

Evaluering av offentleglova

Norsk Arkivråd 10.mars 2016, OSLO
Senioranalytiker Tor Egil Viblemo, Oxford Research

Disposisjon

- Oppdraget
- Hovedfunn
- Diskusjon og vurderinger

Evalueringsrapporten

□ Her kan rapporten lastes ned:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/innsyn-i-forvaltningen/id2469874/>

<http://www.oxford.no/>

Oppdraget

- ❑ Ekstern evaluering.
- ❑ Forvaltningsstudie
- ❑ Praktiseringen av Offentleglova i:
 - Staten (statlig forvaltning), fylkeskommunene og kommunene
 - Selvstendige rettssubjekter

Metode

- Dokumentstudier
- Intervjuundersøkelser**
- Kartleggingsskjemaer (fakta)
- Statistikk og registerdata
- OEP og registrerte data fra forvaltningen
- Registreringsskjemaer om innsynsbegjæringer i kommunene og fylkeskommunen

Fungerer offentleglova?

- Kompetanse
- Etterspørsel
- Makt

- Offentleglova fungerer ulikt i lokalforvaltningen og sentralforvaltningen
- Utdanningsnivå
- Samspill mellom forvaltning og presse?

Forutsetninger

- Organisering og teknologi
- Kompetanse
- Etterspørsel?

Arkiv

- ❑ Betydningen av arkivfaglig kompetanse
- ❑ Samspill arkiv, saksbehandlere og teknologi
- ❑ Digitalisering, forhåndsklassifisering og tilgjengelighet

Journalføring

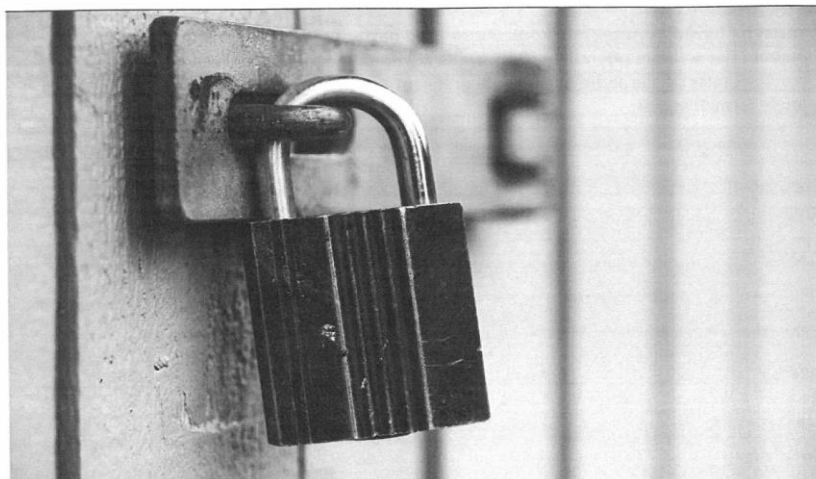
- ❑ Viktig forutsetning
- ❑ Ulikheter i praksis når det gjelder interne dokumenter–sentralforvaltningen
- ❑ Hva som skal journalføres.
- ❑ SMS og «atypiske» dokumenter i lokaforvaltningen

Hva er vanskelig?

- Unntak og skjønn
- Konkrete eksempler på vanskelige saker og innsynssituasjoner

Omgåelser?

Kommunal Rapport [Logg inn](#) | [Abonner](#)



Toppledere omgår offentlighetsloven bevisst

Forskerne som har evaluert offentlighetsloven kjenner til flere eksempler på "grove omgåelser" av offentlighetsloven. Toppledere som bevisst bryter offentlighetsloven løper ingen risiko.

Vegard Venli

1

7.1 2016 08:35

Evalueringen av offentlighetsloven går mot slutten. Oxford Research som har jobbet med evalueringen har kommet over flere eksempler på klare omgåelser av offentlighetsloven.

- **Innsyn i styrepapirer:** Ifølge forskerne blir opplysninger bevisst utelatt fra styrepapirer. I stedet blir de framført muntlig, slik at allmennheten i teorien kan få innsikt gjennom å være til stede i møtet. Likevel holdes de samme opplysningene utenfor sakspapirene.

Omgåelser?

- Det er identifisert noen omgåelser av offentleglova.
- Vet ikke omfanget av omgåelser
- Toppledere i organisasjonen.

Risiko og læring

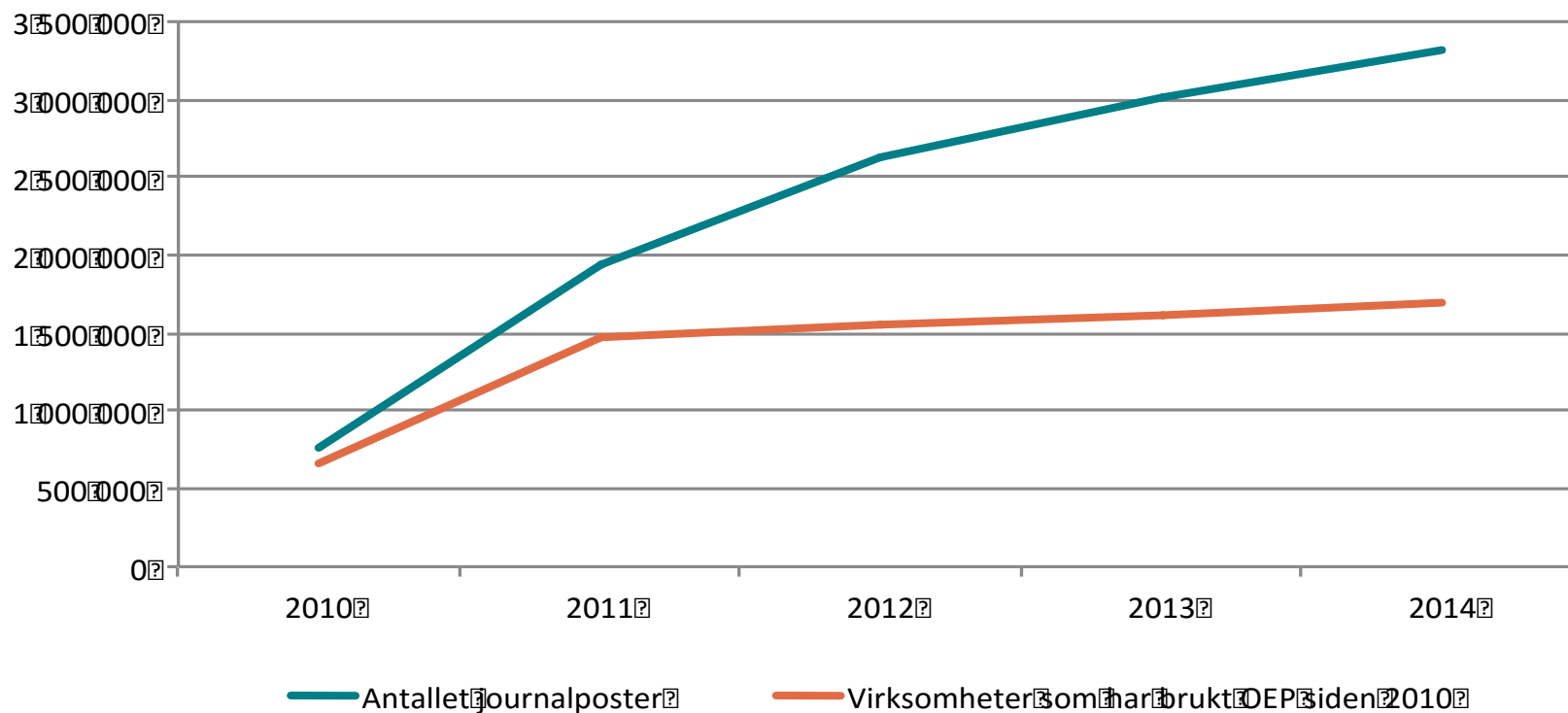
- Forutsetninger for læring
- Identifikasjon av risiko
- For mye og for lite innsyn?
- Tiltak og virkemidler?
- Arkiv som viktig aktør - kontinuitet

Innsyn i tall

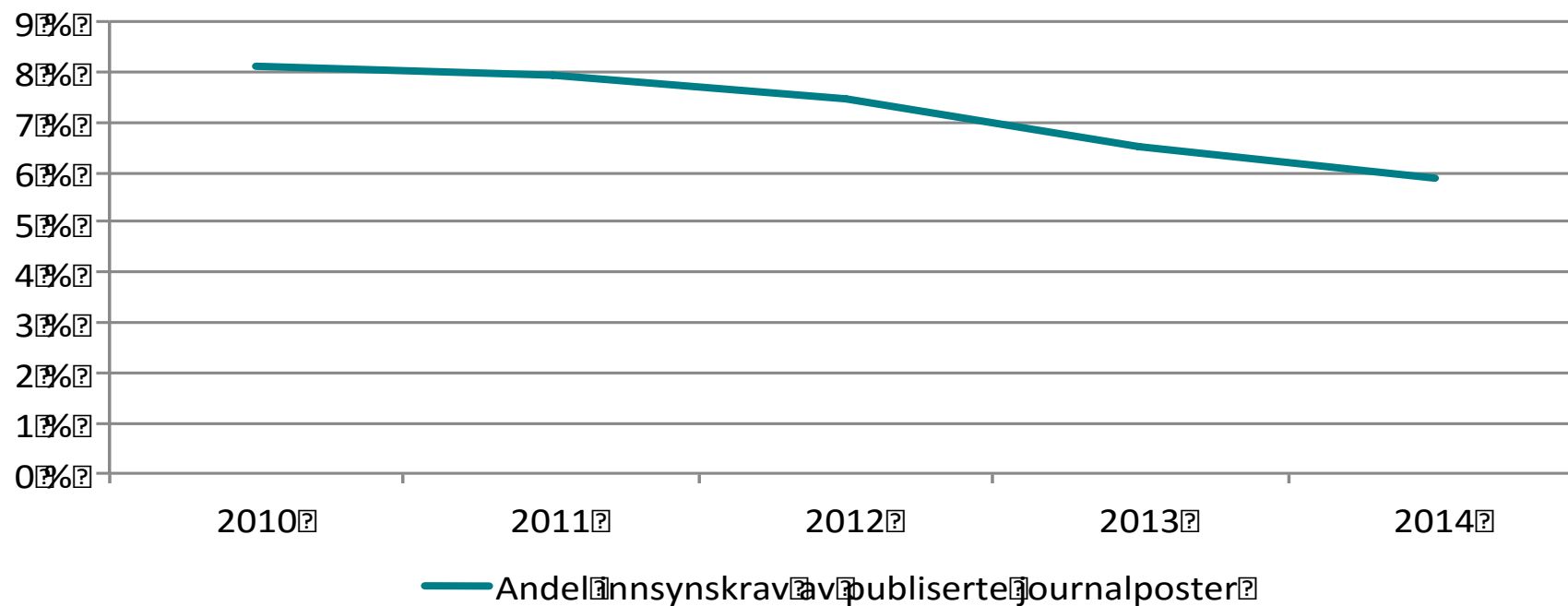
Økt tilgjengeliggjøring

- Tilgjengeliggjøring
- Mindre innsynskrav? Trolig

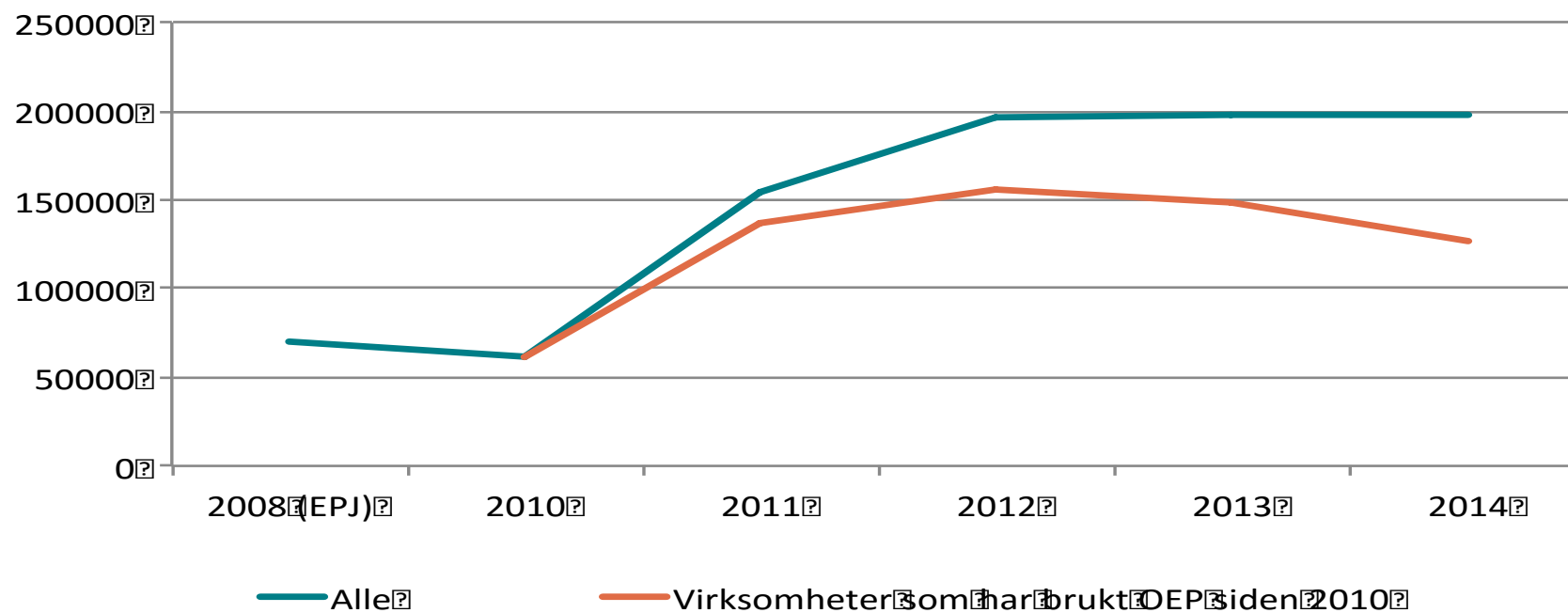
Journalposter



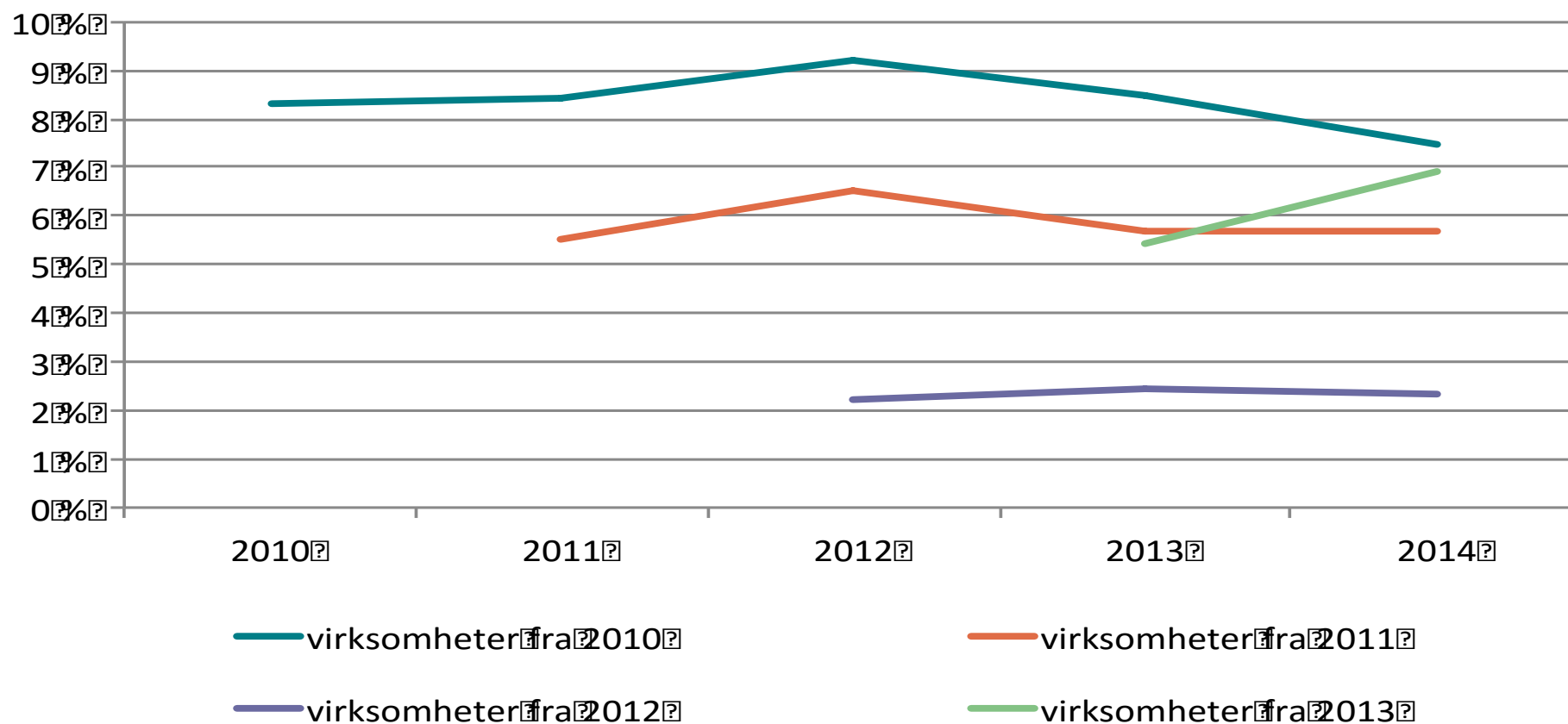
Andel innsynskrav av publiserte journalposter



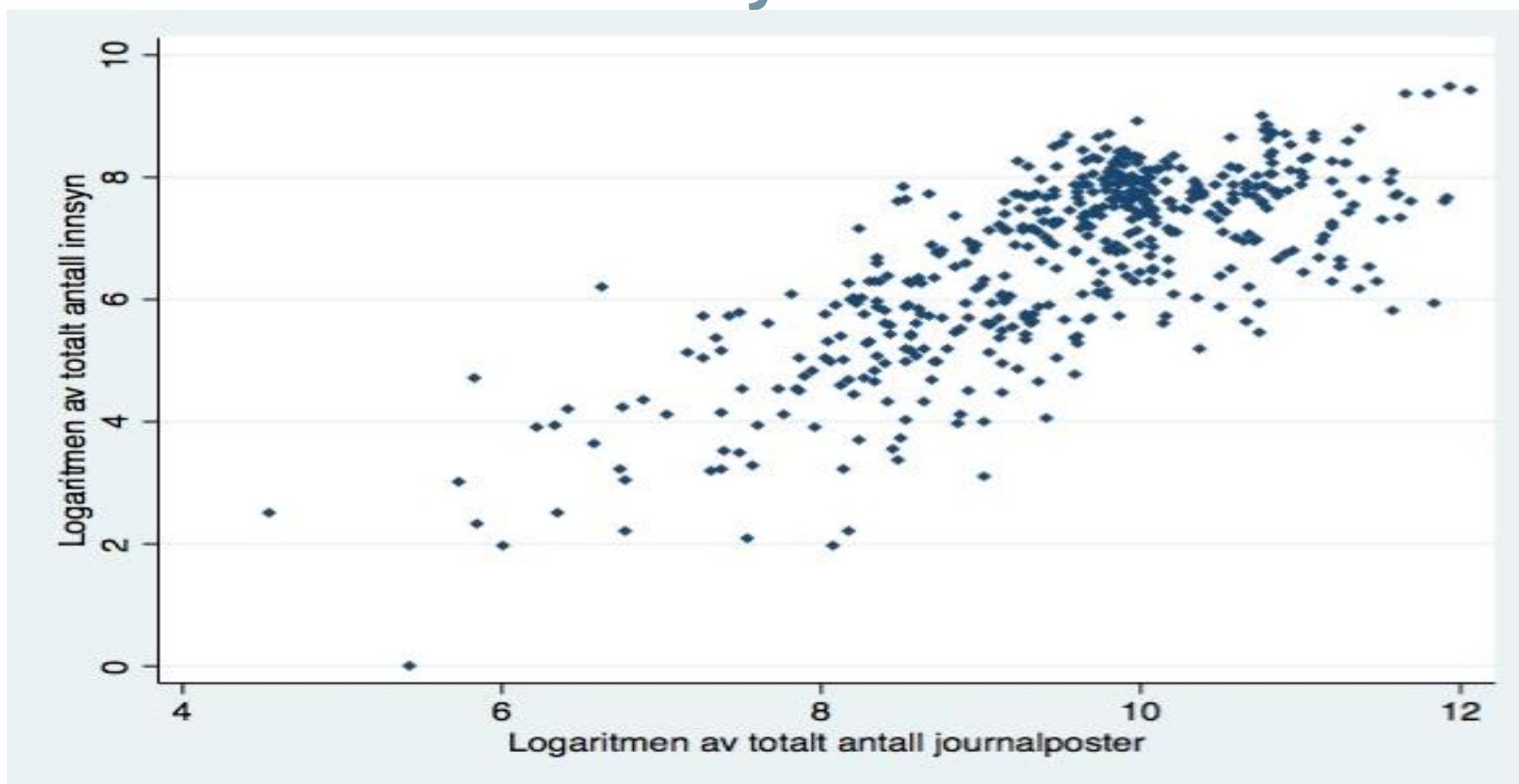
Utvikling i antall innsynskrav



Andel innsynskrav for virksomheter med ulikt oppstartsår



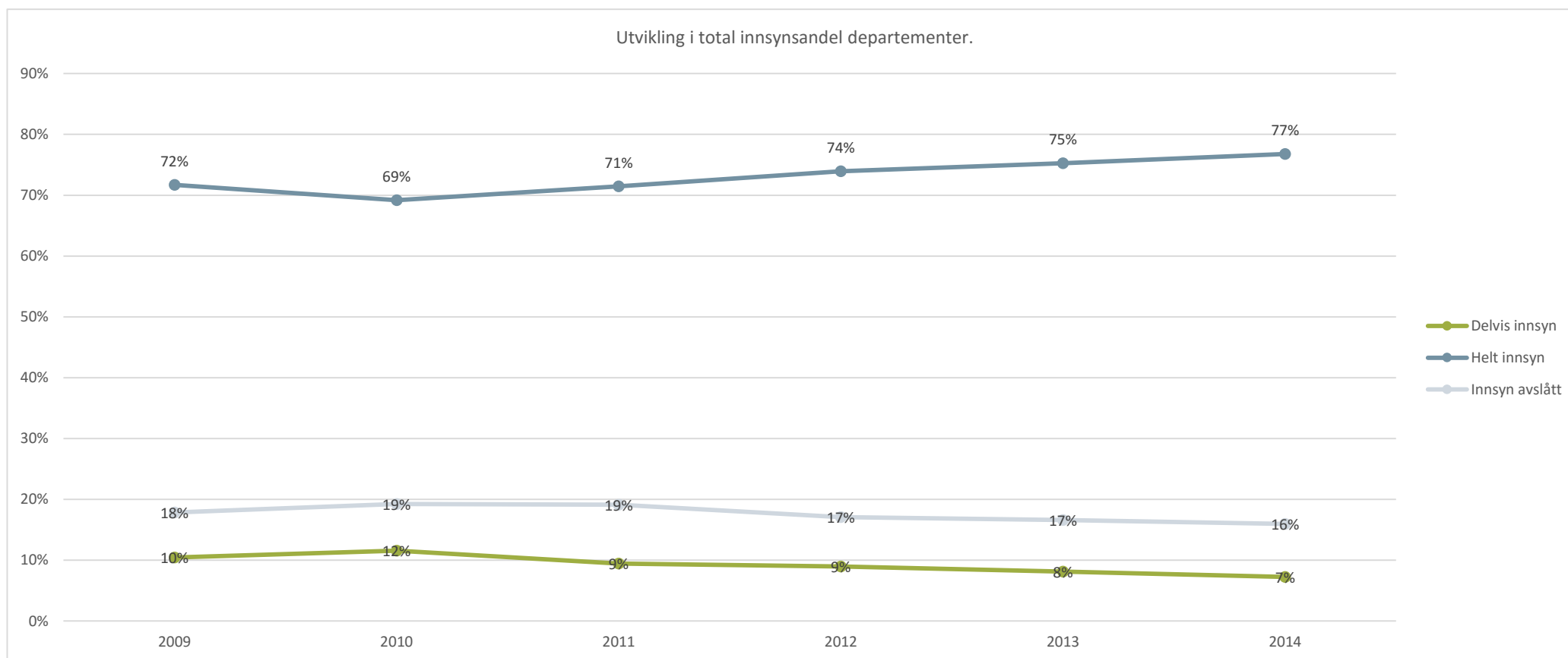
Flere journalposter, flere innsynskrav



Oppsummert om innsyn i tall

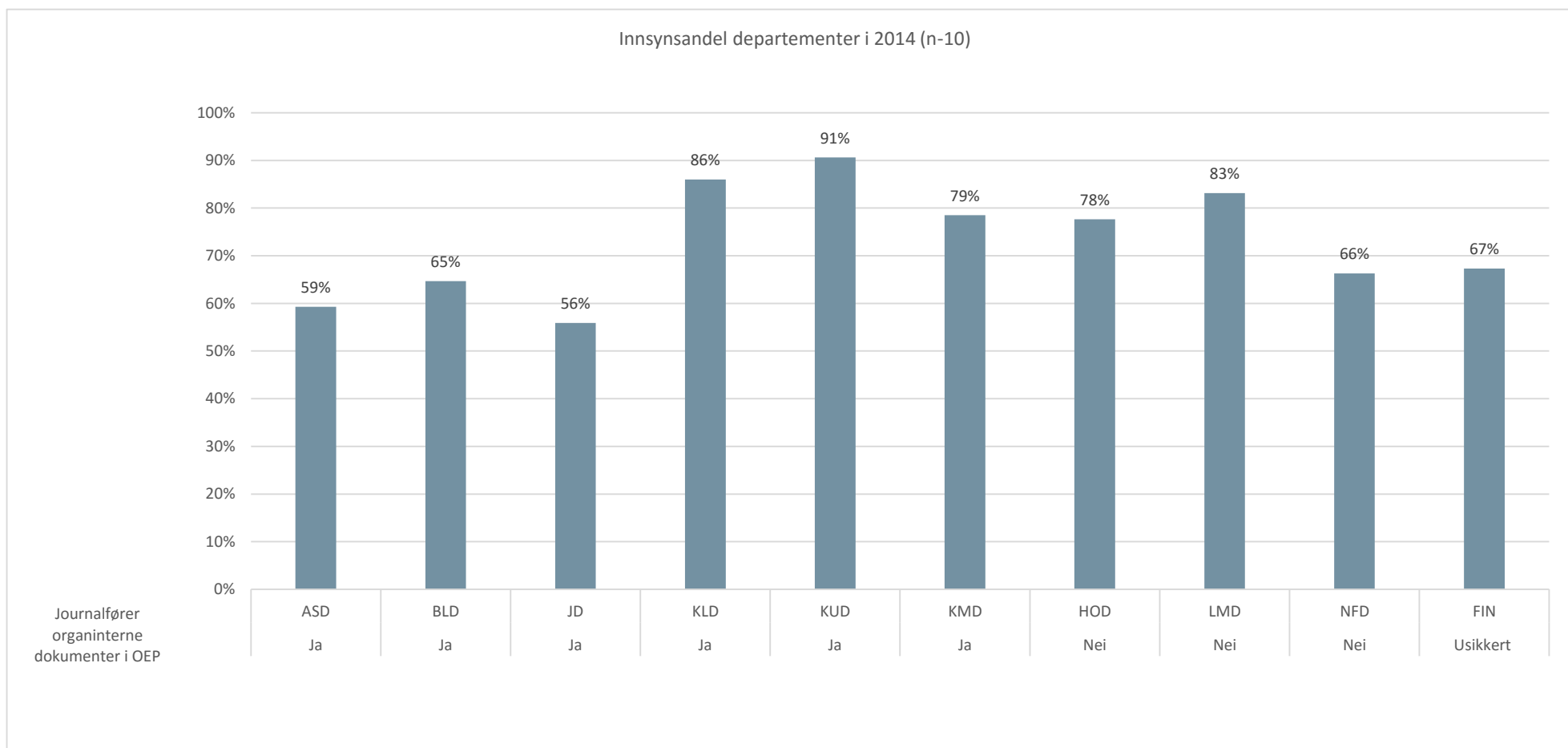
- ❑ Totalt sett økte antall innsynskrav fra 69 621 med EPJ i 2008 til 198 153 med OEP i 2014, nesten en tredobling.
- ❑ I snitt finner vi at antall innsynskrav i 2008 med EPJ var 1 934 per virksomhet.
- ❑ I 2014 er dette tallet sunket til 1 753 stykker.
- ❑ Dette skyldes sammensetningen av virksomheter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

Innsynsandel departementer



Innsynsandel departementer

2014



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.

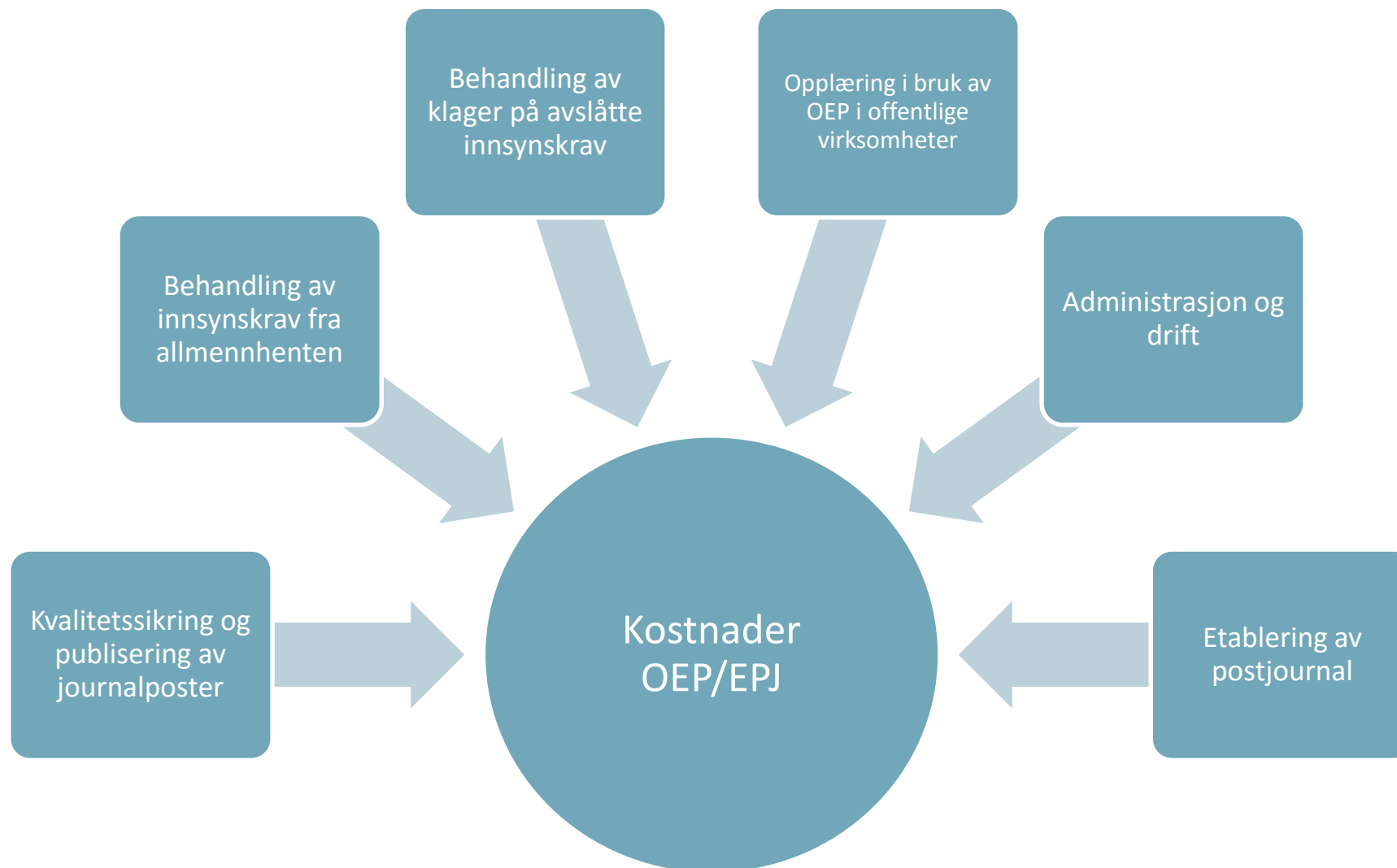
Innsynsbegjæringer i kommunene etter størrelse

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

Er offentleglova en «tidstyv»?

- ❑ «Tidstyv-begrepet»
- ❑ De «normale» typiske innsynsakene synes ikke å være veldig tidkrevende
- ❑ Variasjon i arbeidsmengde og dokumentmengde.
- ❑ Aktivitetene for saksbehandler er typisk:
 - Gjennomgang av dokumenter og vurdering
 - Eventuell sladding
 - Eventuell kvalitetssikring/spørsmål til leder



Er offentleglova en «tidstyv»?

- ❑ 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.

Kostnader OEP

- ❑ Beregnet 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 338,3 mill. kroner i 2014. Dette gir en merkostnad ved OEP på 204,4 mill. kroner.
- ❑ Usikkerhet i beregningene.

Kostnader OEP

- ❑ 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.

Praktisering i selvstendige rettssubjekter

- Lav kunnskap i virksomhetene
- Opplevd som unødig ressursbruk
- Få innsynsbegjæringer – journalistene benytter seg ikke av muligheten

Innsynsbegjæringer/ Avslag	Gjennomsnitt	Median
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.		

Omfang omfattet av offentleglova

- Hvor mange av de selvstendige rettssubjektene er omfattet av gjeldende lov?

Organisasjonsform	Mulig omfattet av lov
Interkommunalt selskap - IKS	261
Statsforetak - SF	7
Stiftelser - STI	1193 til 1546
Særlovsforetak - SÆR	40 til 60
Andre selskapsformer, som aksje- og allmennaksjeselskap	400 til 1000
Samlet estimat	2000 til 2900
Kilde: Enhetsregisteret / Aksjonærregisteret	

Hvem faller utenfor loven?

- ❑ Minst 327 aksjeselskaper som ellers ville vært omfattet av loven basert på samlet offentlig aksjemajoritet, faller utenfor grunnet kravet om administrative ansatte.
- ❑ Merk at anslaget er for lavt, ettersom estimatet er basert på antall ansatte og ikke antall administrative ansatte.
- ❑ Selskapene hadde en samlet omsetning på 6,8 mrd. NOK i 2013.

Kjennetegn	Aksjeselskaper som ikke er omfattet pga ingen ansatte (n-327)
Antall ansatte (2013), i gj.snitt	0
Omsetning (2013), i gj.snitt	21 mill. Kr.
Verdiskapning (2013), i gj.snitt	15 mill. Kr.
Andel av selskapene hvor aksjene er eid (mer enn 51 prosent) av kommuner	81 prosent
Kilde: Aksjonærregisteret /Oxford Research AS	

Refleksjoner og spørsmål

- For mye innsyn, eller for lite?
- Hva bør gjøres?
- Kompetanse, teknologi og kontroll?
- Hvilke endringer bør gjøres i loven?

Behov for sanksjoner?

- «*offentlighetsloven er i praksis en lov om rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter, så langt forvaltningen ikke opplever dette som problematisk*» - Bernt om offentlighetsloven i Lov og ret 1996. Kilde: Jensen og Sjøe (2009): side 33.