

Hemmelighold eller innsyn?

Hvordan oppfatter selvstendige rettssubjekter offentlighet og innsyn og hvordan ser de på dette som forutsetninger for demokratisk påvirkning og politisk styring?

Snorre Halvor Djupedal

Veileder

Anne Elizabeth Stie

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Forord

Denne masteroppgaven, som er skrevet ved institutt for statsvitenskap og ledelsesfag ved Universitetet i Agder, markerer slutten på et langt utdanningsløp.

Det har vært en verdifull erfaring og stor utfordring å jobbe med et så stort prosjekt over en lengre periode, og jeg tar med meg erfaringene jeg har fått videre inn i arbeidslivet.

Jeg vil takke min veileder Anne Elizabeth Stie, som har gitt meg gode råd og veiledning som har gjort oppgaven mulig.

Tusen takk til alle Oxford Research som lot meg være en del av deres team på evalueringen av Offentleglova og bruke dataene i denne oppgaven. Spesielt takk til Aase Marthe Hørrigmo Johansen og Tor Egil Viblemo for gode samtaler og hjelp til arbeidet.

Til slutt, takk til mine studiekamerater og til familien min for oppmuntring og tålmodighet.

Alle eventuelle feil og unøyaktigheter i oppgaven er helt og holdent mitt ansvar.

Kristiansand, mai 2016

Snorre Halvor Djupedal

Innholdsfortegnelse

Innhold

1	Introduksjon	7
2	Teori	10
2.1	Innledning	10
2.2	Demokrati som begrep	10
2.2.1	Robert Dahl	12
2.3	Demokratisk legitimitet	13
2.3.1	Demokrati versus effektivitet	14
2.4	Liberalistisk demokratiteori	14
2.4.1	Konkurransedemokrati	15
2.4.2	Hvordan kan konkurransedemokrati være med å besvare problemstillingen?... 16	
2.5	Republikansk demokratiteori	17
2.5.1	Deltakerdemokratiet	18
2.5.2	Hvordan kan deltakerdemokratiet være med på å besvare problemstillingen?.. 19	
2.6	Deliberativt demokrati (dialogdemokrati)	19
2.6.1	Deliberasjon og ikke aggregering	19
2.6.2	Enighet	20
2.6.3	Rettigheter	21
2.6.4	Offentligheten	21
2.6.5	Meningsdannelse og kommunikasjon	22
2.6.6	Demokratisk legitimitet og Folkestyret, en oppsummering.	22
2.6.7	Hvordan kan deliberativt demokrati være med å besvare problemstillingen? ... 23	
2.7	Sterke og svake offentligheter – Pressens rolle i forutsetningene for demokrati	23
2.7.1	Pressen som bindeledd mellom sterke og svake offentligheter	24
2.8	Demokrati og offentlighetslovgivning – en introduksjon	25
2.8.1	Danmark og Sverige	26

2.9	Innsyn i selvstendige rettssubjekter	28
2.9.1	Grunnlovens §100 og EMK artikkel 10	28
2.9.2	Offentlighetsloven av 1970	29
2.9.3	Offentleglova av 2006	30
2.9.4	Rettspolitiske vurderinger	32
2.9.5	Hvordan kan teori om offentliglova bidra til å svare på problemstillingen?.....	34
2.10	Forskningsspørsmål	34
3	Metode og datainnsamling	35
3.1	Innledning	35
3.2	Oxford Research sin evaluering av offentliglova	35
3.3	Metodens anvendelse i denne masteroppgaven.....	36
3.3.1	Selvstendige rettssubjekter	37
3.3.2	Kvalitativt forskningsintervju	38
3.3.3	Survey.....	40
3.3.4	Innsamling av data	40
3.3.5	Valg av informanter	40
3.3.6	Intervju	40
3.3.7	Fortløpende analyse.....	41
3.4	Utvalg	41
3.5	Verifisering	41
3.5.1	Validitet og Reliabilitet	41
3.5.2	Generalisering	42
3.6	Egen rolle.....	42
4	Analyse.....	44
4.1	Resultater fra datainnsamling blant selvstendige rettssubjekter.....	44
4.2	Kort om metodikk.....	44
4.3	Offentlighet i tall	44

4.3.1	Omfang av innsynsbegjæringer.....	45
4.3.2	Regner de seg som omfattet?.....	45
4.3.3	Klagebehandling.....	45
4.3.4	Hva bes det om innsyn i?	46
4.3.5	Klager og klagebehandling.....	47
4.3.6	Gitt for mye innsyn?.....	47
4.4	Merinnsyn.....	48
4.5	Hvem ber om innsyn?.....	49
4.6	Forutsetninger for innsyn.....	49
4.6.1	Journalføring av dokumenter.....	49
4.6.2	Kunnskap om offentleglova og praksis	51
4.7	Praktisering av offentlighet, saksgang og prosess	52
4.7.1	Saksgang.....	52
4.7.2	Saksgang ved innsynsbegjæringer	53
4.7.3	Hvem foretar vurderingene og når?.....	54
4.7.4	Refleksjoner omkring merinnsyn	55
4.7.5	Ressursbruk	55
4.7.6	Kultur/annet/refleksjoner	56
4.8	Resultater fra datainnsamling blant pressen	58
4.8.1	Pressens innsyn i selvstendige rettssubjekt	58
4.9	Balanse mellom offentlighet og hemmelighold.....	61
4.9.1	Prospektiv kontroll og Retrospektiv kontroll	61
5	Diskusjon.....	62
5.1	Innledning.....	62
5.2	De ansatte i de selvstendige rettssubjektene sin oppfatning av offentlighet	62
5.2.1	Øker deltakelsen i debatt og påvirkningen på foretaket med med offentlighet?	63

5.3	Eierne av selvstendige rettssubjekt sin oppfatning av offentlighet i disse foretakene	65
5.4	Media sin oppfatning av offentlighet i selvstendige rettssubjekter	66
5.5	Oppfatning av offentlighet knyttet til selvstendige rettssubjekt – forskjeller og likheter.....	67
6	Oppsummering	69
6.1	Selvstendige rettssubjekter	69
7	Litteraturliste	71

Liste over vedlegg

Vedlegg 1 – Intervjuguide.....	75
Vedlegg 2 – Spørreskjema.....	78

1 Introduksjon

I makt og demokratiutredningen fra 2003 er forskning rundt demokratiet i Norge sammenfattet i et forsøk på å sette statusen for demokratiet i Norge. Maktutredningen peker på en forvitring i det Norske demokratiet på flere plan selv om det Norske demokratiet i den store sammenheng må sies å fungere ganske bra. For selv om vi har en stabilt god tiltro til politikerne og lav korrupsjon er det endringer i samfunnet som peker på en avdemokratisering av det offentlige Norge. (Selle & Østerud, 2006; Østerud, Engelstad, Selle, & Makt- og, 2003)

Utredningen peker på en endring av demokratiske infrastrukturen som påvirker de demokratiske påvirkningsmulighetene negativt. Den ene dreier som om en endring i organisasjonslandskapet vekk fra større påvirkningsdyktige interesseorganisasjoner til mindre og mer spesialiserte organisasjoner som er mer tilpasset den enkeltes behov og interesser. Dette skaper et mangfold, men svekker påvirkningsmuligheten som har ligget i størrelsen til de tidligere sentrale interesseorganisasjonene. Videre er den endring i forholdet mellom stat og lokaldemokratiet som ligger i økningen av new public management (NPM) tenkning i utformingen av det offentlige tjenestetilbudet. Med en økning i statlig definerte tjenestetilbud som kutter vekk lokaldemokratiet og tilsvarende flytting av beslutningsmyndighet fra lokalt til statlig nivå blir tanken om et lokaldemokrati nær den enkelte borger utfordret og politikken blir mer kompleks og fjern å sette seg inn i for den enkelte borger. (Selle & Østerud, 2006; Østerud et al., 2003)

I en kontekst hvor staten i større grad regulerer det offentlige tjenestetilbudet gjennom rettighetslovgivning, er det grunn til å tro at det enkelte individ på tross av lovfestede rettigheter vil oppleve mindre påvirkningskraft enn om de tradisjonelle påvirkningskanalene gjennom sosiale og politiske bevegelser hadde vært i posisjon. Denne modellen for offentlige tjenester kan svekke påvirkningsmuligheten ved å fastslå staten og kommunens standpunkt i lov.(Tranvik, Selle, & Makt- og, 2003, s. 190-196).

I møte med disse utfordringene står tilgang til informasjon sentralt, i takt med økningen av kompleksitet i det offentliges oppgaver (Fimreite & Lægreid, 2013) trengs stadig bedre systemer for innsyn i den offentlige virksomheten. I denne oppgaven ser jeg nærmere på

offentleglova sin rolle i denne konteksten og særskilt knyttet til kommunalt eide selvstendige rettssubjekt.

Det finnes i dag flere tusen offentlig eide foretak i Norge (Bjørnsen, Klausen, & Winsvold, 2015, s. 17-18). Disse utfører svært varierte oppgaver fra det rent kommersielle, slik som Statnett eller Avinor, mens andre utfører lovpålagte offentlige tjenester slik som renovasjon, vann og avløp og brann og redningstjeneste. På siden av dette kommer stiftelser som forvalter øremerkede pengesummer.

Det er liten tvil om at slike subjekter forvalter offentlige midler og dermed er en del av den offentlige forvaltningen, og som dermed videre er underlagt demokratisk styring gjennom det norske politiske systemet. Men hva betyr det om disse enhetene er transparente eller ikke for forutsetningene til dette systemet?

Dette er særlig aktuelt fordi den nye offentlighetsloven som kom i 2006 og trådte i kraft i 2009 som en utvidelse fra den gamle loven omfatter også selvstendige rettssubjekter eid helt eller delvis av det offentlige. Men også fordi utviklingen i antall av slike foretak har vært stor. Vi har sett en dreining fra tradisjonell organisering av forvaltning med etater og avdelinger internt i en kommune eller departement til en økt bruk av organisasjonsformer som tidligere har vært primært brukt av private aktører. Dette har skjedd ved at det offentlige har skilt ut ulike oppgaver til en rekke selvstendige foretak. Slike selvstendige rettssubjekter kan oppfylle alt fra renovasjon til drift av kulturhus og det er grunn til å spørre hvorfor man ønsker en slik organisering. Er det slik at den offentlige forvaltningen ønsker ett spillerom med tanke på å benytte næringslivstenkemåter i utførelsen av oppgavene sine. Eller er det fordi det gir en mer fleksibel måte å utføre offentlige oppgaver på?

Det vi tradisjonelt har tenkt på som offentlig forvaltning er i Norge i dag blitt utvidet inn på nye arenaer ettersom velferdsstaten har vokst. Den norske staten på ulike nivåer sysselsetter i dag omtrent en tredjedel av arbeidsstokken i Norge. Med denne massive størrelsen er det offentlige i dag inne på de mange arenaer. Det offentlige eier alt fra oljeselskaper til teater og kino og driver med det ikke bare tradisjonell offentlig forvaltning, men også næringsvirksomhet med profitt som mål. Hvordan takler demokratiet denne nye utviklingen i den offentlige sfæren? Er det slik at disse foretakene får drive uforstyrret fra den offentlige

debatten mens de forvalter millioner og milliarder av felleskapets midler? Eller er det slik at nødvendigheten har trukket allmenhetens blikk også mot disse?

I ordinær offentlig forvaltning er styringskjeden ubrutt fra valg av politiske representanter til administrasjonen av forvaltningens oppgaver. Et kommunestyre kan holdes juridisk og ikke minst politisk ansvarlig for oppgavene forvaltningen er pålagt. Det er også større mulighet i en slik organisering for at de folkevalgte kan gripe inn og detaljstyre i utførelsen av offentlige oppgaver. (Bjørnsen et al., 2015)

Er det slik at vi står overfor et tilfelle av demokratisk uthuling gjennom at offentlige midler underlegges et indirekte demokrati ved å allokere til de selskapene som utgjør de selvstendige rettssubjektene? Når det kan tenkes at politikerne med disse selskapene fjerner makt, beslutningsmyndighet og politisk påvirkning fra de folkevalgte organene til styret besatt av ordinære borgere, kan det også tenkes at dette skaper et demokratisk underskudd i forvaltningen av disse midlene.

Spørsmålet videre kan være om dette kan bøtes på av tilstrekkelig innsyn i virksomheten, både for de folkevalgte og borgerne i samfunnet selskapet opererer i?

I denne oppgaven skal jeg forsøke å dykke ned i spørsmålene knyttet til demokrati og muligheten for offentlig debatt knyttet til slike selvstendige rettssubjekter.

Min problemstilling for oppgaven er:

Hvordan ser kommunalt eide selvstendige rettssubjekter på offentlighet og innsyn som forutsetning for demokratisk påvirkning og politisk styring?

2 Teori

2.1 Innledning

Offentlighetsprinsippet er en byggestein og forutsetning i demokratiet. Men det er likevel ikke slik at vi med enkelhet kan definere demokrati som noe a-priori uten å gå dypere inn i hva som er bakgrunnen for den forståelsen av demokrati vi legger til grunn.

Demokratiteori er et stort felt i forskningen og omfatter mange retninger og variasjoner av begrepet demokrati. Likevel er det hensiktsmessig å dele opp teorien i noen hovedbolker for å kunne få en oversikt over temaet.

Først skal jeg se litt på begrepene som er sentrale i oppgaven, disse er:

- Demokrati
- Offentlighet
- Innsyn

Utgangspunktet teoretisk for oppgaven er å utvikle noen teoretiske hypoteser for å operasjonalisere min problemstilling. Her vil teori om offentlighet og lovgivningen være sentral for å utvikle forskningsspørsmål knyttet til den første delen av problemstillingen, *Hvordan ser kommunalt eide selvstendige rettssubjekter på offentlighet og innsyn*

Videre skal jeg benytte demokratiteori for å koble sammen dataene for å besvare problemstillingens siste del, *som forutsetning for demokratisk påvirkning og politisk styring?*

2.2 Demokrati som begrep

«Demokratiets fundament er at beslutninger skal være kvalifiserte eller fornuftige. Dette innebærer at de ikke kan reflektere makthaverens forgodtbefinnende, sterke maktgruppers interesser, rå makt, ikke reflekterte og uprøvde preferanser eller tilfældigheter. I siviliserte samfunn må de beslutninger som berører alle være basert på rasjonalitet, det vil si innsikt i hva som som kan gjelde for alle, eller hva som er det felles beste. Det er argumentene som skal avgjøre, og det er prosessen med å finne ut hva som egentlig er gode argumenter som konstituerer demokratiet» 1(Eriksen, 1995, s. 17)

Demokrati er et begrep som de alle fleste kjenner og har et forhold til. Og nettopp et begrep for folket er demokrati, det kan forklares med ordet folkestyre. Men hvilke folk og hvilket styre dette innebærer er ikke uten videre opplagt. Enkelt sagt er det dette demokratiteori dreier seg rundt. (Rasch & Midgaard, 2004, s. 11). Med et begrep som kan brukes i utallige sammenhenger og til forsvar av utallige argumentasjoner er det grunn til å tro at demokrati i noen sammenhenger kan ha blitt et utvannet begrep. Derfor er det nødvendig å legge til grunn en forståelse og definisjon av begrepet demokrati for å kunne diskutere offentlighetsprinsippets betydning for mulighetene for demokratisk påvirkning.

En grunnleggende faktor i ulike demokratiteorier dreier seg rundt hvilken del av det demokratiske system som utgjør den demokratiske funksjonen i samfunnet. Her blir det sentralt å snakke om påvirkningsmuligheter, nærmere bestemt systemer for avstemming og andre typer påvirkning.

I en artikkel fra Tidsskrift for samfunnsforskning av Asbjørn Røiseland (Røiseland, 2006) peker Røiseland på begrepet demokratisk infrastruktur som presenteres i den norske Makt- og demokratiutredningen (Østerud et al., 2003) og presenterer sin tilnærming til begrepet. Jeg tar med teorien til Røiseland for å gi en introduksjon til rammeverket for demokratiet.

I følge Røiseland består demokratiets infrastruktur av fire grunnleggende elementer som fungerer som vilkår for demokrati. Disse er organisasjoner, kunnskap og offentlighet, normer og verdier og regler og prosedyrer. (Røiseland, 2006, s. 6). Som vi skal se senere i dette kapitlet vil disse begrepene utgjøre sentrale elementer også i andre demokratiteorier.

Med organisasjoner mener Røiseland «sosiale systemer som er bevisst konstruert for å innfri bestemte mål eller funksjoner» (Røiseland, 2006, s. 6). Tanken om organisasjoner som viktig vilkår for demokrati dreier seg om behovet for å danne grupper med felles mål for å påvirke beslutningstakerne i samfunnet. Slike organisasjoner fyller et viktig behov i et indirekte demokrati hvor enkeltindividet ikke har noen direkte stemme inn i beslutningsarenaene selv. Det kan dreie seg om politisk partier, organisasjoner og interesseorganisasjoner.

Videre er offentlighet essensielt for å kunne danne et grunnlag for en legitim demokratisk prosess. Hvis man ikke har en arena hvor man kan fritt utveksle og diskutere, kan heller ikke en fruktbar diskusjon og meningsutveksling finne sted og det vil heller ikke da forekomme

demokrati. (Rasch & Midgaard, 2004, s. 38-39). Tvert imot kan muligheten tenkes å være større for å føre befolkningen bak lyset og manipulere.

Regler og prosedyrer sikter til grunnleggende regler som sikrer formen og forutsetningene for den demokratiske prosessen. Dette spenner fra generelle regler om ytringsfrihet, rett til representasjon, organisatorisk frihet og kunstnerisk frihet til mer konkrete regler for saksbehandling og beslutningsprosesser i det offentlige. (Røiseland, 2006, s. 7)

Sist er det normer og verdier som må eksistere gjennom trekk kulturelt og sosialt som sikrer demokratiets funksjon i samfunnet. Dette henspiller både på normer og verdier knyttet til individer og befolkningen som gruppe. En regel og prosedyre skal sikre at grunnleggende rettigheter opprettholdes, men slike regler fungerer dårlig om de ikke internaliseres som normer og verdier i individet og befolkningen. Det er normer og verdier som er med på å gi reglene legitimitet. (Røiseland, 2006)

2.2.1 Robert Dahl

En av de fremste teoriene på demokrati er utviklet av Robert A Dahl. Han har fremsatt to prinsipper som bakgrunn for demokrati. 1. Likeverd mellom mennesker og 2. Personlig autonomi. Dahls teori om demokrati dreier seg så rundt avveining mellom disse prinsippene. Hvordan kan man oppnå likeverd mellom mennesker og likevel kunne ha personlig autonomi? Dette har Dahl videre utdypet i noen punkter som settes som minstekrav for å kunne ha et demokratisk styresett. Disse er:

- Stemmerett, organisasjonsfrihet og ytringsfrihet for alle. Dette er et viktig krav for å kunne garantere et minimum av både likeverd og autonomi. Stemmeretten er den personlige rettigheten som gjør alle likeverdige i og med at stemmen teller likt.
- Mangfold av informasjonskilder. Dette er spesielt aktuelt i denne oppgavens kontekst, Dahl hevder her at det er sentralt at de som skal stemme har mulighet til å orientere seg om de ulike sakene og aktørene i det politiske systemet. Hvis informasjonen er skjult mister stemmeretten sin verdi som påvirkningskraft.
- Fri konkurranse om stemmene. Det må ikke være regulert slik at noen har fordeler i kampen om stemmene, men slik at det er konkurranse på like vilkår. Påvirkning ved hjelp av dyre reklamekampanjer og lignende som er vanlig mange steder gir ujevn

konkurransen om stemmene ved å ta konkurransen ut av den politiske diskusjonen og inn på det kapitalistiske marked.

- Frie og rettferdige valg. Valg og valgordningen må gjennomføres slik at ingen grupper favoriseres eller diskrimineres,
- Folkevalgt innflytelse. Det politiske systemet må innredes slik at de folkevalgte har reell innflytelse over de sentrale beslutningene i demokratiet. Stortingets lovgivende myndighet og regjeringens utøvende myndighet i Norge er eksempel på en måte å innrede slik at makten skal ligge hos de folkevalgte og ikke byråkratene.

Slik demokrati blir fremlagt hos Dahl er det i prinsippet en avveining mellom likhet og personlig frihet. Mellom rettferdighet og autonomi. Vi kan se på denne teorien som en slags minimumsgrense for demokratiet. (Dahl, 1989) Men det er ikke nok å stoppe her, for å kunne definere et demokratibegrep for oppgavens kontekst bør vi også gå mer detaljert til verks og se på noen av verdiene som vektles innenfor disse minimumsgrensene vi her har satt opp. I det videre vil jeg gå inn på to sentrale retninger innen demokratiteori, liberalistisk og republikansk. Dette vil videre endre opp i Jürgen Habermas sin teori om deliberativt demokrati som søker å videreutvikle ved bruk av elementer fra begge retninger.. Men først vil jeg gå inn på et sentralt tema i forholdet mellom selvstendige rettssubjekter og demokratiet, demokratisk legitimitet.

2.3 Demokratisk legitimitet

I vår sammenheng står vi overfor et stort antall selskaper som operer i ulik grad av frihet fra sine eiere. Når disse eierne er det offentlige representert ved stat, fylkeskommune, kommune osv. er det nødvendig å gjennomføre en avveining mellom selskapenes mål og det offentliges natur, hvor vi her trekker frem offentlighet. Disse selskapene er i stor grad opprettet for å oppnå en forbedring av potensialet i tjenestene som kan tenkes å kunne utføres mer effektivt i ved å organisere virksomheten selvstendig fra den øvrige forvaltningen. I sin studie av kommunale selskaper trekker Bjørnsen, Klausen og Winsvold frem begreper som kostnadseffektivitet og tjenestekvalitet som viktige grunner til at kommuner velger å opprette kommunale selvstendige selskaper (Bjørnsen et al., 2015, s. 17). Dette kan sees som et resultat av New Public Management (NPM), en trend i offentlig forvaltning som har vært fremtredende siden 1980 tallet. I NPM er tanken om å adoptere prinsipper fra privat

næringsvirksomhet i den offentlige forvaltningen sterk og derfor ser vi et fokus på målstyring og en konsentrasjon rundt målbare idealer for effektiv drift som et viktig fokuspunkt i denne tradisjonen. (Sørensen, Hermansen, & Hernes, 2009, s. 69-70). Flere studier både nasjonalt (Arnesen & Hagen, 2008, s. 70) og internasjonalt (Megginson & Netter, 2001) viser en positiv utvikling på effektivitet etter at disse tidligere offentlig eide selskapene ble gjort selvstendige, blant annet som aksjeselskap.

Det er derimot ikke slik at det vil være et nødvendig sammenfall mellom NPM verdier og de verdier som gir en demokratisk legitimitet. Legitimitet må derfor i mange tilfeller ses i motsetningen til kravene om effektivitet og lønnsomhet. I vår kontekst blir dette sentralt fordi selvstendige rettssubjekter i mange tilfeller er opprettet nettopp med tanke på effektivitet og lønnsomhet. Om ikke manglende legitimitet var en ønsket konsekvens av dette, er det likevel en mulighet at det ble det.

2.3.1 Demokrati versus effektivitet

Som vi har sett i det foregående er det en balanse mellom kravene til økonomi og effektivitet og kravet til demokratisk legitimitet. Erik Oddvar Eriksen bruker begrepet kongurens for å peke på dette dilemmaet. Med kongurens mener man at de som en beslutning har konsekvenser for bør også være med å påvirke beslutningen. Man kan tenke seg tanken om brukerstyrt offentlig forvaltning kontra prinsipper som økonomisk profitt og effektivitet som eksempel på dyrking av disse to ulike prinsippene. Det blir altså et spørsmål om å ha en passende mengde kongurens for å ivareta både krav til legitimitet og krav til effektivitet. Eriksen sier det slik:

«In real world democracies, there has to be a trade off between legitimacy and efficiency» (Eriksen, 2002, s. 13)

2.4 Liberalistisk demokratiteori

Liberalistisk eller pluralistisk demokratiteori inneholder mye av det vår form for demokrati, og lokaldemokrati er bygd på i dag. I denne tradisjonen vektlegges individets frie valg gjennom hemmelig avstemming ved valg. Sentralt står friheten, friheten til å selv tre inn i felleskapet med den man er. Dette står i motsetning til kommunitaristene som vektlegger

felleskapet og legger det som utgangspunkt for samfunnets og demokratiets fundament. (Rasch & Midgaard, 2004, s. 114-116)

Det er slik at liberalismen primært har fokusert på negative rettigheter som utgangspunktet for et rettferdig og godt samfunn. Negative rettigheter er retter som sikrer individet fra noe, og som altså beskytter selvbestemmelsesretten. Positive rettigheter, eller rett til noe, blir ikke vektlagt stort i denne tradisjonen. Dermed tegner det seg et bilde av en individualistisk tanke om demokrati som en beskyttelse for enkeltmennesket mot staten og enkeltindividene som utgjør den. (Thorndal, 2004, s. 16-36)

Liberalistisk demokrati har vært sentralt som frigjøringskraft i mange gamle demokratier, blant annet i Frankrike, og kjennetegnes at et opprør mot overmakten representert tidligere ved føydale systemer som sikret noen få rikdom og resten dårlige kår. Dette tankegodset har vært med på å skape store deler av de institusjonene vi hviler samfunnet på i dag. Personlig frihet, økonomisk frihet og individuelle rettigheter er tre idealer som er grunnleggende i liberalismen. Vi kan til en viss grad tilskrive kapitalismens fremgang til idealet om økonomisk frihet ved at det i liberalismen legges til rette for at individet i størst mulig grad skal kunne styre seg selv og sine egne ressurser uten innblanding fra staten.

Videre er Montesquieus sin teori om tredelingen av makten også fundert i idealet om personlig frihet i liberalismen ved at man sikrer individet mot overgrep ved å fordele makten mellom tre separate institusjoner, lovgivende, dømmende og utøvende makt.

2.4.1 Konkurransedemokrati

Den liberalistiske demokratiteorien kalles også mange gange konkurransedemokrati. Dette kommer av tilnærmingen til fordeling av makt i samfunnet. I et liberalistisk perspektiv er det majoriteten som velger eliten til å styre. Demokratiet i denne sammenhengen dreier seg dermed rundt det å skaffe seg stemmer for å oppnå makt, en konkurranse om stemmer. Konkurransedemokratiet er utformet med bakgrunn i et konfliktperspektiv på demokrati, det forutsetter individer som søker å tilfredsstille sine egeninteresser gjennom å velge det politiske alternativet som gir best uttelling for det enkelte individ.

Legitimiteten i et slikt demokrati er basert på at eliten som styrer er bundet av regler og prosedyrer som sikrer at en politisk elite tar fullstendig kontroll og skaper en monopolsituasjon. Dette reguleres blant annet gjennom prinsippet om flertall. Ved at den politiske eliten er avhengig av flertallet av stemmene for å styre hindrer dette at en konstellasjon får monopol. Dette er selvsagt avhengig av at flertallet skifter fra sak til sak og dermed representerer ulikhetene i befolkningen. (Hanssen, Helgesen, & Vabo, 2011)

«Den demokratiske metode er den institusjonelle ordning for å fatte politiske beslutninger der individer får makt til å bestemme gjennom konkurransen om folks stemmer» (Schumpeter, 1942, s. 269)

I denne teorien er borgeres bidrag redusert til stemmegivning hvor de gir makten til å styre til elitene de velger. Tanken er at det vil være mer effektivt å konsentrere makten hos en politisk elite som har erfaring med den politiske prosessen. Man kan argumentere for at det norske demokratiet er preget av dette ved at vi ser en trend til at det blir mer og mer komplekst å delta i politikken og i stor grad er disse arenaene lukket for den allmenne befolkningen utover valgdeltakelse. Dette er imidlertid hvordan man ser og hvordan man velger å fokusere på elementene i vårt demokrati. (Hanssen et al., 2011)

2.4.2 Hvordan kan konkurransedemokrati være med å besvare problemstillingen?

Så hvordan kan den liberale og konkurransedemokratiske teorien være med å besvare oppgavens problemstilling? I hovedsak dreier problemstillingen seg rundt to elementer, praktisering av offentleglova og dennes påvirkning på forutsetninger for demokratisk påvirkning og politisk styring. Konkurransedemokrati kan være med å forklare deler av problemstillingens andre del ved å si oss noe om hva som er demokratiets forutsetninger, og mer spesifikt hva som er forutsetningene for å påvirke det.

2.5 Republikansk demokratiteori

I boka Kommunikativ handling og deliberativt demokrati (Eriksen & Weigård, 1999) settes en republikansk demokratimodell opp mot en liberal demokratimodell. Som vi har tidligere sett er den liberale tradisjonen sterkt knyttet til tanken om rettigheter som høyeste ideal i demokratiet og en tanke om individets frihet som viktigst av disse rettighetene.

I kontrast til dette står den republikanske tanken om demokratiet som først om fremst en aktiv arena hvor hver og enkelt kan delta for å fremme sin agenda og nå felles enighet. Dette kan spores helt tilbake til antikkens Hellas og Aristoteles sin tank om frihet som deltakelse i politisk fellesskap, hvor utviklingen av sivile dyder knyttes til utviklingen av et forum for felles debatt og diskusjon av problemer og utfordringer i samfunnet.

Tanken i republikansk forståelse av demokrati er at selv om frihet grunnleggende slik som i liberalismen så er veien til frihet forankret i fellesskapet, nærmere bestemt det politiske fellesskapet som utgjør demokratiet. Kun ved å forplikte seg i kollektive vedtak blir rettigheter gjeldende fordi de da hviler på en et grunnlag som er et åpent forum hvor man helt selvstendig kan danne grupper og fremme de standpunkt man forfekter i en åpen og fri diskusjon.

Republikanismen er en dydenes politikk. (Eriksen & Weigård, 1999, s. 158-160)

Utfordringen er denne tradisjonen er i stor grad knyttet til forutsetningene for styresettet, visse grupper «statsmenn» vil i republikanismen dominere beslutningsarenaene og dette skaper utfordringer for det moderne demokratiet i dag ved at det i liten grad skilles mellom den debatt som foregår i den institusjonaliserte politiske sfæren og den debatt som skjer utenfor denne sfæren, i offentligheten. (Eriksen & Weigård, 1999, s. 161)

Et slikt ideal vil mangle skillet mellom formell beslutningstaking og den offentlige debatten som er svært viktig i vårt moderne samfunn for å balansere behovet for fri debatt mot behovet for strategisk handlingsrom. For mens det i antikkens hellas var samsvar mellom debatter på torget og på tinget har vi i dag et behov for større skille mellom staten som beslutningstaker og offentligheten som uavhengig påvirkningskraft på statens handlinger og forutsetninger. I dagens samfunn er det nettopp den uavhengigheten den offentlige debatt har til staten som gjør den i stand til å skape en arena hvor alle kan ha en stemme uavhengig av statens styrende

makt. Men dette bryter med idealet om en felles diskusjon med øyne for det felles beste som utgangspunkt for demokratiets styring. (Eriksen & Weigård, 1999, s. 161)

Videre er det i dag slik at en normativ demokratimodell basert på tanken om det felles beste ikke alltid er hensiktsmessig og gjennomførbar når behovet for strategisk handling blir drevet frem av et ressursperspektiv som til dels kan slå ut tanken om argumenter som høyeste form for beslutningsgrunnlag. Om man setter økonomiske effektivitetshensyn i høysetet i debatten kan det tenkes å påvirke debatten i en annen retning enn tanken om det felles beste for alle.

Vi lever i en verden som i stadig mindre grad består av homogene samfunn og preges av funksjonell differensiering, sosial kompleksitet og interessenmotsetninger. (Eriksen & Weigård, 1999, s. 162). Dette skaper dårlig forutsetninger for en diskusjon basert på et sett felles dyder som forener samfunnet. Her behøver vi regler og prosedyrer som ivaretar behovet for felles legetime beslutninger men som samtidig bevarer og sikrer retten til mangfoldet i vårt samfunn. (Eriksen & Weigård, 1999, s. 160-162)

2.5.1 Deltakerdemokratiet

Demokratiet som springer ut av den republikanske tradisjonen kalles gjerne deltakerdemokratiet. Navnet understreker forskjellen, ja nærmest motsetningen til konkurransedemokratiet. Som borger i deltakerdemokratiet er tanken at du selv skal være en aktiv deltaker i den offentlige beslutningsprosessen og ikke bare påvirke forutsetninger for politiske beslutninger, men også innholdet i disse beslutningene.

På denne måten ivaretas så langt som mulig alles interesser i den offentlige debatten og beslutningsprosessen. At borgerne også går gjennom en dannelses og læringsprosess som gjør de til mer reflekterte samfunnsborgere er en viktig bivirkning av et slikt prinsipp.

Det er imidlertid ingen tvil om at en slik bred deltakelse vil være vanskelig å få til. Politisk deltakelse ved partimedlemskap i Norge er synkende (Strømsnes, Makt- og, & Medborgerundersøkelsen, 2003, s. 87-89), derfor er det ikke vanskelig å se at det er en reell sjanse for at en mindre gruppe vil dominere en tilsynelatende stor debatt. Det viktige for deltakerdemokratiet blir derfor å ha systemer for å fange opp og registrere holdninger i befolkningen for å kunne ha et godt beslutningsgrunnlag. Offentlighet blir da viktig for å

kunne inkludere borgerne i aktuelle debatter, uten informasjon kan folk vanskelig gjøre seg opp en mening om hva slags standpunkt de måtte ha i en sak.

2.5.2 Hvordan kan deltakerdemokratiet være med på å besvare problemstillingen?

I oppgavens problemstilling er det i andre del spørsmål om forutsetningene for demokratisk påvirkning og politisk styring. Det er her republikansk demokratiteori og deltakerdemokratiet kan være med å kaste lys over tolkningen av resultatene fra undersøkelsen. Hvis man ser offentlighet i selvstendige rettssubjekter i lys av deltakerdemokratiet er det grunn til å tro at et åpent og opplyst samfunn slik offentleglova legger til rette for er essensielt for å ha forutsetningen til å kunne delta i den grad at det deltakerdemokratiske ideal oppfylles.

2.6 Deliberativt demokrati (dialogdemokrati)

Med bakgrunn i disse to store retningene i demokratiteori, liberalisme og republikanisme kan vi nå gå videre inn i Jürgen Habermas sin deliberative demokratimodell. Her vil vi se en videreutvikling både av liberalistiske og republikanske idealer inn i en enhetlig modell for demokratisk meningsdannelse og en demokratisk beslutningsplattform. Jeg vil forsøke å utlegge de sentrale elementene i Habermas sin teori for å så knytte det sammen for bruk i vår kontekst. (Eriksen & Weigård, 1999)

2.6.1 Deliberasjon og ikke aggregering

I hvilken grad er det mulig å skape en felles enighet basert på gjensidige overveielser? Dette er et sentralt spørsmål i demokratiet som jo er basert på tanken om felles enighet som forutsetning for legitimitet i offentlig forvaltning. Det er her snakk om å finne løsninger på problemer i felleskap og kunne sette rammer og felles mål for samfunnet som helhet. I dette oppstår en koordineringsproblemer mellom de ulike aktørene i samfunnet og det er disse som må takles for å kunne nå felles enighet. (Eriksen & Weigård, 1999)

For å tilnærme seg hva som er løsningen på dette trekker Habermas på en menneskelig egenskap som har vært i fokus helt siden Aristoteles sin tid. Nemlig dømmekraften.

Dømmekraften defineres som den refleksive egenskap som verken er basert på intelligensen eller tillært moral. (Eriksen & Weigård, 1999, s. 165) Dømmekraften i denne sammenheng har evnen til å reflektere over problemer uten å sette de i predefinerte båser og kan dermed sies å være en fri plattform for å komme sammen for å nå enighet på tvers av de forskjeller som måtte eksistere mellom individene i samfunnet. Men hva er det så som gjør en slik evne mulig, hvilken rasjonalitet ligger bak en slik objektiv overveielse?

Habermas sitt svar på dette er kommunikasjon, ved at kommunikasjon har evnen til å endre og påvirke enkeltindividets meningsdannelse slik at det kan oppstå en kollektiv viljesdannelse, en felles enighet. (Eriksen & Weigård, 1999)

Habermas kaller dette kommunikativ rasjonalitet. Altså en rasjonalitet som implementeres i selve kommunikasjonsprosessen for å kunne skape en diskusjon som har kraften til å endre de enkelte individers meninger til felles enighet. For at en slik rasjonalitet skal foreligge krever det at hver enkelt er rasjonelle i sitt forsvar av sine argumenter og meninger i en diskusjon. Det er nettopp ved å sette dette kravet til å kunne begrunne hvorfor man gjør som man gjør og mener som man mener at man legger lista opp til et nivå hvor egoistiske private rasjonaliteter ikke strekker til og man blir nødt til å argumentere på en slik måte at det kan føre frem til en felles enighet. Det blir den som i størst grad klarer å skape en forenende løsning som vil vinne frem i diskusjonen fordi en annen motivasjon ikke vil være tilstrekkelig rasjonell for alle aktørene. Med denne bakgrunnen som Habermas kaller diskusjonens transformative evne dannes rasjonalitetsgrunnlaget for demokratiet. (Eriksen & Weigård, 1999)

2.6.2 Enighet

Habermas sin teori om deliberativt demokrati bygger som vi så i det forutgående på en tanke om enighet som resultat av en åpen diskusjon basert på kommunikativ rasjonalitet. Enighet kan sådan ikke baseres på en forutbestemt mal for godt og vondt eller forutsatt allmennvilje, men må bli til i prosessen som deliberasjonen utgjør.

Vi har altså en oppfatning av enighet som noe som oppstår på en arena som er fri for og åpen for enhver rasjonell diskusjon. Sikkerheten til enkelte mot overgrep bevares av kravet til upåvirket dømmekraft som basis for diskusjonen. (Eriksen & Weigård, 1999)

2.6.3 Rettigheter

I vårt samfunn og liberal demokratiteori er rettigheter svært sentralt som rammeverk for utøvelsen av demokrati. Vi ser våre individuelle rettigheter som beskyttelsen mot et eventuelt overtramp i den demokratiske beslutningsprosessen. Men i Habermas sin teori sees rettigheter som en negativ frihet, altså et minimumsbegrep for å sikre autonomi til å kunne delta selvstendig i diskusjonen som utgjør den demokratiske prosessen, og frihet oppstår fordi enhver har lik mulighet til å hevde sin mening i den offentlige debatt. Dette forutsetter at det ikke eksisterer brudd på denne rettigheten ved at noen setter seg i posisjon for å utøve noen form for tvang eller manipulasjon. Denne modellen ser ikke statsapparatet som toppen av samfunnet, men heller som et apparat som gjennom konstitusjonen muliggjør den diskursive prosessen. (Eriksen & Weigård, 1999)

2.6.4 Offentligheten

Det kan tolkes dithen foreløpig at Habermas ser for seg en suverenitet i folket som baseres på metoden i det gamle hellas hvor alle borgere kom sammen for å løse utfordringer. Men Habermas ser kompleksiteten i vårt moderne samfunn og ser derfor også behovet for kanalisering av folkets suverenitet gjennom representasjon inn i det politiske systemet hvor beslutningene tas. Han anfører et intersubjektivt folkesuverinitetsprinsipp som kort sagt sier at det er demokratiske prosedyrer som legger betingelsene for den kommunikasjonen som utgjør det vi til nå ha snakket om legitim viljesdannelse i samfunnet. (Eriksen & Weigård, 1999)

På denne måten ser Habermas forskjellen mellom meningsdannelse i offentligheten og viljesdannelsen i det formelle politiske systemet. Med folket som basis og det suverene grunnlaget for demokratiske legitimitet blir det politiske systemet en nødvendighet for å kanalisere den kollektive viljen inn i et forum hvor det lar seg gjøre å ta kollektive beslutninger og sette disse ut i livet. Folket blir derfor sett som en enhet, en masse som kommer til uttrykk gjennom at det politiske system er tvunget til å akseptere de argumenter som måtte være bedre og basert på den tidligere omtalte kommunikative rasjonalitet.(Eriksen & Weigård, 1999)

2.6.5 Meningsdannelse og kommunikasjon

Meningsdannelse må derfor skje innenfor de prosedyrer som forfatningen setter fordi kun innenfor disse kan man snakke om at det politiske system kan skape legitime avgjørelser. Habermas snakker her om retten til fri og åpen offentlig debatt, men også institusjonaliseringen av parlamentariske prosedyrer for argumentasjon, forhandling og valg. Dette sikrer en basis som tvinger aktørene inn i en prosess hvor man har alt å vinne på å skape en så god og informert diskusjon som mulig som basis for avgjørelser. (Eriksen & Weigård, 1999)

2.6.5.1 *Det formelle politiske system*

I denne sammenhengen blir det formelle politiske system svært viktig for å oppfylle kravet om et fritt folkestyre. Gjennom å legge til rette for at folkets kollektive mening kanaliseres ut i beslutninger og handling skaper dette systemet den nødvendige rammen rundt diskusjonen som sikrer at saken blir godt opplyst og at felles mening kan oppnås ved at beslutningene er kvalifiserte eller rasjonelle. Videre er prinsipper for maktfordeling i det politiske system også svært viktig fordi det minsker mulighetene for å dominere den politiske prosessen. Det skaper også en distanse og avgrenset uavhengig plattform ved at det politiske system er skjermet fra andre noen ganger sterke individuelle interesser i samfunnet. På denne måten bringes prinsippet om deliberativt demokrati inn i en form som gjør det mulig å konkretisere handlingsalternativer og ta beslutninger som reflekterer det felles beste. Dette hviler ifølge James Madison blant på prosessen i det representative systemet ved at den deliberative prosessen mellom representantene raffinerer standpunktene som er oppe til debatt. (Eriksen & Weigård, 1999, s. 151-173)

2.6.6 Demokratisk legitimitet og Folkestyret, en oppsummering.

I vår kontekst vil de selvstendige rettssubjektene representere en gråsoner mellom private og kollektive interesser. Det vil være essensielt at også disse underlegges den prosedyrene for det politiske systemet for å kunne oppnå demokratisk legitimitet som en forlenging av arm av et suverent folkestyre. En fri og opplyst diskusjon eller deliberasjon rundt disse foretakene vil følgelig innebære at både folket eller borgerne har informasjon om hva som skjer i foretaket,

likeledes for politikerne som skal representere folket. Svikter deler av denne informasjonsflyten eller innsynsmuligheten vil det kunne påstås at vilkårene for demokratisk legitimitet er svekket for disse selvstendige rettssubjektene.

2.6.7 Hvordan kan deliberativt demokrati være med å besvare problemstillingen?

I oppgavens problemstilling er det i andre del spørsmål om forutsetningene for demokratisk påvirkning og politisk styring. Ved hjelp av deliberativ demokratiteori som vi har diskutert i det foregående kan vi kaste ytterligere lys over datamateriale og bidra mot å svare på problemstillingen.

Så hvordan kan deliberativ teori være aktuelt i dette? Som vi har sett er det i deliberativ teori en sentral del som går på diskusjon og samtale som forutsetningen for legitime avgjørelser. Videre påpekes det også viktigheten av informasjonstilgjengelighet og en fri offentlig debatt. Gjennom en offentlig dialog og diskusjonsprosess brytes meninger mot hverandre og det skapes konsensus om hva som er den beste løsningen for fellesskapet.

Praktisering av offentleglova sikrer i så måte en tilgjengelighet på informasjon om de selvstendige rettssubjektenes virksomhet som vil være viktig for å kunne ha en substansiell og reflektert offentlig debatt i tråd med deliberative idealer.

2.7 Sterke og svake offentligheter – Pressens rolle i forutsetningene for demokrati

I et deliberativt demokratisk perspektiv er demokratiets legitimitet basert på at prosessen som har ført opp til avgjørelser i det offentlige er basert på en fri og åpen deliberasjon eller diskusjon. Men å skulle snakke om en offentlighet som favner alle grupper og alle individer blir vanskelig uten å legge sterke begrensninger på hva slags beslutningsevne dette demokratiet vil ha. En kan tenke seg at det vil være vanskelig om hver og enkelt i Norge skulle ha anledning til å ytre sin mening om en sak før det kunne fattes en avgjørelse.

I en artikkel av Eriksen og Fossum (Eriksen & Fossum, 2002) ser de på en mulig tolkning som løser dette problemet i teorien. De snakker om en offentlighet som en forutsetning for

demokrati slik vi har sett tidligere. Men i tillegg deler de denne offentligheten i to ulike typer offentlighet. Sterke og svake offentligheter. I denne sammenhengen referer sterke offentligheter til den tradisjonelle politiske sfæren hvor man institusjonaliserte normer og regler for beslutninger. Svake offentligheter er det vi kan kalle for den allmenne offentligheten. Det er her ifølge Eriksen og Fossum at den virkelige forutsetningen for et legitimt demokrati ligger. For i denne sfæren kan enhver ytre seg om hvilket som helst tema eller sak uten å risikere noen sanksjoner. Den allmenne offentligheten er fundamentert i retten til ytringsfrihet.

Men hva utgjør sammenkoblingen mellom disse to sfærene? For at det skal være en reell påvirkning i den svake offentligheten må det også være en kanal inn i den sterke offentligheten siden beslutningsmakten er sentralisert til denne sfæren. Like viktig er det også for forutsetningene for en god diskusjon i den svake offentligheten at den har tilgang på informasjon om hva beslutningstakerne gjør og på hvilke forutsetninger beslutninger tas.

«A viable public sphere is an essential prerequisite for this mode of integration, because it forces the decision-makers to justify the decisions to the ones affected by them» (Eriksen & Fossum, 2002, s. 405)

2.7.1 Pressen som bindeledd mellom sterke og svake offentligheter

Som vi har sett er det derfor nødvendig med et bindeledd mellom disse ulike sfærene av offentlighet for å skape et gjensidig avhengig demokrati hvor både sterke og svake offentligheter har sin rolle og sin stemme.

For å løse denne oppgaven er det naturlig å tenke på pressen. De har oppgaven med å opplyse allmennheten om hva som foregår i de offentlige beslutningsorganene, men også oppgaven med å formidle allmennhetens meninger inn til de som styrer.

I vår sammenheng sitter de selvstendige rettssubjektene med den institusjonaliserte beslutningsmakten som offentlig organ. Den diskusjon og debatt som foregår innenfor foretaket om mellom foretaket og dets eiere i det offentlige kan sies å utgjøre i vår kontekst

den sterke offentligheten. På den andre siden står allmennheten som utgjør vanlige borgere, næringsdrivende, organisasjoner og samfunnet for øvrig.

Hvis vi ser oppgavens problemstilling i denne sammenhengen påstår jeg at det sannsynliggjøres at pressen har en svært viktig rolle for å sikre informasjonsflyt mellom foretakene og allmennheten. Selv om offentleglova er allmenn og ikke kun er tilgjengelig for pressen er det en terskel inn i disse sterke offentlighetene som krever en kompetanse for å se inn i som til dels bare pressen utenfor denne sfæren har. Dette er selvsagt avhengig av kompleksiteten i hva det bes om innsyn i, men ofte er det grunn til å tro at de opplysningen som har størst viktighet i den demokratiske prosessen også er de som er komplekse.

2.8 Demokrati og offentlighetslovgivning – en introduksjon

Offentlighet er ikke noe som er særnorsk og det finnes lovgivning for innsynsrettsoffentlighet i 70 (ved utgangen av 2009) land på verdensbasis, og videre ønsker ytterligere 50 land å innføre slik lovgivning. (Aulstad i Boe, Graver, Kraby, Stub, & Tuseth, 2013, s. 9). For de fleste av disse landene har slik lovgivning kommet de siste ti årene. Slik sett står Skandinavia i en særstilling. Danmark og Norge har hatt offentlighetslov siden 1970 årene og er på mange måter like i lovgivningen, mens Sverige har det man regner som verdens eldste offentlighetslovgivning som kan spores helt tilbake til 1766.

Det som er særnorsk i denne sammenhengen er det omfattende offentlige eierskapet i Norge utover det som er vanlig offentlig forvaltning. Det offentlige i Norge har stort innslag av eierskap i selvstendige rettssubjekter som utfører ordinære forvaltningsoppgaver. Dette er ikke like vanlig i Sverige og Danmark selv om andelen som er ansatt i offentlig forvaltning er omtrent like stor i alle tre land, denne ligger på 30% av arbeidsstyrken. (Aulstad i Boe et al., 2013, s. 1)

Jeg velger å ta med en introduksjon i lovgivningen i Skandinavia for å gi et bakteppe for hvordan norsk offentlighetslovgivning er kommet til og hva som har vært situasjonen i landene som er nært knyttet til Norge.

2.8.1 Danmark og Sverige

Mens Dansk rett er ganske lik Norges på offentlighetsområdet skiller Sverige seg ved å ha en mer detaljert utforming av loven og et system med forvaltningsdomstoler som skiller seg fra Norsk og Dansk praksis. I det videre skal jeg gå mer inn på rettstilstanden på offentlighetsområdet i de ulike landene. Dette er for å kunne gi et innblikk og bakteppe for utviklingen av vår egen kultur og praksis for offentlighet.

2.8.1.1 Danmark

Danmark har hatt offentlighetslovgivning siden 1970, samme år som Norge fikk sin første offentlighetslov. Derfor er også loven utviklet i samme tid og innenfor mer like rammer enn i Sverige. Mens Danskene så fikk ny lov i 1985, fikk Norge sin nye lov først i 2006. Det er likevel store likheter mellom lovene, med unntak av bestemmelsene for selvstendige rettssubjekter hvor vår gamle lov ligner mer på den Danske enn vår nye.

I den Danske offentlighetsloven falle selvstendige rettssubjekt utenfor retten til innsyn med noen få unntak. Hensikten med dette er ifølge offentlighetskommissionen å legge til rette for at det offentlige skal kunne drive virksomhet på omtrent samme vilkår som private. (Aulstad i Boe et al., 2013, s. 10) (Offentlighetsloven, 2013)

Det som likevel kan være omfattet er selveide foreninger som oppfyller to krav, at de driver offentlig virksomhet av omfattende karakter og at de er underlagt kontroll og tilsyn av myndighetene. Dette er imidlertid ikke klart definert og vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Utover dette omfattes i loven konkret elektrisitetsverk, naturgass og varmforsyning. Det er også mulig å dekke selvstendige rettssubjekter ved forskrift, men da må de oppfylle krav knyttet til hvordan driften finansieres og i hvilken grad de har kompetanse til å treffe avgjørelser på vegne av det offentlige (en parallell til tidligere norsk offentlighetslovs krav om evne til å treffe enkeltvedtak). Det er imidlertid liten tvil om at den danske offentlighetsloven strekker seg kortere når det gjelder selvstendige rettssubjekter. Noe som også kan forklares med at slike organisasjonsformer benyttes mer sjeldent i Danmark. (Aulstad i Boe et al., 2013, s. 10-13)

Men situasjonen er ikke statisk, heller ikke i Danmark. Loven har vært under stor utvikling og utkast til ny lov fra offentlighetskommissjonen foreligger. Om dette utkastet blir vedtatt som

ny offentlighetslov vil det bety endringer også med tanke på selvstendige rettssubjekter. Da vil regelen bli at selskaper som er eid med 75% eller mer av det offentlige vil være omfattet. Dette vil kun bli knyttet til eierandel og ikke rett til å velge representanter slik som i Norge. Det vil heller ikke omfatte børsnoterte selskap. Dette vil like fullt bety en stor endring mot hva som er situasjonen for selvstendige rettssubjekter i Norge.

2.8.1.2 Sverige

Sverige var første land i verden som fikk skriftlige regler om som sikret allmenheten rett til innsyn hos de besluttede myndigheter. Dette kan spores helt tilbake til 1766.

Sveriges offentlighetslovgivning har en annen oppbygning enn den Norske og Danske, ved at den er nedfelt i en av Sveriges fire grunnlover, Tryckfrihetsforordningen som sier:

*«Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar» TFF Kapittel 2.
(Tryckfrihetsförordning, 1949)*

Men siden allmenn i denne sammenhengen betyr at myndighetene har kompetansen til handlingen faller ikke selvstendige rettssubjekter under denne bestemmelsen fordi de ikke regnes som myndighet. Likevel åpnes det for å innskrenke denne innsynsretten i lovs form. Denne loven, som kanskje er mer nærliggende å sammenligne med vår offentleglov er offentlighets og sekretesslagen som kom i 2009 og erstattet sekretesslagen fra 1980. I denne loven åpnes det opp for innsyn også i selvstendige rettssubjekter, med krav om enten halvparten eierandel eller rett til å utpeke halvparten av styre for organisasjonen. Denne bestemmelsen er rettet mot kommunale foretak og da disse ikke kan ha noen virksomhet som er basert på økonomisk overskudd er det heller ikke lagt inn noen bestemmelse om at foretak i direkte konkurranse med private skal unntas. Statlig eide foretak er ikke nevnt og faller derfor heller ikke inn under loven. Dette kan være fordi statlig eierskap i motsetning til Norge ikke er særlig utbredt. Det er likevel et bilag til loven med en liste foretak som skal sidestilles med de øvrige som faller inn under loven. (Aulstad i Boe et al., 2013, s. 13-16)

I Svensk lovgivning er det i tillegg til innsyn i det offentlige virksomhet også en rett til innsyn i avtaler gjort mellom private og det offentlige som finnes i kommunallagen. Dette innsynet er imidlertid ikke spesifisert og graden av innsyn beror på en avveining mellom

allmennhetens interesse i å få innsyn og næringsdrivendes behov for å holde opplysningene borte fra offentligheten, slik at det ikke skal være en ulempe for det private foretaket eller på noen måte konkurransevridende. (Aulstad i Boe et al., 2013, s. 13-16)

2.9 Innsyn i selvstendige rettssubjekter

Etter å ha gått inn i begrepet demokrati og gitt en introduksjon på offentlighet i Skandinavia har vi bakgrunnen for å videre gå inn på rammene for offentlighet i Norge. En slik gjennomgang er viktig for å senere kunne diskutere hvordan praksis er på dette feltet og hvordan denne praksisen berører forutsetningene for demokrati og politisk styring. Jeg vil begynne med en introduksjon av offentlighetsbestemmelser i Norge med den gamle offentlighetsloven av 1970 og så gå inn på nåværende rettstilstand med offentleglova av 2006.

2.9.1 Grunnlovens §100 og EMK artikkel 10

Også i Norsk rett er offentlighetsprinsippet nedfelt i grunnloven. I lovens §100 står det:

«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

Det fremkommer her et tydelig grunnlovsfestet prinsipp for offentlighet i offentlig forvaltning og en generell plikt til å legge til rette for at den offentlige debatten skal være åpen og opplyst. At dette står i paragrafen som innleder med «Ytringsfrihet bør finne sted.» viser hvor sterkt lovgiver har ønsket å understreke betydningen av dokumentoffentlighet som forutsetning for ytringsfrihet. Det er grunnleggende for å kunne ytre sine meninger at individet har mulighet til å være opplyst rundt konteksten som individet lever i. (Øy & Norge, 2015)

Også i internasjonal rett fremkommer offentlighet som et viktig prinsipp, i den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen som er inntatt i norsk lov med menneskerettsloven. Her slås

et prinsipp om frihet til å ytre seg og utveksle informasjon uten hindring fra det offentlige. Det nevnes også at dette ikke skal være til hindring for beskyttelse av de legetime interesser som kan foreligge for å unnta opplysninger offentligheten. (Øy & Norge, 2015)

2.9.2 Offentlighetsloven av 1970

Selvstendige rettssubjekter var ikke omfattet av den gamle offentlighetsloven og dette er begrunnet i organiseringen av den offentlige forvaltningen på det tidspunktet. Ettersom offentlig forvaltning i større utstrekning har blitt organisert som selvstendige enheter er innsyn i disse blitt stadig mer aktuelt. Virkeområde til den gamle loven er definert i lovens §1 som sier:

*Denne loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer
(Offentlighetsloven av 1970 §1 første ledd)*

Det fremkommer her at loven ikke omfatter den offentlige virksomhet som ikke drives av forvaltningsorganer. Selvstendige rettssubjekt er likevel til dels tatt med senere i §1 hvor loven sier:

Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. (Offentlighetsloven av 1970 §1 første ledd)

En sentral vurdering som knyttet til hvorvidt et selvstendig rettssubjekt er omfattet eller ikke er skillet mellom faktiske handlinger og rettslige beslutninger, hvor faktiske handlinger ikke faller inn under den legale definisjonen av avgjørelse i lovens forstand. En faktisk handling vil i derimot i mange tilfeller grense opp mot en rettslig beslutning ved at den påvirker mottakere eller berørte av handlingen på en slik måte at det ville være naturlig å kunne påberope seg de regler som følger det å treffe et enkeltvedtak. Det som skiller en faktisk handling og rettslig beslutning er at en faktisk handling er en handling som i dette tilfellet det selvstendige rettssubjektet selv gjør, mens en rettslig beslutning er noe som retter seg mot noen utenfor det selvstendige rettssubjektet. Det måtte altså foreligge delegert kompetanse til å treffe enkeltvedtak for at offentlighetsloven skulle komme til anvendelse.

Hvorvidt et selvstendig rettssubjekt er å anse som et forvaltningsorgan ble prøvd flere ganger hos både justisdepartementet, sivilombudsmannen og fylkesmennene. Det var stort sett kun aktuelt der hvor det offentlige eide størsteparten eller hele foretaket og berodde på en konkret vurdering i hvert tilfelle hvor virksomhetens karakter ble avgjørende. Det ble også åpnet for at foretak kunne innlemmes ved forskrift fra Kongen i statsråd, men dette ble aldri benyttet. Uansett ble næringsvirksomhet i selvstendige rettssubjekt holdt utenfor selv om det offentlige eide 100% av foretaket. I grensetilfeller hvor foretak både drev næringsvirksomhet i konkurranse med private og utførte viktige offentlige tjenester ble det gjort en vurdering basert på graden av monopol og i hvilken grad foretaket var et redskap for å gjennomføre offentlig politikk. (Aulstad i Boe et al., 2013, s. 3-6)

2.9.3 Offentleglova av 2006

Stortinget oppnevnte i 1999 et utvalg som fikk mandat til å jobbe med endringer i offentlighetslovgivningen og komme med forslag til ny offentlighetslov. Dette arbeidet er publisert i en NOU som utkom i 2003 (Hove & Norge Justis- og, 2003).

Arbeidet til offentlighetsutvalget er så videreført i stortinget og ny offentlighetslov, offentleglova ble vedtatt i 2006 og trådte i kraft i 2009. Den nye loven er på mange måter en videreføring av den gamle, men er utformet mye mer detaljert og utvider på noen områder retten til innsyn i forhold til hva som har vært tilstanden tidligere. I det videre skal jeg se nærmere på hva slags konsekvenser dette har for retten til innsyn i selvstendige rettssubjekter. (Aulstad i Boe et al., 2013, s. 6-9)

Mens det i den gamle offentlighetsloven var slik at innsyn i selvstendige rettssubjekt var styrt av hvorvidt delegert vedtakskompetanse forelå, er bestemmelsen en ganske annen i den nye loven. §1 åpner i stor grad opp for det samme omfanget som tidligere i harmoni med forvaltningsloven §1. Forskjellen ligger i den nye §2 litra c og d hvor innsyn i selvstendige rettssubjekt nevnes spesielt. Her slår lovgiver fast at loven gjelder for selvstendige rettssubjekter i følgende tilfeller:

- c) *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og*
- d) *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.*
- (Offentleglova av 2006, §2 litra c og d)*

Her setter lovgiver opp to konkrete vilkår for hvilke selvtendige rettssubjekt som skal omfattes av loven. Krav til eierandel eller rett til å utpeke styremedlemmer med stemmerett. Begge disse kravene stiller opp en terskel på minst halvparten av enten eierandelen eller stemmene i foretaket.

Denne endringen i loven var en klar utvidelse av rettstilstanden fra loven av 1970 og har ført til at svært mange foretak som fram til 2009 ikke praktiserte offentlighet nå er pålagt å gjøre det. Her vil alle typer selskap kunne falle inn under loven, og litra d åpner også opp for at selveide stiftelser kan være omfattet i form av at det offentlige har rett til å utpeke styremedlemmene. (Aulstad i Boe et al., 2013, s. 6-9)

Like fullt er det også en del sentrale unntak i den nye loven og det viktigste når det gjelder selvtendige rettssubjekt kommer senere i §2 andre ledd første punktum som sier:

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.

Her gir lovgiver et unntak som ved første øyekast kan virke svært omfattende, men som ifølge veileder skal tolkes strengt. Det essensielle å vurdere i denne bestemmelsen er hvorvidt et foretak driver i direkte konkurranse med private og om denne konkurransen foregår på like vilkår som de private. Mange av disse vurderingene vil være like de som måtte gjøres etter loven av 1970, men det er likevel ingen tvil om at lovgiver har skjerpet kravene for å unnta seg offentlighet med å innføre denne bestemmelsen i loven. Det er heller ikke anledning til å

unnta hele virksomheten om den ikke hovedsakelig driver slik virksomhet som faller utenfor. Hele konsern kan heller ikke unntas fordi en del av foretaket faller utenfor. (Aulstad i Boe et al., 2013, s. 6-9)

Dette har særlig vært problematisert i forbindelse med offentlig eide energikonsern som delvis er monopolforetak men som også selger strøm på det åpne marked. Striden har her dreid seg rundt hvorvidt morselskap skal være underlagt offentlighet eller er så tett knyttet til den unntatte virksomheten at det også må unntas. (Foss, 2011)

Videre setter loven flere unntak for ulike opplysninger, dette vil imidlertid ramme likt på tvers av ordinær offentlig forvaltning og selvstendige rettssubjekter.

En annen viktig bestemmelse er anledningen til å unnta bestemte selvstendige rettssubjekter ved forskrift. Disse er spesifisert i loven forskrift i §1 og omfatter en rekke sentrale foretak under offentlig kontroll. Jeg vil se nærmere på dette i fortsettelsen.

2.9.4 Rettspolitiske vurderinger

Den nye offentleglova går langt når det gjelder å inkludere selvstendige rettssubjekt. Mens offentlighetsutvalget la opp til en videreføring av kravet om at det offentlige skulle eie hele eller de vesentligste deler av et foretak, eventuelt oppnevne alle medlemmene eller de alle vesentligste medlemmene med stemmerett i foretaket ville stortinget det annerledes og tok inn en bestemmelse som fattet bredt og med en klar avgrensning for hvilke foretak som er og ikke er omfattet av loven. Dette er et svar på de utfordringene som oppsto ettersom organisering av offentlig virksomhet i selvstendige enheter ble mer og mer populært.

Konsekvensen av denne vide bestemmelsen er at mange foretak som driver i næringsvirksomhet vil bli omfattet og dette kan være en utfordring for selve ideen med å organisere i selvstendige enheter, nemlig det å kunne drive offentlig virksomhet i en organisering som ligner privat næringsvirksomhet. Dette gir fordeler med tanke på effektivitet, samarbeid, kostnadsbesparelser og tetter samarbeid og deleierskap med private. Lovgiver har ikke ønsket å ramme dette i loven og det er derfor lagt inn et unntak for næringsvirksomhet i direkte konkurranse og på samme vilkår som private. I helt spesielle

tilfeller kan Kongen i statsråd gi forskrift om at visse foretak skal unntas loven. Veileder gir følgende hensyn som skal tas i vurderingen av om et slikt unntak skal vedtas, hensyn til arten av virksomheten, konkurransesituasjonen eller andre særlige forhold. Dette nødvendighetskravet er gitt av lovgiver for å presisere at kravet skal være strengt og ikke gi noen mulighet for uthuling av bestemmelsen. Det holder ikke at ulempene for foretaket er avgrensa, det skal være kvalifiserte ulemper som strekker seg inn i foretakets kjernevirksomhet. Å benytte denne bestemmelsen kan være utfordrende og det kan problematiseres hvorvidt foretak som NRK Aktivum, Posten AS og Norsk Tipping AS kan sies å falle inn under de tidligere nevnte strenge krav når er underlagt blant annet statlig finansiering og ulike monopolordninger. Dette er noe jeg vil komme nærmere inn på i min diskusjon.

2.9.4.1 §2 andre ledd tredje punktum

En annen viktig bestemmelse er offentleglovas §2 andre ledd tredje punktum som sier:

Kongen kan gi forskrift om at lova heilt eller delvis skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt som er knytte til stat eller kommune utan å oppfylle vilkåra i første ledd bokstav c eller d, eller som er unnatekne etter første ledd andre punktum.

Her gis det altså anledning til å gjøre motsatt manøver og inkludere ved forskrift foretak som ikke faller inn under lovens §2 litra c og d og unntaket i første ledd andre punktum. Det er snakk om en mulighet til å utvide lovens rekkevidde for selvstendige rettssubjekt. Det er likevel en begrensning i denne bestemmelsen som sier at foretaket må være knytta til stat eller kommune, men dette er ikke spesifisert noe ytterligere i forarbeider og veileder.

Kongen ved forskrift til å omfatte de som faller utenfor lovens rekkevidde. I motsetning til de foretak som er unntatt ved forskrift er denne bestemmelsen kun anvendt en gang, på stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst og kun for dokumenter etter 2009. Begrunnelsen fra justisdepartementet for en slik lav anvendelse på tross av at det var flere forslag ved lovens ikrafttreden var at det ville kreve en grundig prosess for å peke ut hvilke foretak en slik utvidelse skulle gjelde og at det var viktigere å få loven på plass enn å ta den prosessen først. Et viktig skille i en den nye loven fra Dansk og Svensk lov er at de som utfører oppgaver for det offentlige ikke er omfattet av loven. Det forelå et slikt forslag fra offentlighetsutvalget som ville omfatte de som tilby, helse, sosial og utdanningstjenester, men forslaget ble

nedstemt blant annet fordi det kunne være svært byrdefullt å oppfylle for små virksomheter. Noe innsyn kan likevel foreligge etter regler om offentlige anskaffelser.

2.9.5 Hvordan kan teori om offentleglova bidra til å svare på problemstillingen?

Mens den teorien så langt i oppgaven har vært rettet inn mot å belyse problemstillingens andre del er den foregående med fordi den gir et bakteppe for problemstillingens første del.

Hvordan praktiserer kommunalt eide selvstendige rettssubjekt offentlighet etter offentleglova

For å si noe om dette må vi ha en bakgrunnskunnskap om lovens historie, dens bakgrunn.

Lovgivers hensikt med loven er også viktig å ha med seg når vi skal fange opp praksis. Det er også viktig å ha et overblikk over hvordan de ulike bestemmelsen skal tolkes og hva slags grenser og omfang lovteksten gir oss i vårt tilfelle.

2.10 Forskningsspørsmål

Ut fra teorien er det fremsatt følgende forskningsspørsmål for å belyse problemstillingen i datamaterialet.

Hvordan oppfatter ansatte i selvstendige rettssubjekter prinsippet om innsyn og offentlighet i offentleglova?

Hvordan oppfatter eiere av selvstendige rettssubjekter prinsippet om innsyn og offentlighet i offentleglova?

Hvordan oppfatter media prinsippet om innsyn og offentlighet i offentleglova i selvstendige rettssubjekter?

3 Metode og datainnsamling

3.1 Innledning

Innsamlingen av data til denne oppgaven blir delvis gjort av meg alene, men også sammen med Oxford Research, siden jeg inngår i deres evaluering av Offentleglova og dermed får tilgang til deres innsamlede data.

I min problemstilling er det ulike aspekter som krever ulike data for å kunne besvares, det vil anvendes både kvalitativ og kvantitativ metode for å belyse problemstillingen.

I det følgende kapittelet gir jeg en kort gjennomgang av hvordan jeg vil benytte data innsamlet hos Oxford Research for å svare på mine problemstillinger.

3.2 Oxford Research sin evaluering av offentliglova

På oppdrag fra Justis og Beredskapsdepartementet har Oxford Research i 2015 evaluert offentliglova. Denne evalueringen er i tråd med stortingets vedtak når loven trådte i kraft 2009. Dette gikk ut på at loven skulle evalueres når den hadde vært i kraft i noen år. Nå har loven vært i kraft i snart seks år og derfor er evalueringen gjennomført nå.

Hovedproblemstillingen til Oxford Research (heretter OR) har vært å svare på om det er blitt mer innsyn med ny lov. Dette spørsmålet er gjennom 2015 grundig undersøkt og kartlagt gjennom mange underproblemstillinger og spørsmål fra konkurransegrunnlaget til justis og beredskapsdepartementet.

Dataene er samlet inn bredt og med ulike metodiske verktøy. For å gi et bilde av dataenes grunnlag vil jeg gi en kort innføring i OR sin datainnsamling. Disse dataene utgjør videre datagrunnlaget i denne oppgaven, og vil her bli brukt i en annen sammenheng og med en annen problemstilling. For ytterligere utgreiing om OR sitt prosjekt, metoden og datainnsamlingen, se Oxford Research sin rapport som vil utkomme sent 2015 eller tidlig 2016.

Evalueringen i korte trekk:

1. Metodiske verktøy for datainnsamling
 - a. Pilotintervjuer
 - b. Dokumentstudier
 - c. Identifisering og innhenting av tilgjengelig materiale hos de ulike aktørene
 - d. Kvalitative intervjuer
 - e. Casestudier med «testcases»
 - f. Ressurs- og kostnadsestimering
 - g. Endelig analyse, sluttrapport og presentasjon

Evaluering til OR favner bredt og skal undersøke alle nivåer av offentlig forvaltning. I denne oppgaven vil det bli brukt data knyttet til selvstendige rettssubjekter hovedsakelig. I tillegg kan det være aktuelt å hente data fra kommunefeltet og presse, evt andre hvis det er behov. Gjengitt fra Oxford Research sitt tilbud til Justis og Beredskapsdepartementet:

«Ifølge konkurransegrunnlaget ønsker oppdragsgiver at oppdragstakerne i størst mulig grad selv utarbeider forslag og plan for metodisk utforming. Justis- og beredskapsdepartementet (JBD) vektlegger at det skal innhentes data fra de ulike aktørene som er involvert.

3.3 Metodens anvendelse i denne masteroppgaven

Som forutgående beskrivelse hentet fra Oxford Research sitt tilbud til Justis og Beredskapsdepartementet viser er det en omfattende og bred evaluering av offentleglova som skal gjennomføres. Dataene som er samlet inn i dette arbeidet blir grunnlaget for en rapport som leveres desember 2015.

Disse dataene utgjør også datagrunnlaget for denne oppgaven og dette er både en utfordring og en fordel sammenlignet med om jeg skulle gjennomføre datainnsamlingen alene.

Ved å være en del av et større forskningsprosjekt får jeg tilgang til data langt utover det jeg selvstendig ville være i stand til å samle inn. Jeg blir en del av et team som arbeider med mange av de samme problemstillingene som jeg gjør i denne oppgaven og har mulighet for å dele hele forskningsprosessen med et svært kompetent team.

Utfordringen med denne tilnærmingen er at jeg er en del av et prosjekt som har som mandat å svare på en annen oppgave enn hva jeg gjør i min oppgave. De dataene som blir samlet inn er tilpasset de spørsmål som justis og beredskapsdepartementet ønsker å få svar på i evalueringen av offentleglova.

Min jobb blir derfor å bruke disse dataene på en forsvarlig og metodefaglig måte slik innholdet i datamaterialet analyseres og drøftes i henhold til problemstilling og oppgavens teoretiske grunnlag. Dette er spesielt viktig min situasjon fordi jeg benytter data som er samlet inn til et annet formål enn denne oppgaven. Jeg må derfor forsøke å svare på mine forskningsspørsmål og problemstilling så langt som mulig med de dataene jeg har tilgjengelig.

I det videre følger mine vurderinger rundt metodens anvendelse i min oppgave spesifikt.

3.3.1 Selvstendige rettssubjekter

Selvstendige rettssubjekt er som navnet antyder foretak eller organisasjoner som opererer selvstendig fra sin eier og er en logisk avgrenset enhet i forhold til omgivelsene.

I denne oppgaven er det snakk om selvstendige rettssubjekt som er offentlig eide eller kontrollerte. Disse er definert i offentleglova § 2 litra c og d.

Essensen er at hvis det offentlige, enten ved stat, kommune og fylkeskommune eller andre offentlige organiseringer eier en privatrettslig organisert enhet er det å regne som et selvstendig rettssubjekt. Det at et foretak er privatrettslig organisert betyr at det er sammensatt på en lignende måte som ordinære private virksomheter. Derfor vil typiske organisasjonsformer som vi kjenner fra privat næringsliv, slik som AS, ASA, ANS, Da og KS falle inn under betegnelsen selvstendige rettssubjekt om de er eid eller kontrollert av det offentlige. Det forekommer også noen særformer for selskaper som bare det offentlige eier, dette kan være interkommunale samarbeid (IKS), Statsaksjeselskap, Kommunal Foretak (KF) og flere andre. Disse er særformer for organisasjon som bare det offentlige kan eie og kontrollere. Disse er likevel selvstendige fra det offentlige i den grad at de også faller inn under betegnelsen selvstendige rettssubjekter. (Øy & Norge, 2015, s. 47)

Vi kan altså oppstille to krav som forutsetninger for å definere et selvstendig rettssubjekt:

- Det må være eid av det offentlige med mer enn 50% av eierandelen
- Eller, det må være kontrollert av det offentlige ved at det offentlige har mer enn halvdel av stemmene i den kontrollerende forsamlingen.

For å velge ut enhetene har vi tatt utgangspunkt i det utvalg kommuner vi har hatt og undersøkt deres eierforhold til foretak. Dette gjorde vi ved å benytte en database på internett som gir oss informasjon om eierforhold for både private og offentlige foretak.

("Purehelp.no,")

Enheten jeg har plukket ut er varierte og skal forsøke så langt som mulig å favne alle typer selvstendige rettssubjekt. I tillegg er det forsøkt å variere på størrelse, virksomhetsområde, grad av organisatorisk og økonomisk tilknytning til det offentlige. Vi så også på om foretaket hadde monopol eller opererte i konkurranse og hvordan graden av politisk styring kunne antas å være. Målet med dette var å få et utvalg som kunne gi meg svar på hvordan de mange ulike typene selvstendige rettssubjekt praktiserer offentleglova.

Jeg har også forsøkt å kartlegge i utvelgelsen om det var enkelte foretak som var spesielt interessante på grunn av saker knyttet til offentlighet. Dette ble gjort gjennom å spørre informanter i kommunene og pressen om de hadde tips til aktuelle foretak eid av det offentlige som de kjente til hadde hatt saker oppe knyttet til innsyn og praktisering av offentleglova.

3.3.2 Kvalitativt forskningsintervju

Spørsmålet om praktisering av offentleglova er flerfoldig. På en side er et rent sjekkspørsmål som kan undersøkes ved hjelp av et strukturert spørreskjema, enten som intervju eller survey. Men spørsmålet om praksis kan også dreie seg om holdninger og informantens opplevelse av det å praktisere offentlighet. Det å praktisere en slik generell preseptorisk lov i hverdagen kan håndteres på mange måter, og det gjøres også det. Til slutt er det opp til hver enkelt hvordan man velger å håndtere kravet om offentlighet og innsyn.

For å avdekke disse mer normative og skjønsmessige vurderingene og oppfatningene holder det ikke med predefinerte spørsmål i form av et spørreskjema sendt på e-post. Derfor har

Oxford Research, men også jeg valgt å benytte semi-strukturert intervju som primær datainnsamlingsmetode. Dette vil si at intervjuene er åpne og inviterer informanten til å være med å påvirke hvilken retning intervjuet tar. Fordelen med dette er at man lettere oppdager viktige elementer i enhetene man undersøker som ellers ville være vanskelig å forberede i en strukturert intervjuguide. Ulempen er at man risikerer å få data som er sprikende i forhold til hvordan informantene har tolket spørsmålet. (Jacobsen, 2005, s. 142-147)

I disse intervjuene har vi benyttet en intervjuguide som utgangspunkt for samtalen med informantene. Denne intervjuguiden er ikke uttømmende og vi åpner for ytterligere temaer og setter ingen begrensning på samtalen utover at det overordnede temaet offentlighet i selvstendige rettssubjekter. Intervjuguidens grad av struktur er ganske sterk, det er mange spesifikke spørsmål og antall temaer og spørsmål er så mange at det i hovedsak er jeg som intervjuer som vil styre samtalen. Bakgrunnen for en slik organisering er at jeg som er ukjent med praktisering av loven selv skal ha et rammeverk med meg inn i intervjuet for ikke å glemme viktige momenter. På denne måten kan jeg samle informasjon med gjennomtenkte velformulerte spørsmål og unngår muligheten for ledende og dårlig formulerte spørsmål. Ved en mer ustrukturert form vil dette være mer sannsynlig, da jeg kjenner tilstanden begrenset og kan komme til å tolke informanten eller temaet feil og stille spørsmål som er dårlig egnet til å belyse det jeg ønsker å undersøke. (Harding, 2013)

Målet med intervjuene er å samle informasjon og lære mer om informantenes erfaringer, holdninger, og opplevelse av det å praktisere offentlighet i deres foretak sin kontekst. I tillegg ønsker vi også å se på mer formelle elementer slik som rutiner og prosedyrer, men mye av dette er mer egnet til innsamling gjennom survey. Selv om intervjuet fokuserer rundt disse temaene også ligger fokus i intervjuet på fange variasjonene i tolkning og praksis av det regelverk som foreligger for det enkelte foretak.

I selvstendige rettssubjekt er variasjonen stort i organisasjonsform, størrelse, virksomhetsområde og kompetanse. Dette gjør det særlig viktig å legge til rette for åpne intervjuer med generelle temaer for å kunne se forskjellene mellom de ulike foretakene og plukke opp de utfordringer og fordeler som ligger til de ulike typene foretak.

3.3.3 Survey

For å belyse praktisering av offentleglova så godt som mulig har vi i tillegg til å samle inn data ved hjelp av intervjuer også sendt ut en survey til en rekke selvstendige rettssubjekter i ulike kategorier. Her har vi stilt de mer kvantitative spørsmålene som lar seg tallfeste slik som antall innsynsbegjæringer, antall klager osv. Men vi har også stilt en rekke mer kvalitative spørsmål for å få data på dette også med informantens egne ord.

3.3.4 Innsamling av data

Innsamlingen av data er gjort over et år gjennom hele 2015. For min oppgaves del er det datainnsamling rundt selvstendige rettssubjekter som er relevant, selv om også data samlet inn hos kommunen, fylkeskommunen, fylkesmannen og media kan være relevant som kilder til oppgavens spørsmål.

3.3.5 Valg av informanter

Informantene er valgt ut slik det er beskrevet tidligere. For min oppgave har det vært spesielt viktig å plukke ut selvstendige rettssubjekt fra av ulik størrelse, fra ulike steder i landet og med ulik virksomhet og organisasjonsform. Dette er fordi det vil være interessant å kunne se om det er noen forskjeller mellom disse kategoriene selvstendige rettssubjekter.

3.3.6 Intervju

Intervjuene er gjennomført hovedsakelig på telefon med noen få unntak hvor de ble gjennomført personlig. Jeg og Oxford Research har intervjuet informanten i fjorten ulike foretak, av disse er ti kommunalt eller fylkeskommunalt eide.

Intervjuene er gjennomført ved at jeg noterer løpende hva som blir sagt kombinert med opptak for mulighet til å gå tilbake for å utfylle notatene. Ved å bruke denne fremgangsmåten har jeg valgt å ikke transkribere intervjuene fullt ut med unntak av å sjekke opptak for situatverifisering.

3.3.7 Fortløpende analyse

Dataene vi har samlet inn i evalueringen har fortløpende blitt analysert av meg og i teamet som jobber med offentleglova hos Oxford Research. Med bakgrunn i dette har vi revidert og tilpasset fokusområder og intervjuguide etter hva vi ønsket å samle ytterligere data på og hva vi følte vi hadde tilfredsstillende dekning på.

3.4 Utvalg

Vi har et utvalg på 40 selvstendige rettssubjekt som er bedt om å svare på et spørreskjema knyttet til praktisering av offentlighet i sitt foretak. I tillegg har vi hatt semi strukturerede intervju med 14 av disse.

Med tanke på generalisering er dette utvalget svært lite og med den store variasjonen som eksisterer både i organisasjonsform, størrelse og virksomhetsområde forsøker vi bare å plukke ut noen stikkprøver fra det store landskapet av selvstendige rettssubjekt i Norge.

3.5 Verifisering

I all forskning er det viktig å legge til rette for verifisering, altså i hvor stor grad er det mulig å etterprøve datainnsamlingen og funnene i undersøkelsen?

For å belyse dette bruker vi ofte to sentrale mål på verifisering. Validitet og Reliabilitet. I det følgende skal jeg gå litt inn i på hvordan disse målene er ivaretatt i denne oppgavens datainnsamling.

3.5.1 Validitet og Reliabilitet

3.5.1.1 Validitet

Validitet sier noe om datainnsamlingens treffsikkerhet. Har vi undersøkt det vi skulle undersøke og har vi brukt riktige metoder for å oppnå dette. Jeg har tidligere gått inn på begrunnelsen for hvorfor vi nettopp har valgt en delt tilnærming til datainnsamling ved både å bruke intervju og survey som datakilde. Ved å bruke en slik bred tilnærming mener jeg at vi øker sjansene for å avdekke de ukjente siden ved praksis knyttet til offentleglova og dermed

også styrker forutsetningene for å si noe om denne praksis sin påvirkning på forutsetningene for demokratisk påvirkning og politisk styring.

3.5.1.2 Reliabilitet

Reliabilitet sier noe om påliteligheten til undersøkelsen. Her er det viktig i hvilken grad det vil være mulig å gjenskape undersøkelsen med det samme utfallet. Ved å benytte intervjuguide som utgangspunkt for intervjuene og en skriftlig survey som supplerende datainnsamling mener vi at forutsetningene ligger til rette for å kopiere undersøkelsen for å verifisere resultatet. Videre er også utvalget og bakgrunnen for dette dokumentert slik at en ny slik utvelgelse også vil la seg kopiere.

3.5.2 Generalisering

Det er liten grunn til å tro at denne undersøkelsen vil kunne generaliseres utover de enhetene som er undersøkt. Det vil være mulig å kunne si noe om de bransjer hvor vi har undersøkt flere enheter, men med tanke på utvalgets størrelse og populasjonen av selvstendige rettssubjekt blir denne kartleggingen for liten til å kunne generaliseres til den øvrige populasjonen.

3.6 Egen rolle

Det har vært viktig gjennom prosessen knyttet til oppgaven også å være bevisst min egen rolle som forsker i forhold til de resultater vi oppnår i datainnsamlingen.

Det er ingen tvil om at det å være knyttet til evalueringen gjennomført av Oxford Research har vært både fordelaktig og utfordrende i denne sammenheng. Ved å kunne kontakte de ulike foretakene med mandat fra Justis og beredskapsdepartementet i ryggen har det vært mye enklere å rekruttere villige informanter enn det nok ville vært som selvstendig masterstudent. Baksiden av dette er at mange av informantene nok har oppfattet at vi undersøker på oppdrag av deres «sjef» og dermed kan det tenkes at min rolle som uavhengige forsker står i fare for å farges av det oppdrag Oxford Research har. Jeg har derfor forsøkt så langt som mulig å være bevisst hvordan jeg stiller spørsmål og legger frem problemstillinger for å unngå at

informantene skal oppfatte det som om de blir sjekket og dermed må legge frem den plettfriske versjonen av praksis og holdninger knyttet til offentlighet.

Vi har også gjort det klart at informasjonen innsamlet i evalueringen vil bli anonymisert og at det ikke skal være mulig å kjenne igjen enkelt enheter eller informanten i rapporten. Det vil selvsagt også gjelde for denne oppgaven.

4 Analyse

4.1 Resultater fra datainnsamling blant selvstendige rettssubjekter

Her følger resultatene fra datainnsamlingen min sammen med Oxford Research, deler av denne teksten er også brukt i rapporten til OR.

4.2 Kort om metodikk

Jeg har gjennomført intervjuer med sentrale informanter i tretten foretak som fordeler seg jevnt med tanke på størrelse, landsdel og organisasjonsform. Jeg har hatt intervjuer med ledere, jurister, men vi har ikke dekket alle funksjonene i samtlige foretak.

Foretakene vi har undersøkt er til dels svært forskjellige fra hverandre på flere områder. Jeg har snakket med statseide selskaper som utfører oppgaver nedfelt i egne lover og med budsjetter i milliardklassen. Og jeg har snakket med kommunalt eide foretak som utfører tjenester slik som kraftproduksjon, renovasjon, kulturvirksomhet, logistikkvirksomhet. Antall ansatte varierer også stort, fra flere hundre ned til mindre enn fem ansatte. Spesielt er det varierende hvor stor den administrative staben er, mange av foretakene har en svært liten gruppe som håndterer de administrative funksjonene som faller inn under arbeidsoppgavene knyttet til dokumenthåndtering og praktisering av offentlighet.

4.3 Offentlighet i tall

Tabell 1 Gjennomsnittlig antall innsynsbegjæringer og klager i selvstendige rettssubjekter. 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.

ANTALL INNSYNSBEGJÆRINGER OG KLAGER	GJENNOMSNI TT	MEDIAN
Antall innsynsbegjæringer	51 (N= 17)	2
Antall klager 2014	1 (N=11)	0

Registerskjema + intervjudata

4.3.1 Omfang av innsynsbegjæringer

Jeg har forsøkt å kartlegge omfanget av innsynsbegjæringer i foretakene. Det har vært vanskelig å få foretakene til å besvare våre henvendelser om å registrere antall innsynsbegjæringer.

Intervjudataene viser at det gjennomsnittlige foretak får svært få innsynsbegjæringer. Noen av de vi har intervjuet og flere av de som har svart på surveyen oppgir at de ikke har mottatt innsynsbegjæringer siden 2009 i det hele tatt, mens andre kun har mottatt tre i løpet av fem år. De større statlige foretakene har derimot opp mot flere hundre per år.

4.3.2 Regner de seg som omfattet?

Av de foretakene vi har kartlagt er det kun ett selskap som ser seg som ikke omfattet av loven.

I dette tilfellet er det slik vi ser det feil og dette foretaket skulle vært omfattet med bakgrunn i at de har offentlige eiere og neppe kan sies å operere i direkte konkurranse med private.

Det er også et eksempel hvor et foretak mener at de ikke er omfattet fordi de er en selveid stiftelse og dermed ikke faller under kontroll av det offentlige. Dette foretaket har imidlertid valgt å følge offentleglova ved et styrevedtak i foretaket. Foretaket har likevel hatt en ganske omfattende prosess for å avklare hvorvidt de er underlagt loven.

4.3.3 Klagebehandling

De fleste innsynsbegjæringer ender ikke opp i klager. Med et snitt lavere enn én klage i året er det å regne som svært sjelden. Men som prosentandel av antall innsynsbegjæringer utgjør det en relativt stor andel.

I de få sakene som nevnes dreier det seg om sladding, taushetsplikt, og konkurransesaker med anbud.

Det er få saker som blir omgjort av fylkesmannen og departementene og de som oppgir at de har hatt saker der sier de i stor grad har fått medhold.

Flere foretak nevner opplevelsen av å få klager på alle avslag nærmest systematisk. Det kan tyde på at det i begynnelsen av tiden etter loven trådte i kraft foregikk en testing av regelverket på de nylig omfattede foretakene. Slike klagerunder har derfor bidratt til kompetanse og læring i foretakene. Men omfanget er lite og det er lite som tyder på at innsynssaker er enkel rutine i noen av foretakene. Unntaket kan være de som mottar flere hundre innsynsbegjæringer i året og dermed har hatt mulighet til å bygge rutiner og kompetanse på dette selv om klageomfanget også her vil være ganske begrenset.

4.3.4 Hva bes det om innsyn i?

4.3.4.1 Nye paragrafer

(9,15, 20, 21, 23, 24)

Siden de fleste foretakene opplever svært få innsynsbegjæringer er det også få forekomster av disse nye paragrafene i datamaterialet. Flere nevner likevel innsyn i konkrete saker og det kan tenkes at disse faller under bestemmelsen om sammenstillinger selv om foretaket ikke har vært bevisst dette. Eksempler på dette kan være innsyn i alle dokumenter knyttet til en finansieringssak, lønnsopplysninger for hele ledelsen eller hele organisasjonen.

Innsyn i lønn og personalsaker er også relativt hyppig nevnt som interesseområde i foretakene. §23 er derfor også i bruk.

4.3.4.2 Typiske dokumenter

Typisk 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.

4.3.4.3 Unntakshjemler

Hovedgrunnen til at dokumenter unntas offentlighet er at de inneholder personopplysninger eller taushetsbelagt informasjon (§13).

Vi har ellers flere eksempler på dokumenter som er unntatt offentlighet:

- Saker der foretaket er i forhandlingsposisjon, eksempelvis rundt lønnsoppgjør (§23) eller ved ansettelser eller andre former for forhandlinger
- Innkjøpssaker (gir innsyn i protokoll)
- Navn på søkere (i søkerlistene), selv om de fleste foretakene selv oppgir at de har streng praksis på dette området

4.3.4.4 Organinterne dokumenter

Flere av foretakene tar frem behandlingen av organinterne dokumenter som en vanskelig balansegang. Det er trolig stor variasjon i journalføringen av disse blant foretakene og innad i det enkelte foretak. Blant innsynsbegjæringene som foretakene har mottatt er det liten andel som retter seg mot organinterne dokumenter.

4.3.5 Klager og klagebehandling

Svært få klagesaker hos de fleste foretakene, de større har flere enn de små. Noen av foretakene oppgir at de opplever en tendens til at det klages på alle avslag nærmest systematisk 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 innsynsbegjæring i begynnelsen av lovens levetid.

De alle fleste foretakene oppgir imidlertid at de ikke har mottatt noen klager overhodet.

4.3.6 Gitt for mye innsyn?

Her svarer de fleste foretakene at de ikke tror de kan ha gitt ut for mye og begrunner dette i stor grad med at det er en kultur for å verne informasjonen i foretaket så langt som mulig.

*Ryggmargsrefleksjonen er nok at det er viktig å hemmeligholde
-ansatt i selvstendige rettssubjekt snakker om holdning til innsyn i foretaket.*

Likevel er det noen saker hvor det er gitt ut mer enn det innsynsbegjærer har bedt om for å belyse saken best mulig. 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.

Ingen av foretakene oppgir at de har gitt ut opplysninger som skulle vært skjermet.

4.4 Merinnsyn

Majoriteten av foretakene 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 foretakene vurderer merinnsyn i alle dokumenter. Hva de legger i merinnsynsbegrepet varierer noe.

I praksis betyr det ofte at foretakene enten sladder dokumenter i steder 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. § 12). De strekker seg likevel når det først skal sladdes.

Foretakene sladder eksempelvis personopplysninger eller tall fra et tilbudsdokument og gir deretter ut resten til innsyn.

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

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 snakker om merinnsyn

4.5 Hvem ber om innsyn?

Siden omfanget av innsynsbegjæringer er såpass begrenset i denne gruppen foretak er det vanskelig å si noe generelt om hvem som ber om innsyn. Både presse, privatpersoner, næringsdrivende og organisasjoner er representert.

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

I andre foretak mer rettet mot primære behov slik som renovasjon eller transporttjenester er det mer tilfeldig hvor innsynsbegjæringene kommer fra. Her kan det være både presse som graver i enkeltsaker, næringsdrivende som ønsker innsyn i anbudsprosesser og privatpersoner som ønsker innsyn i tilsettingsprosesser.

4.6 Forutsetninger for innsyn

4.6.1 Journalføring av dokumenter

Hvis et dokument skal være tilgjengelig for innsyn, er man avhengig av en journal for å kunne identifisere at dokumentet eksisterer og hvor man kan finne det. Systemer og rutiner for journalføring er grunnlaget for effektiv behandling av innsynsbegjæringer og praktisering av offentlighet. Vi har derfor hatt fokus på hvilke rutiner og systemer som eksisterer i de ulike foretakene.

Når det gjelder systemer for journalføring av dokumenter er forskjellene mellom de ulike foretakene store. Noen har omfattende systemer som er like gode som på kommunalt nivå mens andre har systemer basert på regneark og ordinære tekstdokumenter. Dette avspeiler de store forskjellene i størrelse, organisasjonsform, virksomhetsområde og kunnskap. I mange store foretak er det selvsagt å ha omfattende systemer fordi en driver en 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 foretak som driver med oppgaver som i større grad ligner næringsvirksomhet og ikke saksbehandling. I disse tilfellene er godkjente systemer for journalføring svært dyre og lite tilpasset den virksomhet de driver. Likevel er det flere som har skaffet seg løsninger for å journalføre og de alle fleste uten slike løsninger oppgir at de ønsker å skaffe seg det.

Når det gjelder elektronisk journal på nett er kun et fåtall av dem vi har snakket med som har slike løsninger og kvaliteten på disse er varierende med tanke på oppdatering, søkefunksjon og metadata.

Jeg har indentifisert tre dokumenttyper som er spesielt interessant å kartlegge praksis på. Dette er organinterne dokument, e-post og SMS. Dette er dokumenttyper vi vet det har vært knyttet utfordringer til med tanke på journalføring. Jeg har også spurt om journalføring av ordinære papirdokumenter, sosiale media og lyd/bilde.

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 de.

SMS er det ingen som har enkle løsninger for å journalføre og det er til dels liten bevissthet rundt dette. De alle fleste oppgir at de henviser saksbehandling til andre kanaler om det skulle komme på SMS. Noen få oppgir likevel at de har journalført SMS i spesielle tilfeller ved å ta skjermdump eller sende SMS inn som en e-post. Dette gjør at det er vanskelig å identifisere hvorvidt det er mange SMS som er journalført.

SYSTEMER FOR OFFENTLIGHET	2008	2014
Har foretaket elektronisk postjournal	6 (N=7)	11(N=11)
Publiseres dokumenter i fulltekst på nett	3(N=8)	5(N=12)

Tabell 2 Antall foretak som har svart på spørsmål om elektronisk postjournal og publisering av dokumenter på nett. Foretaket er bedt pm å svare for hvordan tilstanden var både i 2008 og 2014. Dataene er hentet inn ved hjelp av survey sendt til utvalgte selvstendige rettssubjekt høsten 2015.

4.6.2 Kunnskap om offentleglova og praksis

Generelt er kunnskapen svak i de fleste foretakene. Unntaket er de større foretakene som har hatt mer utstrakt praksis på dette og som har juridisk kompetanse innad i foretaket.

I de fleste tilfellene har vi intervjuet ledelsen i foretakene 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 ganske sentralisert i foretakene, det er stort sett ledelsen, eventuelt jurist og kommunikasjonsrådgiver som gjør vurderingene. Det er derfor vanskelig å si noe om kunnskapen blant de som jobber i andre funksjoner i foretakene.

Flere av foretakene har hatt kurs om som har omhandlet offentleglova. De fleste som ikke har hatt slike kurs oppgir at de også før loven trådte i kraft praktiserte offentlighet og at de derfor ikke har hatt noen endring i praksis som utløste noe behov for kurs. De store foretakene har hatt en prosess med å endre og oppdatere rutiner og prosedyrer. I denne forbindelsen oppgir også flere at de terpet på bestemmelsen og anvendelsen av disse i deres kontekst selv om det ikke var noen organiserte kurs for alle.

Kurs skjer oftest i regi av en bransjeorganisasjon, systemleverandør eller jurist fra kommune eller privat firma. Flere foretak oppgir at de hadde relativt store prosesser knyttet til ny lov, med kompetansebygging på journalføring, innsyn og behandling av opplysninger i de ulike delene av foretaket.

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

- §14 (§§15,16) om organinterne dokumenter
- §11 (§12) om merinnsyn
- §23 om forhandlingsposisjon

Det er de skjønsmessige elementene her som kan være krevende. For eksempel kan det være krevende å avgjøre når et dokument skal gis ut i et entreprisprosjekt som går over flere år.

Da kan det være vanskelig å fastslå om en sak er endelig behandlet eller ikke.

4.7 Praktisering av offentlighet, saksgang og prosess

Siden de selvstendige rettssubjektene ikke er like ensartede som øvrig offentlig forvaltning har det vært viktig i intervjuene å kartlegge hvilken praksis de ulike foretakene har knyttet til saksbehandling, rutiner for journalføring og behandling av innsynsbegjæringer.

4.7.1 Saksgang

4.7.1.1 Rutiner

Rutiner for offentlighet og behandling av innsynsbegjæringer er til stede i varierende grad i foretakene.

De alle fleste har rutiner knyttet til journalføring og behandling av dokumenter med tanke på om de er arkivverdige eller ikke. 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 unntakshjemplene.

En grunn til dette kan være at arten av virksomhet i foretakene i varierende grad gjør det mulig å strømlinjeforme en prosess og rutine for behandling av innsynsbegjæringer. Flere av foretakene opererer på kanten av lovens rekkevidde og eventuelle innsynsbegjæringer kan derfor kreve ulik behandling avhengig av konteksten.

Behandling av innsynsbegjæringer er ulikt organisert. I de noen av foretakene er det saksbehandler eller ansvarlig for dokumentet som skal vurdere innsynsbegjæringen mens det i et andre foretak er leder eller jurist som skal vurdere begjæringen. Dette knytter seg i stor grad til art og størrelse på foretaket. I noen virksomheter er det mindre naturlig at ansatte utenfor 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 en arkiv/dokumentsenter funksjon som tar

seg av det praktiske arbeidet med å finne frem dokumenter, motta innsynsbegjæringer og sende ut dokument som er gitt til innsyn.

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

4.7.2 Saksgang ved innsynsbegjæringer

Det er vanskelig å kartlegge saksgangen ved innsynsbegjæringer i de ulike foretakene fordi det kommer så få innsynsbegjæringer inn. Dette fører til at det i større grad er en ny prosess ved hver begjæring enn at det er en rutine for behandling. Igjen er unntaket de større foretakene som gjerne har jurister som kan bistå og dermed få mer rutine på behandlingen.

De fleste oppgir at innsynsbegjæringer komme til postmottak ved arkiv eller dokumentcenter og at det deretter enten sendes til saksbehandler eller til leder der hvor de behandler innsynsbegjæringer.

De vurderer så begjæringen og sender tilbake til postmottak med vedtak og dokument klart for utsending.

Hvor stor andel innsynsbegjæringer som kommer direkte til ansatte i foretakene, eventuelt også muntlig er vanskelig å svare da bevisstheten rundt hva som er en innsynsbegjæring er varierende i foretakene. Likevel har de fleste foretakene enten leder eller en kommunikasjonssjef som dedikert kontaktpunkt for presse. Det er derfor trolig at hovedvekten av innsynsbegjæringer vil bli registrert i de fleste tilfeller.

I de tilfellene hvor det er en jurist eller juridisk avdeling har disse en viktig funksjon som støtte til saksbehandler og kontrollfunksjon før dokumenter sendes ut.

4.7.2.1 Hva er en innsynsbegjæring?

Blant de vi har snakket med i de ulike foretakene er det god kunnskap om hva som kjennetegner en innsynsbegjæring. Hovedsakelig er dette begjæringer fra pressen som kommer til postmottak i foretaket og journalføres som en innsynsbegjæring der.

Når vi spør om kunnskapen for øvrig i foretakene er tilbakemeldingen mer usikker. Det er grunn til å tro at det forekommer at opplysninger gis direkte til presse og andre som tar kontakt direkte med ansatte i foretakene uten at dette journalføres som en innsynsbegjæring.

Et foretak poengterer imidlertid at deres rutine er at ingenting skal sendes ut uten at det journalføres i arkivet.

Derfor er det nok sannsynlig at det er en ukjent mengde innsynsbegjæringer til disse foretakene som ikke blir journalført slik. Men med tanke på hvor sjeldent innsynsbegjæringer er i foretakene og at vi har sett en tendens til å praktisere strengt hva som gis ut er det ikke grunn til å tro at omfanget av slike skjulte innsynsbegjæringer er stort.

4.7.3 Hvem foretar vurderingene og når?

Det er et skille i utvalget når det gjelder hvem som foretar vurderingene av innsynsbegjæringer. I de større foretakene er det en praksis som ligner mer på ordinær offentlig forvaltning ved at det er saksbehandler og ansvarlig for dokumentet som mottar innsynsbegjæringen fra postmottak og vurderer om det skal gis innsyn.

Disse saksbehandlerne er imidlertid ikke alene om vurderingen av innsynsbegjæringen. Ved prinsipielle saker eller ved avslag på innsynsbegjæring oppgir minst ett foretak at det er rutine at innsynsbegjæringen oversendes ledelsen til informasjon i tilfelle det skulle bli en mediasak og for deres kommentar.

Der hvor det finnes kommunikasjonsavdeling eller kommunikasjonsansvarlige vil innsynsbegjæringer fra pressen ofte sendes dit. Disse vil så konferere med saksbehandler og eventuelt ledelsen.

Videre er dokumentcenter/arkiv/postmottak viktige i de praktiske delene av vurderingen. De går ofte gjennom begjæringen og henter ut de dokumentene som er relevante for behandlingen av begjæringen. De har også i flere tilfeller en viktig rolle ved at de kvalitetssikrer sladding og utfylling av vedtak før utsending til begjærer.

4.7.4 Refleksjoner omkring merinnsyn

Kunnskap og praktisering av merinnsyn er lite uttalt i foretakene når vi ber om eksempler på dette.

Det som ser ut til å være viktig i denne sammenhengen er ryggmargsrefleksjonen som mange benytter i møte med innsynsbegjæringer. Alle vi har intervjuet gir i større eller mindre grad eksplisitt uttrykk for at de praktiserer meroffentlighet, enten ved at de trekker frem meroffentlighet som et viktig prinsipp eller ved at de beskriver holdningen sin til offentlighet som at de skal bestrebe seg å gi ut så mye som mulig, å være så åpne som mulig.

*- vi bjuder på det vi har så lenge det ikke er forretningshemmeligheter
-ansatt i selvstendige rettssubjekt snakker om meroffentlighet*

Mange av foretakene har en sensitiv kontakt med kunder og brukere av tjenestene som foretaket tilbyr. Her er det en klar holdning til å beskytte opplysninger om disse forholdene. Når det gjelder foretaket som sådan er det en uttalt holdning blant de fleste at ønsker å bestrebe meroffentlighet så langt det lar seg gjøre. Det er imidlertid vanskelig å se effekten av dette da det ikke eksisterer særlig mange gode eksempler når vi spør om det, med unntak av noen saker der foretak har valgt å gi ut opplysninger utover det de er forpliktet til for å gi et bedre inntrykk av saken til pressen.

4.7.5 Ressursbruk

Omfanget av innsynsbegjæringer til foretakene 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 for å behandle.

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

Det nevnes også fra flere at foretaket 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 foretaket hadde vært omfattet av loven.

- *De typer innsynsbegjæringer vi har hatt ville nok utfallet ha blitt det samme uavhengig av offentleglova.*
- *-ansatt i selvstendige rettssubjekt snakker om forholdet til offentleglova i foretaket*

- *Det er mange lover og forskrifter som styrer vår virksomhet. Fra offentlighetens side er vår virksomhet et lavinteresseområde. Den virker ikke veldig tilpassa vår virksomhet. Det er mer de andre lovene og forskriftene som er innfallsporten.*
- *ansatt i selvstendige rettssubjekt snakker om forholdet til offentleglova i foretaket*

- *Det er mye styr for en bitteliten organisasjon, et svært it system*
- *ansatt i selvstendige rettssubjekt snakker om ressursbruk i forholdet til offentleglova i foretaket*

- *Der vi opplever at man klager uansett, så oppleves det meningsløst. Det er mye arbeid. Terskelen for å beslaglegge mye ressurser kan av og til oppfattes lav.*
- *Ansatt i selvstendig rettssubjekt snakker om ressursbruk i forbindelse med klagesaker på innsynsbegjæringer.*

4.7.6 Kultur/annet/refleksjoner

I samtalene med de selvstendige rettssubjektene er det ting kommer frem også utover de konkrete spørsmål vi har stilt. Jeg har benyttet en semi-strukturert tilnærming nettopp for å åpne opp for at slike innspill også skal komme frem. I det følgende ser vi på noen av de temaer som har vært diskutert i intervjuene.

Flere av foretakene oppgir at de opplevde en stor forandring når loven trådte i kraft og omfattet de. De sier at dette 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 og spesielt det å verne deler av virksomheten, mens andre deler skal være offentlige er vanskelig.

- tror vi hadde et litt avslappet forhold til det tidligere i forhold til offentlighet

- ansatt i selvstendig rettssubjekt snakker om forholdet foretaket har hatt til offentleglova.

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

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

- ansatt i selvstendig rettssubjekt snakker om forholdet foretaket har til offentleglova.

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 foretaket enn hva store deler av øvrig offentlig forvaltning trenger.

Flere trekker derfor frem 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 de jeg har snakket med understreker at dette er vanskelig å balansere 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 snakker om ulempene ved å være omfattet av loven

At omfanget av innsynsbegjæringer er såpass lite i mange av foretakene fører likevel til at disse problemstillingene ikke har kommet opp i noen særlig stor grad. Flere av informantene ser det derfor som problematisk at offentleglova medfører mye arbeid og vanskelig avveininger i forhold til drift og organisering, mens interessen for innsyn er lav til ikke eksisterende.

- Eg 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 snakker om avveiningen mellom innsats på offentlighet og bruk av retten til innsyn.

-Hele begrunnelsen for at ---- skal praktisere offentlighet er at folk får dypere innsikt i det vi holder på med. Hvorvidt vi får mer legitimitet er jeg usikker på.

-ansatt i selvstendig rettssubjekt snakker om sin begrunnelse for praktisering av offentleglova.

4.8 Resultater fra datainnsamling blant pressen

I sammenheng med datainnsamlingen blant de selvstendige rettssubjektene kan jeg også se de data vi har samlet inn hos pressen. Vi har hatt intervjuer med lokale og nasjonale aviser og har i denne sammenhengen spurt om deres erfaringer med innsyn i selvstendige rettssubjekter.

4.8.1 Pressens innsyn i selvstendige rettssubjekt

Vi har hatt kvalitative intervju med seks aviser. Her har vi snakket med redaktør eller eventuelt en journalist med spesielt ansvar for offentlighet og innsyn.

De informantene vi har snakket med har varierende grad av kunnskap om og fokus på selvstendige rettssubjekter. Det er likevel noen viktige momenter som kommer frem i intervjuene med disse.

En informant oppgir at deres avis har hatt en aksjon for å åpne opp interessante offentlige eide foretak. Gjennom å søke opp og fastslå eierskap har de gått spesifikt inn mot foretak som de har ment at ville være interessante for allmennheten å få innsyn i.

«da vi tok kontakt med selskap, så var offentlighetsloven nesten et fremmedord for dem.

Mange prøvde å vri seg unna – at de var konkurranseutsatt osv.»

- redaktør i lokalavis snakker om innsyn i selvstendige rettssubjekter

Dette reflekter noe flere informanter har oppgitt. Det er vanskelig å få innsyn i de selvstendige rettssubjektene av to årsaker hovedsakelig.

- De er ukjent med loven
- De ønsker ikke å gi innsyn, fordi de mener at de driver forretningsvirksomhet som burde være unntatt.

Denne avisen klarte imidlertid med litt innsats fra andre aviser i nærområdet å åpne opp mange foretak.

«Det vi gjorde var at vi åpnet opp en 75-100 selskaper – selskaper vi mente hadde interesse.

Eks mange bompengeselskap som forvalter store midler på vegne av andre.»

- redaktør i lokalavis snakker om innsyn i selvstendige rettssubjekter

Det er altså liten tvil om at det lar seg gjøre å åpne opp disse selskapene om man arbeider aktivt mot det.

En annen viktig observasjon har vært pressens kunnskapsnivå og fokus på selvstendige rettssubjekter. Ut fra de jeg har snakket med kan det virke som om innsyn i selvstendige rettssubjekter ikke har vært et fokus i alle aviser.

«Vi har vel for så vidt av og til noen runder med for eksempel attføringsbedrifter, angående søkerlister, der hvor foretakene er eigd av fleire kommuner. Ofte må vi krangle oss frem til å få dei.»

- redaktør i lokalavis snakker om innsyn i selvstendige rettssubjekter

«Ja, det gjør vi. Kan ikke huske det i farten, mulig andre kan ha klagd.»

- journalist i lokalavis snakker om hvorvidt de gjør innsynsbegjæringer mot IKS

Når jeg spør om selvstendige rettssubjekt er de alle fleste informantene enige om at det er et viktig område som selvsagt er særlig aktuelt etter den nye loven kom. Likevel er det vanskelig å se at disse foretakene blir fulgt opp på samme måte som annen offentlig forvaltning. En antakelse kan være at disse blir fulgt opp i mindre grad fordi innsyn krever en mye større innsats enn der hvor det foreligger postjournal på nett.

Likefullt er det flere av informantene som oppgir at de har hatt saker med selvstendige rettssubjekter. Her er det veldig varierende hvordan det er løst, men flere av sakene har vært vanskelige hvor foretaket ikke har ønsket å gi innsyn i utgangspunktet.

«Det er en krangel med NN, om dokumenter om arbeidskonflikter. Forliksutbetalinger. Klagde da til fylkesmannen, da må fylkesmannen se dokumentene, men NN sender ikke underlagsdokumentene til fylkesmannen. De har purret noen ganger.

Eneste eksempel jeg kjenner på sabotasje av fylkesmannens klagebehandling.»

- journalist i lokalavis snakker om en vanskelig sak knyttet til et IKS

Her ser vi et eksempel på at forholdet mellom pressen og foretakene kan være anstrengt og at det kan være vanskelig å få innsyn på tross av innsynsbegjæringer.

Men det er også eksempler på at pressen finner løsninger på å tilnærme seg denne typen foretak. Utfordringen som knytter seg til kompetanse og ressurser hos foretaket fører ofte til at det er mangelfulle løsninger for innsyn ved at postjournal ikke føres, ikke legges ut eller er mangelfull. I noen tilfeller har da avisen fått til en avtale direkte med utvalgte interessante foretak om at de oversender relevante dokumenter til avisen fast med regelmessig mellomrom.

«Har inngått avtale med dem om at inn- og utgående post kanskje ikke er så viktige – jeg får nå tilsendt styrepapirer, innkalling og underliggende dokumenter – slik vi holder oss orientert – det har gitt mye godt stoff.»

- redaktør i lokalavis snakker om avtale om innsyn med selvstendig rettssubjekt

Ulempen med slike løsninger er at innsyn blir begrenset til de som aktivt tar kontakt om forhandler frem en avtale. Private får liten tilgang.

*«Men for allmennheten er det ikke tilgjengelig automatisk – vi får det tilsendt.»
- redaktør i lokalavis snakker om avtale om innsyn med selvstendig rettssubjekt*

4.9 Balanse mellom offentlighet og hemmelighold

Flere av informantene trekker frem det å holde balansen mellom å være offentlige og å beskytte informasjonen som skal beskyttes.

*«Klassisk eksempel, så ringer journalisten og vil ha innsyn i alle dokument i en finansieringssak, men der trer unntaket inn. Selve det positive vedtaket om støtte er offentlig, mens regnskap og lignende ikke er omfattet av offentlighet, der har jo kunder utlevert seg selv til oss. Det er viktig at han kan spille åpent.»
Ansatt i selvstendig rettssubjekt snakker om balansen mellom offentlighet og hemmelighold.*

4.9.1 Prospektiv kontroll og Retrospektiv kontroll

Offentlighetsloven åpner for ulike grader av innsyn og skjønn for forvaltningen i håndteringen av dette. Et aspekt i den sammenheng er hensynet til å kunne følge og kontrollere prosesser i forvaltningen gjennom innsyn i dokumenter knyttet til ulike saker. Informantene har ulike holdninger og rutiner knyttet til et slikt prinsipp.

«alle styresaker, og hvis man går inn på vår nettside vil man få en utrolig innsikt. Der ligger alle styredokumenter i det øyeblikk det sendes ut»

-ansatt i selvstendig rettssubjekt snakker om forholdet til offentlighet

5 Diskusjon

5.1 Innledning

Hvordan står det til med offentlighet i selvstendige rettssubjekter og hvordan oppfattes prinsippet om offentlighet i de ulike gruppene som er undersøkt? Gjennom datamaterialet skal jeg forsøke å svare på problemstillingen med teorien som rammeverk for fortolkningen. For leserens skyld velger jeg å liste opp problemstillingen min og forskningsspørsmålene knyttet til denne på nytt her:

Min problemstilling er:

Hvordan ser kommunalt eide selvstendige rettssubjekter på offentlighet og innsyn som forutsetning for demokratisk påvirkning og politisk styring?

For å konkretisere problemstillingen har jeg utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

Hvordan oppfatter ansatte i selvstendige rettssubjekter prinsippet om innsyn og offentlighet i offentleglova?

Hvordan oppfatter eiere av selvstendige rettssubjekter prinsippet om innsyn og offentlighet i offentleglova?

Hvordan oppfatter media prinsippet om innsyn og offentlighet i offentleglova i selvstendige rettssubjekter?

5.2 De ansatte i de selvstendige rettssubjektene sin oppfatning av offentlighet

Vi har sett i teorien at innsyn og offentlighet er et prinsipp det er bred enighet om at er en viktig forutsetning for demokrati. Hvordan er de ansatte i de undersøkte selvstendige rettssubjektene sin holdning til denne plikten de er pålagt gjennom den nye loven?

Her kommer vi over på et deltakerdemokratisk perspektiv og da blir spørsmålet om det er slik at det at selvstendige rettssubjekter praktiserer offentlighet bidrar til å tilpasse institusjonen slik at allmennheten i større grad kan delta i en offentlig debatt knyttet til foretaket?

Det er en klar tendens i foretakene at de oppgir at det har skjedd endringer som følge av de har blitt omfattet av loven. Disse endringene varierer, men innebærer i stor grad at de har måttet omstille organiseringen av foretaket for å tilpasse arbeidsflyt til at dokumenter og opplysninger kan komme til å bli offentlige om det kommer en innsynsbejæring. Ved at de tilpasser seg kravene til offentleglova skjer det en endring i hele kulturen til foretaket, de blir innstilt på at nå kan virksomheten komme til å bli offentlig for allmennheten. Dette har påvirkning på hvordan de behandler dokumenter, hvordan de skriver og formulerer seg. Ting som tidligere kanskje ikke ble tatt vare på blir nå journalført.

En slik endring kan sees i sammenheng med en forventning om å i større grad måtte stå til ansvar ikke bare for den utvalgte politiske eliten som måtte sitte i styrer eller kommunestyre, men overfor hele befolkningen. I og med at pågangen av innsynsbejæringer har vært liten er kanskje denne kulturendringen den største indikatoren på hva slags endring som har skjedd i forhold til offentlighet i disse foretakene. Ved at de forberedte seg til en storm av innsyn og en ny hverdag hvor de ble sett over skulderen av de som ønsket i sitt arbeid har de også utviklet en holdning til offentlighet som kommer den eventuelle innsynsbejærer til gode.

Det er rimelig å si at med basis i en deltakerdemokratisk teori, hvor en forutsetning for demokratisk deltakelse i den offentlige debatt er nettopp offentlighet fra også selvstendige rettssubjekter så viser dataene en større sannsynlighet for at offentleglova har hatt den effekten at den har tilpasset foretakene til å være mer tilgjengelige for borgerne til bruk i den offentlige debatten selv om ikke denne muligheten kan sies å ha blitt tatt i bruk særlig omfattende.

5.2.1 Øker deltakelsen i debatt og påvirkningen på foretaket med offentlighet?

I deliberativ demokratiteori eller det vi kan kalle dialogdemokratiet tas idealene i deltakerdemokratiet ett steg videre og fokuset ligger på dialogen i den offentlige sfæren som

utgangspunkt for en beslutning til det felles beste. Men ser vi i vårt datamateriale noe tegn til at praktiseringen av offentleglova i disse foretakene bidrar til den offentlige dialogen og legger til rette for at kommunikativ rasjonalitet?

I denne sammenhengen er det viktig å huske på at dataene sier noe, men også fraværet av observasjoner sier noe om hva som er situasjonen i de ulike rettssubjektene. De effektene som økt praktisering av offentlighet gir er vanskelig å se for oss som kun har snakket med den ene siden av saken, foretakene. Riktignok har vi også snakket med presse og øvrig forvaltning men det mangler perspektivet til borgerne for å kunne fastslå med større sikkerhet hva som er resultatet av praksis i den selvstendige rettssubjektene.

Det faktum at dataene viser en tendens til at innsynsmuligheten har blitt brukt mindre enn forventet før innføringen av loven er her spesielt interessant. Ved at det skjedde en stor endring for disse foretakene da ble ført inn under loven ved den nye loven så kunne det være rimelig å regne med at det ville bli en større pågang enn om de lenge hadde vært pålagt offentlighet. Med unntak av noen få som har ønsket å teste systemet er imidlertid bruken av innsynsmuligheten liten og det kan virke som om interessen for disse foretakenes virksomhet er til dels tilsvarende liten. I dette er det vanskelig å se noen store forskjeller i dataene med unntak av at store selskaper får noen flere innsynsbegjæringer enn store. Et funn går også på at ønskene bak innsynsbegjæringer ofte kan være mer å skule på naboen enn å få innsyn i noe man har et legitimt behov for å få innsyn i. Det er grunn til å tro at ikke alle innsynsbegjæringer nødvendigvis er knyttet til en tanke om å skaffe informasjon for å bedre kunne delta i en dialog til samfunnets beste, men at det rett og slett kun er for å sjekke om man kan få tilgang til den aktuelle informasjonen.

På den andre siden er flertallet av foretakene selv oppmerksomme på den viktige samfunnsfunksjonen offentlighet har og mye av arbeidet knyttet til omstilling i forbindelse med innføring av loven kan være motivert og støttet av en tanke nettopp om viktigheten og fordelene med å være åpne og transparente. Den legitimitet som oppnås ved å være åpen om virksomheten kan vanskelig oppnås om man ikke går hele veien ut slik loven krever.

Det er grunn i dataene til å tro at foretakene selv har sett hensikten med å kunne bidra til åpen offentlig dialog og selv om ønsket om å være omfattet ikke alltid er til stede i foretakene er det likevel forståelse for idealet og dets fordeler. Jeg ser imidlertid lite bevis på at brukerne av

innsyn faktisk benytter denne muligheten, med unntak av sporadiske ivrige journalister som tar seg tiden med å dykke inn i et foretak han eller hun finner interessant.

5.3 Eierne av selvstendige rettssubjekt sin oppfatning av offentlighet i disse foretakene

Om vi går ut fra samme teorien om deltakerdemokratiet og baserer oss på samme forutsetninger, men her ser på eierne sin oppfatning av offentlighet i disse foretakene. Hvilken historie forteller dataene oss da?

Man kan tenke seg her er at det kun er de i beslutningsorganer som har bruk for å få innsyn i disse foretakene fordi det er de som tar beslutningene og utøver den vesentlige delen av demokratisk påvirkning når de først er valgt. Men hva sier dataene om hvilke oppfatninger politikerne har av offentlighet og innsyn i de selvstendige rettssubjektene?

I mitt datamateriale er det ikke fokusert på den politiske delen av forvaltningen, men vi har stilt spørsmål i intervjuene om hvorvidt de har fått innsynsbegjæringer fra politikere. I forbindelse med selvstendige rettssubjekter er dette ikke nevnt som en gruppe det kommer innsynsbegjæringer fra. Med forbehold om at dataene ikke viser all praksis som eventuelt foregår direkte mellom politikere og aktører i foretakene er det grunn til å tro at påvirkningen offentliglova har for den politiske eliten er liten.

Først om fremst knytter dette seg til at politikere har andre måter å få tak i informasjon på, slik som gjennom styrepapirer som sendes kommunestyret og gjennom representanter som deltar i styret i foretaket. Men det er også viktig å trekke frem at det kan fremkomme slik fra de selvstendige rettssubjektene at de nettopp er organisert slik for å kunne operere selvstendige fra øvrig forvaltning. Dermed kan det tyde på at det foreligger en tanke om at disse foretakene har sine reguleringer gjennom finansiering og rapportering samt i vedtekter fra de som har opprettet foretaket og at utover det operer de i stor grad i frihet under tillit fra politikerne.

Det er i lite i våre data som avdekker at politikerne bruker innsynsretten gjennom offentliggjøring aktivt. Det er enkelte situasjoner hvor det oppstår et behov for å luften politiske saker utenfor lukkede politiske fora, da kan innsynsretten være en effektiv måte å fremme en sak i media eller lignende. Det ville det være interessant å se ytterligere på hva de politiske representantene kunne mene om innsyn og offentlighet, men ut fra våre data er det vanskelig å dra noen solide konklusjoner.

5.4 Media sin oppfatning av offentlighet i selvstendige rettssubjekter

I teorien ser vi at allmenheten kan ha en utfordring med å overkomme den barrieren som kan være mellom beslutningstakerne i den offentlige dialogen. Tanken om to offentligheter, med den institusjonaliserte politikermakten i den ene og den store allmenheten i den andre skaper et behov for en kanal mellom disse to for å kunne oppfylle et demokratisk krav om en åpen og opplyst offentlighet for alle borgere i et samfunn. Her kommer pressen inn og har en viktig rolle. Så er det slik i våre data at vi kan se en tendens til at pressen har en viktig rolle som formidler fra de offentlige institusjonene til allmenheten og hvilke oppfatninger har pressen av innsyn og offentlighet i de undersøkte foretakene?

I dataene har vi snakket med både pressen selv og foretakene om dette. Det er tydelig at omfanget av innsynsbegjæringer er lite, også mengden som kommer fra pressen er lite. I den grad pressen selv snakker om selvstendige rettssubjekter er dette noe de i varierende grad har fokus på. Det som er imidlertid interessant med pressens rolle mot de selvstendige rettssubjektene er at de har større kunnskap om regelverket enn den jevne borger og siden disse foretakene ikke er lettere tilgjengelig for allmenheten vil det være lettere for pressen å praktisere innsyn. Dette viser også datamaterialet ved at det i flere tilfeller er slik at pressen har etablert egne avtaler med foretakene for å få innsyn i relevante dokumenter i mangel av en tilfredsstillende postjournal å orientere seg ut fra. Slike avtaler ville i de fleste tilfeller være vanskelig å oppnå. Utover den kommunikasjon vi har kartlagt gjennom rene innsynsbegjæringer er det nok også en del forespørsler og kommunikasjon med presse som ikke blir journalført som innsynsbegjæringer.

Det er rimelig å tro at pressen har en vesentlig rolle inn mot de selvstendige rettssubjektene, men at deres mulighet til innsyn i disse foretakene på langt nær er utnyttet fullt ut. Dataene viser imidlertid at dette er noe som også er relativt nytt for presse i og med at den nye loven kun har vært i kraft i seks år på dette tidspunktet. Noen viser også at de har tatt dette på alvor ved å gjennomføre et løft både på kunnskap og allokering av ressurser til dette arbeidet. Andre innrømmer at det er mangler i deres arbeid når det kommer til slike foretak.

5.5 Oppfatning av offentlighet knyttet til selvstendige rettssubjekt – forskjeller og likheter

I datamaterialet mitt fremkommer det fra ulike kilder hvordan offentleglova praktiseres og oppfattes i selvstendige rettssubjekt. Ut fra disse dataene har målet vært å kunne si noe om hvordan relevante grupper knyttet til selvstendige rettssubjekter oppfatter offentlighet og innsyn gjennom offentleglova. Videre har det vært målet å knytte dette opp mot en diskusjon om hvordan dette oppfattes som en forutsetning for demokratisk påvirkning og styring. Denne diskusjonen vil derfor se datamaterialet i lys av de teorien som er lagt til grunn tidligere i oppgaven. På bakgrunn av dette og foregående avsnitt vil jeg forsøke å konkludere oppgavens funn med problemstillingen.

Teorien viser at demokrati kan tolkes på ulike måter og forutsetninger for demokrati kan settes på ulike nivåer og måter. Det er i oppgaven brukt som utgangspunkt tre ulike retninger innenfor demokratiteorien. I konkurransedemokratiet er det trukket frem et fokus på stemmegivning som sentralt og en skepsis til bred folkelig debatt utover dette, fordi det kan tenkes å være motivert av egeninteresse og at kunnskapen hos den allmenne borger ikke strekker seg langt nok når det gjelder å diskutere prinsipielle spørsmål på vegne av samfunnet. Så er deltakerdemokratiet hvor vi har sett et fokus på også det som skjer mellom de gangene folk går til stemmeurnene. Med et fokus på å ha systemer for å kunne fange opp preferanser knyttet til temaer i den offentlige forvaltningen settes det i denne tradisjonen et ganske annet fokus. Til sist har jeg tatt frem den deliberative demokratiteorien hvor fokus ikke bare settes på opptelling av stemmer eller preferanser, men på diskusjonen i seg selv, deliberasjonen. Tanken her er at meninger, holdninger og preferanser kan endres gjennom en prosess hvor

alle argumenter kan diskuteres fritt. Man ender opp med et rasjonelt motivert konsensus (Rose, 2005, s. 72).

Det dataene viser i denne sammenheng er at det finnes holdepunkter for tankegangen fra alle disse teoriretningene. Vi ser at offentlighet oppfattes viktig hos mange, men at det også er en utfordring å tilby innsynsløsninger på lik linje med resten av den offentlige forvaltningen for et selvstendig foretak.

Det er også en tendens til at det ikke har vært stort fokus på dette området hos de gruppene knyttet til undersøkelsen som står utenfor rettssubjektene, eierne og pressen. Dette kan peke på et styringsproblem som kan demokratiske implikasjoner utover hva denne oppgaven kan besvare.

Det er grunn til å tro ut fra datagrunnlaget at en antakelse om at konkurransedemokratiet preger sfæren rundt disse foretakene kan stemme. Loven er innført og dette forholder de fleste seg til men interessen for innsyn er liten og tanken om at disse enhetene sitter på verdifull informasjon som bør være offentlig er lite tilstedeværende med unntak av noen enkeltsaker.

Loven er ennå ny og disse foretakene er ennå støpeskjeen for hvordan de skal praktisere offentlighet. Men med bakgrunn i disse dataene er det grunn til å stille spørsmål om offentlighet slik offentleglova foreskriver egentlig er hensiktsmessig også demokratisk?

6 Oppsummering

Offentlighet er en viktig forutsetning for at demokratiet skal fungerer slik det er tiltenkt. Uten informasjon om virksomheten i det offentlige og innsikt i den driften av forvaltningen er det vanskelig å skape gode demokratiske meningsutvekslinger i det offentlige rom og det blir vanskelig for borgerne å gjøre informerte beslutninger i forbindelse med demokratiske prosesser slik som valg.

6.1 Selvstendige rettssubjekter

Selvstendige rettssubjekter er organisasjoner som opererer uavhengig av sine eiere juridisk. Disse er i økende grad også benyttet som organisering av offentlig virksomhet og skaper en offentlig forvaltning som skiller seg fra den ordinære forvaltningen direkte under stat, fylkeskommune og kommune. Ved å bruke et selvstendig rettssubjekt for å utføre oppgaver skapes det et skille mellom den politisk styrte kommunen og selskapet som settes til å utføre en oppgave. Det oppstår en gråsoner hvor man lett kan bli usikker på hvor stor grad av offentlighet man kan regne med å oppnå. Det er i denne gråsonen min oppgave har hatt sitt utspring. For frem til 2009 hadde ikke disse selskapene omfang i den daværende offentlighetsloven. Da man så en massiv vekst i disse selskapene ønsket man å omfatte de da loven ble revidert og som følge av det ble selvstendige rettssubjekter med noen unntak omfattet i den nye offentleglova av 2006 som trådte i kraft i 2009. (Hove & Norge Justis- og, 2003).

Jeg har sammen med Oxford Research undersøkt et utvalg selvstendige rettssubjekter og i min oppgave har disse dataene vært brukt sammen med relevante data fra andre grupper til å se på disse foretakene sin oppfatning av prinsippet om innsyn og offentlighet.

Det er avdekket et forhold til offentlighet som tidvis har vært utfordrende, disse foretakene ble først omfattet i 2009 og mye av deres forhold til offentlighet er preget av arbeid med å tilpasse seg en ny hverdag med offentlighet. Data fra presse og eiere peker også på at dette er et nytt fenomen ved at offentlighet og innsynsbegjæringer knyttet til disse er mye mindre i fokus enn i den ordinære forvaltningen.

Disse foretakene har levd mer eller mindre separat fra den offentlige forvaltningen slik de var tiltenkt, nå er det blitt store i tall og omfang og dermed også blitt omfattet av offentleglova. Denne oppgaven viser at selv om disse foretakene sitter på relevant informasjon for demokratiske prosessen og forvalter vesentlige midler, så er det ikke sikkert at offentlighet slik offentleglova krever er den mest hensiktsmessige for de demokratiske hensyn.

7 Litteraturliste

- Arnesen, C. B., & Hagen, K. (2008). Fra vesen til virksomhet : et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter. Forskningsrapport (Handelshøyskolen BI : online), Vol. 3/2008.
- Bjørnsen, H.-M., Klausen, J. E., & Winsvold, M. S. (2015). *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* (Vol. 2015:1). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Boe, E., Graver, H. P., Kraby, I. H., Stub, M., & Tuseth, B. S. (2013). *Forsker og formidler : festskrift til Erik Magnus Boe på 70-årsdagen 17. april 2013*. Oslo: Universitetsforl.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Eriksen, E. O. (1995). *Deliberativ politikk : demokrati i teori og praksis*. Oslo: TANO.
- Eriksen, E. O. (2002). "Is governance enough? A critical assessment of The White Paper on European governance". Paper prepared for the Conference of Europeanists, The Council of European Studies, in Chicago March 14-16. Konferansepaper.
- Eriksen, E. O., & Fossum, J. E. (2002). Democracy through strong publics in the European Union? *Journal of Common Market Studies*, 40(3), 401.
- Eriksen, E. O., & Weigård, J. (1999). *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati : Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforl.
- Fimreite , A. L., & Læg Reid, P. (2013). TEMALEDER: Den komplekse forvaltningen. *Stat & Styring*, 23(01).
- Foss, K. (2011, 27.04.2015). Eidsiva Energi AS må følge offentleglova. Hentet 31.05.2016, 2016, fra <http://presse.no/offentlighet-nyhet/eidsiva-energi-as-ma-folge-offentleglova/>
- Hanssen, G. S., Helgesen, M., & Vabo, S. I. (2011). *Politikk og demokrati : en innføring i stats- og kommunalkunnskap* (3. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

- Harding, J. (2013). *Qualitative data analysis from start to finish*. Los Angeles: SAGE.
- Hove, H., & Norge Justis- og, p. (2003). *Ny offentlighetslov : utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. desember 1999 : avgitt til Justis- og politidepartementet 3. desember 2003* (Vol. NOU 2003: 30). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg. utg.). Kristiansand: Høyskoleforl.
- Lov om offentlighet i forvaltningen : lov av 19. juni 1970 nr. 69 , med endringer, sist ved lov av 8.mars 1985 nr. 10 ; med forskrifter gitt ved kongelig resolusjon av 14. februar 1986.* (1986). Oslo: Grøndahl.
- Megginson, W. L., & Netter, J. M. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321-389. doi: 10.1257/jel.39.2.321
- LOV nr 606 af 12/06/2013 Gældende Lov om offentlighed i forvaltningen (2013).
- . Purehelp.no. Hentet 31.08.2015, 2015
- Rasch, B. E., & Midgaard, K. (2004). *Demokrati : vilkår og virkninger* (2. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Rose, L. E. (2005). Demokratiteori- forventninger og virkelighet. I H. B. o. L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* . Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, A. (2006). Demokratiets infrastruktur i forfall? *Tidsskrift for samfunnsforskning*.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism, and democracy* (2nd ed. utg.). New York: Harper.
- Selle, P., & Østerud, Ø. (2006). The eroding of representative democracy in Norway. *Journal of European Public Policy*, 13(4), 551-568. doi: 10.1080/13501760600693929
- Strømsnes, K., Makt- og, d., & Medborgerundersøkelsen. (2003). *Folkets makt : medborgerskap, demokrati, deltakelse*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Sørensen, R. J., Hermansen, T., & Hernes, G. (2009). *En effektiv offentlig sektor : organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. Oslo: Universitetsforl.
- Thorndal, M. H. (2004). *Modernitetens politiske teoretikere : nyere politisk teori og filosofi* (1. udg. utg.). København: Columbus.
- Tranvik, T., Selle, P., & Makt- og, d. (2003). *Farvel til folkestyret? : nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- SFS 1949:105 i lydelse enligt SFS 2014:1370 (1949).
- Østerud, Ø., Engelstad, F., Selle, P., & Makt- og, d. (2003). *Makten og demokratiet : en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Øy, N. E., & Norge. (2015). *Kommentarboek til offentleglova*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Vedlegg 1 Intervjuguide

Intervjuguide selvstendige rettssubjekter

Bakgrunnsvariabler	
Selvstendig rettssubjekt	
Informant, navn og telefonnummer	
Funksjon	
Antall ansatte og omsetning	
Virksomhetsområde	
Landsdel	

Introdusere prosjektet,

Snorre Djupedal jobber som researcher hos oss og skriver sin masteroppgave i Statsvitenskap og Ledelse med tema praktisering av offentlighet i selvstendige rettsssubjekter. Han er med på intervjuer og kan benytte dataene i sin oppgave. Er det greit for dere?

Praktisering av offentlighet

Praktiseres offentleglova i deres foretak?

- Hva er årsaken til at deres foretak er omfattet av offentleglova?
- Når ble dere/regnet dere dere som omfattet?
 - Skjedde det endringer i forbindelse med ny lov i 2009
- Hvordan var prosessen rundt ny lov, fikk dere informasjon om at dere kom til å bli omfattet, var dette et tema?
 - Var eier/kommunen en pådriver for offentlighet?
 - Hvordan var holdningen til offentlighet hos dere før dere ble omfattet av loven?
- Praktiserte dere offentlighet før ny lov?
 - Ble det noen endringer i rutiner eller praksis som følge av ny lov?
- Har dere skriftlige rutiner for hvordan vurderingene skal gjøres og hva som skal offentliggjøres?
- Er det merinnsyn i foretaket – hva innebærer dette for dere?
- Kan du beskrive saksgangen og prosessen i arbeidet med innsynsbegjæringer hos dere?
- Hvordan foregår vurderingene?
 - Beskriv eventuelt en typisk sak?
 - Rutiner?
 - Typiske begrunnelser for å unnta dokumenter
- Hvem vurderer innsynsbegjæringene hos dere?

Praktisering av åpenhet

- Hva slags løsning har dere for journalføring?
 - Når fikk dere journal?

- Samarbeider dere med andre om tekniske løsninger?
- Er dere underlagt eier (kommunen osv) sine rutiner og løsninger for offentlighet?
- Har dere elektronisk postjournal som er søkbar?
- Hva slags typer dokumenter journalføres
 - Papirdokumenter
 - Epost,
 - SMS,
 - Lydfiler/bilder, eks. overføringer av kommunestyremøter.
 - Sosial medier
- Legger dere ut dokumenter i fulltekst fortløpende på nett?
- Legges organinterne dokumenter ut på nett? Legges de ut i etterkant av saksbehandling?
- Journalføres de?
 - Om nei, hvorfor ikke?
- Hvilket datasystem/saksbehandlersystem bruker dere?
 - Spørre om begrensninger/muligheter i systemet.
 - Har dere system for å journalføre SMS?
- Dersom dokumenter inneholder opplysninger som skal unntas offentlighet (personopplysninger, forretningshemmeligheter), unntas da hele dokumentet eller bare disse opplysningene?
- **Til saksbehandlere:** Påvirker offentlighetsprinsippet saksbehandlingen din? Tar du hensyn til at brev kan være offentlige når du skriver dem? Hvordan opplever de å få innsynskrav? Muntlig?
- Hvordan behandles søkerlister til ulike stillinger i organisasjonen? Offentliggjøres de?
 - Bruker dere eksterne byråer til å rekruttere til ledende stillinger i foretaket?

Kjennskap til loven

- Hvordan vil du karakterisere din kjennskap til offentleglova?
- Er det noen ting du synes er vanskelig å forstå i loven? Typer vurderinger, paragrafer osv.
- Hvis du har behov for veiledning, hva gjør du da?
- Kan du få juridisk bistand dersom det er saker som er vanskelig å avgjøre?
- Er det andre du kan få bistand fra?

Opplæring i loven

- Hva slags informasjon har dere fått om loven?
- Har dere fått kursing i loven?
 - Gjennomføres det jevnlig kursing av ansatte? På hvilke nivåer?
- Er det noe system for opplæring av de nyansatte?

Om innsyn og klager

- Hvor ofte og hvor mange innsynsbegjæringer får dere? Daglig? Ukentlig.
- Hvem ber om innsyn?
 - I hvilken grad ber pressen om innsyn?
 - I hvilken grad ber private om innsyn, noen spesielle grupper?
 - I hvilken grad ber næringsdrivende om innsyn?
 - Benytter politikere seg av innsynsretten?

- Hvilke typer dokumenter bes det oftest om innsyn i?
- Hva er vanlige årsaker til å avslå innsynsbegjæringer?
 - Hjemmelsgrunnlag
- Klages det på alle avslag? Er det noe mønster i hvilke områder det klages på?
- Begrunner dere klager? Viser til hjemmel, klagefrist?
- Har klageinstans omgjort deres vedtak? Hva skyldtes det?
- Hvordan behandles avgjørelser fra klageinstans?
 - Brukes avslag til læring i organisasjonen?
- Har noen klaget dere inn for sivilombudsmannen?
- Har det hendt at dere gitt for mye innsyn?

Overgang til ny lov

- Sammenstillinger: Får dere spørsmål om dette?
- Hvordan opplever dere den nye loven som verktøy for praktisering av offentlighet?

Syn på offentlighet og ressursbruk

- Opplever dere tidsbruken på offentlighet som rimelig eller urimelig?
- Hvordan foregår vurdering av om ressursbruken er rimelig?
 - Inngår spørsmålet om hvem som har fått innsyn i rimelighetsvurderingen?
 - Vurderer dere «viktigheten» av saken?

Andre spørsmål?

- Spørre om registrering av data

Vedlegg 2 Spørreskjema



Vår dato: 29. oktober 2015

Skjema til utfylling – praktisering av offentleglova

Formålet med skjemaet er å innhente informasjon om hvordan det selvstendige rettssubjektet forholder seg til offentleglova og hvilke rutiner som er utviklet.

Vi ber om at dere fyller ut dette skjemaet etter beste evne, og returnerer det med eventuelle vedlegg per epost så raskt som mulig.

Skjemaet skal sendes på epost til researcher Snorre Halvor Djupedal (tlf. 48 17 85 66, epost: snorre.djupedal@oxford.no).

I det følgende vil vi stille noen spørsmål om organisering og rutiner, videre om saksbehandlingen i innsynsbegjæringer i det selvstendige rettssubjektets dokumenter og endelig behandling av klager over avslag på innsynsbegjæringer i dokumenter i underliggende avdelinger. Spørsmålene er organisert i tre ulike tabeller.

Vi antar at det i noen grad er nødvendig å innhente erfaringer og synspunkter fra andre i det selvstendige rettssubjektet for å kunne besvare spørsmålene. Meningen er å beskrive overordnede og typiske trekk ved det selvstendige rettssubjektets behandling av innsynsbegjæringer. Dersom dere ikke kan fremskaffe informasjon til å besvare, kan dere la det aktuelle feltet stå åpent.

ANTALL INNSYNSBEGJÆRINGER (TOTALT GJENNOM ÅRET)		
	2008	2014
Har dere elektronisk postjournal? Er journalen søkbar?		
Hvor mange innsynsbegjæringer fikk deres foretak?		
Hvilket datasystem brukes til journalføring og innsyn?		
Hvor mange begjæringer fikk avslag?		
Publiseres dokumenter i fulltekst på nett?		

Spørsmål om organisering og rutiner:

Spørsmål fra Oxford Research	Foretakets svar her:
Organisering og rutiner	
Praktiseres offentleglova i din virksomhet? (Hvis ikke begrunn hvorfor dere ikke er omfattet) Hva betyr offentlighet for deres virksomhet?	

<p>Når ble dere omfattet/begynte dere å praktisere offentleglova, og hvorfor kom denne endringen?</p> <p>Er eier/kommunen en pådriver for offentlighet i deres virksomhet?</p> <p>Hvordan praktiseres åpenhet og publisering av dokumenter på nett i din virksomhet?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ I hvilken grad legger foretaket ut journaler, saksdokumenter og andre dokumenter på nett på eget initiativ? ▪ Hvem gjør vurderingene av offentlighet og taushetsplikt da? ▪ Hvordan har utviklingen av publiseringen av dokumenter på nett vært i perioden 2009-2015 (omfang, aktører og vurderinger?) ▪ Hvilke typer dokumenter legges <i>ikke</i> ut på nett? Og hvorfor? 	
Journalføring	
<p>Har virksomheten rutiner for hva som skal journalføres? Hvilke rutiner?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dersom rutinene finnes i skriftlig format, ber vi om at disse oversendes som vedlegg sammen med et utfylt versjon av dette skjemaet. 	
<p>Hvordan praktiserer man journalføring av organinterne dokumenter?</p> <p>Journalføres andre typer dokumenter slik som epost, SMS, lydfiler og video?</p> <p>Vennligst oppgi om organinterne dokumenter føres internt eller eksternt, og om virksomheten har et saksbehandlingssystem som muliggjør journalføring av for eksempel epost og sms.</p>	
Kompetanse	
<p>Gis det kursing og opplæring om praktisering av offentleglova? I så fall, for hvem og hvor ofte?</p>	
<p>Får ansatte tilgang på juridisk bistand dersom innsynsvurderingen er spesielt krevende?</p>	

Behandling av innsynsbegjæringer i foretakets dokumenter

Spørsmål fra Oxford Research	Foretakets svar her:
Omfang innsynsbegjæringer	

<p>Så langt dere kan vurdere det, hvilken betydning har følgende nye regler i offentleglova hatt for graden av innsyn i saksdokumenter, andre dokumenter og journaler i deres selvstendige rettssubjekt og hvor ofte får dere/har dere fått en innsynsbegjæring knyttet til disse reglene?</p> <p>-Rett til å kreve innsyn i <i>sammenstilling</i> av elektronisk lagrede opplysninger (offentleglova § 9)</p> <p>-Flere av unntaksreglene inneholder et <i>skadevilkår</i> for å kunne gjøre unntak fra innsyn (se §§ 15,20,21,23 og 24)</p> <p>-Unntaksreglene er nå i større grad enn før knyttet til <i>opplysninger</i> (ikke hele dokument)</p>	
<p>Fører virksomheten statistikk over hvor mange innsynsbegjæringer blir innvilget?</p> <p>Vennligst oppgi i antall hvis mulig.</p>	
<p>Hvordan praktiserer virksomheten behandling av søkerlister til stillinger? Blir de offentlig publisert? Hva skal til for å få navnet sitt skjernet i listen?</p>	
<p>Hvilken avdeling og/eller fagområde får flest innsynsbegjæringer?</p>	
<p>Hvem/hvilke grupper ber vanligvis om innsyn hos dere (presse, vanlige borgere osv.)?</p>	
<p>Saksbehandlingen av innsynsbegjæringer</p>	
<p>Hvilke typer dokumenter bes det oftest om innsyn i?</p>	
<p>Hvem behandler innsynsbegjæringer og eventuelle klager hvis innsyn avslås?</p>	
<p>Sendes det foreløpig svar i saker der det tar mer enn tre dager å behandle en innsynsbegjæring?</p>	
<p>Hva er vanlige årsaker til å ikke gi innsyn? Nevn de vanligste hjemler for avslag (§§)</p>	
<p>Ressursbruk</p>	
<p>Er det enkelte typer innsynskrav som krever særlig mye ressurser og behandle? begrunn</p>	
<p>Hvor mye tid (ca.) brukes daglig i postmottak på innsynsbegjæringer før de sendes til saksbehandlere? Oppgi i antall timer</p> <p>Er det for eksempel satt av egne stillinger til behandlingen av innsynsbegjæringer?</p>	

For eventuelle spørsmål om skjemaet, ta kontakt med researcher Snorre Halvor Djupedal

Epost: snorre.djupedal@oxford.no

Mobile/direct: 48 17 85 66

For spørsmål vedrørende metode, datainnsamling eller evalueringen generelt, ta kontakt med prosjektleder Tor Egil Viblemo.

Takk for godt samarbeid så langt.

Mvh

Tor Egil Viblemo

**Senioranalytiker
Oxford Research AS**

Prosjektleder i evaluering av offentlighetsloven

Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norway

Switchboard: +47 40 00 57 93

Mobile/direct: +47 98 28 18 96

Videoconf. ip 77.94.232.51