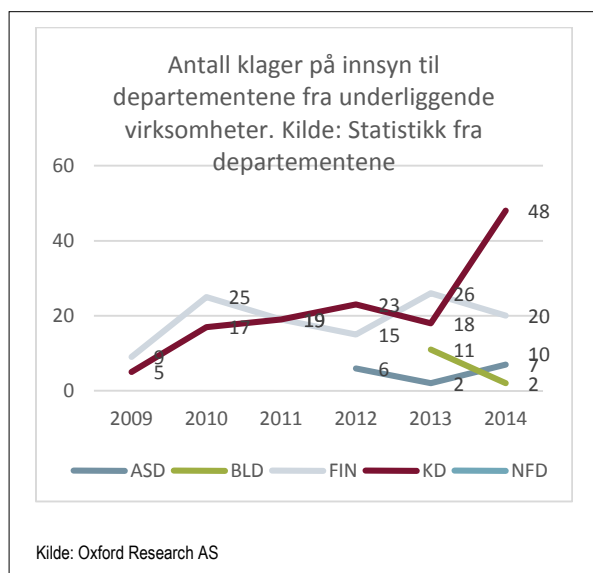
Figur 26: Utfall i klager på avslag på innsyn i departementene.



Det er også begrenset med statistikk vedrørende utvikling i omfang av klager på avgjørelser i underliggende organer, som sendes til eierdepartementet for klagebehandling. Fem departementer har levert statistikk for enkelte år, og bildet er naturlig nok ikke fullstendig representativt for alle departementer. Materialet er presentert i neste figur.

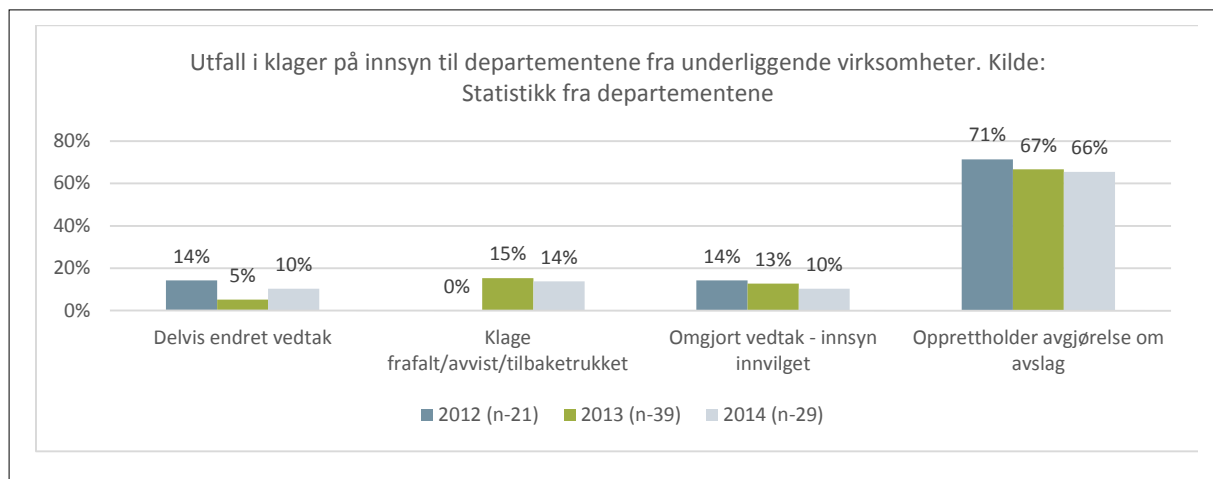
De departementene som har levert statistikk, får omkring 15 klager i året på avgjørelser gjort i underliggende organer. FIN og KD har registrert antall klager tilbake til 2009 – og disse departementene får omkring 20 klager hver per år. BLD og ASD mottar på sin side mellom 2 og 11 klager per år, et langt lavere antall.

Figur 27: Antall klager på innsyn til departementene fra underliggende virksomheter



Som neste figur viser, opprettholder eierdepartementet det underliggende organets avgjørelse om avslag i omkring 70 prosent av klagen. Merk at det kun er tre departementer som har levert statistikk for dette, og at figuren på ingen måte er representativ for alle departementer. Andelen som opprettholder avgjørelsen om avslag har gått noe ned i perioden 2012 til 2014. Tilsvarende har andelen hvor klagen frafaller, blir avvist eller tilbaketrukket, økt. Tallgrunnlaget er imidlertid lite (n mellom 21 og 39), slik at det ikke er meningsfullt å tolke endringer. Det interessante som er stabilt, er at departementene opprettholder avslagene i omkring to av tre av klagesakene.

Figur 28: Utfall i klagebehandling i departementene på avgjørelser om innsyn i underliggende virksomheter



8.2.2 Fylkesmannen

Hvis kommunale eller fylkeskommunale organer eller offentlig eide rettssubjekter har avslått søknaden om innsyn, kan søker klage til Fylkesmannen. Hvis det er nektet innsyn i Fylkesmannens dokumenter, er det ansvarlig fagdepartementet klageinstans. En klage etter offentleglova skal sendes til, og først behandles av det organet som avslø innsyn.

Omfanget av klager til fylkesmannen

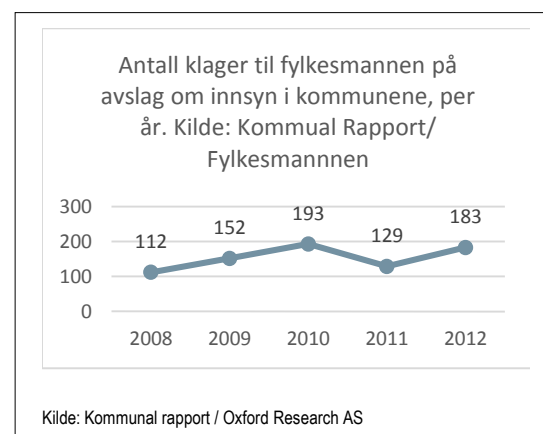
Som nevnt har det ikke lyktes prosjektteamet å få tak i oversikter over omfanget av innsynskrav på kommune-feltet i løpet av evalueringsperioden. Imidlertid kan vi være i stand til å si noe om omfanget av klager basert på hvor mange klager fylkesmannen mottar hvert år.

I 2013 sendte Kommunal Rapport ut Kommuneundersøkelsen, hvor de samlet inn informasjon fra de ulike fylkesmannsembetene om hvor mange klager de hadde mottatt på avslag om innsyn i kommunene per år. Oversikten er fremstilt i neste figur.

Fylkesmannen mottar altså samlet sett omkring 150-180 klager i året på avgjørelser om innsyn i kommunene. Dette betyr med andre ord at en betydelig andel av kommunene ikke har blitt klaget inn til fylkesmannen, og dermed ikke i praksis opplever klageparagrafene i loven. Videre merker vi også at det har skjedd en økning i antall klager fra 2008 til 2012. Selv om 2011 var et år med færre klager, ser vi altså en tendens

til at det klages mer på avslåtte innsynsforespørsler i kommunene nå enn tidligere.

Figur 29: Antall klager til fylkesmannen på avslag om innsyn i kommunene, per år



Bryter vi totalantallet ned per fylkesmannsembete, ser vi at embetene mottar omkring 8,5 klager i året hver, hvilket er lite med tanke på hvor mange kommuner og selvstendige rettssubjekter fylkesmannen skal fungere som klageorgan for. Her er det også store variasjoner mellom fylkesmannsembetene.

Embeter som i perioden 2008 til 2012 i gjennomsnitt har fått to eller færre klager per år:

- Nord-Trøndelag – 1,6 klager
- Buskerud – 1,8 klager
- Aust-Agder – 2 klager
- Sør-Trøndelag – 2 klager

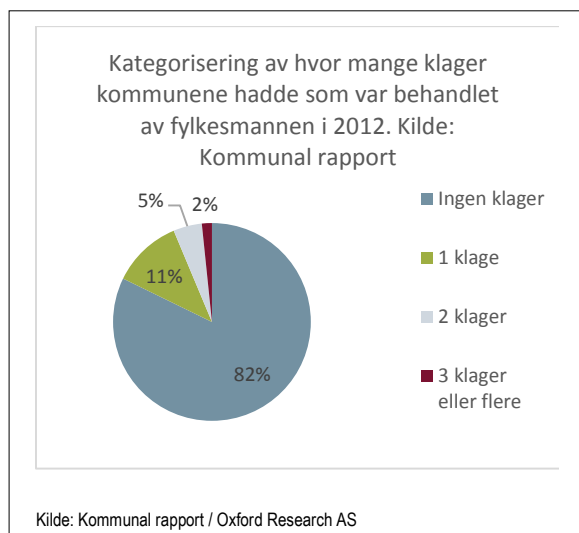
Embeter som i perioden 2008 til 2012 i gjennomsnitt har fått 25 eller flere klager per år:

- Akershus – 25,6 klager
- Oslo – 36,2 klager

Så, hvilke kjennetegn ser vi ved kommunene som har blitt klaget inn til fylkesmannen? Basert på perioden 2008 til 2012, har kommunene i gjennomsnitt blitt klaget inn 0,4 ganger hver per år. Faktisk er det hele 82 prosent av kommunene som i 2012 ikke ble klaget inn (se neste figur).

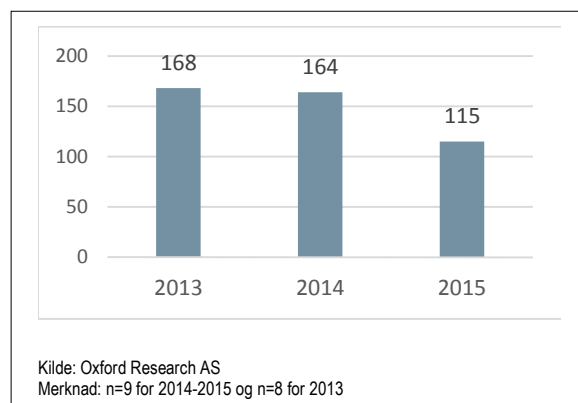
Våre analyser viser også at kommuner som klages inn til fylkesmannen betydelig oftere, er sentrale kommuner. Sentrale kommuner stod i perioden 2008 til 2012 for nærmere 64 prosent av alle klagen til fylkesmannen på feltet. Til sammenligning utgjør sentrale kommuner 35 prosent av den reelle kommunemassen.³⁰

Figur 30: Kategorisering av hvor mange klager kommunene hadde som var behandlet av fylkesmannen i 2012



Oxford Research har også samlet inn egne data om det totale antallet klagesaker som fylkesmannsembetene får som klageorgan. For årene 2014 og 2015 har ni fylkesmannsembeter svart. Det er dermed halvparten av fylkesmannsembetene som ikke har svart. I 2014 hadde disse ni fylkesmannsembetene totalt 164 klagesaker som ble avgjort. I 2015 (inntil oktober 2015) hadde de samme ni fylkesmannsembetene behandlet 115 klagesaker. I 2013 har åtte av de samme fylkesmannsembetene svart (Men fylkesmannen i Buskerud har ikke svart i 2013).

Figur 31: Antallet klagesaker avgjort av fylkesmannsembetene 2013-2015

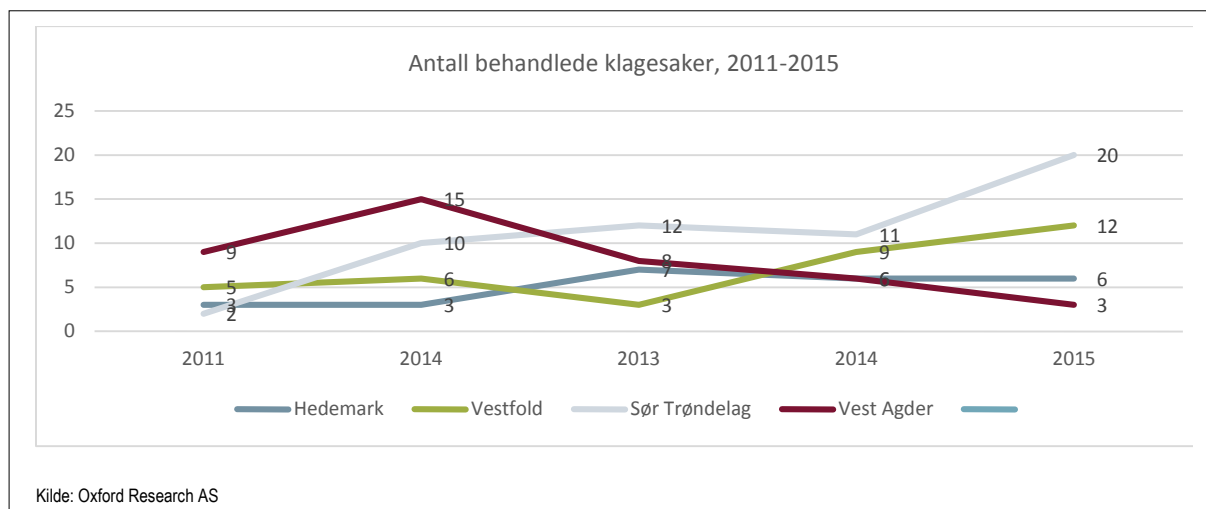


Hvis vi ser på utviklingen av antall klagesaker for fire av fylkesmannsembetene som vi har statistikk fra for årene 2011-2015, ser vi at det er en del variasjon. Det er et lavt antall klagesaker. Poenget med å vise figuren er å understreke variasjoner som trolig skyldes tilfeldigheter når vi ser på utviklingen i antall klagesaker i det enkelte fylkesmannsembete.

³⁰ I analysene har vi benyttet SSBs sentralitetskoder til å regne ut sentralitet. Kategoriene er som følger: Minst sentrale kommuner - kommuner som ikke kommer i noen av kategoriene under. Mindre sentrale kommuner - kommuner innenfor 45 min til nærmeste senter

med minimum 5 000 innbyggere. Noe sentrale kommuner - kommuner innenfor 60 min til nærmeste senter med minimum 15 000 innbyggere. Sentrale kommuner - kommuner innenfor 75 min (90 min til Oslo) til nærmeste senter med minimum 50 000 innbyggere.

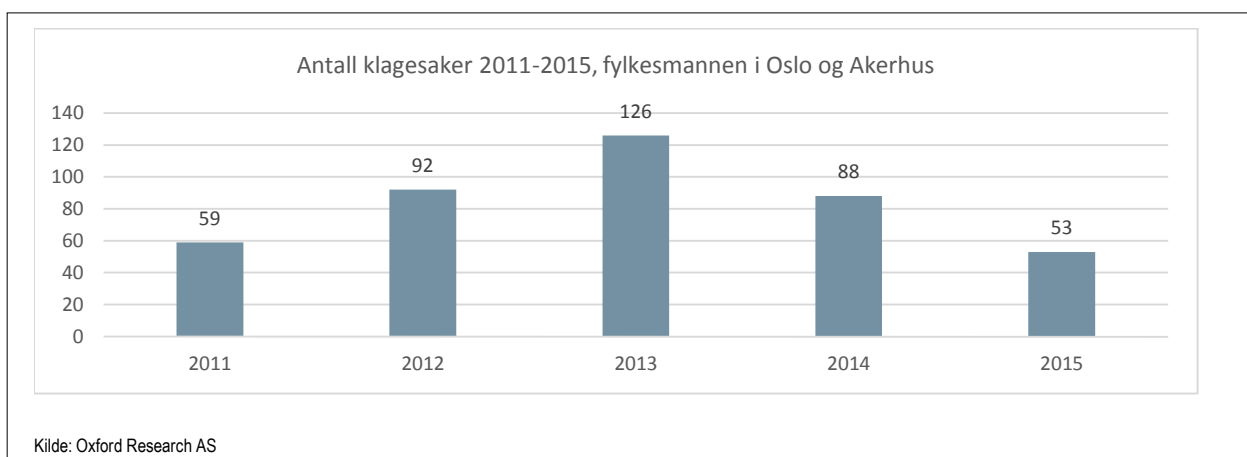
Figur 32: Antall behandlede klagesaker for årene 2011-2015. Fire fylkesmannsembeter



Fylkesmannen i Oslo og Akershus står alene for en stor andel av klagesakene. Vi har derfor fremstilt en

egen figur for utviklingen i antall behandlede klagesaker hos fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Figur 33: Antall behandlede klagesaker 2011-2015 hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus



Forutsetninger for rettssikkerhet

De fleste fylkesmannsembetene følger konkret fastsatte rutiner eller prosedyrer ved behandling av klager på avslag om innsyn i Fylkesmannens dokumenter. To fylkesmannsembeter har oppgitt at de følger uformaliserte prosedyrer. Disse følger uskrevene rutiner.

Hos de fleste embetene behandles klagen av relevant saksbehandler. Dette kan bety at samme person eller enhet som gav avslag i første omgang, også behandler klagen. Ett kontor har lagt ansvaret til sin juridiske avdeling.

Forsvarlig saksbehandling og effektivitet

Saksbehandlingstiden i klagesaker i egne dokumenter

Fylkesmannsembetene har svært få klagesaker i egne dokumenter. Ifølge fylkesmannsembetene selv synes lang behandlingstid av innsynsbegjæring i liten grad å føre til klage på vedtak. På ett kontor kan dette skje «i noen grad». Blant resten skjer dette i liten grad eller aldri. Svarene bør her ses i lys av at det er svært få klager på avslag i fylkesmannens egne dokumenter.

Vi spurte også i hvilken grad Fylkesmannen omgjorde vedtak etter klage. På to fylkesmannsembeter skjedde dette i halvparten av tilfellene. Her var det imidlertid svært få klager. To av fylkesmannsembetene svarer at dette skjer «i noen grad», eller «av og til». Resten opplever at dette skjer i liten grad eller aldri. Snittet på antall behandlede klager er nokså lavt. Vi har data fra sju kontorer. Snittet for 2015 ligger på fire klager. Året før lå snittet for de samme kontorene på mellom to og tre klager. Et viktig funn er dermed at de fylkesmannsembetene som har gitt informasjon (syv stk.) får svært få klager på avslag i innsyn i egne dokumenter.

Det er i all hovedsak pressen eller media som klager på avslag. To fylkesmannsembeter nevner privatpersoner i tillegg. Ingen kontorer fører særskilt statistikk over saksbehandlingstiden i klagesaker. To nevner at dette gjøres i ePhorte.

Vi spurte også embetene om de sendte foreløpige svar i saker med lang behandlingstid. De fleste gjør ikke det, mens tre fylkesmannsembeter oppgir at de sender foreløpige svar i noen få saker.

Saksbehandlingstiden for klagesaker (fylkesmannen som klageorgan).

De færreste fylkesmannsembetene fører statistikk over behandlingstid av sakene. Vi har fått tidsserie-data fra Oslo og Vest-Agder. To fylkesmannsembeter til, har gitt oss tall for 2014 og 2015, men ikke nok til å bygge meningsfulle tidsserier. Vi ser også at antallet klagesaker sakstilfanget varierer sterkt mellom.

Tabell 34: Hvis det klages direkte til virksomheten, følger departementet opp underinstansen behandling

Antall saker til behandling innen november 2015						
Fylke	<5 dager	<10 dager	<20 dager	<30 dager	>100 dager	SUM
BU*	0	0	2	0	0	2
MR	0	0	0	2	3	5
OSL	1	2	14	5	70	92
VA	0	0	0	0	2	2
*Buskerud						
Kilde: Oxford Research AS						

Tabellen viser antall klagesaker til behandling innen november 2015. De ulike kolonnen viser hvor mange av klagesakene som er avgjort innen henholdsvis inntil 5 dager, inntil 10 dager, inntil 20 dager, inntil 30 dager eller inntil 100 dagers saksbehandlingstid.

Alle fylkesmannsembeter utenom fylkesmannen i Oslo og Akershus, har svært få klagesaker. Dermed kan saksbehandlingstiden være preget av den konkrete saken. Likevel viser tabellen at av de totalt 101 sakene til behandling i de fire fylkesmannsembetene, ble kun tre avgjort innen 10 dager. Ganske mange av klagesakene ble avgjort med en saksbehandlingstid mellom 10 og inntil 20 dager (16 saker).

Statistikken er begrenset og kan ikke generaliseres til andre fylkesmannsembeter. Tallene gir likevel indikasjon på at påstanden og erfaringene fra pressen om en del tilfeller av lang saksbehandling i klagesaker hos fylkesmannen kan være riktig. Vi minner også på at klagesakene hos Sivilombudsmannen viser at saksbehandlingstiden er en utfordring.

Når vi spør fylkesmannsembetene hva de vurderer som *for lang* saksbehandlingstid, varierer svarene mellom syv dager og tre måneder. Her er det imidlertid viktig å bemerke at det er svært vanskelig å besvare et slikt spørsmål fordi det ikke finnes en typisk klagesak.

Tabell 35: For lang saksbehandlingstid

Vurdering av for lang saksbehandlingstid (N=7)			
7 dager	14-21 dager	28 dager	30 dager eller mer
2	3	1	2
Kilde: Oxford Research AS			

Åtte av elleve fylkesmannsembeter rapporterer at de ikke sender foreløpig svar i saker med lang saksbehandlingstid. Tre fylkesmannsembeter gjør dette unntaksvis. Ingen har faste rutiner på dette.

Begrunnelse

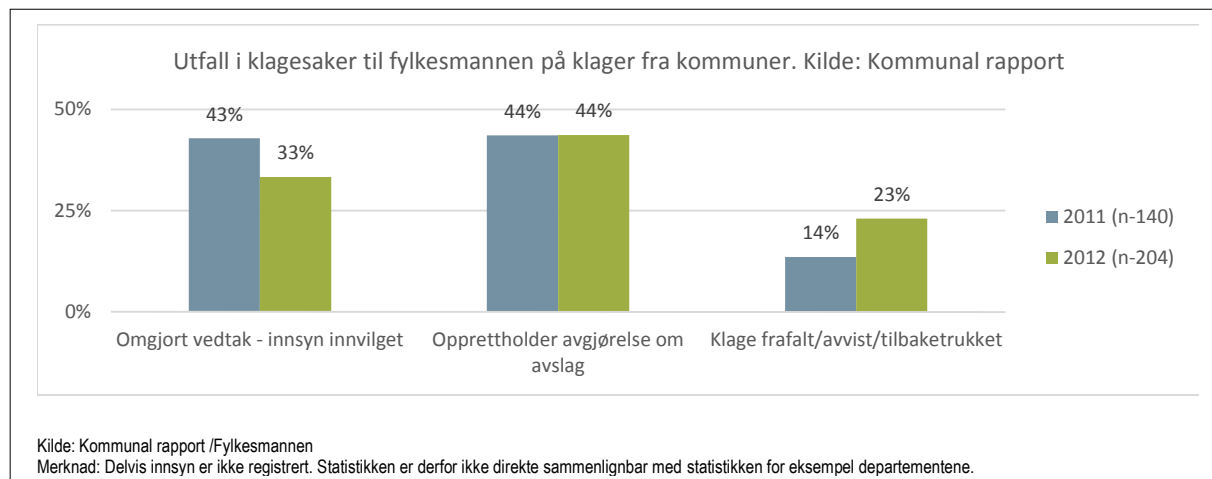
Fylkesmannsembetene skriver en konkret begrunnelse for avgjørelsen av klagesaken. Det er ikke avdekket noen særlige utfordringer vedrørende begrunnelse og klageordningen hos fylkesmannen.

Utfall av klagesaksbehandlingen hos fylkesmannen

I Kommuneundersøkelsen (2013) ba også Kommunal Rapport om å få oppgitt utfall i klagebehandlingen fylkesmannen hadde gjort i 2011 og 2012. Som

vi ser av neste figur, opprettholder fylkesmannen kommunenes avgjørelse om avslag i 44 prosent av tilfellene. Fylkesmannen omgjør kommunenes vedtak om avslag i mellom 30 og 40 prosent av tilfellene. Merk at delvis innsyn ikke er registrert her. Statistikken er derfor ikke direkte sammenlignbar med statistikken for eksempel departementene.

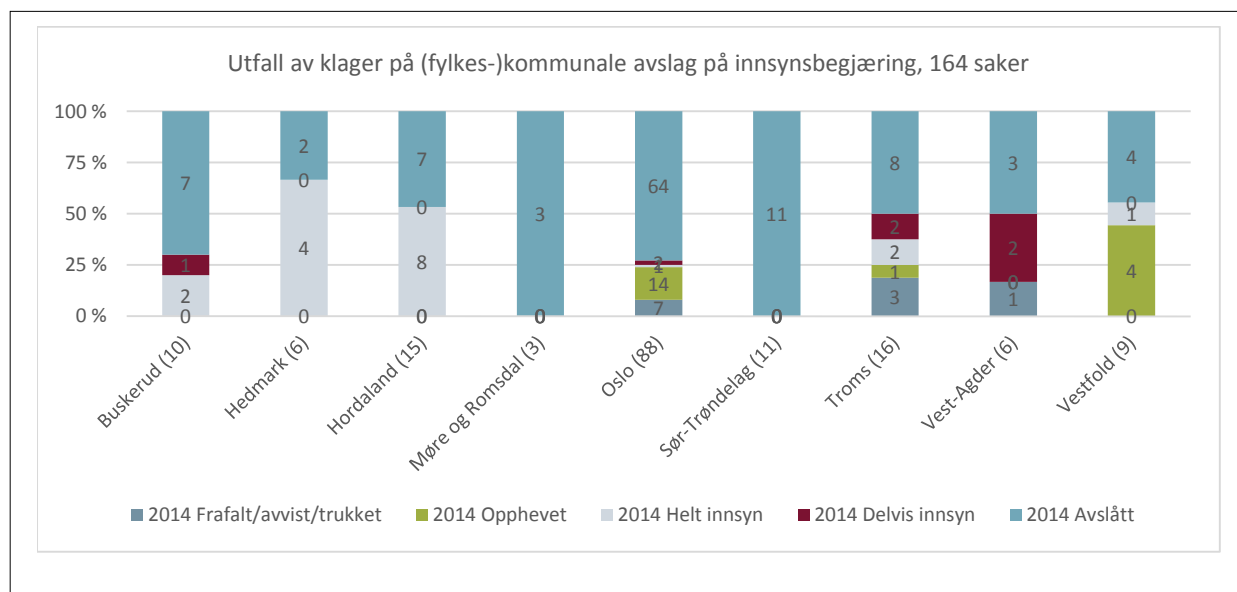
Figur 34: Utfall i klagebehandling i fylkesmannen på avgjørelser om innsyn i kommuner



Oxford Research har forsøkt å samle inn ytterligere data om *utfallet* av klagesaksbehandlingen hos fylkesmannen. Det er et meget lavt antall klagesaker hos den enkelte fylkesmannsembete. Det er bare fylkesmannen i Oslo og Akershus som har et antall klagesaker hvor tilfeldigheter trolig spiller noe mindre rolle.

Vi presenterer resultater av klagesaksbehandlingen hos fylkesmannen for 2014 og 2015 (ni fylkesmannsembeter har svart). Vi ser at i hele 109 av 164 klagesaker har fylkesmannen opprettholdt avslaget. Det er kun fylkesmannen i Oslo og Akershus, Troms og Vestfold som har opphevet klagesaker i 2014.

Figur 35: Utfall av klager på avslag på innsynsbegjæring i fylkeskommuner, kommuner

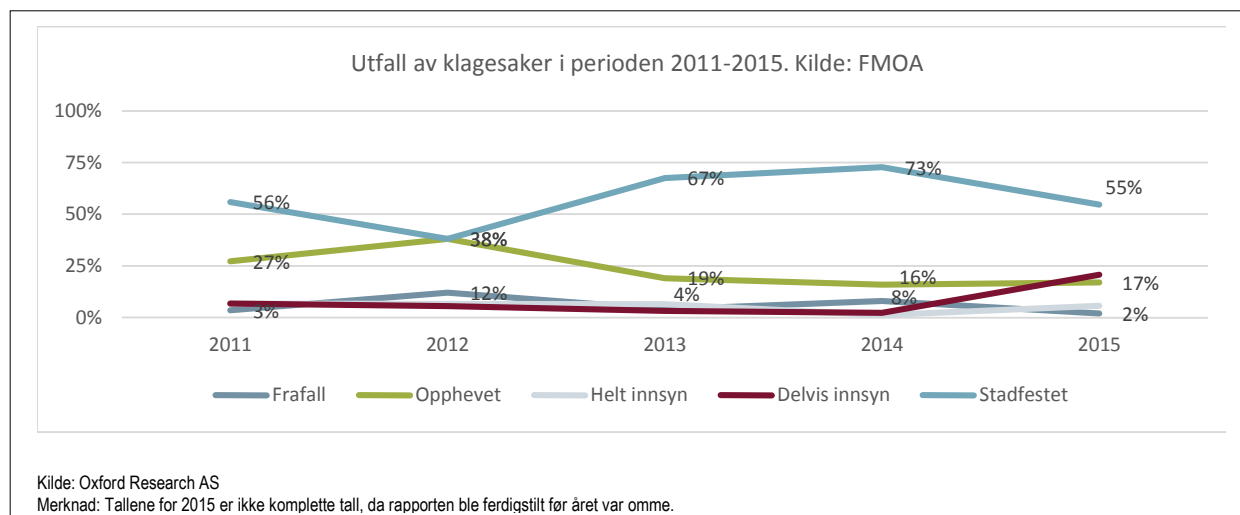


Igjen er utviklingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus interessant.

Figuren nedenfor viser at det særlig har vært variasjoner i andelen stadfestet vedtak (dvs. avslag på klage). I 2012 ble omkring 38 prosent av klagesakene stadfestet, mens hele 72 prosent ble stadfestet i 2014. Vi

ser også at andelen klagesaker som ble opphevet varierer en god del, fra en topp på 38 prosent i 2012 til 15-16 prosent i 2014 og 2015. Når det gjelder andelen klagesaker som omgjøres (helt eller delvis), er utviklingen relativt stabil. Andelen klagesaker som gis delvis innsyn har imidlertid økt en del i 2015. Samtidig inkluderer statistikken for 2015 ikke hele året.

Figur 36: Utfall av klagesaksbehandlingen Fylkesmannen i Oslo og Akershus



For de andre fylkesmannsembetene er det i mindre grad meningsfullt å fremstille utfallene som andeler, siden det er svært få klagesaker. Tabellen nedenfor

gir imidlertid en oversikt over *antallet* klagesaker i de ulike fylkesmannsembetene vi har fått statistikk fra.

Tabell 36: Antall klagesaker og utfall klagesaksbehandling fylkesmannen 2014-2015

Antall klagesaker og utfall klagesaksbehandling 2014 og 2015 (n=9)												
År	2014						2015					
Utfall	Fra-falt	Opp-hevet	Helt innsyn	Delvis innsyn	Stad-festet	To-talt	Fra-falt	Opp-hevet	Helt innsyn	Delvis innsyn	Stad-festet	To-talt
Buskerud	0	0	2	1	7	10	0	0	1	1	2	4
Hedmark	0	0	4	0	2	6	0	0	4	0	2	6
Hordaland	0	0	8	0	7	15						12
Møre og Romsdal	0	0	0	0	3	3	0	2	0	2	3	7
Oslo	7	14	1	2	64	88	1	9	3	11	29	53
Sør-Trøndelag	0	0	0	0	11	11	0	1	2	0	17	20
Troms	3	1	2	2	8	16	1	1	3	0	5	10
Vest-Agder	1	0	0	2	3	6	2	0	0	0	1	3
Vestfold	0	4	1	0	4	9	0	7	0	0	5	12
Totalt	11	19	18	7	109	164	4	20	13	14	64	115

Kilde: Oxford Research AS

Tabell 37: Antall klagesaker og utfall klagesaksbehandling fylkesmannen 2012-2013

Antall klagesaker 2013 og 2012 (n=6)												
År	2012						2013					
Utfall	Fra-falt	Opp-hevet	Helt innsyn	Delvis innsyn	Stad-festet	To-talt	Fra-falt	Opp-hevet	Helt innsyn	Delvis innsyn	Stad-festet	To-talt
Hedmark	1	0	1	0	1	3	0	0	5	0	2	7
Hordaland						0	0	0	7	0	5	12
Oslo	11	35	6	5	35	92	5	24	8	4	85	126
Sør-Trøndelag	0	0	0	0	10	10	0	0	0	0	12	12
Vest-Agder	5	0	5	1	4	15	1	0	0	2	5	8
Vestfold	1	1	3	0	1	6	1	1	0	0	1	3
Totalt	18	36	15	6	51	126	7	25	20	6	110	168

Kilde: Oxford Research AS

8.2.3 Kommuner og fylkeskommuner

Hvem klager

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 en forklaring på hvorfor det er så stort sammenfall mellom antall avslag og klager.

Klagesaksbehandlingen

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.

I noen tilfeller ender potensielle klagesaker ved at saksbehandler tar kontakt med vedkommende som har begjært innsyn, som regel en journalist, og forklarer hvorfor kommunen ikke vil gi innsyn. Saken ender gjerne da, uten at det fremmes en formell klage mot kommunen, eller at kommunen gjennomfører en formell klagevurdering.

Behandlingen av klagesakene varierer mellom kommunene. På grunn av omfanget av klagesaker er det ikke alle kommuner som har klare rutiner for behandlingen av klagesaker. I de fleste kommunene er

det saksbehandler som er ansvarlig for å behandle klager.

Det er likevel en tendens til at klagesaker utløser innsats fra flere i kommunen for å sikre rett behandling, ofte vil da saksbehandlere i samarbeid med ledere, jurist og arkiv behandle saken. I noen tilfeller, spesielt i større kommuner og fylkeskommuner med egen juridisk avdeling er det rutine at klagesaker skal sendes til eller fremlegges jurist for godkjenning. Andre steder har avdelingsleder en slik rolle.

Selv om omfanget av klagesaker ikke er stort, har likevel seks av de åtte kommunene og fire av fire fylkeskommuner i dybdeundersøkelsen, opplevd at avgjørelsene deres har blitt påklagd til fylkesmannen. De rapporterer selv at de i stor grad har fått medhold, men det er også flere eksempler på at vedtakene har blitt omgjort eller sendt tilbake for ny behandling.

Fylkes-(kommunene) oppgir at de bruker klagesakene til læring i organisasjonen. Det er samtidig uklart i hvilken grad de ansatte sprer kunnskapen i hele organisasjonen, eller bare i den avdelingen som er berørt.

8.3 KLAGER TIL SIVILOMBUDSMANNEN

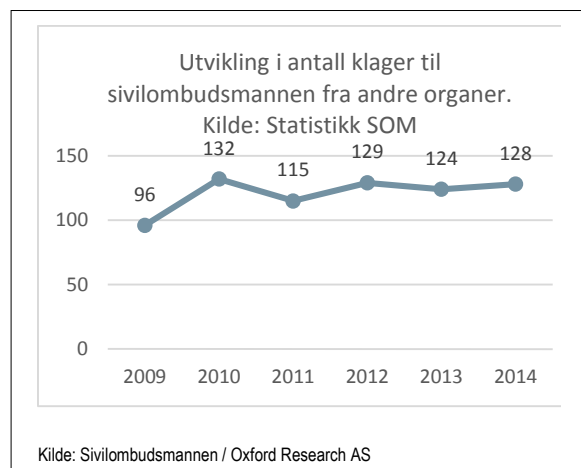
8.3.1 Utvikling i omfang av klager til sivilombudsmannen

Hovedspørsmålet vi vil belyse er i hvilken grad innsynssaker blir klaget inn for Sivilombudsmannen? Vi vil videre redegjøre for utfallet av slike saker.

Oxford Research har bedt om statistikk vedrørende innsynskrav og klagesaker om innsyn hos og klager til ombudsmannen i perioden 1. januar 2009 til 31. desember 2014, til bruk i evaluering av offentleglova

I neste figur vises en oversikt over antall klagesaker om innsyn etter offentleglova og utfallet av sakene i perioden 1. januar 2009 – 31. desember 2014 (omtrentlige tall). Sivilombudsmannen mottar omkring 120 klager fra andre organer i året.

Figur 37: Utvikling i antall klager til sivilombudsmannen fra andre organer



Ombudsmannen har ingen egen arkivkode for klager som gjelder innsyn etter offentleglova.³¹ Det lar seg derfor ikke gjøre å skaffe nøyaktige tall, men ved arkivsøk kan det anslås at antall klagesaker etter offentleglova i den aktuelle perioden ligger rundt 724. Noen av disse sakene gjelder innsyn etter forvaltningsloven (partsinnsyn) eller andre lover, men dette er et fåtall. Oversikten over antall klagesaker må altså anses som en omtrentlig angivelse, men gir et relativt korrekt bilde av omfanget av saker. Det gjøres også oppmerksom på at en del av sakene helt eller delvis gjelder forvaltningens saksbehandling, og ikke selve innsynsspørsmålet – typisk klager på manglende svar eller sen saksbehandling. Tallene på innsynsklager som gjelder sen saksbehandling er særskilt angitt, men bare for perioden 2013-2014. Disse årene utgjorde disse klagenes omkring 25 prosent av sakene.

Ombudsmannens arkivsystem viser hvilke forvaltningsorganer innsynsklagene retter seg mot, men det er ikke mulig å få en sammenfattet oversikt med samlede tall for antall klager på det enkelte forvaltningsorgan. Den neste tabellen viser derfor omtrentlige tall, basert på arkivutskriften. Figuren gir imidlertid gode indikasjoner på omfanget av hvor mange klager som er rettet mot ulike typer forvaltningsorganer per år, i den aktuelle tidsperioden. Som vi ser, mottar sivilombudsmannen oftest klager på departementer og «andre». Departementene som samlet gruppe ble klaget inn til sivilombudsmannen omkring 225 ganger i perioden, eller 37,5 ganger per år.

I kategorien «andre» finner vi hovedsakelig underliggende forvaltningsorganer i statlig sektor. Virksomheter som går igjen er sykehus og helseforetak, politidistrikter, fengsler, kommisjoner (som for eksempel 22. juli-kommisjonen), NAV og enkelte statlige foretak.

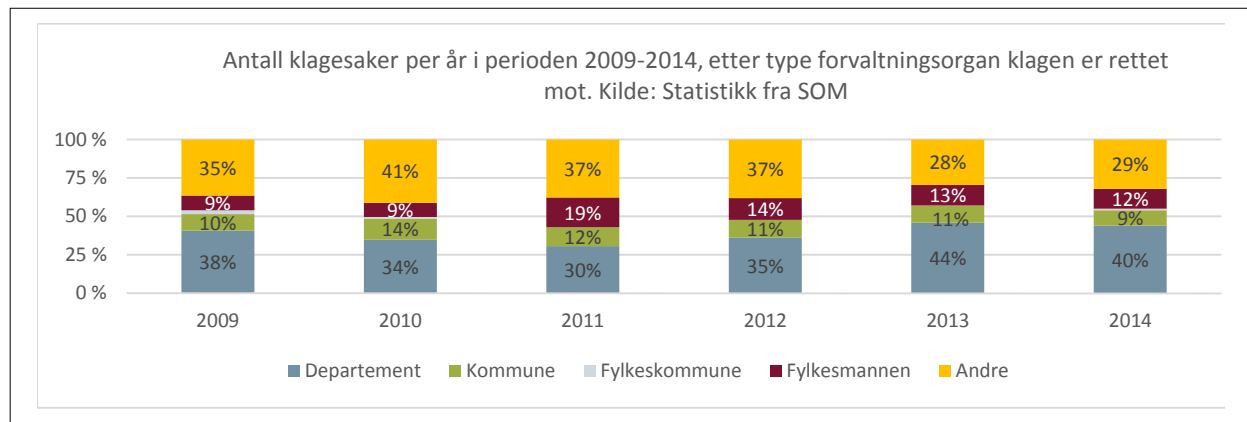
Tabell 38: Antall saker hos sivilombudsmannen etter forvaltningsorgan klagen gjelder

	Antall saker 2009-2014	Gj.snitt ant. saker per år
Departement (n-225)	225	37,5
Kommune (n-68)	68	11,3
Fylkeskommune (n-4)	4	1,3
Fylkesmannen (n-77)	77	12,8
Andre (n-210)	210	35,0
Kilde: Oxford Research /Sivilombudsmannen		

³¹ Opplysningene om uttrekk i dette og det neste avsnittet er utarbeidet på bakgrunn av opplysninger fra seniorrådgiver og kontorsjef Elisabeth Fougner ved Sivilombudsmannen.

Over tid ser vi at det har vært forholdsvis stabilt hvilken type virksomhet ombudsmannen får flest klager knyttet til. Neste figur viser denne utviklingen. Nær 40 prosent av klagen ser ut til å være knyttet til departementer.

Figur 38: Antall klagesaker til sivilombudsmannen per år i perioden 2009-2014, etter type forvaltningsorgan klagen er rettet mot. Kilde: Statistikk fra SOM



Nedenfor vises en oversikt over antall saker hos sivilombudsmannen etter departement klagen gjelder. Også her er de nøyaktige tallene omtrentlige. Som vi ser, er det uten tvil Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har fått flest klager i perioden. Også departementene Olje- og energi og Justis- og

beredskap har et høyt antall klager. På den andre siden finner vi Statsministerens kontor og Landbruks- og matdepartementet, som har mottatt henholdsvis fem og to klager hver i perioden. Det virker ikke som om antall saker har sammenheng med hvilket departement som har fått flest klagesaker.

Tabell 39: Antall saker hos sivilombudsmannen etter departement klagen gjelder

	Antall saker 2009-2014	Gj.snitt ant. saker per år	Antall klagesaker (egen virksomhet) 2014
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	36	6	12
Olje- og energidepartementet	28	4,7	-
Justis- og beredskapsdepartementet	26	4,3	-
Nærings- og fiskeridepartementet	22	3,7	36
Finansdepartementet	21	3,5	1
Helse- og omsorgsdepartementet	20	3,3	-
Forsvarsdepartementet	15	3	-
Arbeids- og sosialdepartementet	13	2,6	13
Kunnskapsdepartementet	13	2,6	25
Samferdselsdepartementet	13	2,2	-
Kulturdepartementet	12	2,4	50
Klima- og miljødepartementet	10	2	-
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	7	1,4	22
Utenriksdepartementet	7	1,4	15
Statsministerens kontor	5	1,3	-
Landbruks- og matdepartementet	2	-	15
Kilde: Oxford Research /Sivilombudsmannen			

Også saksområdet for hver klagesak blir registrert, i form av en arkivkode, men det er heller ikke for disse opplysningene mulig å få frem en sammenfattet oversikt som viser samlede tall for de enkelte saksområdene. Den neste tabellen viser derfor kun omtrentlige tall, basert på arkivutskrifter.

Utskriftene viser at de vanligste saksområdene som blir klaget inn til sivilombudsmannen er organisasjon og administrasjon med omkring 20 prosent av klagen. Derneft følger saksområdet arbeidsliv, som utgjør like i underkant av 20 prosent.

Tabell 40: Antall saker etter saksområde hos sivilombudsmannen

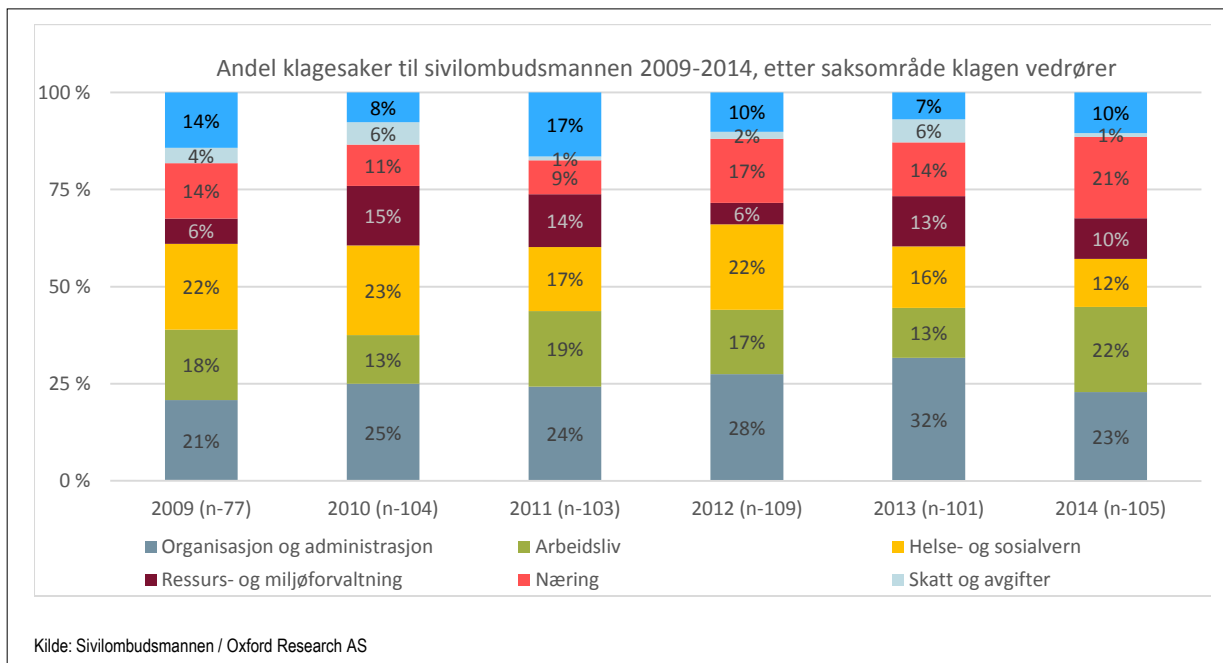
Saksområde hos sivilombudsmannen	Antall saker 2009-2014	Gj.snitt ant. saker per år
Organisasjon og administrasjon.	153	25,5
Arbeidsliv: Utdanning. Forskning. Kultur. Lotteri. Åndsrett. Målbruk i off. tjeneste.	101	16,8
Helse- og sosialvern. Trygd. Familie- og personalsaker.	111	18,5
Ressurs- og miljøforvaltning. Plan og bygg. Ekspropriasjon. Friluftsliv.	65	10,8
Næring. Kommunikasjon. Distriktsutbygging. Husbanken m.m. Konkurranseforhold, pris.	85	14,2
Skatt og avgifter	19	3,2
Justis. Stiftelser. Utlendingssaker.	65	10,8

Kilde: Oxford Research /Sivilombudsmannen

Over tid ser vi at det kun har vært små variasjoner vedørende hvilket saksområde hos ombudsmannen klagen gjelder. Den eneste tendensen som kan spores er at det ser ut til å ha vært en svak nedgang i saker

knyttet til helse- og sosialvern, mens det har vært en økning i saker knyttet til næring.

Figur 39: Andel klagesaker til sivilombudsmannen 2009-2014, etter saksområde klagen vedrører

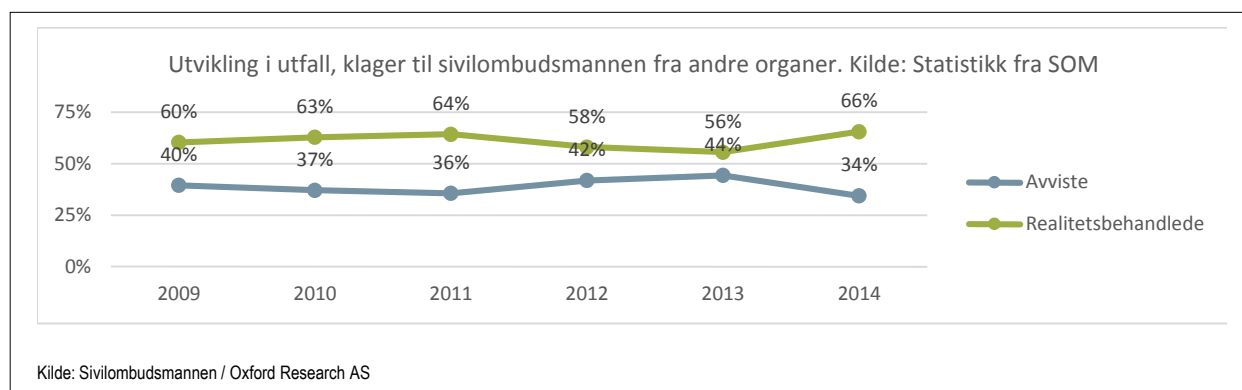


8.3.2 Utfall av klagen

Utfallet av sakene som behandles hos ombudsmannen kan deles i to hovedkategorier; avviste og realitetsbehandlede saker. Som realitetsbehandlet regnes alle saker hvor ombudsmannen finner at det ikke foreligger en avvisningsgrunn. En sak regnes også som realitetsbehandlet når ombudsmannen har foretatt en foreløpig undersøkelse av om det er tilstrekkelig grunn til å behandle klagen, men saken avsluttes uten å ha vært tatt opp med forvaltningen. I slike saker blir

det bare i begrenset grad tatt stilling til realiteten i forvaltningssaken. Som vi ser av neste figur, er det omkring 60 prosent av sivilombudsmannens saker som realitetsbehandles hvert år. I gjennomsnitt i perioden 2009 til 2014 ble de realitetsbehandlede klagen fra andre organer til sivilombudsmannen tatt opp med forvaltningen, det gjaldt i 48 prosent av tilfellene. Hos ombudsmannen vil de realitetsbehandlede sakene som tas opp med forvaltningen normalt avsluttes med kritikk av forvaltningen, uten kritikk, eller som «ordnet» for klageren.

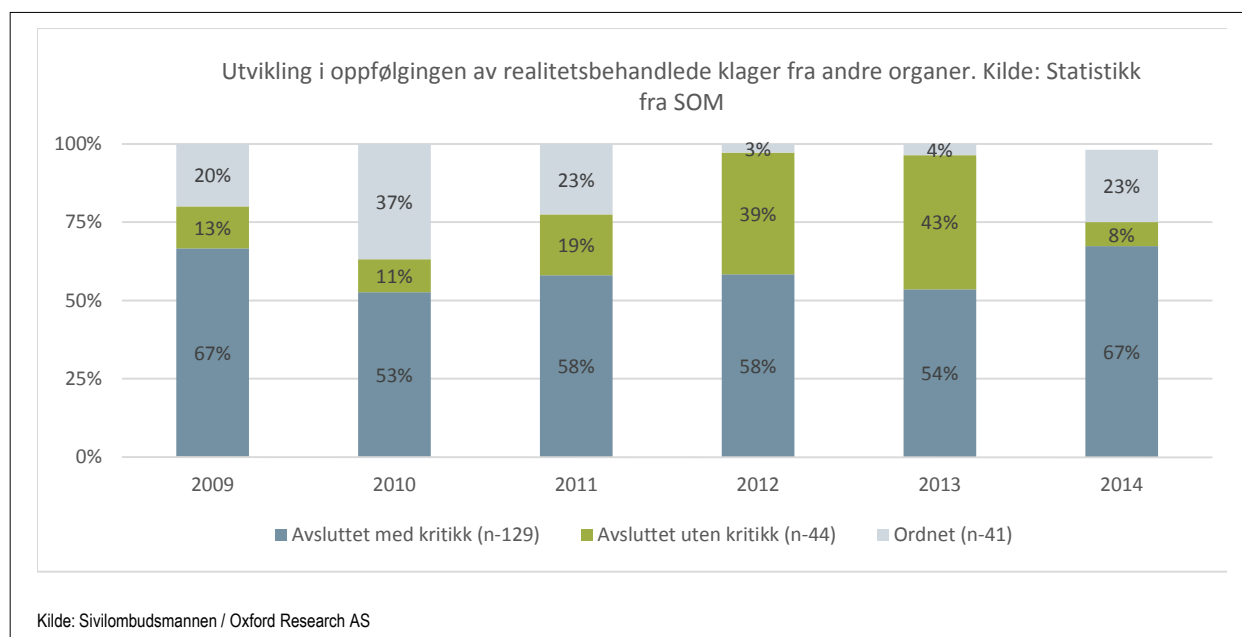
Figur 40: Utvikling i utfall, klager til sivilombudsmannen fra andre organer



Neste figur viser en oversikt over utviklingen i oppfølgingen av realitetsbehandlede klager. Statistikken viser at omkring 60 prosent av de realitetsbehandlede

sakene som er klaget til sivilombudsmannen ender med en kritikk av forvaltningen.

Figur 41: Utvikling i oppfølgingen av realitetsbehandlede klager fra andre organer



8.4 KONKLUSJON

Fungerer klageordningen etter offentleglova? Gir klageordningen en rettssikker og effektiv klagesaksbehandling?

Oxford Researchs overordnede vurdering er at klageordningen fungerer, men har noen klare svakheter. Vi finner indikasjoner på manglende kompetanse om hvordan klagesystemet fungerer. I særlig grad ser vi at en del klager direkte til fylkesmannen og ikke til kommunen hvor klagen skulle vært sendt.

En annen utfordring er om klagesystemet er egnet til å sikre likebehandling? Vi finner indikasjoner på at flere brukere og virksomheter opplever at klageorangene ikke har lik praksis. Dette gjelder blant annet erfaringene med samme type klagesaker hos fylkesmannen. Det i seg selv er egnet til å svekke tilliten og effektiviteten til klagesystemet. Offentleglova er en lov med betydelig skjønn. Unntaksreglene har vurderingstemaer med betydelig grad av fortolkning. Vi ser at flere av disse vurderingstemaene er utfordrende å fortolke og praktisere for forvaltningsansatte. Teorien om rettspluralisme tilsier at ulike organer og ulike forvaltningsansatte kan praktisere offentleglova noe ulikt. Vi finner indikasjoner på ulik praksis mellom ulike forvaltningsvirksomheter og mellom ulike forvaltningsansatte. Den betydelige graden av skjønn i offentleglova forsterker etter Oxford Researchs vurdering den institusjonelle svakheten i klagesystemet. Klageorganene er geografisk spredt og oppleves å ha noe ulik praksis. Noen faktiske enkeltsaker indikerer også ulik praksis hos klageorganene. Studier av fylkesmannen som rettssikkerhetsgarantist etter sosialtjenesteloven (Papendorf 2012), indikerer betydelig variasjon i klagesaksbehandlingen.

Etter Oxford Researchs vurdering er det grunn til å stille spørsmål om dagens klagesystem er egnet til å avklare uklare rettslige spørsmål i offentleglova. Vi har argumentert for at offentleglova er en lov med flere kompliserte skjønnsmessige vurderingstemaer. Flere av disse er reelt vanskelige også for forvaltningsansatte med god juridisk kompetanse. På denne bakgrunn kan en viktig funksjon for klageorganene være å etablere en klar praksis og avklare

uklare rettslige spørsmål. På noen områder finnes neppe en klar praksis hos fylkesmennene. Sivilombudsmannen er i utgangspunktet egnet til å avklare uklare spørsmål, men får et begrenset antall klagesaker.

Mange av funnene når det gjelder klageordningen er empiriske. I det følgende oppsummerer vi derfor noen av de sentrale empiriske funnene.

8.4.1 Omfang klagesaker

Forholdsvis få klagesaker

Hovedbildet er at det er forholdsvis få klagesaker. Dette gjelder både sentralforvaltningen, fylkeskommunene, kommunen og fylkesmannen. Fylkesmannsembetene har svært få klagesaker.

Etter Oxford Research vurdering er antallet klagesaker på innsyn i egne avslag på innsynsbegjæringer i departementene forholdsvis lavt. Vi finner store variasjoner mellom de ulike departementene. Fylkesmannen mottar samlet sett omkring 150-180 klager i året på avgjørelser om innsyn i kommunene. Vi finner at mange kommuner ikke har hatt klagesaker. Fylkesmannsembetene rapporterer at de har svært få klagesaker i egne dokumenter.

Pressen klager oftest

I sentraladministrasjonen er hovedbildet at det er pressen som klager på avslag. Det er i hovedsak også pressen som klager på innsynsbegjæringer i kommunen og fylkeskommunen. Flere av kommunene oppgir at pressen systematisk klager på *alle avslag*. Det kan også være en forklaring til hvorfor det er så stort sammenfall mellom antall avslag og klager. Klagerne til fylkesmannen er i all hovedsak journalister og andre fra media.

8.4.2 Begrunnelse og klagetype

Femdagersregelen

Vi har i liten grad identifisert at det blir klaget fordi organ bruker mer enn fem arbeidsdager på å behandle innsynskrav. En mulig forklaring er at en god del av forvaltningsorganene gir beskjed dersom

det er forventet lang saksbehandlingstid. En del av departementene og fylkesmannsembetene gir slike foreløpige svar.

8.4.3 Omgjøring hos innklaget organ

Vi har ikke systematisk kvantitativ informasjon om i hvilken grad organene omgjør sine egne innsynsavgjørelser *etter* at det kommer klage.

Funn fra kartleggingene og intervju-undersøkelsene i kommuner og fylkeskommuner tyder på at omgjøring skjer i noen tilfeller. I sentraladministrasjonen har noen informanter forklart at man gjerne gjør en enda grundigere vurdering av saken når det kommer en klage. Særlig når en skriver en konkret begrunnelse, skjer det noen ganger at en omgjør avslaget. En del av departementene har også som nevnt kvalitetssikringsprosedyrer ved avslag og klage som gjør at en diskuterer med andre, eventuelt at en jurist eller leder kvalitetssikrer vurderingene.

Uformell dialog istedenfor klagesak

I både kommunene og fylkeskommunene ender i noen tilfeller *potensielle* klagesaker ved at saksbehandler tar kontakt med vedkommende som har begjært innsyn, som regel en journalist, og forklarer hvorfor kommunen ikke vil gi innsyn. Saken ender gjerne da, uten at det fremmes en formell klage mot kommunen, eller at kommunen gjennomfører en formell klagevurdering.

Vi finner det samme i sentraladministrasjonen. Vi kan ikke si omfanget av slik uformell dialog, men det nevnes relativt hyppig blant informantene.

8.4.4 Utfall av klagesaksbehandlingen

Vi har begrenset med statistikk om utfallene av klagesaksbehandlingen. Seks av syv departementer har oppgitt informasjon om klagestatistikken i eget departement for 2013 og 2014. Departementene opprettholdt avgjørelsen om avslag på klagen i disse årene i nesten *50 prosent* av sakene. Bare i 10 til 18 prosent av sakene ble vedtaket omgjort og innsyn innvilget.

Vi finner at eierdepartementet opprettholder det underliggende organets avgjørelse om avslag i omkring *70 prosent* av klagen. Merk at det kun er tre departementer som har levert statistikk for dette, og at resultatene dermed ikke er representativt for alle departementer. Andelen som opprettholder avgjørelsen om avslag har gått noe ned i perioden 2012 til 2014. Tilsvarende har andelen hvor klagen frafaller, blir avvist eller tilbaketrukket økt. Tallgrunnlaget er imidlertid så lite (n mellom 21 og 39), slik at det ikke er meningsfullt å tolke endringer. Det interessante som er stabilt, er at departementene opprettholder avslagene i ca. 2/3 av klagesakene.

Fylkesmannen har en viktig rolle som klageorgan for avslag på innsynsbegjæringer. Vi finner at fylkesmannen i 2011 og 2012 opprettholder kommunenes avgjørelse om avslag i 44 prosent av tilfellene. Fylkesmannen omgjør kommunenes vedtak om avslag i mellom *30 og 40 prosent* av tilfellene.

Intervjuene tyder på at det ikke er en typisk klagesak. Klagesakene er ulike både i omfang, klagete maer, hjemler og hvor krevende de er å vurdere. Vi har ikke identifisert at de forvaltningsansatte vi har intervjuet mener eller har erfart en endring i praksis eller grad av omgjøring av klager.

8.4.5 Klager til Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen mottar omkring 120 klager på innsynsavslag i året. I perioden 2009-2014 har det vært en viss økning i antallet klagesaker, men antall klagesaker er såpass lite at endringene kan skyldes tilfeldigheter. I perioden 2009-2014, har det vært omlag 724 klagesaker til Sivilombudsmannen som gjelder offentleglova. Noen av disse sakene gjelder innsyn etter forvaltningsloven (partsinnsyn), miljøinformasjonsloven eller andre lover, men dette er et fåtall.

For årene 2013-2014 gir statistikken fra Sivilombudsmannen også informasjon om hvor mange av klagesakene som gjelder sen saksbehandling. Disse årene utgjorde disse klagen omkring 25 prosent av sakene.

Hvem er det som blir klaget inn til Sivilombudsmannen? Sivilombudsmannen mottar oftest klager på departementer og underliggende etater. Depar-

tementene som samlet gruppe ble klaget inn til sivilombudsmannen omkring 225 ganger i perioden, eller 37,5 ganger per år. Blant underliggende forvaltningsorganer i statlig sektor som går igjen er sykehus og helseforetak, politidistrikter, fengsler, kommisjoner (som for eksempel 22. juli-kommisjonen), NAV og enkelte statlige foretak.

Over tid ser vi at det har vært forholdsvis stabilt hvilken type virksomhet ombudsmannen får flest klager. I perioden 2009-2014 ha departementene stått for 30-44 prosent av klagen, andre (underliggende organer) for 28-41 prosent og kommunene for 9-14 prosent av klagesakene. Fylkeskommunen har utgjort en svært liten andel. Klager på fylkesmannens avgjørelser utgjør 9-19 prosent av klagesakene.

Vi finner en del variasjon i hvor ofte de ulike departementene blir klaget inn for Sivilombudsmannen. Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har fått flest klager i perioden. Også departementene Olje- og energi og Justis- og beredskap har et høyt antall klager. På den andre siden finner vi Statsministerens kontor og Landbruks- og matdepartementet, som har mottatt henholdsvis fem og to klager hver i perioden.

8.4.6 Utfordringer på bestemte saksområder eller organer

Vi finner at det er for lite kompetanse på offentleglova i kommunen og at det derfor oppstår klagesaker som egentlig kunne vært unngått om saksbehandlere hadde kjent loven bedre. I de kommunene som har kommuneadvokat er imidlertid dette bildet annerledes, her har respondentene et godt inntrykk av arbeidet og inntrykk av at det er lite klagesaker som kommer på grunn av dårlig kompetanse i anvendelse av loven. Dette viser at i mange, spesielt små kommuner kan det tyde på at de lider under å ikke ha juridisk kompetanse tilgjengelig og kun støtte seg på realkompetanse kombinert med ulik grad av kursing.

Det kan virke som det er en vegring mot å gi ut opplysninger som kommunen ønsker å unnta of-

fentlighet. Dette sammen med vurdering av merofentlighet er noe fylkesmannen jevnlig må minne kommunene om i klagesakene.

En særskilt utfordring er at en god del klager direkte til Fylkesmannen og ikke til kommunen. Her ønsker noen av informantene en klargjøring i selve loven.

Erfaringer fra fylkesmannen som klageinstans, tilsier at særlig de følgende reglene i offentleglova kan være vanskelig å praktisere for kommuner og fylkeskommuner:

- Paragraf 9 - kommunene og bruker ofte er 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 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.

Vi finner videre indikasjoner på at det en del ganger er for lang saksbehandlingstid i klagesaker.

Mangel på uavhengighet og reell etterprøvbarehet

Når det gjelder klageordningen for øvrig er det særlig graden av uavhengighet og reell etterprøvbarehet som pressen og forvaltningsansatte selv mener kan være problematisk. Klagesystemet på avslag i departementene oppleves som særlig utfordrende i et rettsikkerhetsperspektiv.

9. Brukere av offentleglova

Dette kapittelet dreier seg om brukerne av innsynsretten. Evalueringen kartlegger hvem som bruker innsynsretten og hvilke grupper brukerne tilhører. Dette innebærer at vi også har undersøkt hvordan de som krever innsyn opplever at loven blir praktisert.

9.1 HVEM BER OM INNSYN?

I kartleggingen spurte vi aktører på de ulike forvaltningsnivåene gjennom intervjuer og factsheets hvilke grupper som vanligvis ber om innsyn i virksomhetens interne dokumenter. Dette for å se om kun pressen behersker bruken av offentleglova, eller om også andre aktører benytter seg av muligheten til innsyn.

Nesten alle forvaltningsorganene svarer at pressen står for en betydelig del av innsynsbegjæringene. Flere presiserer også at pressen er ansvarlig for mer enn halvparten av innsynsbegjæringene. Dette tyder på at tilstedeværelsen av en aktiv nasjonal, regional eller lokal presse har stor betydning for antallet innsynsbegjæringar departementet, direktoratet, Fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunen mottar.

Vi ser imidlertid også at privatpersoner ber om innsyn, særlig på lokalt og regionalt plan. I kommunene i utvalget synes privatpersoner å spille en nesten like stor rolle som pressen. Fire av sju fylkeskommuner og like under halvparten av Fylkesmennene nevner privatpersoner blant aktørene som ber om innsyn. Omkring en tredjedel av departementene melder at privatpersoner er blant de vanligste brukerne.

Flere kommuner og departementer, og til dels direktorater beskriver innsynsbegjæringar fra privatpersoner. Flere merker seg at det er engasjerte enkeltpersoner fremfor en bred gruppe av borgere som står for flere innsynsbegjæringar. Personene ber gjerne om innsyn i et stort omfang av dokumenter, eller i mange typer saker.

Organisasjoner nevnes i mindre grad av departementer, Fylkesmannen, fylkeskommunene og kommunene. Bildet er noe annerledes blant direktoratene i utvalget vårt. Her er organisasjoner hyppigere representert enn privatpersoner. Dette kan tenkes å henge sammen med at direktoratene har som regel en nokså teknisk innretning, og vil følgelig være mer interessante for aktører med næringsinteresser knyttet til områdene direktoratene forvalter. Dette ser ut til å være årsaken bak innsynsbegjæringar fra organisasjoner på lokalt og regionalt plan. I intervjuene nevner flere informanter fra kommuner og fylkeskommuner at innsynsbegjæringar fra organisasjoner henger sammen med kommersielle interesser. Det gjelder særlig innsyn i tilbud i forbindelse med offentlige innkjøp, områderegulering og eiendom.

Tabell 41: Antall ganger følgende grupper nevnes blant de som vanligvis ber om innsyn

	Presse	Privatperson	Org.	Akademia*
Departement (N=16)	16	6	4	1
Direktorat (N=10)	10	3	5	2
Fylkesmann (N=13)	13	6	-	-
Fylkeskommune (N=8)	7	4	3	-
Kommune (N=22)	20	15	5	-

* Vi har ikke eksplisitt spurt om denne gruppen, men den ble likevel nevnt. Det reelle tallet for akademia kan være høyere enn oppgitt
 Kilde: Oxford Research AS

Vi merker oss at både departementer og direktorater nevner forskere og studenter som aktører som ofte ber om innsyn. Dette tyder på at akademia oppleves som en viktig og hyppig bruker av offentleglova. Akademia var ikke et svaralternativ i vårt kartleg-

gingsskjema. Det kan derfor hende at flere departementer og direktorater ikke nevnte akademier fordi det ikke var et svaralternativ, eller regnet forskere og studenter som privatpersoner. Betydningen av akademier som gruppe som ofte ber om innsyn, kan dermed være høyere enn hva svarene skulle tilsi.

Vi undersøkte også hvorvidt politikere benytter seg av offentleglova. De færreste informanter nevner politikere. Grunnen til det ligger trolig i at politikere, særlig på lokalt og regionalt plan, mottar saksdokumenter, og ikke ber om innsyn utover dette. Ifølge våre kilder er det vanligere å henvende seg muntlig til saksbehandler ved spørsmål, fremfor å be om innsyn.

Flere informanter opplever at det i etterkant av den nye offentleglova har vært en økning i antall innsynsbegjæringer. Det har blitt flere aktører, blant annet privatpersoner og organisasjoner, som bruker loven aktivt, beretter en informant på kommunenivå. Samtidig faller den nye loven sammen i tid med økt digitalisering av flere kommuners offentlige postjournaler. Det gjør det vanskelig å påvise en direkte sammenheng mellom den nye loven og økningen i bruk av loven på kommuneplan.

9.2 HVORDAN OPPFATTES LOVEN?

9.2.1 Journalister

Journalistene er den av brukergruppene som har størst erfaring med faktisk bruk av loven. I det videre har vi valgt å gjengi noe av den kritikken journalistene har kommet med mot loven og praktiseringen av denne. Informasjonen er basert på factsheets, intervjuer, uformelle samtaler og tidligere undersøkelser på feltet. Informasjonen er supplert med journalistiske artikler og kommentarer.

Overordnet vurdering

Journalistenes vurdering av offentleglova er at den på papiret er bedre enn den forrige, og bedre enn i mange andre land. Det vurderes som svært positivt at tilknyttede enheter og selvstendige rettssubjekter nå er omfattet av loven. En utfordring med den forrige loven har vært manglende samsvar mellom lovteksten og praksis. Ifølge en informant har den nye loven ikke ført til bedre samsvar.

Kunnskap og bruk blant journalister

I samtalene med journalistene er det ingen som opplever at loven er grei å forstå, hverken for dem selv eller for de deler forvaltningen de har kontakt med. Flere omtaler loven som unødvendig forvirrende, vanskelig, komplisert og uklar. I tillegg er det mange unntak og særregler.

Blant journalistene er det variasjon i hvor god kjennskap de har til offentleglova og rettighetene sine. Generelt mener våre informanter at det er store kunnskapshull om offentleglova blant journalistene i Norge. Likevel synes våre informanter å ha relativt god kjennskap til loven, uavhengig av om de jobber i nasjonale, regionale eller lokale medier.

Generelt er det blitt økt bruk av innsynsretten blant journalistene, men det er fortsatt behov for mer kunnskap på området, påpeker informantene. Det er tidkrevende å sette seg inn i bestemmelsene. Det er også høy materiell terskel for å få utlevert informasjon fra kommuner om for eksempel eiendom, eller fra Brønnøysundregisteret.

Postjournaler og journalføring

Våre funn viser at en av de største utfordringene journalistene opplever, knytter seg til det de samtidig omtaler som sitt viktigste verktøy, nemlig offentlige postjournaler. Journalene gjennomgås av pressen daglig. Brukervennligheten i journalføringssystemene har dermed mye å si for deres arbeid. En journalist i en regionalavis beretter om at en kommune innførte skanning av dokumenter før de ble lagt ut i journalen. Dette medførte at journalisten ikke lenger kunne benytte søkefunksjonen i dokumentene, noe som gjorde arbeidet med å finne frem til interessant informasjon mye vanskeligere. Andre journalister beretter om dokumenter som legges ut med kort, «innetsigende» tittel.

Videre avdekker journalistene ved flere tilfeller ufullstendig journalføring. Det er rom for skjønnssutøvelse angående hva som må føres, og hva som er interne dokumenter som er unntatt den offentlige journalen. Journalistene opplever det som utfordrende å identifisere og be om innsyn i dokumenter som i utgangspunktet ikke er journalført, men som de vet finnes.

POSTJOURNAL I KRISTIANSAND KOMMUNE

Denne teksten er en kortversjon av en artikkel skrevet av journalist Tarjei Leer-Salvesen, publisert på Innsyn.no. Teksten er gjengitt med tillatelse.

”Plutselig en dag i januar 2013 ble siden [med elektronisk søkbar journal] stengt. Det skjedde uten forvarsel, og det ble lagt ut en feilmelding fra kommunens side. Som en midlertidig løsning ble det lagt ut skannede postlister i PDF-format. Kommunalt ansatte stod hver morgen og skrev postlistene ut og skannet dem inn igjen. Resultatet var at sidene ble omgjort til bilder og alle tegn til søkefunksjonalitet forsvant.

Jeg var henvist til å be kommunen søke for meg, selv om kommunen var den som var anklaget i saken for å ha gjort noe feil. Alternativet var å manuelt gjennomgå skriftlige postlister. Bare listene utgjør drøyt 30.000 sider hvert år. Her snakket vi om mer enn ti år. Videre måtte en del av dokumentene bestilles fra fjernarkiv, og jeg måtte møte personlig i lesesal til avtalt tid.

Jeg klaget. Klageinstansen i dette tilfellet er Fylkesmannen i Vest-Agder.

Jeg rakk ikke vente på Fylkesmannens svar, før det plutselig kom et brev fra Kristiansand kommune med et såkalt «omgjørelsesvedtak». I praksis hadde de lest Fædrelandsvennens argumenter til fylkesmannen, og det hadde fått dem på bedre tanker. Kommunen innser at de ikke kan hemmeligholde offentlig journal.

Men vi får likevel ikke innsyn sånn uten videre! Neida, nå argumenterer kommunens arkivleder og organisasjonsdirektøren med at det tar så mye tid å hente journalen ut av datasystemet, at de overhodet ikke kan angi når utleveringen faktisk vil finne sted.

Før saken nå kom til en ende, tok den en interessant omvei. Jeg klaget til Fylkesmannen. Klagen handlet om tempoet i gjennomføringen av utlevering av dokumenter Fædrelandsvennen har krav på å få utlevert. Det skal vanligvis ta 1-3 virkedager. Og en klagesak skal ta under to uker. Så gikk det tre måneder uten at Fylkesmannen behandlet saken. Da klaget Fædrelandsvennen Fylkesmannen inn for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som fikk fart på saken.

Fylkesmannens konklusjon ble at kommunen må prioritere kravet høyt, men at reglene ikke er brutt siden det dreier seg om et ekstraordinært høyt antall sider som må gjennomgås. På den annen side har Fylkesmannen selv fått noen spørsmål fra departementet om sin egen trege behandling av klagesaken.”

Tarjei Leer-Salvesen, fra Innsyn.no

En tredje utfordring knytter seg til journalføringstiden. I enkelte kommuner kan det ta lang tid før dokumenter er tilgjengelig i den offentlige journalen. I noen tilfeller har offentliggjøringen av dokumenter vært forsinket med inntil 20 dager. Også behandlingstiden knyttet til innsynsbegjæringer oppfattes i noen tilfeller som urimelig lang. Fra journalistenes ståsted er dette problematisk, all den tid oppmerksomheten rundt en sak kan falle nokså fort.

Praktisering i forvaltningen

3. mars 2015 skriver Siri Gedde-Dahl, leder i Presens Offentlighetsutvalg og journalist i Kapital, en kronikk i Aftenposten med tittelen «Regjeringen boikotter innsyn». Kronikken omhandler manglende åpenhet og innsyn i offentlig forvaltning.³² Bakgrunnen er at nærmere 40 av 63 metoderapporter fra gravende journalister som sendte inn bidrag til SKUP-

³² Aftenposten.no, 18/12/15, hentet fra <http://www.aftenposten.no/mening/kronikker/Regjeringen-boikotter-innsyn-7955813.html>

konkurransen peker på problemer med tilgang på offentlige dokumenter og utilgjengelige kilder på regjerings- og departementsnivå.

Gjennom intervjuene evalueringen har gjennomført, karakteriseres prosessen for innsyn som uproblematisk i en stor andel av sakene. Det er som regel i de kontroversielle sakene at det blir utfordrende for journalistene å få innsyn. Eller som Siri Gedde-Dahl skriver:

Provesteinen på åpenbet er de kontroversielle sakene. (...) Det kan være svært vanskelig å få ut dokumenter i de mest kontroversielle sakene, der maktapparatet bevisst ønsker å holde saken unna offentligheten eller der journalister er i ferd med å avdekke kritikkverdige forhold.³³

Loven gir forvaltningen mye rom for skjønn, noe som skaper utfordringer når journalistene ber om innsyn. Journalistene mener at dette fører til ulik håndtering av de samme dokumentene i ulike organer, påpeker en informant.

Flere informanter forteller at de har hatt møter med lokale myndigheter om innsyn og praktisering av offentleglova. Der informasjon eller møter unntas offentlighet, utfordrer journalistene forvaltningen på hvor beslutningen er hjemlet. Journalistene tegner også et bilde hvor de «gjennomskuer» praksis i forvaltningen som hindrer god praktisering av innsynsretten. Journalistene vet hvordan de skal gå frem, og kjenner til stegene i prosessen. Det setter dem i stand til å se hvor proppen sitter der de ikke når gjennom, eller der det blir større forsinkelser i forbindelse med journalføring eller utlevering. Flere forteller også at de har «kranget seg til» innsyn i dokumenter, eller gått rett til saksbehandler. Det har blitt en praksis flere steder at innsynsbegjæringer fra media begrunnes med en gang, slik at det skal bli vanskeligere å nekte innsyn.

Lokalt versus statlig nivå

Hva gjelder de ulike forvaltningsnivåene, mener informantene å se at det er tydelige forskjeller mellom stat og kommune. Journalistene mener å se mangelfull kompetanse i hvordan loven skal praktiseres, blant ansatte i forvaltningen, særlig på kommunalt nivå. Det er også mye lettere for journalistene å få adgang på Stortinget enn det er for eksempel på rådhuset i Oslo. En av årsakene til dette ligger i prosedyrene på Stortinget, hvor det er fokus på åpenhet overfor media og borgere. En annen faktor er kultur og erfaring; ifølge en informant fra en Osloavis er rikspolitikerne mer vant til å håndtere media enn lokalpolitikere er. Samtidig betyr dette at aktørene kan være mer strategiske. Her er inntrykket at rikspolitikere og nasjonal forvaltning i større grad gjør taktiske avveininger knyttet til innsyn.

Det [hemmelighold]er et stort demokratisk problem. Paradokset er at mens Stortinget vedtar lover som utvider innsynsretten, og begrenser muligheten til å lukke dørene hos folkevalgte organer, så ser det ut som om forvaltningene ikke flytter seg en meter i den samme retningen³⁴

Gunnar Bodahl- Johansen

På lokalt plan er det store forskjeller, forteller informantene fra lokal- og regionalavisene. Enhetene i kommunene som er vant med å håndtere media, er som regel mer serviceinnstilt og behandler innsynsbegjæringer raskere enn enheter som sjelden har kontakt med pressen. Kommunale foretak, kommuneide aksjeselskaper og interkommunale selskaper oppleves her som utfordrende. Dette gjelder særlig to forhold; En rekke relevante dokumenter blir flyttet fra kommunen til selskapet. Følgelig blir dokumentene ikke fanget opp av kommunens journalføringssystem, og blir vanskelig å oppdage for journalistene. Den andre utfordringen knytter seg til at en rekke kommunale selskaper opererer i et konkurran-

³³ Aftenposten.no, 18/12/15, hentet fra <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Siri-Gedde-Dahl-skriver-Provesteinen-pa-apenhet-er-de-kontroversielle-sakene-7980360.html>

³⁴ Aftenposten.no, 10/12/15, hentet fra <http://www.aftenposten.no/kultur/Vil-botelegge-myndighetene-for-trenering-og-hemmelig-hold-7957413.html>

seutsatt marked. Her oppgis forretnings sensitiv informasjon som en begrunnelse for å nekte innsyn i dokumenter.

Skille mellom statlig og kommunalt plan gjør seg også gjeldende på hvilke områder journalistene opplever det oftest nektes innsyn i. Journalistene som jobber i nasjonale medier trekker frem forsvar- og utenrikspolitikk som områdene hvor det er vanskeligst å få innsyn. Her mener de at det også gis mye avslag på innsynsbegjæringer. Det antydes også at sikkerhets- og utenrikshensyn benyttes som påskudd for å unngå å gi innsyn i dokumenter som kan skape politisk diskusjon på enkelte områder. På kommuneplan er det vanskeligst å få innsyn i saker knyttet til energi, skole, barnehager og eldreomsorg, særlig der det er snakk om privatisering eller privat tjenesteyting. Også innenfor ansettelser, arbeidsmiljø saker og kommunale innkjøp møter journalistene utfordringer med å få innsyn. Dette gjelder særlig i saker «der det brenner», det vil si i saker hvor kommunen risikerer å fremstå i et dårlig lys.

I det videre vil vi gå noe mer detaljert i noen av disse sakene hvor journalistene har møtt særlig mye motstand. Beskrivelsene er ikke uttømmende, men ment som eksempler.

Innsyn i ansettelser og søkerlister

I offentlige virksomheter har mange for vane å ansette et eksternt rekrutteringsbyrå til å gjennomføre rekruttering. Byrået kontakter kandidater på virksomhetens liste og gjennomføre uformelle samtaler. Denne prosessen starter ofte før stillingen utlyses. Kvalifiserte personer som ikke innkalles til samtale vet at de ikke behøver å søke.

Et eksempel på dette er da Lyngdal kommune sommeren 2012 skulle ansette ny rådmann.³⁵ Prosessen ble satt i gang, og stillingen lyst ut. Så kommer henvendelsen fra Farsunds Avis, som gjerne ville vite hvem som sto på søkerlisten. De fikk til svar at bare én person stod oppført. I ettertid viste dette seg å ikke være riktig, ettersom rekrutteringsselskapet og formannskapet hadde hatt intervjuer med flere kandidater. Disse personene trakk søknaden før søknadsfristen, og kommunen mente derfor at de ikke trengte å stå på listen. Farsund avis klaget saken inn

til Sivilombudsmannen, som refset kommunen for prosessen.

Til tross for kritikken, fortsetter utfordringen med søkerlister å være en høyaktuell utfordring også i 2015. I en kronikk i dagens Næringsliv 30. november 2015 skriver Gørill Bjerkan, jurist og stipendiat ved Universitetet i Oslo, følgende:

Mitt anliggende er å belyse at «noen har snakket sammen» -kulturen har usedvanlig gode vilkår i denne så sentrale og maktintensive delen av norsk forvaltning. (...) Offentlige søkerlister har nemlig den funksjon at de bidrar til å avsløre hvilke hensyn som faktisk ble tatt.

Gørill Bjerkan

Sivilombudsmannen uttalte på nytt 17. november 2015 at denne måten å kjøre ansettelsesprosesser på er i strid med offentleglovas intensjon. Uttalelsen gjaldt en sak ved Universitetet i Bergen.

Innsyn i sakslistene og dokumenter

Det har særlig det siste året vært stor debatt rundt innsyn i kommunenes sakslistene og dokumenter. Med den gamle offentleglova, som gjaldt frem til 2009, var det tillatt å unnta slike dokumenter fra offentlighet. Men dette mente Sivilombudsmannen at det ikke var grunnlag for med den nye lovteksten.³⁶

Oslo og Bergen har lenge vært uenige i lovtolkningen til Stortinget, Sivilombudsmannen, Justisdepartementet og ulike fylkesmenn. De har blant annet sluttet å lage notater til byrådsmøtene, slik at det ikke er noen dokumenter å utlevere. Kommunal Rapport klaget i 2011 praksisen inn for Sivilombudsmannen, og fikk medhold. Etter en lengre debatt ble det i juni 2015 vedtatt i Stortinget å gi kommuner med parla-

³⁵ Eksempelen er hentet fra Journalisten.no, 18/12/15, fra <http://journalisten.no/2013/05/trikset-med-sokerliste>

³⁶ Journalisten.no, 18/12/15, hentet fra <http://journalisten.no/2015/05/hvor-er-ks-i-kampen-afenhet>

mentarisk styreform videre fullmakter til å hemmeligholde dokumenter.³⁷ Et samlet presse-Norge har protestert høyltyt.^{38 39 40}

paragraf 9 - Sammenstillinger

Videre er journalistene opptatt av er håndteringen av paragraf 9 om sammenstillinger av data. Flere beskriver paragrafen som en sovende paragraf som de ikke benytter seg av, da deres erfaring er at innsyns-krav basert på paragrafen vanligvis ikke fører frem. I stedet velger journalistene å ta direktekontakt med den aktuelle saksbehandleren for å få ut sammenstillinger.

Et eksempel på dette er Kommunal Rapports journalist Vegard Venli sine erfaringer med Skatteetaten. Våren 2013 ba Venli om en oversikt over hvem som eier aksjer i norske aksjeselskap (Aksjonærregisteret). Han fikk avslag, og klaget senere videre til Finansdepartementet og Sivilombudsmannen.

Venli mener saken illustrerer at bestemmelsen om databaseinnsyn ikke fungerer:

Det ville neppe blitt akseptert at et offentlig organ hemmeligholdt tradisjonelle dokumenter fordi ingen finner nøkkelen til arkivet. Likevel er det i dag helt stuereint å avslå et krav om datainnsyn fordi teknologien som må brukes for å hente ut opplysningene, er komplisert.

Det er bare å slenge om seg med litt teknisk svada, så slipper man unna. Så lenge databaseinnsyn kan avvises dersom ikke sammenstillingen kan utføres «med enkle fremgangsmåter», er det helt avgjørende at klageinstansen har kompetanse til å overprøve underinstansens vurderinger om hvorfor det eventuelt er komplisert. Finansdepartementet skrev rett ut i sine vedtak at de ikke hadde kompetanse til å overprøve Skatteetatens tekniske vurderinger - og Sivilombudsmannen lot dem slippe unna med det. Dermed ble begreper som «maskinell

sambhandling», «akseptansetest» og «produksjonsmiljø» lagt til grunn som faktum. Innsynsavslaget ble stadfestet fordi sammenstillingen etter sigende tok en dag å lage.

I den videre prosessen begrunnet direktoratet og departementet avslaget med ressurshensyn. To år etter har saken involvert en rekke offentlige ansatte både hos dem, Finansdepartementet og Sivilombudsmannen. Flere hundre eposter er sendt. Departementet foreslo to ganger å endre loven, først i et høringsnotat som tok til orde for å belegge hele registeret med taushetsplikt i en hjemmel i ligningsloven, men da dette skapte store protester forsøkte de med en proposisjon som foreslo en egen unntaksregel i offentleglova i stedet. Venli påpeker:

De fleste databaser er bygd opp av enkeltstående dokumenter. I teorien kunne jeg dermed krevd innsyn i alle dokumentene i databasen og bygget mitt eget aksjonærregister. Da ville jeg pålagt det offentlige en arbeidsbyrde på flere dager eller uker. Men å pålegge Skatteetaten å bruke én dag på å hente ut opplysningene ved hjelp av en spørring, det kan jeg altså ikke.

I NOU 2003:30 advarte offentlighetsutvalget om at allmennhetens innsynsrett vil reduseres dersom ikke offentleglova tilpasses den teknologiske utviklingen. Intensjonen bak paragraf 9 var å sørge for at innsynet skulle følge med teknologien. Hvorfor har da lovgiver utstyrt bestemmelsen med en forutsetning om at alt databaseinnsyn må kunne utføres «med enkle fremgangsmåter»? Dersom det virkelig er så komplisert å hente ut offentlige opplysninger fra en database som er kjøpt inn med norske skattebetaleres kroner; skal dette være et argument mot innsyn, eller bør det fungere som et insentiv for å modernisere databaseløsningen?

³⁷ Innst. 320 L (2014–2015)

³⁸ Journalisten.no, 18/12/15, hentet fra <http://journalisten.no/2015/04/vil-ha-mindre-apenhet-i-kommuner>

³⁹ Journalisten.no, 18/12/15, hentet fra <http://journalisten.no/2015/06/endring-av-offentlighetsloven-en-demokratisk-skandale>

⁴⁰ Aftenposten.no, 18/12/15, hentet fra: <http://www.aftenposten.no/mening/debatt/Kjersti-Loken-Stavrum-Hvorfor-onsker-politikerne-a-stenge-den-offentlige-debatten-ute-8021488.html>

Løsningen kom etter at Venli ba om innsyn i tre-fire forskjellige aksjonæroppgaver, og Sivilombudsmanen i en ny uttalelse konkluderte med at opplysninger om eierskap ikke var taushetsbelagt. I september 2015 fikk han registeret utlevert på en minnepinne.

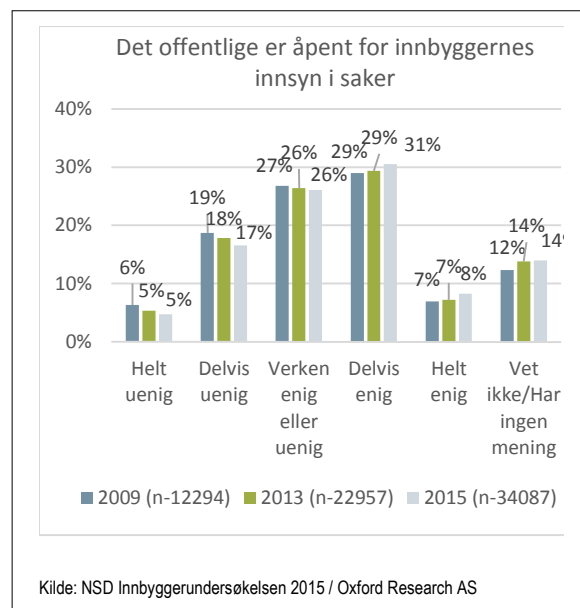
9.2.2 Allmennheten

Innbyggerne har samlet sett lav kjennskap til offentleglova i seg selv. Ved å benytte eksisterende statistikk får vi et bedre bilde av innbyggernes overordnede inntrykk av det offentliges åpenhet.

Åpenhet har gjennom flere årganger vært ett av temaene i DIFIs Innbyggerundersøkelse, tilgjengelig via NSD. Som vi ser av figuren, er mellom 35 og 40 prosent av innbyggerne delvis eller helt enige i at det offentlige er åpent for innbyggernes innsyn i saker. Ved å sammenligne de tre årgangene ser vi at andelen som er av denne oppfatningen i befolkningen ser ut til å holde seg stabil over tid. Kvinnene er i noe større grad enige i denne påstanden enn menn. Innbyggere med høyere utdanning er i noe større grad enige i påstanden enn innbyggere uten høyere utdanning. Sammenhengene er statistisk signifikante.

Det er også store forskjeller mellom innbyggere med lik bransjebakgrunn. For eksempel er innbyggere i statlig sektor naturlig nok langt mer enige i denne påstanden enn andre, da 53 prosent er enige. Det er interessant å sammenligne dette med innbyggere som arbeider i bransjen «Media/reklame/PR/informasjon», der bare 37 prosent svarer det samme. Overraskende nok er dette ikke på langt nær den mest kritiske bransjen. De mest kritiske innbyggerens arbeider i transport og samferdsel, der 25 prosent er enige i påstanden.

Figur 42: Hvor enig eller uenig er du i de følgende påstandene om det offentlige (både stat, kommune og fylkeskommune)? ... Det offentlige er åpent for innbyggernes innsyn i saker



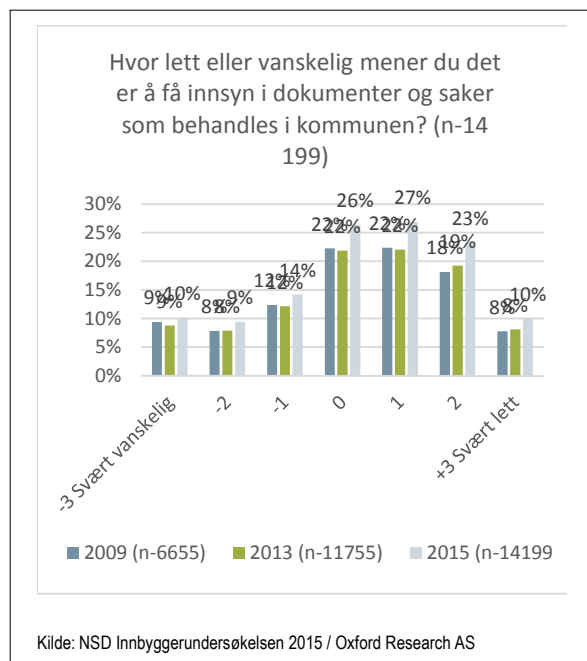
I neste figur viser vi en oversikt over et annet spørsmål fra Innbyggerundersøkelsen – «Hvor lett eller vanskelig mener du det er å få innsyn i dokumenter og saker som behandles i kommunen?» I det opprinnelige spørsmålet var det inkludert en kategori hvor respondentene kunne svare at de ikke visste eller at de ikke hadde erfaring med dette. Hele 50 prosent av respondentene har svart at de ikke har erfaring med dette, og at de derfor ikke vil vurdere påstanden. Dette i seg selv er meget talende for hvor stor andel av befolkningen som faktisk vet om og benytter seg av innsynsretten sin og har kjennskap til regelverket.

Figuren viser derfor en oversikt over respondenter som har gjort en vurdering på om de finner det å få innsyn lett eller vanskelig. Majoriteten av disse respondentene har svart at de opplever dette som lett eller svært lett, i 2015 gjelder dette hele 60 prosent av respondentene. Det er også interessant at det har skjedd en utvikling i hvordan innbyggerne vurderer hvor vanskelig det er å få innsyn i sin kommune. I 2009 var det bare 48 prosent som svarte at dette var lett.

Respondenter i bransjen «Media/reklame/PR/informasjon» svarer i noe mindre grad enn andre at det er lett å få innsyn i kommunens dokumenter og saker. Vi vet imidlertid ikke hvorvidt dette skyldes at bransjen har større erfaring med innsynsbegjæringer og dermed vet at det kan være vanskelig, eller om det kan forklares av at bransjen kan for lite.

Samtidig er det grunn til å anta at denne gruppen vil være særlig interessert i dokumenter som kan ligge i gråsonene mellom hva som skal offentliggjøres og hva som kan offentliggjøres, eller at pressen arbeider med saker der offentlige organ ikke ønsker innsyn.

Figur 43: Hvor lett eller vanskelig mener du det er å få innsyn i dokumenter og saker som behandles i kommunen?



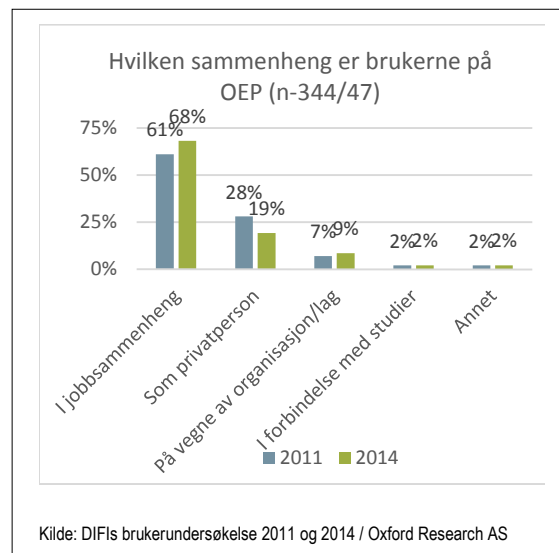
Forskjellene som vist til nå i dette kapittelet gir indikasjoner på at det er et skille i befolkningen, der innbyggere med høyere utdanning og høyere lønn ser ut til å være mer bevisst på sine rettigheter og har bedre kjennskap til lovverket enn andre.

Pressen har lenge vært den viktigste brukergruppen av loven. Når OEP nå har erstattet den gamle ordningen, er vår hypotese at dette har gitt flere grupper enklere mulighet til å be om innsyn, ettersom post-journalene nå i større grad er tilgjengelig for allmennheten og ikke krever særlig innlogging og medlemskap. I hvilken grad pressen nå representerer en mindre andel av innsynsbeğæringene, er derfor et sentralt spørsmål. Dette berører med andre ord om allmennheten og andre grupper har fått økt sine muligheter for å få informasjon om offentlige vedtak og slik har større muligheter til å holde seg orientert om demokratiske prosesser.

I DIFIs brukerundersøkelse av OEP fra 2011 ser vi at 61 prosent av brukerne var på siden gjennom jobb.

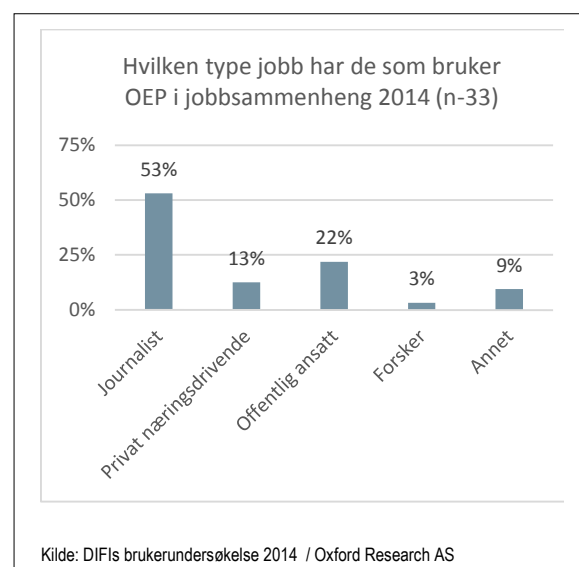
Hele 28 prosent svarte at de benyttet siden som privatperson. Sammenligner vi dette med den nyere undersøkelsen som ble gjennomført i 2014, ser vi at andelen som bruker OEP i jobbsammenheng har økt. Andelen som bruker OEP i privat sammenheng har gått ned tilsvarende.

Figur 44: I hvilken sammenheng er brukerne på OEP



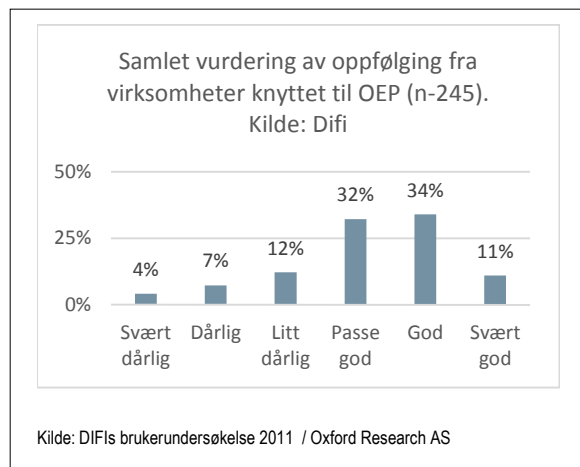
Av de av respondentene som benytter OEP i jobbsammenheng, svarte 54 prosent at de var journalister i 2014.

Figur 45: Hvilken type jobb har de som bruker OEP i jobbsammenheng



Hvordan vurderer de brukerne som har benyttet seg av innsynsretten denne prosessen? Brukere av OEP ble også bedt om å vurdere oppfølgingen fra virksomheter som var tilknyttet OEP. Som neste figur illustrerer, svarte hele 77 prosent at denne var passe god, god eller svært god.

Figur 46: Samlet vurdering av oppfølging fra virksomheter knyttet til OEP



9.3 KONKLUSJON

Dette kapittelet dreier seg om brukerne av innsynsretten. Evalueringen kartlegger hvem som bruker innsynsretten og hvilke grupper brukerne tilhører. Kapittelet fremstiller også hvordan de som krever innsyn opplever at loven blir praktisert.

Hvem ber om innsyn?

Tilstedeværelsen av en aktiv nasjonal, regional eller lokal presse har stor betydning for antallet innsynsbegjæringer departementet, direktoratet, Fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunen mottar. Det er Oxford Researchs konklusjon at det i noen deler av forvaltningen, som på lokalt og regionalt plan; har blitt en større bredde i hvem som søker om innsyn.

Videre er det vår konklusjon av politikere benytter seg av loven i liten grad. Ifølge våre kilder er det vanligere å henvende seg muntlig til saksbehandler ved spørsmål, fremfor å be om innsyn.

Hvordan oppfatter brukerne loven?

Journalistenes vurdering av offentleglova er at den er bedre enn den forrige. Prosessen mot innsyn karakteriseres som uproblematisk i en stor andel av sakene. Det er som regel i de kontroversielle sakene at det blir utfordrende for journalistene å få innsyn.

Også blant journalistene er det variasjon i hvor god kjennskap de har til offentleglova og retten til innsyn. Flere omtaler loven som unødvendig forvirrende, vanskelig, komplisert og uklar.

En av de største utfordringene journalistene beskriver i møte med forvaltningens praktisering av loven, knytter seg til offentlige postjournaler. Journalistene opplever at det fortegner seg problematisk å få tilgang på disse i praksis.

Journalistene mener å se mangelfull kompetanse i hvordan loven skal praktiseres, blant ansatte i forvaltningen, særlig på kommunalt nivå. Disse påstandene underbygges av denne evalueringens funn, jmfør kapittel 5.

Et annet område som betegnes som problematisk er innsyn i ansettelse og søkerlister. Til tross for at Sivilombudsmannen gjentatte ganger har refset praksisen, mener pressen at forvaltningen likevel fortsetter med en uheldig praksis.

Videre er journalistene opptatt av er håndteringen av paragraf 9 om sammenstillinger av data. Flere beskriver paragrafen som en sovende paragraf som de ikke benytter seg av, da deres erfaring er at innsynskrav basert på paragrafen vanligvis ikke fører frem. I stedet velger journalistene å ta direktekontakt med den aktuelle saksbehandleren for å få ut sammenstillinger. Dette betyr samlet sett at mange journalister faktisk benytter seg av muligheten til å få data sammenstilt, men de gjør det ikke nødvendigvis via formelle kanaler.

Dernest er det Oxford Researchs konklusjon at allmennheten i liten grad benytter seg av de mulighetene offentleglova representerer. Evalueringen viser at de i liten grad er klar over hvilke rettigheter de har, og dermed i liten grad krever innsyn. Imidlertid oppfatter innbyggerne forvaltningen og sin kommune som åpen og tilgjengelig.

10. Refleksjoner

Hvilke faktorer er det som har betydning for praktiseringen av offentlighet? Hvordan kan vi forstå praktiseringen av offentleglova?

Virkningene av lovene er ofte avhengig av andre kontekstuelle faktorer og virkningene kan være svært avhengig av de ulike målgruppene som loven retter seg mot. Riktig anvendelse av offentleglova forutsetter bl.a. kunnskap og forståelse om reglene. Offentleglova er videre som nevnt en lov som forutsetter aktive og kunnskapsrike borgere og journalister. Teorien om rettspluralisme⁴¹ og ulike rettskulturer er, i Oxford Researchs kartlegging, et sentralt analytisk perspektiv for å forstå hvordan offentleglova *kan* virke i praksis. Teorien om rettspluralisme indikerer at det kan være betydelig forskjeller i anvendelsen av offentleglova avhengig av hvilket forvaltningsnivå det gjelder, men også innad i de ulike forvaltningsenhetene.

10.1 BLIR DET MER INNSYN?

Dataene våre viser at det er en økning i antall innsynsbegjæringer, særlig gjelder dette for sentralforvaltningen og statlige etater. Bildet er noe mer komplekst på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, men også her er det en klar vekst i antall innsynsbegjæringer.

Det er mye som tyder på at det er enklere å få innsyn, altså at tilbudssiden er blitt bedre. Vi vil kalle dette potensialet for innsyn, mens innsynsbegjæringer handler om at det faktisk blir mer innsyn.

Antall innsynsbegjæringer er imidlertid bare en del av bildet. Først og fremst sier dette noe om etterspørselssiden, altså om det er journalister eller innbyggere som ønsker å få et innsyn. I tillegg er det flere kommuner og statlige etater som i økende omfang legger ut dokumenter på internett, i fulltekst. Dette gjør at det er mulig å få innsyn i kommunal og statlig virksomhet uten å måtte be om innsyn. Et

mindretall av kommunene legger ut alle offentlige dokumenter, men flere kommuner og fylkeskommuner legger ut en del av dokumentene på egne nettsider.

Loven inneholder også nye bestemmelser som kan gi mer innsyn. Eksempelvis paragraf 9 om sammenstillinger av data og paragraf 11 om merinnsyn.

Hovedvekten av kommuner, fylkeskommuner og statlige organer opplyser at de praktiserer merinnsyn. Det er imidlertid ulikt hva informantene legger i dette begrepet og hvordan merinnsyn praktiseres. Merinnsynsbestemmelsene oppfattes også som uklare, og denne typen vurderinger kan være krevende å gjennomføre. Samtidig er det klare eksempler på at enkelte gir innsyn i flere dokumenter enn hva de strengt tatt må.

Det er likevel vanskelig å konkludere bastant på hvorvidt denne paragrafen gir mer innsyn.

Vi har sett flere eksempler på at paragraf 9 brukes, men det er først og fremst på statlig nivå og i større kommuner, at forvaltningen får begjæringer om sammenstillinger i et større omfang. Blant journalistene er det imidlertid en forventning om at det kan være vanskelig å få denne typen data. Funnene våre viser imidlertid at en del kommuner gir ut sammenstilte data. De som mottar mange begjæringer av denne typen, opplever det også som ressurskrevende, og avslår derfor i noen grad begjæringene. Det er også til dels svak kunnskap om hva en sammenstiller, noe som øker sannsynligheten for at det gjøres feil her. Tallgrunnlaget på kommunalt og fylkeskommunalt nivå er imidlertid for svakt til at vi kan konkludere endelig.

Et poeng er at flere informanter som har svart at de har sammenstilt dataene, også sier at de gjorde dette før dagens offentleglov trådte i kraft.

⁴¹ Rettspluralisme kan forstås som at retten i praksis ikke er en, men i praksis består av flere konkurrerende måter å løse rettslige spørsmål på (Mathiesen 2011:236).

Taushetspliktige personopplysninger er den klart viktigste årsaken til at dokumenter sladdes ellers unntas offentlighet. Dette er særlig tydelig i kommunene, der det er en stor del saker som handler om enkeltindivider.

Dokumenter unntas også på grunn av det offentlige organets forhandlingsposisjon eller fordi dokumentene inneholder forretningshemmeligheter. Dette er begge områder der skadevilkårene og loven oppleves som uklare. paragraf 14 om organinterne dokumenter er også en relativt hyppig brukt unntakshjemmel.

Den samlede vurderingen er likevel at det blir gitt mer innsyn i dag enn i perioden før den nye loven trådte i kraft, men det er mange årsaker til dette.

Det er først og fremst innsynet i de tradisjonelle pirdokumentene som blir bedre. Når det gjelder nyere dokumenttyper, som e-post, men kanskje særlig SMS-er, Facebook-sider og lyd- og bildefiler, er det svært mangelfull journalføring. I praksis betyr dette at det er vanskelig for utenforstående å be om innsyn i denne typen dokumenter.

At dette delvis også gjelder e-poster, er kanskje noe overraskende, men undersøkelsen viser at journalføringen her også kan være noe mangelfull. En mulig årsak til dette, er at saksbehandlerne selv har et ansvar for å legge e-postene inn i saksbehandlingssystemene. I de organene der det er gode saksbehandlingssystemer og –rutiner for dette, ser det ut til å fungere bedre.

Det er et poeng at omfanget av innsynsbegjæringer og hvilke dokumenter pressen eller privatpersoner ber om innsyn i, ikke utelukkende skyldes at det er særlig stor etterspørsel etter dokumentene. I de tilfellene der (fylkes-)kommunene publiserer dokumenter i fulltekst på internett, mottar de få eller ingen innsynsbegjæringer. Enkelte kommuner legger ut alle (ikke-unntatte) dokumenter i fulltekst, mens en god del kommuner legger ut noen typer dokumenter i fulltekst. Unntakspraksis har derfor betydning for hva det kommer innsynsbegjæringer i.

10.1.1 Selvstendige rettssubjekter

På bakgrunn av de dataene vi har samlet inn, er det ikke mulig å konkludere med om den nye offentleglova har bidratt til mer innsyn i selvstendige rettssubjekter.

Det er imidlertid flere funn som tyder på at forutsetningene for innsyn er bedret. Eksempelvis har flere selvstendige rettssubjekter fått på plass gode journalføringsløsninger. Særlig i de største foretakene, er kompetansen og kunnskapen om offentleglova blitt bedre.

Hovedbildet er imidlertid at det er svært stor variasjon i omfanget av innsynsbegjæringer og særlig de mindre, kommunale selskapene opplever sjelden å få innsynsbegjæringer. Det viser at etterspørselen etter informasjon om selskapene, er liten.

Som en følge av at majoriteten av selskapene i vår undersøkelse mottar få eller ingen innsynsbegjæringer, er det flere som heller ikke får testet ut sin kunnskap og praksis. Dette har bidratt til at enkelte selskaper i dag ikke er sikre på om praksisen deres er i tråd med loven.

Evalueringen har også et eksempel på at et selvstendig rettssubjekt ikke er klar over om de er omfattet av loven.

Dette er et krevende felt, noe også Nils Øys rapport om⁴² dokumentoffentlighet i selvstendige rettssubjekter og interkommunale selskaper viser, ettersom både offentlige eierandeler og konkurransesituasjon påvirker i hvilken grad selskapene faller inn under offentleglova. Dette gjør at samme type virksomhet kan falle inn under offentleglova i en kommune, men ikke i en annen, på grunn av at konkurransesituasjonen er ulik.

I tillegg har det vært noe ulik praksis og oppfølging fra fylkesmannsembetenes side. Det gjelder særlig vurderingene av virkeområdet og særlig vurderingen av i hvilken grad rettssubjektene operer i konkurranse på lik linje med andre aktører. Dette er krevende vurderinger, og i hvilken grad rettssubjektene faktisk er i konkurranse kan også ha en geografisk dimensjon. Vår undersøkelse indikerer dermed at det er en ulik praksis mellom embetene, men

⁴² Nils Øy (2015). «Dokumentinnsyn og moteffentlighet i selvstendige rettssubjekter og flerkommunale organer». Tilgjengelig på: <http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjL-dL->

vdTJAhWJ3CwKHfOrCGEQFgggMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.nored.no%2Fdownload%2Ffile%2F11455&usg=AFQjCNGQO3DFzrt_4rApmM2yclG44GweUA&sig2=EgFDhThJ9v3A9IKJthfRYQ

at denne i noen grad også skyldes reelle forskjeller mellom rettssubjektene.

10.2 FORKLARINGER OG FORSTÅELSE

Når vi skal forstå og forklare utviklingen i antall innsynsbegjæringer, har vi lagt til grunn et skille mellom utviklingen i faktiske innsynsbegjæringer og innsyn, og potensialet for mer innsyn.

Det henger sammen med at mange kommuner og selvstendige rettssubjekter får få innsynsbegjæringer. Det betyr ikke nødvendigvis at offentleglova ikke har hatt betydning eller at kommunene ikke praktiserer offentleglova. Utviklingen i antall innsynsbegjæringer henger også nært sammen med etterspørselssiden, altså i hvilken grad noen faktisk ber om innsyn.

Det er derfor viktig å kartlegge potensialet for innsyn, altså i hvilken grad offentlige organer har gode rutiner for offentlighet, klagebehandling og kunnskap om loven. Det handler altså om forutsetninger for offentlighet og innsyn.

10.2.1 Forvaltningspraksis

Vi har forsøkt å kartlegge den daglige forvaltningspraksisen i kommunene, fylkeskommunene og på statlig nivå. Årsaken til at dette har vært viktig, har vært at vi har ønsket å få innblikk i hva slags vurderinger aktørene gjør, hvilke hensyn de tar i sin saksbehandling og hvilke hindre de møter.

Når vi har kartlagt forvaltningspraksis, har vi først og fremst fått innblikk i hvordan de dagligdagse sakene – de det er flest av – behandles. Dette er med andre ord ikke nødvendigvis en dekkende metodikk for å si noe om saksbehandling og offentlighet i de sensitive og krevende sakene offentlige organer står overfor.

Det er store forskjeller i forvaltningspraksisen mellom statlig og kommunalt og fylkeskommunalt nivå. På statlig nivå er OEP et viktig verktøy, og det er større grad av likhet i praksis.

På kommunalt plan er det imidlertid stor variasjon mellom kommunene. De har ulik saksmengde, stor variasjon i antall innsynsbegjæringer og kommune-størrelse og grad av spesialisering har betydning for hvem som foretar de ulike vurderingene, hvor

kommunene henvender seg for å få juridisk bistand, samt i hvilken grad de kurser egne ansatte.

10.2.2 Kunnskap om loven

I flere av kommunene, og i noen av fylkeskommunene, er det variasjon i de ansattes kompetanse. Hovedbildet er likevel at det store flertallet av saker behandles på en god måte, det henger sammen med at dette i stor grad handler om å unnta klientsaker med mer.

Når det gjelder sammenstillinger, merinnsyn eller andre skjønnsmessige problemstillinger, blir mange svært usikre på hvordan de skal behandle sakene. De mange ulike svarene i saken om innsyn i lønns-slipper i kommunene, viser nettopp hvordan praksis varierer mellom kommunene.

Det er stor variasjon med tanke på om de har mulighet til å få kompetent bistand i egen organisasjon. I de største kommunene og i fylkeskommunene er det i stor grad mulig å få intern bistand i vanskelige spørsmål, men de små kommunene er avhengig av å benytte seg av interkommunale arkivsenter eller KS-advokat.

Det er nettopp de skjønnsmessige vurderingene som i størst grad skaper utfordringer for de ansatte i kommunene og fylkeskommunene. Eksempelvis er det krevende for mange å klart si hva som bør unntas fordi det er en forretningshemmelighet eller kan skade kommunen i en forhandlingsposisjon. Hovedbildet er at når ansatte er i tvil, er de mer tilbøyelige til å unnta dokumenter.

Høyere kompetanse kan dermed bety mer åpenhet, men det kan også gjøre det enklere å omgå loven

Det er noe variasjon mellom de ulike nivåene i kommunene. Særlig er enkelte ansatte i postmottak eller tilsvarende, som har ansvaret for å kvalitets-sikre og legge ut postjournalen, engstelige for å legge ut dokumenter som burde vært holdt unntatt.

Samtidig er denne gruppen ansatte svært opptatt av å behandle dokumenter og opplysninger korrekt og i tråd med lovverket.

10.2.3 Endrede forutsetninger for innsyn?

Teknologiutvikling og digitalisering har hatt stor betydning for mulighetene for innsyn og åpenhet.

Bedre løsninger for elektroniske søkbare postjournaler, utviklingen av OEP, samt muligheter for å registrere e-poster og legge ut dokumenter i fulltekst, har gjort offentlige dokumenter mer tilgjengelige for allmenheten.

Det er åpenbart blitt lettere å identifisere dokumenter og be om innsyn over de siste ti årene, selv om det er variasjon også på dette området. Flere forvaltningsorganer har fått gode og søkbare elektroniske journaler. Dette gjelder blant annet de selvstendige rettssubjektene, samtidig som det er flere av disse som ikke journalfører alle mottatte dokumenter, eller der journalføringen skjer bolkevis og ikke daglig.

Organinterne dokumenter journalføres i varierende grad. Det betyr at forutsetningene og mulighetene for å be om innsyn i organinterne dokumenter i enkelte kommuner eller statlige etater, er svært dårlig og i praksis nesten fraværende, med mindre presse eller andre aktører på forhånd kjenner til at dokumentet eksisteres. Dette er problematisk, og fører også til ulik praksis mellom forvaltningsorganer.

Hvilke løsninger som ligger inne i saksbehandlingssystemene har også stor betydning for hva de offentlige organene legger ut og hva de journalfører. Eksempelvis har flere en intensjon om å legge ut dokumenter i fulltekst, men de avventer oppdateringer i saksbehandlingssystemene som skal gjøre dette mulig. Hos et lite mindretall av selvstendige rettssubjekter manglet det lenge gode systemer for journalføring i offentlig postjournal, noe som medførte at de ikke journalførte post, eller kun la ut listene i PDF-format eller lignende.

Ettersom det ikke er noen organer som har fullt ut tilfredsstillende systemer for journalføring av SMS-er, er det all grunn til å tro at denne typen dokumenter er mangelfullt journalført og at det dermed vil være vilkårlig om det er mulig å få innsyn i SMS-er. Nye typer dokumenter er generelt en utfordring, både fordi datasystemene er utformet med tanke på nye dokumenttyper og fordi det er lite bevissthet omkring hva som er et dokument. De tradisjonelle papirdokumentene blir i hovedsak korrekt behandlet, men det er få eksempler på at lydfiler eller henvendelser via sosiale medier, journalføres.

Betydningen av gode systemer og postjournaler, illustreres av veksten i innsynsbegjæringer da OEP ble innført. Det fant sted en nesten umiddelbar vekst i antall begjæringer, som siden har flatet ut og avtatt i enkelte departementer. I dette ligger det

også antageligvis en læringseffekt, der journalister og andre har blitt bedre på å søke fram relevante dokumenter.

I hovedsak er imidlertid forutsetningene for å be om innsyn i offentlig forvaltning, blitt bedre over de siste årene. Kunnskapen om loven er fremdeles urovekkende lav i noen deler av forvaltningen. Dette fører både til ulik praksis og i noen grad til direkte feil praksis.

10.2.4 Strategisk åpenhet?

Dataene viser at det på kommunalt plan er blitt flere kommuner som har valgt å legge ut dokumenter i fulltekst, de siste ti årene. Det betyr at det blir enklere å få innsyn i dokumenter.

Disse kommunene får heller ingen innsynsbegjæringer, ettersom interesserte kan laste ned dokumentene selv.

Spørsmålet er da i hvilken grad alle dokumentene faktisk legges ut. Ettersom kommunene og fylkeskommunene med denne praksisen, ikke får innsynsbegjæringer, betyr det at kommunenes innledende koding av dokumentene, og at denne er riktig, er svært viktig.

10.2.5 Kultur

Undersøkelsen indikerer at det over tid har vært en positiv utvikling når det gjelder åpenhetskultur. De aktørene som har arbeidet i offentlig forvaltning over lengre tid, rapporterer om at det gradvis har blitt mer fokus på offentlighet.

Dette er imidlertid snakk om en utvikling som har pågått over tiår og vi har ikke data som tyder på at det har skjedd en endring i kultur som følge av at den nye offentleglova trådte i kraft.

10.2.6 Etterspørsel

God og riktig praksis av loven, henger sammen med om det er etterspørsel etter innsyn og offentlighet. Omfanget av innsynsbegjæringer, med unntak for de organene som legger ut dokumenter i fulltekst, er en god indikator på etterspørsel, og undersøkelsen viser store variasjoner mellom de offentlige organene.

Det er først og fremst pressen som ber om innsyn. På kommunalt, og delvis på fylkeskommunalt, nivå, er det store forskjeller i antall innsynsbegjæringer,

også på tvers av størrelse. Dette henger nært sammen med hvorvidt lokal- eller regionpresse aktivt ber om innsyn. Dette gjelder helt ned på journalistnivå, og det er åpenbare forskjeller mellom journalister, når det gjelder i hvilken grad de ber om innsyn i kommunale og fylkeskommunale dokumenter. Det er vår vurdering at kunnskapsnivået blant journalister er svært varierende, når det kommer til offentleglova. Dette gir direkte utslag i omfanget av innsynsbegjæringer og klager på avslag.

I de kommunene der det helt eller delvis mangler lokalpresse, er det nesten ikke innsynsbegjæringer. Det har potensielt en negativ betydning for lokal praksis, fordi kommunene ikke får etterprøvd deres rutiner og praksis. De kommunene som får få innsynsbegjæringer har også tildels lavere kunnskap om loven og praksis. Undersøkelsen indikerer imidlertid at det i noen kommuner og fylkeskommuner er enkeltpersoner som er pådrivere for innsyn. Det øker sannsynligheten for god og riktig praksis, selv om etterspørselen er lav.

Dette er også tydelig blant de selvstendige rettssubjektene, og flere informanter i denne gruppa ga selv uttrykk for at de var usikre på om de praktiserte loven korrekt. Innsynsbegjæringer og innvilgelsesprosent – er i seg selv ikke en indikator på åpenhet, men snarere på etterspørsel?

10.3 UTILSIKTEDE KONSEKVENSER

10.3.1 Omgåelse

Når vi skal undersøke om loven faktisk fører til mer innsyn, er det også viktig å undersøke om aktørene velger å omgå loven, i stedet for å følge denne.

Vi har identifisert noen eksempler på omgåelsesstrategier. Ett eksempel er i rekrutteringsprosesser, der offentlige organer gjennom å bruke rekrutteringsbyråer, faktisk kan unngå at søkerens navn kommer i de offentlige søkerlistene. Et annet eksempel er styrepapirer – der ting blir utelatt og heller sagt muntlig (men møteoffentlighet gjør likevel at det er mulig å få innsyn, men det fremkommer ikke skriftlig):

Vi har også observert enkeltstående eksempler på grove omgåelser av offentleglova gjennom at hele, eller store deler av saker er behandlet muntlig, slik at det ikke finnes skriftlige dokumenter. Dette hindrer ikke bare at innbyggerne får innsyn i hva

det offentlige arbeider med, men det vil også potensielt gi svak eller mangelfull saksbehandling. Disse sakene har uten unntak involvert organets toppledelse.

Merinnsynsvurderinger fungerer bare delvis. Praksisen ser ut til å være ujevn, og i praksis vil det ofte være opp til forvaltningen selv, om de vil gi innsyn eller ikke.

Hovedregelen om delvis innsyn, ser imidlertid ut til å være praktisert i stor grad, de offentlige organene har blitt bedre til å sladde dokumenter, i stedet for å gi helt avslag. Det er samtidig også mange eksempler på svært omfattende sladding, der meningsinnholdet i dokumentene forsvinner.

Kompetanse, interesser og omgåelse

De eksemplene vi har sett på bevisst omgåelse av loven, har utelukkende involvert toppledere i organisasjonene. Mens undersøkelsen tyder på at ansatte i postmottak eller lignende gjør feil på grunn av for lav kompetanse, indikerer undersøkelsen at det ikke er lav kunnskap som er årsak til omgåelse av loven.

Tvert imot er vår vurdering at saksbehandlere og ansatte i postmottak, arkiv- eller dokumentcenter, er opptatt av å praktisere loven korrekt.

Kunnskap, i kombinasjon med gode systemer for journalføring, er den viktigste forutsetningen for korrekt praktisering av loven hos saksbehandlere og arkivansatte. Denne gruppen kan også sanksjoneres innad i forvaltningen, dersom de praktiserer loven feil, eller dersom praksis ikke er i tråd med den rådende offentlighetskulturen innad i forvaltningsorganet.

I saker der forvaltningen har tydelige interesser fungerer kunnskap litt annerledes. God kunnskap kan da være et verktøy for å omgå loven. I de klarreste omgåelsessakene vi har observert, har aktørene vært klar over at de ikke har handlet i tråd med offentleglova og forvaltningsloven. De har med andre ord kunnskap, men samtidig strategisk interesser eller ser at offentlighet rundt en vanskelig beslutning kan gjøre det vanskelig å få til gode løsninger. I denne undersøkelsen har dette vært synlig blant ledelse og toppledelse i forvaltningsorganene, og ikke på saksbehandlernivå. Videre har vi ikke observert tydelige omgåelsesforsøk i de minste kommunene. Skrivenes & Trygstad (2012:37) fant i et av sine undersøkelsesspørsmål store variasjoner

mellom ledere og andre ansatte i hvordan de forholdt seg til spørsmål om innsyn. Det er imidlertid vanskelig å tolke hva dette betyr.

En viktig presisering er at forvaltningen i noen tilfeller også kan ha en strategisk interesse av offentlighet, noe vi har observert i enkelte saker. Ledelsens holdning til offentlighet er imidlertid viktig også for organisasjonen som helhet, ettersom det er sannsynlig at ansatte vil følge ledernes eksempel.

Media har en viktig rolle her som kontrollør i disse tilfellene, ettersom de offentlige organene i liten grad blir sanksjonert, utover kritikk fra sivilombudsmannen eller fylkesmannen.

10.3.2 Brukerens makt

Det er imidlertid viktig å bemerke at det ikke bare er forvaltningsansatte som har faktisk makt og kan bruke offentleglova helt eller delvis i strid med formålene. Brukerne har stor *potensiell makt*. Det er en

del eksempler på privatpersoner som synes å bruke offentleglova på grensen av intensjonene. Noen forvaltningsansatte opplever betydelig frustrasjon ved å måtte forholde seg til hyppige og omfattende innsynsforespørsler som synes motivert utfra andre hensyn enn lovens formål. I noen tilfeller medfører slike innsynsbegjæringer store kostnader for kommunene. Summen av slike innsynsbegjæringer kan i enkelte tilfeller medføre forskyvning av andre kjerneoppgaver i forvaltningen. Et annet problem for forvaltningen er upresise «masseinnsynsforespørsel» fra pressen.

Hvordan offentleglova rent faktisk virker, er som vi har påpekt ikke bare avhengig av forvaltningens adferd og vedtak, men også brukernes kompetanse, holdninger og adferd. Det er dermed ikke bare forvaltningen som er årsak til utilsiktede effekter, men også privatpersoner og pressen.

11. Metode og data

11.1 EVALUERING AV LOVER

Å undersøke og evaluere virkninger av lover er generelt meget metodisk krevende. Virkningene av lovene er ofte avhengig av andre *kontekstuelle faktorer* og virkningene kan være svært avhengig av *de ulike målgruppene* som loven retter seg mot. De metodiske utfordringene er presist formulert i Vista Analyses evaluering av sexkjøpsloven (Vista Analyse AS 2014: 25):

Lover er komplekse virkemidler som griper inn i og samvirker med samfunnet forøvrig. Det er ikke mulig fullt ut å isolere virkninger fra en lov fra andre samvirkende, kontekstuelle faktorer. Gjennomgående er det derfor store metodiske og analytiske utfordringer i å studere og evaluere virkninger av lover

Sverdrup (1997, 2014)

Når lovers virkninger skal undersøkes, er det viktig å undersøke hvilke forutsetninger som må være til stede for at loven eller språket og strukturen i lovtekstene skal kunne ha tilsiktet betydning utenfor seg selv. Generelt er det ikke noen automatikk i at vedtak og ikrafttreden av en lov fører til at den virker i tråd med intensjonene som ligger til grunn for å etablere den. Vista Analyse (2014) peker på at mange forutsetninger som regel skal være oppfylt for at de ønskede endringene skal skje. Informasjon og kunnskap om loven og lovtekstene er en særlig viktig forutsetning for at loven skal kunne ha virkninger:

En forutsetning for å oppnå virkninger er at målgruppene som omfattes av loven er kjent med at den eksisterer. Forutsetning for slik kunnskap er avhengig av at informasjon

om en lov når ut til og treffer målgruppene som omfattes av loven.

Vista Analyse (2014: 25)

Offentleglova er en lov der nettopp virkningene synes å være svært avhengig av *kontekstuelle faktorer* og kjennetegn ved *ulike målgrupper*.

Offentleglova har betydning for en vid personkrets av forvaltningsansatte som kan tenkes å vurdere innsynsbegjæringer. Det er derfor grunn til å anta at det er ulikheter i de ulike gruppenes kompetanse, hvordan de vurderer innsynsbegjæringer og i hvilken grad de opplever regelverket som utfordrende å praktisere.

Selv om forvaltningen kjenner de sentrale reglene i offentliglova, er det ikke sikkert at reglene følges. Det kan være mange grunner til dette. En årsak kan være utilstrekkelig kunnskap om regelverket. Andre årsaker kan være at det i praksis viser seg utfordrende å praktisere regelverket eller ressursmangel. En ytterligere grunn til at offentliglova ikke virker som tiltent kan være egeninteresse og makthensyn hos forvaltningen.

Når man skal forsøke å si noe om resultatene av en lovregel er det viktig å ta hensyn til at *eksterne faktorer* også kan endre seg og påvirke resultatene vi undersøker. Åpenbart må en hensynta digitaliseringens konsekvenser for innsynsmulighetene. Andre samfunnsmessige utviklingstrekk må også tas med som momenter til forståelsen av fakta om omfang, bruk og praktisering av offentliglova.

På bakgrunn av kjennetegn ved offentliglovas aktører og antatte resultatkjede (forutsetninger for virkninger), har Oxford Research vektlagt en målgruppebasert og kontekstuell evalueringsmodell.

11.2 IDEALTYPISKE EVALUERINGS-MODELLER

I figuren nedenfor presenterer vi tre ulike evalueringsmodeller for evalueringer av lover.

Figur 47: Evalueringsmodeller

	Den lov- og regelbaserte modellen	Den målgruppebaserte modellen	Den kontekstbaserte modellen
Evalueringsform	Målorientert	Prosess-orientert	Målorientert
Evalueringsfokus	Loven, lovanvendelse, klager, anmeldelse	Målgruppenes kunnskaper, normer og adferd	Kontekstuelle forhold i relasjon til og parallelt med loven
Datagrunnlag	Tidsseriedata	Intervjuer, holdningsdata	F.eks. intervjuer
Metode	Tilgjengelig material	Intervjuundersøkelser	Analyseform avhengig av kontekstuelle variabler
Utvalg	Aktuell lov	Tilfeldig utvalg i primære målgrupper	Utvalg i hht. kontekstuelle variabler
Kilde: Sverdrup 1999; 2003 og 2014			

Kilde: Vista Analyse 2014; Sverdrup 2014

Sverdrup (2014) argumenterer for at det kan være fruktbart å bruke tre ulike evalueringsmodeller:

- Den lov- og regelbaserte modellen
- Den målgruppebaserte modellen
- Den kontekstbaserte modellen
- Den lov- og regelbaserte modellen fokuserer på loven som sådan. Det er typisk antall klager og andre uttrykk for mer eller mindre vellykket lovanvendelse som er i fokus. Slike forhold blir behandlet som «lukkede» i betydningen at påvirkning fra aktører eller andre faktorer ikke blir inkludert. Det empiriske grunnlaget for modellen finnes i ulike typer registre eller i annet fremskaffet tallmateriale (Vista Analyse 2014). Modellen kan muliggjøre analyser av tidsseriedata, men ofte kan slike tidsseriedata mangle.
- Den målbaserte modellen har hovedfokus på forhold som ligger utenfor selve håndhevingen

av loven. Modellen fokuserer i større grad på sentrale forutsetninger som må være til stede for at virkninger skal oppnås. Den målgruppebaserte modellens analytiske utgangspunkt er hvordan lover og rettsregler påvirker aktører og målgrupper som omfattes av loven.

- Sentrale evalueringsspørsmål i et slikt evalueringsperspektiv vil kunne være om målgruppen har kunnskaper om loven. Vista Analyse (2014) argumenterer for at det er en sammenheng mellom kunnskap og virkninger til loven:

Kunnskaper og virkninger antas å henge sammen: Jo mer omfattende målgruppenes kunnskaper er, desto større blir virkningene av loven. Kunnskap er derfor en sentral variabel. Samtidig forutsetter kunnskap forståelse. For at et budskap skal

*kunne læres, må det være forstått.
Også forståelse av en lovtekst blir
derfor en viktig variabel som kan be-
nyttes som evalueringskriterium i den
målgruppebaserte modellen.*

Vista Analyse (2014: 29)

For evalueringen av offentleglova er en målgruppebasert evalueringsmodell svært relevant. Riktig anvendelse av offentleglova forutsetter kunnskap og forståelse om reglene. Det er en vid krets av forvaltningsansatte med ulike kompetanser som skal forvalte offentleglova. Offentleglova er videre som nevnt en lov som forutsetter aktive og kunnskapsrike borgere og journalister (Schartum 2015). Tidligere empirisk forskning indikerer svak kunnskap om lover og rettigheter hos befolkningen, men i særlig grad hos utsatte grupper (Mathiesen 2011; Papendorf 2012).

Den tredje evalueringsmodellen har Sverdrup (2014) kalt for den kontekstbaserte evalueringsmodellen. I dette evalueringsperspektivet er evaluator primært opptatt av forhold som i en viss forstand ligger utenfor loven, men som gir noen av de rammevilkår og den *kontekst loven* fungerer i. Sverdrup (2014) presiserer at de ulike kontekstvariablene kan være mange ulike, fra politiske og samfunnsmessige institusjoner på makronivå til aktørorienterte forhold på mikronivå. Den kontekstbaserte evalueringsmodellen retter søkelyset på samspillet mellom loven og den kontekst den operer i. For evalueringen av offentleglova er dette et særlig relevant og viktig perspektiv. Praktiseringen av offentleglova utøves i forvaltningen. Forvaltningens organisering, prosedyrer, kompetanse og holdninger til offentlighet blir dermed sentrale institusjonelle kontekstvariabler. På den bakgrunn har vi laget et eget kapittel i rapporten om organisering og prosedyrer (kapittel 5).

Vi har også vektlagt å forstå samspillet mellom forvaltningen og «etterspørselssiden». Som vi har pekt på mange ganger er innsyn etter offentleglova avhengig av en innsynsbegjæring, dvs. aktivitet fra pressen, næringslivet eller den alminnelige borger. Å undersøke hvordan pressen forholder seg til offentleglova og samspillet mellom forvaltningen og pressen er dermed meget relevant. Kanskje er teknologien (tilgjengelighet og kunnskap om dokumentene)

og journalistenes kunnskap og interesse for offentleglova viktigere i praksis enn hvordan lovens bokstav er?

11.3 RETTSSOSIOLOGISKE OG STATSVITENSKAPLIGE PERSPEKTIVER

Jusens eller rettsvitenskapens fremste oppgave er å tolke innholdet i lovtekster og andre rettskilder for å klarlegge innholdet i rettslige normer (Eckhoff 2001). Rettssosiologi er på den andre siden et samfunnsvitenskapelig fag som behandler retten i samfunnet. Det sentrale for rettssosiologien er å beskrive og analysere hvordan lover i praksis virker i den sosiale virkeligheten (Mathiesen 2011).

I rettssosiologien er forholdet mellom rett (lover mv.), administrasjon og samfunn sentralt. Vi vurderer offentleglova utfra hvordan rettslige spørsmål og rettsanvendelse rent faktisk skjer i de aktuelle forvaltningsorganene. Ifølge den byråkratiske idealtypen til juristen og sosiologen Max Weber skulle alle forvaltningsvedtak kunne tilbakeføres til en lovhjemmel. I denne modellen er rommet for forvaltningens skjønn relativt liten. Realiteten i norsk forvaltning har fjernet seg et stykke fra Webers byråkratiske idealtipe.

Det er ikke nødvendigvis slik at rettslige spørsmål i praksis blir løst gjennom bruk av lovteksten og juridiske metode alene. I betydelig grad er den praktiske rettsanvendelse i forvaltningen kjennetegnet av at regler i stor grad blir praktisert av ikke-jurister og ved bruk av andre kilder enn lovtekst og juridisk metode. Mathiesen (2011) argumenterer for at lovene trolig praktiseres ulikt innen ulike forvaltningsetater.

Dette er en viktig form for rettspluralisme, for den medfører i praksis at de enkelte samfunnsmedlemmer innenfor et samfunn som det norske eller svenske møter til dels forskjellige former for rettsanvendelse avhengig av hvor de ferdes og hvem de forholder seg til i samfunnet – om de forholder seg til domstolen, likningsetaten, sosialkontoret eller hva det måtte være.

Teorien om rettspluralisme⁴³ og ulike rettskulturer er i Oxford Researchs kartlegging et sentralt analytisk perspektiv for å forstå hvordan offentleglova kan virke i praksis. Teorien om rettspluralisme indikerer at det kan være betydelige forskjeller i anvendelsen av offentleglova, avhengig av hvilket forvaltningsnivå det gjelder, men også innad i de ulike forvaltningsenhetene. Kartleggingen fokuserer på hvordan forvaltningen og borgerne i praksis forholder seg til offentleglova. Vi har derfor fokusert på å få kunnskap om forvaltningens og borgernes faktiske tilnærming til praktiske rettsspørsmål etter offentleglova.

Det er en asymmetri mellom forvaltningen som styrer og innbyggerne som blir styrt. Det er åpenbart at forvaltningen har betydelig *faktisk* makt gjennom den store mengden avgjørelser og vurderinger av enkeltsaker (Østerud 2000). Statsvitenskapelig litteratur argumenterer videre for at makt, kultur og egeninteresser kan ha betydning for forvaltningens adferd og handlinger. Departementsansatte står ofte i situasjoner hvor de må velge mellom lojaliteter og identifikasjoner.

Retten kan også ses på en *kommunikasjonsprosess* (Eckhoff 1983 og Graver 2010). Tidligere empirisk forskning indikerer svak kunnskap om lover og rettigheter hos befolkningen, men i særlig grad hos utsatte grupper (Mathiesen 2011; Papendorf 2012). Offentleglova er som nevnt en lov som forutsetter aktive og kunnskapsrike borgere (Schartum 2015). Et rettssosiologisk perspektiv på offentleglova synliggjør hvordan mulige virkninger av offentleglova trolig er avhengig av en rekke andre faktorer i forvaltningen og i samfunnet. Offentleglova fungerer ikke bare som tekst i lovene, men også som sosial virkelighet. Kanskje er teknologien og journalistenes og byråkratens kunnskap og interesse for offentleglova viktigere i praksis enn lovens bokstav?

11.4 PRAKTISK METODE

Problemstillingene som danner grunnlaget for denne evalueringen, innebærer både spørsmål av en kvantitativ karakter (har det blitt mer innsyn?), så vel som

spørsmål av kvalitativ karakter (hvordan virker loven?).

Evalueringsdesignet omfatter derfor både kvantitative og kvalitative metodiske tilnærminger. Dette innebærer både at vi har brukt ulike datakilder for å belyse ulike problemstillinger, og metodisk triangulering der vi har brukt ulike metodiske tilnærminger for å belyse samme problemstilling.

Særlig det kvantitative materialet har variert – vi har måttet bruke ulike tilnærminger for å få tak i nødvendig informasjon. Der vi for statlige etater har OEP, har vi i kommunene måttet samle inn egne kvantitative data og intervjuet ansatte for å få en forståelse av endringene knyttet til ny offentleglov og omfanget av innsynsbegjæringer.

På bakgrunn av datatilfanget har vi valgt å la intervjuene utgjøre den største og mest vesentlige delen i datainnsamlingen - nettopp fordi det er det beste verktøyet for å samle inn den typen informasjon som kan besvare problemstillingene. Oxford Research har imidlertid valgt en rekke andre metodiske verktøy for å supplere denne informasjonen, og metode-triangulere prosjektet slik at kunnskapen i evalueringen blir så valid og reliabel som mulig.

Vi har benyttet oss av følgende metodiske verktøy i evalueringen av offentleglova:

- Eksplorative intervjuer
- Dokumentstudier
- Identifisering og innhenting av tilgjengelig materiale hos de ulike aktørene
- Kvalitative intervjuer
- Registerdata
- Casestudier med «test-cases»
- Ressurs- og kostnadsestimering

I det følgende vil vi gi en kort redegjørelse for hvordan og hvorfor vi har valgt å benytte de aktuelle verktøyene.

⁴³ Rettspluralisme kan forstås som at retten i praksis ikke er en, men i praksis består av flere konkurrerende måter å løse rettslige spørsmål på (Mathiesen 2011:236).

11.4.1 Eksplorative intervjuer

I starten av prosjektet ble det gjennomført en rekke pilotintervjuer. Hensikten med å gjennomføre såkalte pilotintervjuer med sentrale og strategiske aktører er å få en oversikt og et innblikk i materien som skal undersøkes før det utarbeides intervjuguiden og et evalueringsdesign fastsettes. I pilotintervjuene var det også rom for å teste ut hvordan ulike aktører reagerer på operasjonaliserte evalueringsspørsmål – og deretter å forbedre intervjuguidene før de kvalitative intervjuene. Pilotintervjuene har slik sett bidratt til å heve nivået på informasjonen som blir samlet inn.

11.4.2 Dokumentstudier

Evalueringen startet med en kartlegging av allerede eksisterende informasjon. For å få et helhetlig bilde av innsyn som gis i forvaltningen som helhet per i dag, har dokumentstudier vært sentralt. Eksempelvis har vi særlig studert prosedyrer og endringer i prosedyrer ved hjelp av dokumenter. Samlet var kunnskapen fra dokumentanalysen med å bidra til et robust grunnlag for selve evalueringsarbeidet samt de andre metodiske verktøyene.

11.4.3 Identifisering og innhenting av kvantitative og kvalitative data

For å være i stand til å belyse de mange evalueringsspørsmålene var det nødvendig å fokusere på å få relevant kvantitativ informasjon fra gjeldende aktører. Dette er sentralt, både for å belyse tidsaspektet i evalueringen med tanke på å sammenligne den nye og den tidligere loven, og for å kunne tilføre evalueringen tallfestet og kvantifiserbart datamateriale. Det vil eksempelvis være hverken hensiktsmessig eller realistisk at evalueringsteamet skal telle hvor mange innsynsbegjæringer en enkelt kommune eller direktorat hadde et gitt år. En vesentlig faktor for å få til en god evaluering er derfor at det foreligger et omfattende datamateriale hos de ulike aktørene som prosjektteamet kan få tilgang til.

Det er samlet inn data fra alle typer virksomheter som er omfattet av loven. Her var det, slik Oxford Research ser det, særlig å skreddersy datainnhenting til den enkelte aktør og instans. Vi vil derfor i det følgende tilpasse beskrivelsen til de ulike aktørgruppene som presisert i beskrivelsen av oppdraget.

Datainnsamlingen dekker alle forvaltningsnivåer (inkludert Sysselmannen på Svalbard og Longyearbyen lokalstyre), departementer og andre statlige organer, fylkeskommuner og kommuner. I tillegg kommer også et utvalg av selvstendige rettssubjekter, som stiftelser og selskaper, og ulike brukergrupper av loven.

For å hente inn eksisterende data fra de ulike aktørene, henvendte vi oss til en forhåndsbestemt avdeling og person hos de ulike aktørene, og informerte om evalueringen og det påfølgende databehovet. Vi samlet i denne sammenhengen også inn egne data i virksomhetene ved å be dem fylle ut et enkelt registreringsskjema (factsheet). Men også på dette punktet er kvaliteten på datamaterialet – og dermed også hva man med visshet kan si på bakgrunn av dette – avhengig av at disse dataene finnes og at det er mulig å få laget oversikter over innsynsbegjæringer, avslag og begrunnelser.

Utvalg statlig forvaltning

Det første punktet her er hvem som skal kartlegges. Når det gjelder departementene har vi søkt å kartlegge praktiseringen av loven i alle 15 departementene.

Når det gjelder den øvrige delen av den statlige forvaltningen, var det nødvendig å gjøre et utvalg blant forvaltningsorganene. Utvalget skal dekke alle *typer* av statlige forvaltningsorganer, slik som direktorater og tilsyn. Det er valgt ut 10 slike underliggende etater, basert på følgende kriterier:

- Å dekke omkring halvparten av direktoratene – altså maksimalt ett direktorat/tilsyn per departement
- Å ha god spredning i størrelse
- Å ha god spredning i direktoratene og tilsynenes «alder»
- Både direktorater/tilsyn med få og mange innsyn må være representert
- Både høy og lav innsynsgrad må være representert
- Direktorat/tilsyn som har stor politisk oppmerksomhet, og direktorater som i mindre grad er preget av dette, må være representert.

Disse ti underliggende virksomhetene har mottatt et skjema til utfylling, på lik linje med departementene.

Fylkesmannsembetene har to roller i denne kartleggingen. I denne sammenhengen vil det handle om å samle inn data om innsynsbegjæringer fra fylkesmannen. Denne gruppen vil også være kilde til informasjon i forbindelse med at de er klageinstans for avslag på innsyn i kommuner og fylkeskommuner. Samtlige 18 fylkesmannsembeter pluss Sysselmannen på Svalbard⁴⁴ er inkludert i kartleggingsdelen av undersøkelsen.

Utvalg av kommuner

Vi har gjennomført dybdestudier i åtte kommuner og fire fylkeskommuner. Datakilden i dybdestudiene har vært intervjuer, men vi har også undersøkt postjournaler og samlet inn noe kvantitativ informasjon fra kommunene.

I tillegg har vi samlet inn kvantitative og kvalitative data fra (fylkes-)kommunene gjennom egne skjema. Utvalget dekker samtlige fylkeskommuner, men vi har bare svar fra 17 fylkeskommuner. Oslo er i denne sammenhengen behandlet som en kommune.

Vi benyttet oss av følgende kriterier da vi valgte ut kommunene:

- Landsdel
- Folketall
- By- vs. landkommuner
- Styringsmodell (parlamentarisme eller formannskapsmodell)

Longyearbyen lokalstyre er også en del av utvalget.

11.4.4 Kvalitative intervjuer

De kvantitative dataene er supplert med intervjudata. Et dybdeintervju brukes vanligvis når en ønsker seg bedre dybdeinnsikt i et område hvor det finnes lite kunnskap fra før, eller dersom det er vanskelig å kunne kvantifisere informasjonen. Dette henger blant annet sammen med utfordringer knyttet til datakvalitet, men også egenskaper ved evaluerings-spørsmålene har gjort det nødvendig med intervjuer. Dette gjelder særlig problemstillinger knyttet til prosedyrer for registrering av dokumenter, hvordan organinterne dokumenter behandles, hvordan

innsynsbegjæringer behandles, hvem som ber om innsyn, samt kostander og ressursbruk på innsynsbegjæringer. I denne sammenhengen var det også aktuelt å stille spørsmål rundt endring av prosedyrer ved overgang til ny lov og nytt system, samt hvordan dette har påvirket innsyn og innsynsbegjæringer.

Intervjuene ble gjennomført ved bruk av en gjennomarbeidet intervjuguide. Vi har også så langt det lar seg gjøre etterstrebet å gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt. Ellers har intervjuene foregått over telefon. Intervjuguiden er tilpasset den aktuelle aktør- eller brukergruppen.

Statlig forvaltning

Det var ønskelig å intervju informanter fra samtlige departementer, samt fem til ti underliggende etater som beskrevet utvalg ovenfor.

Vi benyttet oss videre av følgende stegvise tilnærming for å identifisere informanter i de ulike virksomhetene:

Tabell 42: Datainnsamling stegvis statlig

Datainnsamling statlig	
Steg 1	Sende e-post til alle virksomheter i utvalget med informasjonsskriv og be om kontaktperson
Steg 2	Kontaktperson etablert. Be kontaktperson fylle ut factsheets.
Steg 3	Analysere factsheets. Velge ut tematisk område i virksomheten med mange innsynsbegjæringer, be kontaktperson om forslag til 6 informanter fra kontaktperson. 3 erfarne og 3 uerfarne saksbehandlere.
Steg 4	Forslag til informanter på plass. Gjøre utvalg basert på erfaring. Booke intervjuer.
Kilde: Oxford Research	

I løpet av evalueringen er det intervjuet 16 informanter fra departementer, og 5 fra ulike underliggende etater.

⁴⁴ Sysselmannen på Svalbard er regjeringens øverste representant på øygruppen Svalbard, med samme myndighet som en fylkesmann. Han er også politimester og notarius publicus og har dessuten andre offentlige

funksjoner (Svalbardloven paragraf 5). Denne har derfor et noe større juristiksområde enn de andre fylkesmennene, og må derfor behandles noe ulikt i vår sammenheng.

Fylkesmannen

Vi har gjennomført intervju med 7 fylkesmannsembeter vedrørende innsynsbegjæringer i fylkesmannens egne dokumenter. Vi valgte ut en avdeling som hadde mange innsynsbegjæringer, hovedsakelig var dette helseavdelingen. Videre har vi intervjuet 7 fylkesmannsembeter i rollen som klageorgan. De fleste av disse informantene var jurister.

Fylkeskommuner og kommuner

Det er noe variasjon i hvilke funksjoner vi har dekket i (fylkes-)kommunene. I samtlige organer har vi intervjuet en ansatt ved dokument- eller arkivsenter, eller postmottak i de kommunene hvor postmottaket også har arkivfunksjoner. Vi valgte ut disse informantene fordi de gjerne har en viktig funksjon i den daglige praktiseringen av offentleglova. Gjennom de eksplorative intervjuene ble det også tydelig at denne informantgruppen var viktige rådgivere internt i kommunene, i offentlighetsspørsmål.

I tillegg har vi intervjuet rådmenn eller organisasjonsjefer i et flertall av (fylkes-)kommunene. Fordi nytteverdien av disse intervjuene ble mindre i løpet av datainnsamlingsprosessen, intervjuet vi ikke rådmennene i samtlige kommuner og fylkeskommuner. I tillegg har vi intervjuet saksbehandlere i fem kommuner og tre fylkeskommuner.

Intervjuene internt i kommunene dekker godt den daglige praksisen av offentleglova, slik som eksempelvis omfang av og syn på innsynsbegjæringer, vanskelige områder i loven, rutiner og prosess. Vår innledende hypotese var imidlertid at disse intervjuene i liten grad ville gi informasjon om de kompliserte sakene der (fylkes-)kommunene og presse gjerne har ulike oppfatninger om hvilke dokumenter som skal være offentlige. Vi har derfor gjennomført intervjuer med lokal- og regionaviser tilknyttet kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen. Tilsammen har vi gjennomført seks intervjuer med journalister eller redaktører i lokal- og regionaviser.

Brukergruppe – Pressen og andre aktører

I den innledende delen av datainnsamlingen gjennomførte vi fire intervjuer med journalister i nasjonale medier, samt representanter for NJ og Pressens

offentlighetsutvalg. Formålet med intervjuene var to-delt. For det første ønsket vi å få innblikk i pressens syn på den nye loven og i hvilken grad representantene for pressen opplevde at den nye loven hadde hatt praktiske endringer. Videre ønsket vi informasjon om dagens praktisering av loven, sett fra et brukerperspektiv.

Det måtte gjøres et utvalg for å sikre at informantene var godt informert. Informantene måtte ha lang erfaring, representere nasjonalt nivå – ettersom lokalt nivå allerede er godt dekket gjennom intervjuene tilknyttet kommunene.

Datainnsamling i selvstendige rettssubjekter

I denne sammenhengen var vi særlig interessert i å vite hvordan rettssubjektenes konkurransesituasjon påvirkes av at de er underlagt offentleglova.

Subjektene i vårt utvalg er fordelt på ulike varianter av selvstendige rettssubjekter, og varierer i tillegg etter størrelse, innsynsbegjæringer og andel innsynsinnvilgninger (dersom dette er tilgjengelig). Virksomhetens art, graden av organisatorisk og økonomisk tilknytning til det offentlige, om virksomheten har faktisk eller rettslig monopol, graden av politisk styring var også vesentlig i utvalgsprosessen. Det var viktig å sikre at det var med flere «næringsdrivende» ettersom noen problemstillinger går særskilt på dem. Oxford Research har foretatt et utvalg på 14 selvstendige rettssubjekter som er inkludert i evalueringens kartlegging. Ettersom det kun er selvstendige rettssubjekter med en eller flere administrativt ansatte som er underlagt offentleglova, henvendte vi oss til administrasjonen i virksomheten for å identifisere en mulig informant. I tillegg til at vi har gjennomført intervjuer med ledere i selskapene, har vi også bedt representanter for 21 selvstendige rettssubjekter, inkludert de 14 vi har intervjuet, om å rapportere skriftlig blant annet hvor mange innsynsbegjæringer de mottar.

11.4.5 Ressursbruk og -estimering

Som vi beskrev i innledningen, beregner vi kostnaden av OEP sammenlignet med den alternative situasjonen med EPJ. Dette betyr at vi selv sagt ikke beregner den totale kostnaden ved å ha et arkiv og elektronisk postjournal i alle statlige virksomheter, men kostnaden ved OEP sine funksjoner utover dette.

Denne avgrensningen av oppgaven er nødvendig, men også utfordrende. Nødvendig fordi det er dette som var oppdraget, og skal en beregne kostnadene ved et utvidet offentlighetsprinsipp av den nye offentleglova, kan merkostnaden av OEP sies å være en måte å tallfeste dette på. Dette er utfordrende fordi det er vanskelig å avgrense, identifisere og skille ut de riktige kostnader knyttet til OEP i de offentlige virksomhetene. Det er knyttet stor usikkerhet til store deler av tallmaterialet, og en del av tallgrunnlaget er det heller ikke informasjon om, slik som innsynskrav gjennom andre kilder enn OEP.

Informasjonsgrunnlag

Kostnadene av OEP er i hovedsak knyttet til to prosesser:

- Kvalitetssikring og publisering av journalposter
- Behandling av innsyn.

Vi har intervjuet en del virksomheter om tidsbruk knyttet til disse prosessene. Ved hjelp av statistikk, har vi beregnet nøkkeltall for disse virksomhetene og brukt disse til å beregne totaltall for alle institusjoner som deltar i OEP.

Tabell 43: Informasjonsgrunnlag til analyse. Informasjon om omfang og tidsbruk for de to mest sentrale prosessene knyttet til OEP

	Kvalitetssikring og publisering av journalposter		Behandling av innsynskrav	
	Før EPJ	Ingen informasjon om omfang	Ingen informasjon om omfang	
Omfang	Med EPJ	Generert fra informasjon om andel innsynskrav og antall innsynskrav med EPJ.	Tre måter å kreve innsyn: EPJ: Statistikk over antall innsynskrav gjennom EPJ fra 2008 Gjennom lokal elektronisk postjournal ⁴⁵ : Ingen informasjon om omfang Per e-post eller telefon: Ingen informasjon om omfang	
	Med OEP	Statistikk fra DIFI for perioden 2010-2014	To måter å kreve innsyn: OEP: Statistikk over omfang fra DIFI for perioden 2010-2014 Per e-post eller telefon: Ingen informasjon om omfang	
	Før EPJ	Ingen informasjon om tidsbruk	Ingen informasjon om tidsbruk	
Tidsbruk	Med EPJ	Informasjon om tidsbruk fra intervjuer	Tre måter å kreve innsyn: EPJ: Anslag på tidsbruk gjennom intervju Gjennom lokal elektronisk postjournal: Ingen informasjon om tidsbruk Per e-post eller telefon: Ingen informasjon om tidsbruk	
	Med OEP	Informasjon om tidsbruk fra intervjuer	To måter å kreve innsyn: OEP: Anslag på tidsbruk gjennom intervju Per e-post eller telefon: Ingen informasjon om tidsbruk	
	Før EPJ	Ingen informasjon om tidsbruk	Ingen informasjon om tidsbruk	

For å beregne kostnadene trenger vi informasjon om både tidsbruk og omfang, fordelt på disse to prosessene. Tabellen over viser oversikten over hvilken informasjon det har vært mulig å skaffe seg oversikt over gjennom datainnsamling. Tabellen viser med andre ord hvilke kostnader det er mulig å beregne og hvilke kostnader som ikke kan beregnes på grunn av manglende datagrunnlag.

Statistikk

Statistikken vi har fått tilgang til fra DIFI (der mye også ligger offentlig tilgjengelig ute på OEP.no) gir oss oversikt over antall journalposter og innsynskrav i statlige virksomheter som har vært med i OEP i perioden 2010-2014.

⁴⁵ Vi definerer "lokal elektronisk postjournal" som den postjournalen en måtte oppsøke fysisk i de ulike offentlige virksomhetene. Informanten har gitt oss informasjon om at denne var åpen for allmennheten på linje

med EPJ eller OEP, men altså ikke tilgjengelig på nettet på samme måte som EPJ eller OEP.

I tillegg har vi fått tilgang på statistikk fra EPJ i 2007 og 2008. Her har vi fått statistikk over antall innsynskrav fordelt på virksomheter og redaksjoner som søkte innsynskrav. Antall publiserte journalposter fra perioden med EPJ finnes det ikke informasjon om.

Innsynsstatistikken viser antall innsynskrav uavhengig av om det er i journalposter som tidligere har fått innsynskrav. Statistikken viser ikke antall vedlegg knyttet til innsynskravene.

Intervjuer

Virksomhetene vi har intervjuet har egne arkiv eller dokumentsentre. Arkivseksjonene har ansvaret for kvalitetssikring og publisering av journalposter på OEP, samt koordinering av innsynskravene som skal til behandling.

Det er som oftest saksbehandlerne i fagseksjonene som behandler innsynskravene. Et unntak er Arbeidstilsynet, som har opprettet en egen seksjon for behandling av innsynskrav.

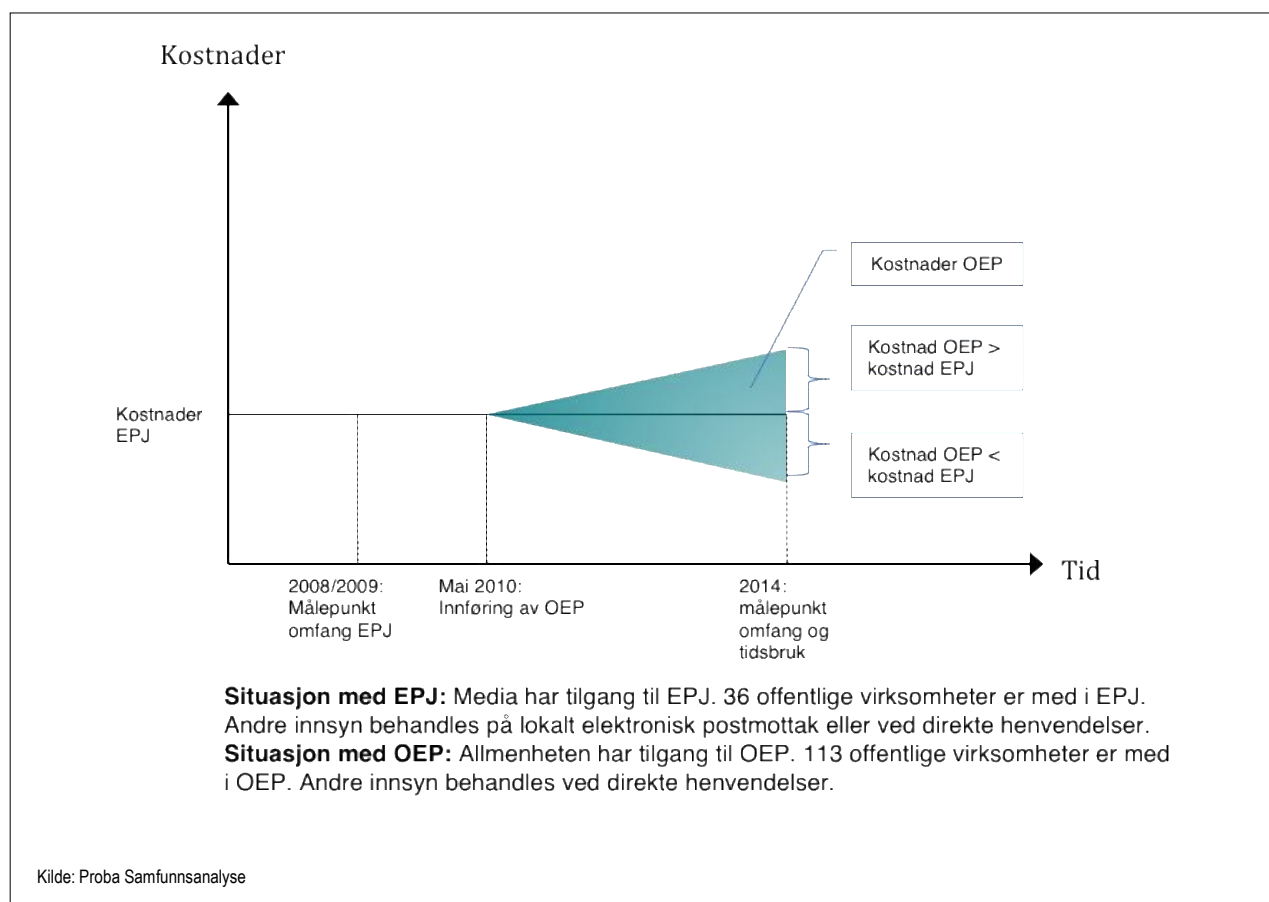
Det er vanlig at klagene på avslåtte innsynskrav behandles av jurister, gjerne i samråd med den relevante saksbehandler.

Som metode for å finne tidsbruken knyttet til de ulike prosessene har vi intervjuet arkivene i noen offentlige virksomheter. Vedlegg 3 viser en liste over informantene. Virksomhetene ble valgt ut med mål om å få fram bredden og mangfoldet i informasjonsgrunnlaget.

Analytisk rammeverk

Rammeverket for ressursanalysen er gitt av neste figur. For å finne kostnadene ved OEP må vi sammenligne situasjonen i dag med en situasjon før OEP. Under figuren har vi beskrevet hva som er før-situasjonen og hva som er etter-situasjonen.

Figur 48: Analytisk rammeverk for ressursanalyse



Det er vanskelig å si noe om hvilket system for offentlig postjournal en ville hatt i dagens situasjon uten OEP. I analysen antar vi derfor at situasjonen i dag, uten OEP, ville vært tilsvarende situasjonen med EPJ. Vi har illustrert dette i figuren.

Ved å holde andre faktorer som før-situasjonen fast i perioden 2010-2014, isolerer vi i større grad endringen i kostnadene ved å innføre OEP. Dette er gunstig for kostnadsanalysen. Likevel kan det være argumenter imot denne metoden. En kan argumentere med at andre faktorer enn OEP har endret seg fra 2010, slik at det blir feil å holde før-situasjonen fast. Slike faktorer kan være teknologisk utvikling, offentlighetens etterspørsel etter informasjon osv. I så fall vil også kontrollsituasjonen vår (situasjonen med EPJ) ha endret seg. Selv om vi kan se at utbredelsen av PCer og andre verktøy for å bruke elektronisk postjournal har økt siden 2010, og at slike verktøy i større grad kan brukes når og hvor som helst, mener

vi det er rimelig å forutsette at det i hovedsak er endring fra EPJ til OEP som har bidratt til endret bruk av elektronisk postjournal i perioden.

I utgangspunktet vet vi ikke om kostnadsnivået har økt eller falt som følge av innføring av OEP. Dette besvares av våre beregninger.

LITTERATURLISTE

- Arbeids- og sosialdepartementet (2015): Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2015. Foreløpig hovedrapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.
- Arbeidsgruppe (2002): Elektronisk postjournal – Prinsipper for etablering av en ny elektronisk postjournal i en åpen og brukerrettet forvaltning.
- Arkivverket (2013): NOARK 5 – Standard for elektronisk arkiv. Versjon 3.1.
- Backer, Inge Lorange (2013): *Loven – hvordan blir den til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backer, Inge Lorange (2013): *Lov og lovgivning – artikler og foredrag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Balwin, Robert, Martin Cave og Martin Lodge (2012): *Understanding Regulation, Theory, Strategy, and practice*. 2nd ed. Oxford. Oxford University press.
- Bernt, Jan Fridthjof og Hove, Harald (2009): *Offentleglova med kommentarer*. Bergen: fagbokforlaget.
- Bjørnsen, Hild Marie, Klausen, Jan Erling og Winsvold, Marie (2015): Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap. NIBR rapport.
- Dahl, Robert A. (1998): *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- DIFI (2012): Brukerundersøkelse for offentlig elektronisk postjournal 2011. DIFI-rapport 2012:5.
- Difi (2010): Statlig, Men uavhengig? Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak. Direktoratet for forvaltning og IKT. Oslo.
- DFØ (2009): Samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter.
- Eckhoff, Torstein (2001): *Rettskildelære*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff, Torstein og Johannes Brinkmann (1986): Ligningsfunksjonærers rettskildebruk. Oslo: Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1 1986
- Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Tanum.
- Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (2010): For innholdsleverandørene til OEP (Offentlig elektronisk postjournal) – veiledning i reglene om arkivering og journalføring og om taushetsplikt. Versjon 0.2.
- Graver, Hans Petter (2010): *Rett, retorikk og juridisk argumentasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- JD (2009): Rettleiar til offentleglova. Oslo: Justisdepartementet.
- Jørgensen, Oluf (2014): *Offentlighet i Norden. Offentlige eller hemmelige dokumenter og data*. Sammenligning af retsregler for acces i Sverige, Finland, Danmark, Norge, Island og internationale regler. Nordicom, GöteBorgs Universitet
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation 1980 s. 3-26
- Lovteknikk og lovforberedelse (2000). Veiledning om lov- og forskuddsarbeid. Justisdepartementets lovavdeling.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ki/ld/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>
- Mathiesen, Thomas (2011), *Retten i Samfunnet, En innføring i retts sosiologi*. Oslo: Pax Forlag
- Mathiesen, Thomas (1985): 'Styringsjuss', 'rettssikkerhetsjuss' – og det gode samfunn". I Retfærd nr. 28 1985, s. 12-25
- NOU 1992: 32: *Bedre struktur i lovverket*
- OECD (2009): *Value for money in Government: Norway 2013*. OECD Publishing

- Papendorf, Knut (2012): *Rett for alle? Rettsliggjøring og rettsfjerne personers mulighet til å mobilisere retten*. Oslo: Novus forlag.
- Schartum (2015): *Den elektroniske forvaltningen og loven*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Shapiro, Martin og Alec Stone Sweet (2002): *On law, Politics and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Silverman, David (2005): *Doing Qualitative Research*. London: Sage Publication.
- Skivenes, Marit og Trygstad, Sissel (2012): *Åpenhet, Ytring og varsling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Statens Strålevern (2012): Veiledning – arkivering og journalføring av saksdokumenter.
- Sverdrup, Sidsel (1997): *Evaluering av lovers tilsiktede virkninger: En case---studie av markedsføringsloven*. Dr.polit.---avhandling. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Sverdrup, Sidsel (2003): Towards an evaluation of the effects of laws: utilizing time--- series data of complaints. I: *Evaluation*, Sage publications, Vol. 9 (3):325–339.
- Sverdrup, Sidsel (2014): *Evaluering; Tilnærminger, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vista Analyse (2014): *Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester*. Rapport 2014/30.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Øy, Nils (2015): *Kommentarbok til offentleglova*. Oslo: Cappelen Damn Akademisk.
- NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov
- NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finne sted»
- Ot. prp. Nr 102 (2004-2005) Om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Ot. prp. Nr 9. (2005-2006) Om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
- St. meld. Nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen
- Vi har videre lest gjennom deler av de fleste tidligere undersøkelser som er nevnt på Offentlighet.no, se nærmere
- <http://presse.no/offentlighet/Dokumenter/Veiledninger-ol/Undersokelser/>

Sentrale offentlige dokumenter

Innst. O. nr 41 (2005-2006) Innstilling til Odelstinget frå Justiskomiteen



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA
Vīlandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67338804
info@balticconsulting.com
www.balticconsulting.com