

Byrådssak 31/20

Strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune

Sammendrag:

I denne saken legger byrådet fram strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune. God praktisering av innsynsretten i offentleglova og journalføringsplikten i arkivreglene er avgjørende for at kommunen skal kunne være åpen.

Allmennhetens innsynsrett i forvaltningens saksdokumenter er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Tilgang til informasjon bidrar til at innbyggerne kan ta del i samfunnsdebatten på et informert grunnlag og få muligheten til å påvirke kommunen. Det er også en viktig forutsetning for at befolkningen og media kan kontrollere kommunen og avsløre kritikkverdige forhold. Tilliten til kommunen styrkes gjennom åpenhet.

Strategien har to nærmere definerte formål: 1) innsynsretten skal ivaretas i Oslo kommune og 2) det skal praktiseres riktig og fortløpende journalføring i Oslo kommune.

Strategien har følgende tre innsatsområder:

1. Kunnskapen om regelverket skal styrkes i Oslo kommune.
2. Oslo kommune skal ha gode rutiner for etterlevelse av regelverket.
3. Oslo kommune skal ha en god kultur for åpenhet.

Etter byrådets vurdering vil strategien styrke etterlevelsen av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune.

Saksfremstilling:

I bystyresak 8/2018 - «Regler om offentlighet i Oslo kommune - Oppheving - Byrådssak 146 av 01.08.2017» vedtok bystyret følgende i vedtaks punkt 1:

«Byrådet bes komme tilbake til bystyret med en strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune.»

I denne saken legger byrådet fram *Strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune*.

I byrådsplattformen for 2019-2023 fremgår det at Oslo skal være en åpen og demokratisk by. Etter byrådets vurdering vil denne strategien være et viktig bidrag i byrådets åpenhetsarbeid.

Lov om rett til innsyn i offentlig dokument (offentleglova) gir regler om innsyn i offentlige virksomheters dokumenter. Det følger av lovens hovedregel i § 3 at saksdokument, journaler og liknende register for offentlige organer er åpne for innsyn dersom annet ikke følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Videre følger det av lovens § 10 at virksomheter som er omfattet av loven har en plikt til å føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter. Journalføringsplikten fremgår av arkivforskriften § 9. For å sikre etterlevelse av regelverket, må dokumenter journalføres fortløpende. Videre må innsynsbegjæringer behandles i rett tid og på riktig måte.

Byrådet har et sterkt fokus på åpenhet, og det arbeides med å styrke etterlevelsen av regelverket i alle kommunens virksomheter. Opplæring og kursing er en vesentlig del av dette. God praktisering av offentleglova og arkivreglene er et selvsagt leder- og linjeansvar og en del av kommunens kjernevirksomhet.

Det selvfølgelige og klare utgangspunktet er at kommunen skal overholde de lover og regler som regulerer virksomheten. I en organisasjon med over 50 ulike virksomheter med mer enn 50 000 ansatte vil det likevel være en utfordring å sikre at alle til enhver tid har tilstrekkelig kompetanse på alle områder. Det som er viktig er å arbeide målrettet over tid for å opprettholde og videreutvikle innsatsen. Byrådets strategi angir en retning på dette arbeidet.

Strategien skal gjelde for alle virksomheter i kommunen. Den har to nærmere definerte formål og tre innsatsområder som er knyttet til formålene.

Strategien fremgår av side 3-8.

Lover og regelverk, tidligere vedtak

- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov om arkiv (arkivlova)
- Forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften)
- Arkivinstruks for Oslo kommune (bystyresak 407/99)
- Byrådssak 146/17 – «Oppheving av regler om offentlighet i Oslo kommune».
- Bystyresak 8/18 – «Regler om offentlighet i Oslo kommune - Oppheving - Byrådssak 146 av 01.08.2017».

Økonomiske og administrative konsekvenser

Strategien inneholder ikke konkrete tiltak som vil kreve økte økonomiske rammer eller økt behov for administrative ressurser.

Strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune

Innledning

I byrådsplattformen for 2019-2023 fremgår det at Oslo skal være en åpen og demokratisk by. En åpen kommune sikrer befolkningen tilgang på informasjon, og er en forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati. Tilgang til informasjon bidrar til at innbyggerne kan gjøre seg kjent med kommunens virksomhet, få innsikt i viktige samfunnsproblemer, ta del i samfunnsdebatten på et informert grunnlag og få muligheten til å påvirke kommunen. Åpenhet er egnet til å øke tilliten til kommunen. Offentlighet er også en viktig forutsetning for å kunne kontrollere kommunen og avsløre kritikkverdige forhold. Offentlighet av dokumenter kan bidra til styrket rettssikkerhet ved at allmennheten kan kontrollere at lovverk følges, og at det ikke utøves usaklig forskjellsbehandling og myndighetsmisbruk. God praktisering av innsyn og journalføring er avgjørende.

Det er vesentlig at innsynsretten etter offentleglova ivaretas og at innsynsbegjæringer behandles raskt. God praktisering av innsynsretten gjør at kommunens saksdokumenter offentliggjøres så lenge det ikke er et legitimt behov for unntak etter loven. Offentleglova balanserer hensynet til åpenhet mot andre hensyn på en god måte. En viktig forutsetning for innsynsretten er at dokumenter journalføres i tråd med journalføringsplikten i arkivreglene, og at dokumentene fremgår av offentlig postjournal. Byrådet har derfor følgende formål med strategien:

1. Innsynsretten skal ivaretas i Oslo kommune.
2. Det skal praktiseres riktig og fortløpende journalføring i Oslo kommune.

For å oppnå disse formålene har byrådet følgende tre innsatsområder:

1. Kunnskapen om regelverket skal styrkes i Oslo kommune.
2. Oslo kommune skal ha gode rutiner for etterlevelse av regelverket.
3. Oslo kommune skal ha en god kultur for åpenhet.

Det er viktig at alle kommunens virksomheter praktiserer innsynsretten og journalføringsplikten riktig. Offentleglova berører likevel de virksomhetene som driver med saksbehandling i større grad enn de delene av kommunen som omfatter tjenesteyting. Det er en del av linjeansvaret for ledere på alle nivåer at lover og regler overholdes. Byrådet har et tilsynsansvar og ansvar for å tilrettelegge for god praksis.

De to formålene og innsatsområdene beskrives i det følgende.

Formål

1. Innsynsretten skal ivaretas i Oslo kommune

Allmennhetens innsynsrett i forvaltningens saksdokumenter er et grunnleggende demokratisk prinsipp, og er nedfelt i Grunnloven § 100.

Hovedregelen etter offentliglova § 3 er at saksdokumenter, journaler og liknende register for offentlige organer er åpne for innsyn dersom annet ikke følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Det er viktig at dette praktiseres i henhold til lovverket, slik at det gis helt eller delvis innsyn i alle dokumenter som skal være åpne for allmennheten.

Etter loven kan det gjøres unntak fra innsynsretten på visse vilkår. Videre skal lovbestemte taushetsbelagte opplysninger alltid unntas. Det skilles dermed mellom det som *kan* og *skal* unntas fra innsyn.

Noen unntaksregler viser til at *dokumentet som helhet* kan unntas, mens noen unntaksregler viser til at dette kun gjelder *opplysninger i dokumentet*. For dokumenter og opplysninger som kan unntas, skal det alltid vurderes om innsyn likevel kan gis helt eller delvis (merinnsyn). Dersom hensynene som taler for å gi innsyn veier tyngre enn behovet for unntak, bør det gis innsyn. Innsyn kan av noen oppleves som ubehagelig og forstyrrende på driften, men dette er ikke gode nok grunner til å avslå merinnsyn.

Rask behandling av innsynsbegjæringer er vesentlig for å sikre offentlighet. Etter offentliglova skal innsynsbegjæringer behandles uten ugrunnet opphold. Det vil si at det normalt må avgjøres innen en til tre arbeidsdager. Dersom det tar lengre tid, for eksempel fordi kravet reiser vanskelige spørsmål eller er ekstraordinært stort, er det viktig at det gis et foreløpig svar til den som begjærer innsyn. Et foreløpig svar skal redegjøre for årsaken til forsinkelsen og opplyse om når svar kan forventes. Selv om det er gitt et foreløpig svar, gjelder lovens krav om at innsynsbegjæringer skal behandles uten ugrunnet opphold.

2. Det skal praktiseres riktig og fortløpende journalføring i Oslo kommune

For å sikre åpenhet om kommunens saksdokumenter, er det avgjørende at dokumentene journalføres i tråd med arkivreglene, slik at de er synlige på offentlig postjournal. Det er derfor vesentlig at det praktiseres riktig og fortløpende journalføring i Oslo kommune.

Journalen gir en løpende kronologisk og systematisk oversikt over kommunens saksdokumenter, slik at innbyggere, journalister og andre kan be om innsyn i disse. I Oslo kommune er mange dokumenter fulltekstpublisert på nett, slik at enhver kan se innholdet i disse uten å be om innsyn. Denne innsynsmuligheten går lenger enn det lovverket pålegger kommunen. Andre saksdokumenter kan det bes om innsyn i på vanlig måte.

Det er viktig at journalføring gjøres uavhengig av hvilken teknologisk plattform dokumentet ligger på. Det innebærer at saksbehandling som gjøres på e-post, SMS eller sosiale medier også skal journalføres. Videre er det viktig at journalen er oppdatert, slik at journalen gir et riktig bilde av kommunens saksbehandling til enhver tid. For å sikre dette må journalføringen gjøres fortløpende - så raskt som mulig etter at dokumentet er mottatt eller sendt ut fra den enkelte virksomhet. Dette gjelder uavhengig av om dokumentet skal fulltekstpubliseres.

En annen avgjørende faktor for at innsynsretten skal kunne være reell, er at dokumentets tittel er dekkende for innholdet. På den måten kan publikum identifisere dokumentene i postjournalen, og be om innsyn i de dokumentene de ønsker å se.

Journalføringsplikten følger av arkivforskriften § 9. Oslo kommune har i tillegg egne regler i kommunens arkivinstruks. Kommunens interne arkivinstruks stiller større krav til journalføring av interne dokumenter mellom kommunens virksomheter enn det som følger av loven.

Innsatsområder

1. Kunnskapen om regelverket skal styrkes i Oslo kommune

For å sikre god praktisering av innsynsretten og journalføringsplikten, må ledere og ansatte i Oslo kommune ha tilstrekkelig kunnskap om regelverket om offentlighet og journalføring. Byrådet vil derfor arbeide for at kunnskapen om dette styrkes.

Reglene i offentleglova og arkivreglene kan være vanskelig i praksis, og kan i det enkelte tilfellet innebære vanskelige skjønsmessige vurderinger. Manglende kunnskap kan føre til at dokumenter unntas i større utstrekning enn nødvendig. Ved usikkerhet vil det kunne være lettere for den enkelte å unnta et dokument enn å gi innsyn, fordi innsyn i sensitive opplysninger kan få uheldige konsekvenser og i ytterste konsekvens straffansvar. Det er imidlertid viktig å huske på at også feil praktisering motsatt vei, ved ikke å gi innsyn, er uheldig for innbyggere, journalister og andre som har et legitimt behov for innsyn. Dersom det i større grad enn nødvendig praktiseres unntak fra innsynsretten, svekkes allmennhetens muligheter til å kjenne til kommunens virksomhet. Det er uheldig ut fra et demokratisk perspektiv, men også av tillits- og kontrollhensyn.

Ansatte og ledere må ha kunnskap om hvordan innsynsretten og journalføringsplikten skal praktiseres. Det innebærer å kjenne til når det skal gis innsyn i et dokument og når det skal eller kan gjøres unntak. God praktisering av merinnsyn er også vesentlig. Det innebærer å vite når og hvordan merinnsyn skal vurderes. Videre bør reglene om saksbehandlingstid «ligge i ryggmargen» på den enkelte. Kunnskap om riktig journalføring er også viktig. Det innebærer å vite hvilke dokumenter som skal journalføres – også ved bruk av teknologiske plattformer som e-post, SMS og sosiale medier.

Å sikre nødvendig kompetanse er et linjeansvar. For å styrke kunnskapen om regelverket i kommunen, vil byrådet legge til rette for kompetansehevede tiltak.

I Oslo kommune arbeides det med flere tiltak for å styrke kunnskapen om innsyn og journalføring. Det tilbys halvårslige åpne kurs om offentleglova i regi av Utviklings- og kompetanseetaten, og virksomhetsspesifikke kurs 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 lovverket gis av Byrådslederens kontor og av Kommuneadvokaten. Flere ansatte går også på kurs gjennom Juristenes Utdanningssenter. Kulturetaten v/Byarkivet tilbyr kurs om journalføring og arkiv, og avholder Arkivforum for kommunens virksomheter 2-3 ganger i året, der åpenhet, innsyn og journalføring er blant temaene på samlingene.

Det er utarbeidet en informasjonsside om offentlighet og journalføring for alle kommunale virksomheter, som ligger lett tilgjengelig på kommunens intranett. Der gis det kort og enkel informasjon om journalføring, arkivering og offentleglova. Viktigheten av korrekt journalføring og riktig anvendelse av offentleglova understrekes. Det er også lenket og vist til Justisdepartementets «Rettleiar til offentleglova». På kommunens intranett er det i tillegg lagt ut videoer om åpenhet, samt videoer og nanolæring (e-læring) om hvordan og hvorfor man journalfører og registrerer dokumenter. Videre har enkelte virksomheter utnevnt ressurspersoner med et særskilt ansvar for innsyn og offentlighet.

God veiledning om regelverket internt i kommunen er vesentlig. Det er viktig å ha gode, skriftlige veiledere, i tillegg til muntlig veiledning – både generelt og i enkeltsaker. Slik veiledning kan gjøres av enheter i kommunen som har særskilt kompetanse om temaet, eller av personer med dybdekunnskap i den enkelte virksomhet eller enhet. Det å ha slike ressurspersoner lett tilgjengelig, betyr mye for å styrke kunnskapen hos den enkelte. Et fokus fra ledere på alle nivåer om riktig etterlevelse av regelverket er også avgjørende. Den enkelte leder må ha den nødvendige kunnskapen om regelverket og være seg bevisst viktigheten av åpenhet. Det er også et linje- og lederansvar å gi plass til håndtering av ofte tidkrevende innsynsbegjæringer som en prioritert del av oppgavene.

Det er viktig at eksisterende, gode tiltak opprettholdes. Samtidig er det viktig at nye tiltak knyttet til kunnskapsheving vurderes fortløpende, både sentralt og i den enkelte virksomhet. Byrådet vil se nærmere på hvordan det kan gis et opplæringstilbud til ressurspersoner i hver enkelt virksomhet. Disse personene kan ha ansvar for opplæring, kursing og veiledning internt. Videre vil byrådet søke å utnytte de mulighetene som ligger i å nå fram til flere med kompetanseheving gjennom digitale løsninger.

2. Oslo kommune skal ha gode rutiner for etterlevelse av regelverket

Gode rutiner er av stor betydning for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring. Rutiner er med på å sikre at den enkelte saksbehandler journalfører og behandler innsynsbegjæringer riktig.

Rutiner er en felles måte å gjennomføre et arbeid på. Omfanget av rutiner og graden av formalisering av disse vil kunne avhenge av virksomhetens art, størrelse og organisering. Det er uansett viktig at hver enkelt virksomhet har en felles og gjennomtenkt praksis for journalføring og innsyn.

Kommunen må ha rutiner som sikrer at alle saksdokumenter, uavhengig av teknologisk plattform, journalføres, at dette gjøres fortløpende og at tittelen på saksdokumentet er dekkende. Rutiner for rettidig og riktig behandling av innsynsbegjæringer er også viktig. Rutinene bør legge til rette for at det er enkelt å følge regelverket, og de bør gi føringer for hvem, hvordan og hvor i organisasjonen ulike prosesser knyttet til journalføring og innsyn skal gjøres. Rutiner kan forenkle prosesser, for eksempel ved at fullmakt til å gi innsyn i dokumenter delegeres slik at innsyn kan gis raskt. Avslag bør imidlertid forankres på ledernivå.

Rutiner må implementeres i virksomhetene på en god måte. Det er viktig med gode saksbehandlingssystemer som legger til rette for å journalføre alle typer dokumenter, herunder e-poster, på en enkel måte.

Vektlegging av rutiner i alle deler av kommunens virksomhet er vesentlig. Gode rutiner er et linjeansvar, og behovet for rutiner i alle virksomhetene er understreket i instruks for virksomhetsstyring og på informasjonssiden om offentlighet og journalføring. Det er viktig at vi opprettholder de gode rutinene vi har, og at disse styrkes om nødvendig. Nye rutiner må tas inn der det er nødvendig.

Byrådet vil arbeide for at kommunen har gode rutiner for etterlevelse av regelverket, og at disse følges. Et eget punkt om rutiner for å sikre etterlevelse av offentleglova og arkivreglene vil tas inn i instruks for virksomhetsstyring. Denne instruksjonen er rettet mot alle kommunens virksomheter innen de rammer som gjelder for byrådets og den enkelte byråds instruksjonsmyndighet.

Byrådet vil også utnytte de mulighetene digitaliseringen gir i å legge til rette for gode rutiner for journalføring. Et eksempel på dette er systemer som automatiserer registreringen av ulike saksdokumenter og som dermed forenkler journalføringen. Det pågår et arbeid med å få på plass dette for noen typer av dokumenter slik som digitale skjemaer og bruk av digital post gjennom SvarUt/SvarInn. Det siste vil også gjelde korrespondanse mellom Oslo kommunes egne virksomheter.

3. Oslo kommune skal ha en god kultur for åpenhet

For å sikre etterlevelse av regelverket om journalføring og offentlighet, må en god kultur for praktisering av åpenhet være til stede i alle virksomheter i Oslo kommune. Bevisstgjøring og riktige holdninger må gjennomsyre organisasjonen. Ledere og ansatte må være bevisste på at kommunen forvalter fellesskapets midler på vegne av befolkningen, og at innsyn i den kommunale forvaltningen er en viktig del av demokratiet.

Gode holdninger og kultur for åpenhet er noe som må arbeides med kontinuerlig. God kultur for åpenhet starter fra toppen. Det må derfor være fokus på dette blant ledere på alle nivåer. Behandling av innsynsbegjæringer må ha tilstrekkelig prioritet blant ledere. Det er også viktig at ledere er bevisste på hvordan de formidler holdninger til de ansatte. Videre må ledere rette oppmerksomhet om offentlighet og innsyn gjennom faste møter og samlinger. Byrådet har en viktig rolle i å fremme en god kultur nedover i organisasjonen.

God kunnskap om regelverket er viktig for å sikre en god kultur for åpenhet. Dersom den enkelte ikke vet når et dokument skal eller kan gis ut, kan det være lettere å unnta det fra innsyn «for å være på den sikre siden». Videre kan bruk av ulike teknologiske plattformer føre til usikkerhet om journalføringsplikten. God kunnskap om regelverket er derfor viktig for å unngå at uheldig praksis og holdninger «setter seg». Gode rutiner har også betydning i så måte.

Byrådet har hatt sterkt fokus på åpenhet siden tiltredelsen. Viktigheten av en åpen kommune har vært fremhevet av byrådet både i møter med kommunens toppledere og i styringsdialogen med den enkelte virksomhet. Det er også innført fulltekstpublisering av dokumenter gjennom eInnsyn i flere virksomheter. Disse tiltakene bidrar til å styrke kulturen for åpenhet i kommunen. Likevel er det viktig at dette er et tema det jobbes kontinuerlig med i alle deler av kommunen.

Byrådet vil arbeide videre med å styrke kulturen for åpenhet i Oslo kommune, og jevnlig ta dette opp i møter med kommunens ledere. Byrådet vil også ta inn et eget punkt i instruks for virksomhetsstyring om at virksomhetsleder har ansvar for at virksomheten utvikler en tillitskultur med åpenhet og god kommunikasjon.

Avsluttende bemerkninger

Byrådet vil understreke at arbeidet med styrket åpenhet generelt og overholdelse av innsynsbestemmelser spesielt er noe som må pågå kontinuerlig. Dette dreier seg både om påvirkning av holdninger og konkret kunnskap, og både de som allerede er ansatt i kommunen og nyansatte må vite hva lovverket krever og hva kommunen forventer. Det aller viktigste for å lykkes med dette er at kommunen evner å holde fokus på temaet over tid. Strategien gir uttrykk for hva som bør være hovedinnholdet i arbeidet.

Etter byrådets vurdering, vil strategien bidra til å sikre etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune. Etterlevelse av offentleglova og arkivreglene er et linjeansvar, og en del av kjernevirksomheten for kommunens virksomheter. Videre er det hver enkelt virksomhet, ledere og den enkelte ansatte som *i praksis* sørger for at innsynsretten ivaretas. Byrådet og den enkelte byrådsavdeling har et tilretteleggings- og tilsynsansvar. Innsatsområdene er derfor rettet mot å styrke virksomhetenes og den enkelte ansattes evne til å etterleve regelverket. Tilstrekkelig kunnskap, god kultur og gode rutiner i alle ledd og på alle nivåer i kommunen er etter byrådets vurdering nøkkelen til bedret etterlevelse av regelverket.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret tar *Strategi for etterlevelse av reglene om offentlighet og journalføring i Oslo kommune* til orientering.

Byrådet, den 24.03.2020

Raymond Johansen