



RISØR KOMMUNE

Innsynsbejæringer - offentlighetsloven

Formannskapet 15.11.2018

Vi skal vokse

- gjennom kunnskap, regional utvikling og attraktivitet





Kommunens delegasjonsreglement

1.9 Klagerett

Alle enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse.

For enkeltvedtak truffet av administrasjonen etter delegert myndighet fra bystyret, går klagen til vedkommende komité etter at saken har vært til ny behandling i administrasjonen. Hvis klager ikke gis fullt ut medhold i administrasjonen eller komiteen, går saken videre til formannskapet (kommunens klagenemnd etter forvaltningsloven § 28) eller til et annet klageorgan etter særlov (f. eks. fylkesmannen).

Klager som gjelder enkeltpersoner innenfor helse-, omsorgs- og sosialsektoren går likevel direkte fra administrasjonen til fylkesmannen.



Klagebehandling til Fylkesmannen

- Rett saksgang ved behandling av klager etter offentleglova (offl.) så fremgår det av offl. § 32 at:

«Avgjerder etter denne lova kan påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket. Avgjerder om å gi innsyn kan likevel ikkje påklagast. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ.»

Den klare hovedregelen er dermed at det er Fylkesmannen som er klageinstans for avgjørelser av innsynskrav som fattes av kommunale organer.



Offl. 32 fortsetter:

«Klaga skal førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven kapittel VI så langt dei passar»



Offentlighetsloven - innsynsretten

§ 3:

Hovedregelen er at kommunens «*saksdokumenter, journalar og liknande register*» er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov.



Innsyn i «et saksdokument»

§ 4:

Et «saksdokument» for kommunen er et «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet.



Ikke utfyllende utdrag fra Kluges notat av 9. august 2018

Retten til innsyn er i utgangspunktet avgrenset til å gjelde dokumenter som eksisterer på tidspunktet det blir krevd innsyn, jfr. **offl. § 3**

Dette innebærer at et forvaltningsorgan som hovedregel ikke har plikt til å utarbeide nye dokumenter (for eksempel redegjørelser, oversiktsnotater el.) på bakgrunn av et krav om innsyn.

Offentleglova inneholder imidlertid enkelte unntak fra denne hovedregelen, herunder **offl. § 9**



RISØR KOMMUNE

Unntaket i offl. § 9

§ 9:

«Alle kan kreve innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasene til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar»

Vi skal vokse

- gjennom kunnskap, regional utvikling og attraktivitet





To vilkår i unntaksbestemmelsen i offl.§ 9

1. informasjonen må være *elektronisk* lagret i en database som tilhører kommunen
2. sammenstillingen må kunne gjøres med *enkle fremgangsmåter*

Hvis informasjonen kun finnes i papirdokumenter, vil kommunen ikke ha noen plikt til å sammenstille flere dokumenter til ett dokument.



Enkel fremgangsmåte....

Avgjørende for om sammenstillingen kan gjøres med *enkle fremgangsmåter* er hvor mye tid og ressurser kommunen må bruke for å foreta en sammenstilling, dvs. arbeidet som må gjøres frem til det er opprettet et nytt dokument. En sammenstillingsplikt forutsetter kommunen har dataverktøy/teknologi som gjør at kommunen kan etablere en sammenstilling ved bruk av enkle kommandoer. Dersom det kreves mer tidkrevende manuelle operasjoner, for eksempel hvis en saksbehandler selv må gå inn og vurdere hvilke opplysninger som skal sammenstilles, vil vilkåret ikke være oppfylt.



Identifikasjonskrav

§ 28 andre ledd:

«Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art. Dette gjeld ikkje når det blir kravd innsyn i ein journal eller liknande register».

I Rettleiar til offentleglova står det at

«[k]ravet om at innsynskravet må gjelde ei bestemt sak er til hinder for at eit innsynskrav kan gjelde alle saker av ein bestemt art, utan at den enkelte saka blir identifisert. Ein kan med andre ord i utgangspunktet ikkje krevje innsyn i til dømes alle saker om utsleppsløyve hos Statens forureiningstilsyn frå dei siste tre åra, med mindre ein identifiserer kvar enkeltsak, til dømes med tilvising til dato, partar eller liknande».g utstrekning saker av ein bestemt art.»



Avvise arbeidskrevende å identifisere

Bestemmelsen gir kommunen adgang til å avvise generelt formulerte innsynskrav der det vil være arbeidskrevende å identifisere hvilke saker eller dokumenter innsynskravet gjelder



RISØR KOMMUNE

Orientering om klagesak

Vi skal vokse

- gjennom kunnskap, regional utvikling og attraktivitet





1. Innsyn i regnskap for kunstparken fra 2010 og frem til i dag

Regnskapet for kunstparken ble sendt over 28. februar 2018. Regnskap over driften og utleie av atelier ble oversendt uken etter.

Rådmannens vurdering er at innsynsbegjæringen ikke er tilstrekkelig presis i angivelse av saken og at arbeidsbelastningen går ut over det som med rimelighet kan kreves og at Rådmannen derved avviser innsynsbegjæringen.

Fylkesmannens behandling:

Kommunens vedtak opprettholdes.

Ny innsynsbegjæring (19.10.2018):

«Jeg ønsker en samlet oversikt over alle utgifter knyttet til drift av kunstparken. Hvor mye koster det kommunen i året, å drifte kunstparken ? Strøm, vedlikehold, evt heiser, uforutsette utgifter og kalkulerte utgifter. ALT.»

Besvart med regnskap 2012-2017.



2. Innsyn over tiltak kommunen skal følge med hensyn til varsling om regelbrudd i kommunen.

Fylkesmannens behandling:

Kommunens vedtak opprettholdes.

«Vi mener derfor at et krav om innsyn i en oversikt over alle tiltak kommunen på bakgrunn av varsel om regelbrudd beslutter å følge opp er svært omfattende, og at det kreves en god del ressurser for å etterkomme innsynskravet.»

Det er dermed Fylkesmannens vurdering at innsynskravet er for generelt formulert, og at innsyn vil medføre en større arbeidsbelastning for kommunen enn det som «i rimeleg utstrekning» kan kreves etter offl.»



3. Innsyn i følgende ved Beyond Risør:

- Ønsker innsyn i alle søknader, gjeldende stønader, gjort av Beyond Risør.
- Ønsker en egen oversikt over alle stønader som er søkt om av fylkeskommunen, gjort av Beyond Risør.
- Det samme gjelder interne dokumenter i de aktuelle sakene.
- Ber om å få tilsendt kopi av alle dokumenter vedrørende Beyond Risør og tidligere 100% Risør.
- Ber om å få tilsendt en sammensetning, av samtlige søknader om økonomisk støtte som Beyond Risør/100% Risør har sendt til offentlige og private aktører. Jeg ber også om kopi av vedtak/avslagsbrev knyttet til disse søknadene.
- Jeg vil også ha en oversikt over hvem som er ansvarlig for ansettelse i Beyond Risør, og hvor disse da blir registrert som ansatte.



RISØR KOMMUNE

Tilbud om veiledning

Kommunens tilbud om veiledning (13. mars 2018):

Innsynsbejæringen var for omfattende og for generelt formulert slik at det ville bli urimelig arbeidskrevende å identifisere hvilke saker eller dokumenter det ønsket innsyn i.

Næringssjefen var på reise, men foreslo at klager kunne komme innom kommunen for å se gjennom mappene til Beyond Risør og plukke ut det hun ville ha.

Klagers tilbakemelding på tilbud om veiledning (20. mars 2018):

*"Og ditt forslag om at jeg skal komme på ditt kontor og gjøre din jobb ?
Jeg tenker du kan ta arbeidsoppgavene dine selv ;)"*

Vi skal vokse

- gjennom kunnskap, regional utvikling og attraktivitet





Tilbakemelding – innsynsbegjæring BeyondRisør

- Oversikt over de største arrangementene til BeyondRisør siden starten (2005, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2015, 2016 og 2017)
- Rapport som ble laget av masterstudent Emilie Strømmen Olsen og som oppsummerer samarbeidet og partnerskapet med INDEX gjennom tre år
- Kopiert opp rapportene fra alle BeyondRisør sine store arrangementer.
- Redegjørelse for ansettelse i Beyond Risør, og hvor disse da blir registrert som ansatte (20.03.2018):

«Siden starten av denne satsningen i 2004 har det kun vært en ekstern ansettelse i BeyondRisør og det var en prosjektansettelse fra 2015 – 2016. Her ansatt vi prosjektleder Hanne Fyrde Nilsen i en delt stilling mellom BeyondRisør og utvikling av prosjektet Masterkurset for Design og Entreprenørskap i samarbeid med Universitetet i Agder og Arkitektur og Designhøgskolen i Oslo. Det var undertegnende som var ansvarlig for denne ansettelsen.»



Kommunens opprinnelige vedtak:

Krav om opplysninger fra databaser avslås med hjemmel i § 9 i offentleglova fordi vilkårene om at opplysningene må være av en slik art, at en sammenstillingen skal kunne gjøres med enkle fremgangsmåter, ikke er oppfylt, se ytterligere begrunnelse ovenfor.

Fylkesmannens behandling:

Kommunens vedtak oppheves og sendes tilbake til ny behandling.

Kommunen må ved ny behandling av innsynskravet ta utgangspunkt i lovens hovedregel i offl. § 3.

Det er ikke mulig for Fylkesmannen å utlede av avslaget hvorfor kommunen mener det er grunnlag for å nekte innsyn.



RISØR KOMMUNE

Ny behandling i kommunen

Ny behandling i kommunen (17. oktober 2018):

Siden 100 % Risør, og deretter BeyondRisør, ble etablert som et prosjekt hos Risør kommune i 2004, er det svært mange dokumenter knyttet opp til dette prosjektet. Begjæringen gir ikke en tilstrekkelig presis angivelse av saken til at kommunen kan finne frem til saken uten at dette blir urimelig arbeidskrevende. Rådmannen finner derfor at kravet ikke oppfyller bestemmelsene i offentlighetsloven § 28 andre ledd om at "Innsynskravet må gjelde ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art.". Rådmannen avslår derfor innsynsbegjæring av 19. februar 2018.

Dette vedtaket er 1. november 2018 påklaget og til ny behandling i kommunen og vil bli videresendt fylkesmannen til endelig avgjørelse.

Vi skal vokse

- gjennom kunnskap, regional utvikling og attraktivitet





4. Innsyn i kommunens oppfølging av reklame i strid med alkoholloven

"Jeg ønsker innsyn i denne saken:

<https://www.austagderblad.no/skjenkebevilling/risor-kommune/sigridhellerdal-garthe/fylkesmannen-denne-fb-posten-v-ar-ulovlig/s/5-6-72825>. Altså vil jeg ha kopi av hele hendelsesforløpet, fra den anonyme meldingen kom, og til det ble fattet noen vedtak. Jeg ønsker også de interne dokumentene rundt dette.»

+ diverse oppfølgingsspørsmål som blant annet anonyme tips.

Eksisterende saksdokumenter det ble begjært innsyn i er oversendt til klager. Rådmannen har ikke plikt og heller ikke oversendt nye dokumenter/redegjørelser med bakgrunn i krav om innsyn.

Fylkesmannens behandling:

Kommunens vedtak opprettholdes.

«Fylkesmannen er enig med kommunen om at det som et klart utgangspunkt ikke foreligger en plikt til å utarbeide nye dokumenter på bakgrunn av et innsynskrav.

Videre er det vår vurdering at et krav om innsyn i kommunens oppfølging av reklame i strid med alkoholloven ikke kan etterkommes gjennom å lage en sammenstilling av opplysninger som finnes elektronisk lagret i databasene til organet, og offl. § 9 kommer derfor ikke til anvendelse. Kommunens avslag på innsynsbegjæringen av 27. mars 2018 opprettholdes. Det vil si at Karine Uppstad Mac Donald ikke har fått medhold i klagen.»



5. Innsyn i bøter/forelegg

Krav om innsyn i bøter/forelegg som kommunen har fått fra 2010 til dato for innsynsbegjæring, sortert på år, sum og hva kommunen er bøtelagt for.

Kommunens behandling:

Det finnes ikke en slik oversikt som klager har bedt om innsyn i. Kravet ble avslått med hjemmel i offl. § 9, fordi vilkåret om at opplysningene må være av en slik art at en sammenstilling kan gjøres med enkle fremgangsmåter ikke er oppfylt.

Fylkesmannens behandling:

Kommunens vedtak oppheves og sendes tilbake til ny behandling.

Fylkesmannen har ingen opplysninger om hvor mye arbeid sammenstillingen innebærer for kommunen. Vi har derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å fatte avgjørelsen i saken, jf. fvl. § 17 første avsnitt. Fylkesmannen opphever dermed kommunens avslag, og sender saken tilbake for ny behandling.



Ny behandling, innsyn i bøter/forelegg

Ny behandling i kommunen (17.oktober 2018):

Det finnes ikke en slik oversikt som klager har bedt om innsyn i. Risør kommune har ikke dataverktøy/teknologi som gjør at kommunen kan etablere en sammenstilling ved bruk av enkle kommandoer. Manuell gjennomgang av samtlige av kommunens mottatte fakturaer de siste 8 årene må gjennomgås (vel 300 000 bilag, hvorav 100.000 av disse må bestilles da de er foreldet).

For å imøtekomme innsynsbegjæringen vil det kreves tidkrevende manuelle operasjoner, hvor saksbehandler selv må gå inn og vurdere hvilke opplysninger som skal sammenstilles. Treffsikkerheten er usikker og tidsbruken vil medføre måneder med arbeid.

Rådmannen avslår derfor innsynsbegjæringen med hjemmel i offentlighetsloven § 9 fordi vilkårene om at opplysningene må være av en slik art, at en sammenstilling kan gjøres med enkle fremgangsmåter, ikke er oppfylt.

Dette vedtaket er 1. november 2018 påklaget og til ny behandling i kommunen og vil bli videresendt fylkesmannen til endelig avgjørelse.



Innsynsbejæring som er besvart og ikke klaget på.

Stor belastning på hver enkelt saksbehandler og kommunalsjefen tok derfor et overordnet ansvar for behandling av alle typer innsynsbejæringer fra denne klager.

Øvrige innsynsbejæringer som er gitt svar på og som ikke er påklaget:

- -Hasalen – innsyn i alle papirer knyttet til utbyggingen
- Alle saksdokumenter gjeldende Brygga Restaurant og Pizza sine søknader om å bygge på taket fra ca. 1995 og frem til i dag – med tilhørende interne dokumenter.
- Sammenstilling av alle offentlige dokumenter korrespondert mellom Brygga Restaurant og Pizza og Risør kommune, kategorisert etter dato, hver sak for seg med tilhørende dokumenter. Presisert at dette og gjelder skjenkesaker
- Oversikt over byggesøknader levert kommunen fra 2010 og til i dag og hvor lang behandlingstid hver søknad har brukt
- innsyn i ALLE dokumenter gjeldende "Trehusbyen". Det betyr prosjektgrupper, skiltvalg oppe på e-18 og ellers alt arbeidet rundt navnet Trehusbyen.



RISØR KOMMUNE

Ressursbruk i kommunen

Dersom innsynskravet vil medføre en så stor arbeidsbelastning at den vil kunne ramme kommunens øvrige oppgaver i urimelig grad, er dette et argument for at innsynskravet går ut over det man i rimelig utstrekning kan kreve.

Hva har vi brukt av tid fra høsten 2017-dd?

Involverte:

- Kommunalsjef
- Næringssjef(er)
- Kultursjef(er)
- Fagansvarlig arkiv
- Enhetsleder plan og bygg
- Sekretariat/postmottak
- Økonomisjef
- Teknisk avdeling

Varierende ressursbruk på disse funksjonene.

Vi skal vokse

- gjennom kunnskap, regional utvikling og attraktivitet





RISØR KOMMUNE

Innsynskrav rammer kommunens øvrige oppgaver

Innsynskravene har medført en stor arbeidsbelastning slik at den har rammet kommunens øvrige oppgaver. Dersom det hadde vært gitt medhold i all innsynsbegjæring knyttet opp til denne ene klager, ville det i langt større omfang i urimelig grad rammet kommunens øvrige oppgaver.

Arbeider nå med våre rutiner for innsynsbegjæring.
Notatet fra Kluge på kr. 40.000,- er blitt et viktig verktøy i dette arbeidet.

Vi skal vokse

- gjennom kunnskap, regional utvikling og attraktivitet

