



Notat til bystyrets organer

Til: Finanskomiteen
Fra: Byrådslederen

Dato: 05.12.2017
Vår ref (saknr): 200901210-6
Arkivkode: 000

Notat nr.: 43/2017

REGLER OM OFFENTLIGHET I OSLO KOMMUNE – OPPHEVING. BYRÅDETS UTTALELSE TIL INNSPILL FRA NORSK PRESSEFORBUND, NORSK REDAKTØRFØRENING OG NORSK JOURNALISTLAG

Finanskomiteen har til behandling byrådssak 146/17 *Regler om offentlighet i Oslo kommune - oppheving.*

Finanskomiteens arbeidsutvalg har bedt om og fått uttalelse fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag, som foreslår at kommunen vedtar nye regler for offentlighet. Arbeidsutvalget anmoder i brev av 14.09.2017 om byrådets uttalelse til innspillet.

Byrådets ambisjoner for åpenhet og innsyn

Innledningsvis understreker jeg at byrådets forslag om å oppheve *regler om offentlighet* for kommunen ikke må forstås som en nedprioritering av arbeidet med åpenhet og innsyn. I det politiske grunnlaget for byrådet fremkommer det tydelig at byrådet har svært høye ambisjoner for åpenhet og lokaldemokrati. Byrådet vil at kommunen skal være mer åpen og gjennomiktig. Budsjetter og kommunale dokumenter skal være forståelige, og folk skal ha innsyn i saker som behandles i demokratiske organer. Åpenhet gir innbyggerne innsyn i hvordan kommunen forvalter fellesskapets verdier, og er viktig for å ivareta mindretallets interesser.

Byrådet har etter at det tiltrådte gjennomført en rekke tiltak for å sikre åpenhet, innsyn og deltakelse, og vil fortsatt ha dette høyt på dagsorden. Dette vil jeg komme nærmere inn på nedenfor.

Begrunnelsen for å oppheve regler om offentlighet i Oslo kommune

Når byrådet nå foreslår å oppheve de interne reglene for offentlighet, er det særlig to grunner til det:

- Intensjonene om åpenhet som ligger til grunn for kommunens regler er fullt ut ivaretatt i dagens lov. Opprettholdelse av interne regler som et tillegg til lov og veileder til loven, er ikke nødvendig eller hensiktsmessig. Et internt regelverk kan lett bli statisk og vil ikke nødvendigvis være å jour og i takt med rettsutviklingen på området. Oslo kommune må følge opp lovendringer og avklaringer av praktiseringen av loven uavhengig av hva som måtte være nedfelt i kommunalt regelverk. Dersom man i et internt regelverk benytter

andre formuleringer enn det som benyttes i lovgivningen, kan det også oppstå tolkningstvil.

- Oppheving av overflødig regelverk inngår som element i byrådetts arbeid med tillitsbasert styring og ledelse. Kommunen bør generelt, ut fra forenklingssyn, gjøre en grundig vurdering av behovet før det fastsettes internt regelverk på områder som er tilstrekkelig regulert gjennom lovgivning.

Jeg ser imidlertid at kommunens praksis og rutiner ikke alltid er fullt ut i samsvar med lovens krav, eller med de høye ambisjonene for åpenhet som byrådet har. Dette kommer blant annet fram i den undersøkelsen fra kommunerevisjonen som pressens organisasjoner viser til. En slik mangelfull praksis kan blant annet skyldes mangelfull kunnskap, og kanskje i noen tilfeller holdninger. Derfor er det nødvendig å ha et kontinuerlig fokus på hvordan vi kan bli bedre på dette området.

Jeg kan imidlertid ikke se at et nytt regelverk er det beste virkemidlet for å løse dette. Opplæring, informasjonsarbeid, holdningsskapende arbeid og nye, elektroniske løsninger som har mer åpenhet og enklere innsyn som mål er etter mitt syn eksempler på tiltak som er mer egnet.

Hvordan arbeider byrådet med å sikre åpenhet og innsyn

Utvikling av en god åpenhetskultur handler i stor grad om kompetanse og holdninger. Kjennskap til offentleglova er et selvsagt leder- og linjeansvar og følger bl.a. av Instruks for virksomhetsstyring, der det i punkt 5.3 heter at *Virksomhetsstyringen skal sikre at kommunen overholder lover og regelverk, foretar korrekt saksbehandling og ivaretar kommunens rettslige posisjon*. Videre er det understreket at *alle virksomheter skal ha etablert rutiner for å overholde lover og regelverk*.

Instruks for virksomhetsstyring angir en del fokusområder som er særlig viktige. Byrådet vil vurdere å ta inn mer konkrete, overordnede krav til åpenhet, innbyggerdialog og medvirkning i instruksene. Dette vil understreke at dette er en del av kjernevirksomheten til kommunens virksomheter.

Jeg er svært bevisst på å benytte de muligheter som finnes i møte med kommunens toppledere, til å fremheve viktigheten av en åpen kommune. Temaet var på dagorden allerede i den første etatssjefssamlingen med byrådet etter at vi tilrådte, og vil bli tatt opp igjen med jevne mellomrom.

Budskapet om åpenhet er tydeliggjort i tildelingsbrevet til virksomhetene for 2017:

«Utvikling – åpenhet – tillit – samhandling

Oslo kommune skal ha en åpen og tillitsbasert kultur preget av samhandling, resultater og gjennomføring i alle ledd. Dokumenter og opplysninger skal i minst mulig utstrekning unntas fra offentlighet, slik at innbyggerne i kommunen skal ha mulighet til innsyn i saker som behandles. Alle virksomheter skal praktisere klart språk og kommunisere på en forståelig måte.»

Budskapet vil bli videreført og konkretisert i tildelingsbrevet for 2018, blant annet med krav til at kommunens virksomheter innen 01.07.18 skal publisere postjournal i eInnsyn og legge frem en forpliktende plan for fulltekstpublisering. Åpenhet og god kommunikasjon er også et element i byrådetts arbeid med tillitsbasert styring og ledelse og vil inngå i styringsdialogen mellom byrådsavdeling og virksomhet.

Jeg viser også til byrådets forslag til budsjett, der målet om en åpen og demokratisk kommune for innbyggerne er fremhevet i kap. 12.2.

Byrådet arbeider systematisk med kompetansehevende tiltak. Det tilbys halvårslige åpne kurs om loven i regi av Utviklings- og kompetanseetaten og virksomhetsspesifikke kurs i offentleglova, der bl.a. Byrådslederens kontor og Kommuneadvokaten bidrar. Det blir også holdt skreddersydde kurs for enkeltvirksomheter, der det er mulighet for å gå mer i dybden på konkrete eksempler og problemstillinger. Generell rådgivning om offentleglova gis av Byrådslederens kontor og av Kommuneadvokaten. Byarkivet tilbyr kurs på arkivområdet. For fremtiden vil det bli samarbeidet enda tettere om å gjennomføre kurs der offentleglovas og arkivlovens krav blir omfattet på en så integrert måte som mulig. Flere ansatte går også på kurs gjennom Juristenes Utdanningscenter.

Enkel tilgang til relevant informasjon for alle ansatte er en viktig forutsetning for etterlevelse av lover og regler. Det er nylig lagt ut informasjon om offentleglova tilgjengelig på intranett for alle kommunale virksomheter. Formålet med siden er å gi kort og enkel informasjon til ledere og ansatte om journalføring, arkivering og offentleglova. Viktigheten av korrekt journalføring og riktig anvendelse av offentleglova understrekes. Det er videre lenket og vist til Justisdepartementets Rettleiar til offentleglova. På informasjonssiden er også behovet for gode rutiner understreket.

Staten v/ Difi og Oslo kommune samarbeider om å gjøre tilgangen til offentlig informasjon lettere tilgjengelig og vil ved årsskiftet 2017/18 lansere en felles nettjeneste, eInnsyn. Tjenesten omfatter innsyn i både politiske saker, styrer, råd og utvalg, i tillegg til ordinær saksbehandling og korrespondanse. Den store nytten vil komme hos brukerne, innbyggerne, media, politikere, organisasjoner, næringsliv og andre med en felles innsynstjeneste i stat og kommune. Offentlige dokumenter blir publisert i fulltekst. Nettjenesten har allerede fått mye positiv oppmerksomhet, blant at fikk den 2.plass under kåringen av årets IT-fyrlykt.

Enkelte virksomheter har allerede klikkbar postjournal i dag. Fulltekstpublisering ble innført for byrådsavdelingene i 2013.

Om innspillet fra pressens organisasjoner

Innspillet fra pressens organisasjoner kan deles i to.

Dels argumenterer de for at en del av lovens krav bør gjentas i et kommunalt regelverk. Som jeg har gitt uttrykk for ovenfor er det både prinsipielle, praktiske og pedagogiske argumenter mot en slik praksis.

Dels blir det argumentert for at Oslo kommune bør innføre interne regler som på enkelte områder går ut over de krav som dagens lovgivning setter. Selv om jeg og byrådet, som tidligere nevnt, har høye ambisjoner for åpenhet og innsyn, anser jeg at de konkrete forslagene fra presseorganisasjonene har problematiske sider, og at de ikke kan begrunne opprettholdelse av et kommunalt regelverk.

Nedenfor vil jeg kort kommentere forslaget fra pressens organisasjoner om nye regler for offentlighet i Oslo kommune fortløpende (i framstillingen er «vår kommentar» presseorganisasjonens kommentar til deres egne forslag, mens «min kommentar» er byrådslederens kommentar):

1. Journalføring:

1.1. Journalføringstid

Dokumenter skal journalføres fortløpende, dvs. samme dag eller så fort som mulig. Journalpostene skal publiseres så raskt som teknisk mulig etter journalføring.

Vår merknad: Dette følger av forarbeidene til offentleglova og uttalelser fra Sivilombudsmannen, at dokumenter skal journalføres fortløpende. Vi viser her til St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, som understreker dette i punkt 5.3.2.4: "Arkivinstruksen har ikke bestemmelser som uttrykkelig regulerer tidspunktet for når journalføring skal finne sted. I og med at journalen er hovedredskapet forvaltningen har til å holde orden i og kontroll med sine saker og saksavviklingen, må det imidlertid antas at journalføringen skal skje fortløpende. Også hensynet til offentlighetsprinsippet tilsier dette."

Vi viser også til Sivilombudsmannens uttalelse, inntatt i årsmeldingen for 1995 s 84 (sak 94-2149):

"Sett ut fra de hensyn offentlighetsloven skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. Det er knyttet en vesentlig offentlig interesse til det å følge behandlingen av sakene, mens de behandles. Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid – selvsagt med de begrensninger som følger av offentlighetsloven selv – vil offentligheten ha muligheter for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid".

Min kommentar:

God journalføringspraksis er en helt klar forutsetning for åpenhet. Det følger av arkivlovgivningen og andre rettskilder at dokumenter skal journalføres fortløpende. Byrådet mener lovgivningen bør være førende for journalføringen, og at det ikke er behov for et internt regelverk.

1.2. e-post, sms og sosiale medier

E-post, SMS og kommunikasjon på sosiale medier er også omfattet av journalføringsplikten. Journalføringen skal skje i tråd med kravene i punkt 1.1.

Vår merknad: loven er teknologinøytral, dvs. all informasjon som er en del av saksbehandlingen skal journalføres uavhengig av hvor det står. Derfor omfatter det også sms og kommunikasjon i «sosiale medier». Det følger av loven, men her gjøres det ofte feil i praksis, derfor er det viktig at dette står eksplisitt i reglementet. Kommunerevisjonen i 2016 avdekket også store svikt i journalføring av epost.

Min kommentar:

Som pressens organisasjoner påpeker er lovens dokumentbegrep etter offentleglova og arkivlovgivningen teknologinøytral, og det er viktig at e-poster, sms'er og alle former for dokumenter journalføres etter reglene om dette.

Oslo kommune er en stor virksomhet, og Kommunerevisjonens gjennomgang har vist at det er svakheter når det gjelder journalføring. Som jeg har uttrykt ovenfor mener jeg likevel at et internt regelverk i Oslo kommune, som gjentar lovens krav, ikke vil være det mest effektive virkemidlet for å få en bedre praksis. Derimot er det et kontinuerlig fokus på dette temaet, bl.a. i de kursene som holdes og det er nylig lagt ut informasjon om journalføring på intranett tilgjengelig for alle kommunens virksomheter. De reviderte sektorene har fått særskilt opplæring om journalføring og i offentleglova.

1.3. Telefonsamtaler og muntlige konferanser

Innhold i telefonsamtaler og muntlige konferanser/samtaler skal nedskrives når det fremkommer opplysninger som er relevant for kommunens ansvarsområde eller virksomhet.

Vår merknad: Dette følger delvis av forvaltningsloven § 11d, annet ledd («Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.»), delvis av god forvaltningsskikk. En utvidelse til at det gjelder alle relevante opplysninger, ikke bare «nye opplysninger» av «betydning for saken», vil bidra til bedre notoritet om all kommunikasjon rundt en sak og tilrettelegge for bedre lokaldemokrati. Det vil også hindre at man omgår krav om åpenhet ved å arrangere møter med informasjonsutveksling/saksbehandling.

Min kommentar:

Følgende fremgår av forvaltningsloven § 11 d:

I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken. Dersom en mindreårig er part i saken og blir representert av verge, gjelder dette også den mindreårige selv.

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttagelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.

Jeg forutsetter at virksomhetene følger forvaltningsloven. Relevante opplysninger fra en part om saken må en forutsette blir nedtegnet, og at de blir journalført i den utstrekning journalføringsplikt foreligger. Det er arkivlovgivningen som skal legge til rette for innsynsretten, ved at det er arkiv- og journalføringsplikt for relevante dokumenter.

De krav til nedtegnelse som følger av loven må sies å være strenge. Å gi et ytterligere pålegg som det pressens organer har anbefalt utover forvaltningslovens løsning, anser jeg som svært omfattende. Det vil dessuten vanskelig å tolke hva som ligger i begrepet «opplysninger som er relevant for kommunens ansvarsområde eller virksomhet». Selv om jeg har forståelse for intensjonene med forslaget, mener et slikt krav vil være uhensiktsmessig, arbeidskrevende og lite realistisk.

1.4. Krav til journalføringen

Postjournalene skal være opplysende og føres etter kravene i arkivforskriften § 2-7. Alle titler skal gi en så korrekt beskrivelse som mulig av hva saken gjelder, så langt det er mulig uten å gi ut taushetsbelagte opplysninger.

Vår merknad: Dette følger av arkivforskriften, men bør presiseres her fordi det ofte gjøres feil og fordi journalføringen er selve nøkkelen til offentlig innsyn.

Min kommentar:

Jeg er enig i at dette er en meget viktig bestemmelse, og at den selvsagt skal følges. Jeg kan imidlertid ikke se at et eget reglement kan løse eventuell mangelfull praksis. Igjen vil jeg vise til at opplæring og veiledning vil være vel så viktige virkemidler.

1.5. Publisering på nett

Det er et mål at så mange dokumenter som mulig skal ligge fritt tilgjengelig på våre nettsider, også fulltekstdokumenter.

Vår merknad: Dette bør være en naturlig følge av at man ønsker at folk skal bli mer politisk aktive og delta på lokalt nivå i viktige debatter. En forutsetning for dette er at man har tilgang på dokumenter som gir et godt og fullstendig bilde av bakgrunnen for en sak. Oslo kommune deltar også i eInnsynprosjektet der dette er et klart mål.

Min kommentar:

Jeg støtter målsettingen om fulltekstpublisering av kommunens dokumenter. Jeg viser til omtalen ovenfor av eInnsynprosjektet, som er et samarbeid mellom Oslo kommune og staten ved Difi om å utvikle og levere en felles nettjeneste for innsyn og søk i politiske saker. Oslo kommune har vært en pådriver for en løsning som vil gjelde for både stat og kommune, og som vil åpne opp for innsyn for allmennheten på en ny måte. Målet med løsningen på sikt er fulltekstpublisering av dokumenter i kommunens virksomheter, for å redusere behovet for å be om innsyn. Det vil gi stor grad av åpenhet. Enkelte virksomheter har klikkbar postjournal i dag.

Fulltekstpublisering har imidlertid sider til bl.a. personvern, vern av tredjemannsinteresser, taushetsbelagte opplysninger. Det vil derfor være begrensninger i antall dokumenter som kan gjøres tilgjengelige på nett.

1.6. Organinterne dokumenter

Organinterne dokumenter skal også føres inn i den offentlige journalen.

Vår merknad: Dette er i dag frivillig etter loven, jf arkivforskriften § 2-6 (1) 3 pkt, men mange offentlige etater velger å gjøre dem tilgjengelig i journalen. Dette er særlig viktig i kommunen, dersom man ønsker å løfte politiske debatter ut i befolkningen.

Min kommentar:

Etter arkivforskriften § 2-6 er det ikke journalføringsplikt for interne dokumenter – med unntak av noen typetilfeller. Det åpnes likevel for at forvaltningen kan journalføre interne dokumenter så langt de finner det tjenlig.

Etter kommunens arkivinstruks skal *alle* dokumenter mellom kommunens virksomheter journalføres, altså også de som det etter forskriften ikke er journalføringsplikt for. Arkivinstruksen går altså allerede lenger enn arkivforskriften på dette punktet, og jeg mener dette gir en betydelig utvidet informasjon til publikum om intern korrespondanse i Oslo kommune. Jeg støtter ikke forslaget om en ytterligere utvidelse, som jeg mener vil være arbeidskrevende og i praksis lite realistisk. Jeg vil dessuten understreke at allmennhetens innsynsrett ikke er begrenset av om et dokument er journalført eller ikke.

2 Innsynskrav:

2.1. Kjennskap til offentleglova

Det er et lederansvar å sørge for at ansatte kjenner offentlighetsloven og er trygg på praktiseringen av den.

Vår merknad: Som også Oxford Research (evalueringen av offentlighetsloven) konkluderte med, så er det betydelig usikkerhet blant offentlig ansatte om hvordan loven skal praktiseres. Dette fører til at mange dokumenter holdes feilaktig tilbake. Å sørge for skikkelig opplæring er et viktig tiltak for å tilrettelegge for en korrekt praktisering av loven.

Min kommentar:

Igjen vil jeg støtte målsettingen som ligger til grunn for forslaget. Oslo kommune skal være åpen og tilgjengelig og praktisering av åpenhet skal være i overenstemmelse med offentleglova. Jeg vil vise til omtalen ovenfor av det holdningsskapende arbeidet og kompetansebygging som foregår. Behandlingen av innsynskrav og etterlevelse av regelverket er en del av virksomhetenes kjernevirksomhet, og som nevnt vil byrådet vurdere å ta dette inn som et nytt punkt i instruks for virksomhetsstyring.

2.2. Forhåndsklassifisering

Med mindre dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, skal Oslo kommune ikke forhåndsklassifisere dokumenter i postjournalen.

Vår merknad: I henhold til offentleglova § 29 første ledd første setning skal innsynskravet vurderes konkret. En eventuell forhåndsklassifisering vil lett kunne medføre en overdreven og uheldig bruk av unntaksbestemmelser der merinnsyn skal vurderes.

Min kommentar:

Jeg er ikke enig i den snevre definisjonen pressens organer bruker om forhåndsklassifisering.

Det vises til definisjonen som fremkommer hos staten i dokumentet «For innholdsleverandørene til EOP – Veiledning i reglene om arkivering og journalføring og om taushetsplikt. Versjon 2». Her omtales forhåndsklassifisering på side 20 slik:

«Etter gjeldende retningslinjer skal derfor forhåndsklassifisering begrenses til de tilfeller der
- det er klart at dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller
- der hele dokumentet, eventuelt deler av det, faller inn under en annen unntaksregel i offentlighetsloven, og det er klart at det ikke er aktuelt å utøve meroffentlighet.»

Det vises også til veileder til offentleglova pkt. 5.4. side 72:

«Førehåndsklassifisering bør berre finne stad for dokument eller opplysningar der det er klart at det ligg føre teieplikt eller der det er på reine at det kan gjerast unntak, og at det ikkje er aktuelt med meirinnsyn. Der det er sannsynleg at omstenda vil endre seg innan rimeleg tid, slik at unntaksbehovet vil bli mindre, bør ikkje førehåndsklassifisering skje.»

I kommunerevisjonens rapport (14/2016 pkt 4.1.) ble følgende definisjon lagt til grunn:

«Forhåndsklassifisering bør bare finne sted for dokumenter og opplysninger der det er klart at det foreligger taushetsplikt, eller der det er på det rene at det kan

gjøres unntak og det ikke er aktuelt med merinnsyn. Dersom virksomheten klassifiserer et dokument som unntatt offentlighet i journalen, skal det være hjemlet i lov, og det skal henvises til unntaksbestemmelse(n)e.»

Forhåndsklassifisering bør i utgangspunktet ikke finne sted. Det er likevel hensyn som tilsier at forvaltningen må foreta forhåndsklassifisering etter konkrete vurderinger. Hensynet til taushetsplikt er åpenbart et slikt tilfelle. Men det kan også tenkes situasjoner der det er klart at det ikke er aktuelt å utøve offentlighet på journalføringstidspunktet, f.eks for å beskytte kommunens rettslige posisjon eller forhandlingsposisjon. I slike tilfelle er det åpnet for å kunne foreta forhåndsklassifisering, og jeg finner det ikke riktig at kommunens skal innskrenke denne adgangen i et internt regelverk.

Jeg understreker imidlertid at man ikke er bundet verken av egne eller andres foreløpige vurderinger etter en forhåndsklassifisering. Det skal alltid foretas en konkret vurdering på innsynsbejæringstidspunktet.

2.3. Avslag på innsyn

Alle avslag på innsyn skal gå via ledelsen.

Vår merknad: Avslag via ledelsen vil tilrettelegge for at avslag er tilstrekkelig gjennomtenkt og gi et signal om alvorligheten bak å nekte innsyn.

Min kommentar:

Gangen i saksbehandlingen vil variere fra virksomhet til virksomhet. Jeg vil anta at de fleste avslag på innsynsbejæring går via ledelsen. Jeg vil imidlertid peke på at rask behandling av innsynskrav både er en svært viktig målsetting og et lovpålagt krav. Saksbehandlingsrutinene må derfor også veies opp mot lovens krav om å behandle innsynsbejæring uten ugrunnet opphold.

2.4. Saksbehandlingstid

Innsynskrav skal behandles så fort som mulig, helst samme dag, og senest innen tre dager. Hvis det tar lenger tid må det være på grunn av forhold ved innsynskravet (at det er særlig omfattende eller krever vanskelige vurderinger). Forsinket behandling skal varsles sammen med en forventet svar dato til den som krever innsyn.

Klager over avslag skal behandles raskt, og senest innen fem-sju virkedager. Tar det lenger tid må det være på grunn av forhold ved kravet (at det er særlig omfattende eller krever vanskelige vurderinger). Dette må i så fall varsles sammen med en forventet svar dato.

Ressursproblemer hos etaten kan ikke alene føre til utsatt behandling.

Vår merknad: Loven bruker begrepet «uten ugrunnet opphold». Både Sivilombudsmannen og forarbeidene til loven har angitt at dette tolkes i tråd med de føringene som gis over, jf. for eksempel uttalelse SOM-2016-1515:

Utgangspunktet er at en innsynsbejæring «skal avgjerast utan ugrunna opphald», jf. offentleglova § 29 første ledd annen setning. Hva som ligger i begrepet uten ugrunnet opphold, er nærmere presisert i lovforarbeidene. I Ot.prp.nr.102 (2004-2005) på side 151 heter det:

«Første ledd andre punktum slår fast at kravet skal avgjerast utan ugrunna opphald. Dette vil seie så snart som praktisk mogleg. Dei fleste innsynskrav er såpass enkle at dei

bør avgjerast same dag som dei er mottekne. Dersom det må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege spørsmål, eller det er arbeidskrevjande fordi det gjeld ei stor mengde dokument, kan organet bruke meir tid, men jamvel i slike tilfelle må organet behandle kravet så snart det er praktisk mogleg.»

Ombudsmannen har i en rekke tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynsbegjæringer bør kunne behandles innen en til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Dette synspunktet har fått tilslutning i forarbeidene til offentleglova, jf. NOU 2003:30 på side 119–220, der det også gis uttrykk for at en saksbehandlingstid på over åtte dager «vil normalt måtte regnes som uakseptabelt lang». Nærmere vurderinger om saksbehandlingstiden finnes også i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova på side 164:

«Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og saka difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid til sakshandsaminga, men kravet må like fullt avgjerast så snart som praktisk mogleg.»

At ressursproblemer ikke alene kan utsette behandling av innsynskrav er i tråd med samme uttalelse fra Sivilombudsmannen, jf. følgende utdrag:

«Det er forståelig at enkelte innsynsbegjæringer krever ressurser som skaper utfordringer for forvaltningen. På den annen side kan ikke ressursproblemer alene være avgjørende for saksbehandlingstiden hos et forvaltningsorgan. Dette er tidligere drøftet i en uttalelse i

ombudsmannens årsmelding for 2008 på side 59 (SOMB-2008-7):

«På samme måten som at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte ikke uten videre er tilstrekkelig til at behandlingstiden av innsynssakene kan forlenges utover lovens utgangspunkt, kan heller ikke ressursproblemer som skyldes økt saksantall generelt gi grunnlag for å godta lenger behandlingstid enn lovens krav. Selv om det er forståelig at en økning i saksmengden kan skape problemer med hensyn til overholdelse av kravet til saksbehandlingstid i en periode, har forvaltningsorganet plikt til å sørge for at lovens krav oppfylles, uavhengig av årsaken til ressursproblemene i organet. Som nevnt er det først og fremst egenskaper ved innsynssaken eller de dokumenter det kreves innsyn i, som kan begrunne en behandlingstid utover lovens utgangspunkt. Det ligger i dette at det skal mye til for at forhold ved forvaltningsorganet skal kunne gjøre et opphold i behandlingen grunnet.»»

Min kommentar:

Det gjøres mye i kommunens virksomheter for å sikre åpenhet. Kommunerevisjonens rapport viste at det er kunnskap om og rutiner for å sikre åpenhet. Revisjonen viste likevel at det er behov for særskilt oppmerksomhet på dette området. Funnene og anbefalinger følges først og fremst opp i de berørte virksomhetene, men det er også grunn til å bruke funnene i arbeidet med innsyn og åpenhet i kommunen forøvrig.

Det kan være en utfordring i offentlig virksomhet og et stadig tilbakevendende tema i stat og kommune, at innsynsbegjæringer konkurrerer med andre oppgaver.

Det vises i denne sammenheng til veilederen (side 164) om at hva som regnes som «grunna opphald, må vurderast konkret ut frå om innsynskravet reiser vanskelege spørsmål, kva omfang kravet har og kva for arbeidsmengde organe har elles.» Videre at «innsynskravet skal avgjerast så snart det er praktisk mogleg» og at utgangspunktet er en til tre virkedager. Flere innsynsbegjæringer er så arbeidskrevende at forvaltningen har «grunna opphald.» Men, det ligger i

lovens formål at innsyn skal gis raskt, noe vi tilstreber. Innsynskrav må håndteres parallelt med virksomhetens andre kjerneoppgaver.

I Oslo kommune vil vi tilstrebe svar uten ugrunnet opphold. Dette signaliseres i opplæringsvirksomhet og er et ledelses- og linjeansvar. Saksbehandlingstid er også tema i informasjonssiden om offentlighet som er formidlet til alle virksomheter. Igjen vil jeg gjenta at jeg har begrenset tro på at vedtakelse av et kommunalt regelverk i tillegg til lovens krav vil være det beste bidraget til en bedre praksis.

2.5. Merinnsyn

Selv om man kan nekte innsyn, skal det alltid vurderes å likevel gi innsyn. Oslo kommune praktiserer meroffentlighet, dvs. at det skal gis innsyn hvis hensynet til innsyn veier tyngre enn behovet for hemmelighold (meroffentlighet).

Vår merknad: Dette er en presisering av hva som står i lovens § 11, noe forsterket med at det står «skal» og ikke «bør». Dette signaliserer at Oslo kommune tar åpenheten på alvor og en naturlig konsekvens av Byrådsrklæringens intensjon om å styrke lokaldemokratiet.

Min kommentar:

Lovens krav er at forvaltningen plikter å foreta en vurdering ut fra en konkret interesseavveining. Der hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, bør forvaltningen gi innsyn. I tillegg gjelder et ulovfestet prinsipp om merinnsyn dersom loven ellers ikke kommer til anvendelse.

Jeg gikk til valg på at vi vil være en mer åpen kommune, og det gjenspeiler seg i byrådsrklæringen om at byrådet vil at kommunen skal være mer åpen og gjennomsiktig. Byrådet har en åpenhetsprofil og har på flere måter signalisert at Oslo kommune skal være åpen, herunder praktisere meroffentlighet. Det er gitt stående og løpende signal til kommunens virksomheter om dette. Igjen vil jeg gjenta at jeg har begrenset tro på at vedtakelse av et kommunalt regelverk i tillegg til lovens krav vil være det beste bidraget til en bedre praksis.

3 Gjenbruk av offentlig data:

Oslo kommune ønsker at våre data skal gjenbrukes og gjerne danne grunnlag for nye målinger og sammenligninger. Kommunen skal være behjelpelig med uttrekk av elektroniske data slik loven krever, jf. § 9. Dette gjelder også når det innebærer at en ekstern aktør må foreta uttrekket.

Vår merknad: Uttrekk av offentlige data er en viktig kilde for å kunne gjøre målinger og sammenligninger av samfunnsmessig interesse. Mange avslår innsyn hvis man må involvere eksterne aktører som drifter en database med offentlig informasjon. Dette er avklart av fylkesmannen i Aust og Vest-Agder i sak 2017/7235 at retten til uttrekk også gjelder når man må be en ekstern aktør foreta uttrekket.

Min kommentar:

Offentleglova har egne regler om gjenbruk av offentlig data (§§ 7, 30) og om å foreta uttrekk av organets databaser (§ 9). Kravene til å etablere sammenstillinger fra organets databaser er det nærmere redegjort for i veilederen til loven og lovens forarbeider. Dette er et komplisert tema, som er i stadig utvikling på grunn av den teknologiske utviklingen. Det er grunn til å anta at dette

er tema som vil bli vurdert i forbindelse med evaluering av loven, men det er for tidlig å si noe om dette. Problemstillingen kan også reise spørsmål knyttet til informasjonssikkerhet.

4. Informasjonsplikt:

«Oslo kommune skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomheten som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen. Kommunen skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.»

Vår merknad: Det er ønskelig at folk som har innsikt og fagkunnskap deltar i den offentlige debatten. Det opplyser folk og styrker demokratiet. Forholdene må legges til rette for offentlig kommunikasjon med innbyggerne og sterkere signaleffekt om ansattes ytringsfrihet. Det vil også være i tråd med Byrådserklæringen om å øke lokal deltagelse.

Min kommentar:

Byrådets ambisjoner om en aktiv informasjonsvirksomhet er store, uavhengig av om dette fremkommer i et regelverk om offentlighet.

Jeg vil vise til at dette også allerede er omtalt i andre styringsdokumenter. I kommunens informasjonspolitikk

<https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn/moeteregistrering/http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fnoark5%2Fmoeteregistrering--MR-5633-200701424-72598-395--976819853> er et viktig prinsipp: «Oslo kommune skal aktivt informere om sin virksomhet og gjøre informasjon lett tilgjengelig.»

I kommunen har vi egne regler om ansattes ytringsfrihet – formidlet i rundskriv 16/2007 og i de etiske reglene for Oslo kommunes ansatte pkt. 10.

Jeg er opptatt av de ansattes ytringsfrihet og viser bl.a. til byrådserklæringen om at byrådet vil «tydeliggjøre at ansatte skal ha mulighet til å uttale seg om forhold på egen arbeidsplass.

Som omtalt ovenfor vil byrådet også vurdere å ta inn mer konkrete, overordnede krav til åpenhet, innbyggerdialog og medvirkning i instruks for virksomhetsstyring.

Jeg vil også vise til det testes og brukes nye virkemidler og kanaler for informasjon og innbyggerdialog. De fleste virksomhetene i kommunen bruker ulike sosial medier og folkemøter arrangeres oftere enn før. Blant annet ble det gjennomført flere folkemøter og møte med byrådene i forbindelse med arbeidet med ny kommuneplan i vår. Her kunne publikum delta både fysisk og via Facebook. Det arrangeres også stadig flere medvirkningsmøter ute i virksomhetene, og det blir hentet innspill i store og små planer for byen vår, både via digitale kanaler og via oppmøte. Med ny teknologi blir det også enklere for publikum å komme med sine innspill. Kommunen har blant annet fått på plass sidene «Si din mening», hvor publikum enkelt kan få innsyn i og gi innspill på plansaker som berører dem.

Mengden av informasjon i samfunnet er sterkt økende, og kommunen forsøker derfor å tilrettelegge for informasjon på en så åpen og brukervennlig måte som mulig. Et eksempel på dette er at avvik i sykehjemssektoren nå legges offentlig ut på kommunens nettsider fortløpende.

Konklusjon:

I likhet med pressens organisasjoner er byrådet svært opptatt av å legge til rette for åpenhet, deltakelse og demokrati.

Jeg viser til redegjørelsen ovenfor for byrådets arbeid med en rekke virkemidler som jeg mener vil være viktige bidrag til en åpenhetskultur og en god praksis på området.

Kommunens interne regelverk for offentlighet er imidlertid utdatert, og jeg har begrenset tro på verdien av å vedta et nytt regelverk som i stor grad vil dublere offentleglovas bestemmelser. Jeg mener egne kommunale regler på områder som er godt regulert i lovs form har mange uheldige sider, og at regelverksforenkling er et viktig mål.

Med hilsen

Raymond Johansen

Godkjent elektronisk