

Till statsrådet Britta Lejon

Rådet för Öppna Sverige har på uppdrag av statsrådet Lejon genomfört en kampanj i syfte att öka öppenheten inom offentlig sektor. Kampanjen, som vi döpte till *Öppna Sverige*, startade hösten 2000 och avslutas den 30 juni 2002.

I denna rapport redovisar vi Öppna Sveriges verksamhet och våra erfarenheter från kampanjen. Vi föreslår bland annat att regeringen inrättar en permanent funktion för öppenhet och insyn.

Stockholm i juni 2002

Monica Sundström

Michael Anefur

Margareta Hammarberg

Karin Karlsson

Marie Pernebring

Kerstin Borg Wallin

Kerstin Hardenstedt

Alf Nilsson

Christer Sjöstedt

Håkan Carlson

Maud Jansson

Sture Nordh

Håkan Torngren

/Lars Ångström

Evelyn Lindell

Hans Sundström

Katarina Wällgren

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Öppna Sverige 2000–2002	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Kampanjens uppläggning	17
1.3 Insatser för att stimulera engagemang och debatt	18
1.4 Insatser för offentlig förvaltning	19
1.5 Allmänna insatser för medborgarna	21
1.6 Insatser för ungdom och utbildning	22
1.7 Insatser för funktionshindrade	22
1.8 Insatser för invandrare	23
1.9 Insatser för media	23
1.10 Några internationella kontakter	24
2 Erfarenheter och förslag	25
2.1 Ett behov av kontinuerliga insatser	25
2.2 Information och utbildning till allmänheten	27

2.3	Utbildning och engagemang i skolan	28
2.4	Funktionshindrade	29
2.5	Invandrare	30
2.6	Media	30
2.7	Offentlighetsprincipens regelverk	31
2.8	En öppen förvaltning är ett ledningsansvar	34
2.9	Inre öppenhet och arbetsmiljö	35
2.10	Kompetens	35
2.11	Information och tillgänglighet	36
2.12	Den nya tekniken	38
2.13	Öppenhet ska genomsyra allt förändringsarbete	38
3	Förslag till organisation av öppenhetsfunktionen	41
3.1	Sammanhållna insatser	41
3.2	Kanslifunktionen till Staten kvalitets- och kompetensråd	43
3.3	Samordningsmöjligheter	44
3.4	Utvärdering	46
3.5	Övergångslösningar	46
4	Uppföljning av förvaltningens öppenhet	47
4.1	Behov av uppföljning	47
4.2	Kommuner och landsting	49
4.3	Statliga myndigheter	49

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Beslut om en offentlighetskampanj.....	51
<i>Bilaga 2</i> Rådet för Öppna Sverige.....	59
<i>Bilaga 3</i> Kom med i öppna Sverige.....	61
<i>Bilaga 4</i> Mätbar öppenhet i kommuner.....	63

Sammanfattning

Öppna Sverige 2000–2002

Kampanjen Öppna Sverige startade hösten 2000 och avslutas den 30 juni 2002. Öppna Sverige är ett regeringsinitiativ för att göra svensk förvaltning till ett internationellt föredöme med avseende på öppenhet i samhället mot medborgare, företag och medier.

Under slutet av 90-talet visade undersökningar på bristande kunskaper och efterlevnad av offentlighetslagstiftningen. Samtidigt hade bl.a. flera fackförbund varnat för en tilltagande tystnad på offentliga arbetsplatser. Detta var bakgrunden till att regeringen inom ramen för sitt förvaltningspolitiska handlingsprogram tog initiativ till kampanjen Öppna Sverige i syfte att förbättra den yttre och inre öppenheten inom offentlig sektor. Kampanjen har letts av Rådet för Öppna Sverige med representanter för stat, kommuner och landsting och med sekretariatet knutet till Justitiedepartementet.

Öppna Sverige kampanjen har arbetat med att:

- Förbättra tillämpningen av offentlighetsprincipen inom den offentliga sektorn
- Verka för en större öppenhet på arbetsplatserna i den offentliga sektorn
- Sprida kunskap och medvetenhet om öppenhetsfrågor i samhället
- Skapa engagemang och debatt

Öppna Sverige har arbetat efter två spår. Det ena var att på olika vägar öka medborgarnas kunskaper och insikter om öppenhetens

betydelse. Det andra spåret riktade sig till anställda och ansvariga politiker i den offentliga sektorn. Rådet beslutade att särskilda insatser skulle göras för ungdomar, invandrare och funktionshindrade.

Totalt har mer än 230 organisationer (myndigheter, kommuner, landsting/regioner och försäkringskassor) deltagit aktivt i Öppna Sverige-kampanjen.

Inom de organisationer som engagerat sig i öppenhetsarbetet har ledningen utsett projektledare. Dessa har varit nyckelpersoner i det lokala öppenhetsarbetet och kontaktlänken till Öppna Sverige. Öppna Sverige har arrangerat utbildningar och tillfällen till möten och erfarenhetsutbyte för dem.

Öppna Sveriges hemsida, www.oppnasverige.gov.se har varit en viktig kanal till projektledarna och till andra intressenter och allmänheten. Hemsidan innehåller information, utbildnings- och arbetsmaterial, goda exempel, nyheter, debattartiklar, viktiga länkar m.m.

Öppna Sverige har i samarbete med olika intressenter arrangerat aktiviteter för att väcka intresset för och öka kunskaperna om offentlighetsprincipen och hur viktig den är för vårt demokratiska samhälle.

En informationsbroschyr om hantering av allmänna handlingar har tryckts i 50 000 exemplar. Den riktar sig till alla anställda och politiker som kan tänkas komma i kontakt med frågor kring utlämnande av allmänna handlingar. Öppna Sverige har också producerat ett enkelt informationsmaterial om offentlighetsprincipen som är tänkt att nå allmänheten via kommunerna. Detta material finns också i en lättläst version och på kassett för synskadade.

I arbetet för att ungdomar, invandrare och funktionshindrade ska få kännedom om sina rättigheter har Öppna Sverige haft kontakter med en lång rad myndigheter och organisationer.

Erfarenheter och förslag

Öppna Sverige har mött ett starkt gensvar. Förekomsten av en central samlande kraft har haft både symbolisk och praktisk betydelse för förvaltningens öppenhetsarbete. Men om öppenheten och insynen i den offentliga förvaltningen, dvs. efterlevnaden av offentlighetsprincipen, ska bibehållas på en hög nivå krävs en ansvarig funktion som kontinuerligt verkar för detta – en "öppenhetsfunktion".

Vi anser att den offentliga förvaltningen bör ta ansvar för att upplysa medborgarna om offentlighetsprincipen. Kommuner, landsting och statliga myndigheter bör sprida kunskap bland medborgarna om rätten till insyn och information. Öppenhetsfunktionen kan underlätta detta genom textunderlag för hemsidor och broschyrer.

Särskilda insatser behövs för att ungdomar skall bli medvetna om och få kunskaper om offentlighetsprincipen. Vi föreslår därför att regeringen ger Skolverket och Högskoleverket i uppdrag att fästa skolans respektive högskolans uppmärksamhet på offentlighetsprincipen i undervisningen. Vi föreslår också att regeringen ger Ungdomsstyrelsen i uppdrag att medverka till att ungdomar blir medvetna om offentlighetsprincipen.

Den nya tekniken ger stora möjligheter att förbättra öppenhet och insyn. Men ny teknik och nya sätt att arbeta medför ofta osäkerhet om vilka rättsliga förutsättningar som gäller för verksamheten och hur rättsregler avsedda för en "pappersvärld" skall tillämpas vid övergången till en "elektronisk värld".

Vi föreslår att regeringen på nytt prövar principfrågan om i vilken utsträckning uppgifter som insamlats för det allmännas bruk med allmänna medel ska kunna utnyttjas kommersiellt av andra aktörer.

Vi anser att alla som arbetar i en skattefinansierad verksamhet ska ha samma yttrande och meddelarfrihet oavsett om den drivs i offentlig eller privat regi och att frågan om hur detta lagtekniskt ska kunna lösas bör utredas vidare.

Värnandet om öppenhet och insyn ska vara ett naturligt inslag i all offentlig verksamhet. För att skapa en god yttre och inre öppenhet måste myndighetskultur, personalens kompetens och etik, arbetsorganisation och arbetsformer, ledningssystem och ledarstil samverka i rätt riktning. Vi vill understryka att detta är ett ledningsansvar.

Vi rekommenderar att varje förvaltning har en funktionsansvarig som svarar för det praktiska underhållet av öppenheten inom förvaltningen och som i dessa frågor rapporterar direkt till myndighetschefen/motsvarande.

En undersökning, som vi låtit SCB göra, visar att skriftlig information i form av blanketter, anvisningar, beslutsskrivelser m.m. ofta är svår att förstå. För att få en bra dialog till stånd är det av största vikt att förvaltningens information inte bara är korrekt och tillgänglig. Den måste också vara begriplig. Den öppna förvaltningen måste därför investera resurser i språkvård och information.

Förslag till organisation av öppenhetsfunktionen

Vi föreslår således att en permanent funktion tillskapas för öppenhet och insyn i offentlig förvaltning. Den bör ha god överblick över demokrati- och förvaltningsutvecklingen i dess helhet och ha förutsättningar att samverka med centrala och lokala aktörer över hela fältet. Den bör arbeta med följande verksamhetsområden:

- Omvärldsbevakning
- Opinionsbildning
- Information och utbildning till allmänheten
- Utbildning och engagemang i skolan
- Stimulans och stöd till offentlig förvaltning

Det är naturligt att staten tar ansvaret för öppenhetsfunktionens kansliorganisation. Funktionen föreslås verka inom hela den

offentliga förvaltningen och arbeta i nära samarbete med departement, myndigheter, kommuner och landsting och andra centrala samhällsorganisationer. Vi föreslår att öppenhetsfunktionens kansli placeras vid Statens kvalitets- och kompetensråd. Den bör ledas av ett "Öppenhetsråd" med företrädare för staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Uppföljning av förvaltningens öppenhet

Det finns sedan länge väl utvecklade system inom den offentliga sektorn för uppföljning och kontroll av det ekonomiska utfallet av verksamheten. På de flesta håll saknas däremot mått och indikatorer på hur förvaltningarna lever upp till kraven på tillgänglighet, öppenhet och insyn. En systematisk extern och intern uppföljning skulle ge de ansvariga på olika nivåer möjlighet att kontrollera om verksamheten når sina mål för öppenhet och insyn. Det ger förutsättningar att sätta in åtgärder där det brister.

För kommuner och landsting utvecklar Statskontoret ett förslag till en kontinuerlig nationell uppföljning inom områdena organisations-, styr- och verksamhetsformer, demokrati och rättssäkerhet. Vi föreslår att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utveckla en motsvarande uppföljning för det statliga området.

Vi föreslår också att regeringen ålägger alla myndigheter att rapportera sina insatser och resultat i fråga om öppenhet och insyn, t.ex. genom en förordning.

1 Öppna Sverige 2000–2002

1.1 Bakgrund

Svensk förvaltning ligger långt framme när det gäller öppenheten mot medborgare, företag och media. Insynen garanteras genom ett unikt regelverk, som går tillbaka ända till 1766, där offentlighet är regel och sekretess ett undantag. Vi har format vårt samhälle utifrån perspektivet att vi medborgare ska ha full insyn i all verksamhet som bedrivs med skattemedel och styrs av våra förtroendevalda. Öppenheten och offentligheten är mycket viktiga hörnstenar i vårt samhällsbygge och ett effektivt skydd mot maktmissbruk och korruption. Alla som arbetar inom offentlig sektor i Sverige vet att verksamheten när som helst kan granskas av allmänheten och media.

Regeringen konstaterar i propositionen "Demokrati för det nya seklet" (prop. 2001/02:80) att insyn och öppenhet är grundläggande förutsättningar för en demokrati. Med insyn menas då medborgarnas rätt att på olika sätt få inblick i myndigheternas arbete, exempelvis genom att ta del av allmänna handlingar. Insynen garanteras i Sverige genom vår tryckfrihetslagstiftning men öppenheten är beroende av de förtroendevaldas och förvaltningens egna åtgärder för att underlätta medborgarnas möjligheter till insyn. Insyn och öppenhet är förutsättningar för att medborgare och media ska kunna granska rättssäkerhet och effektivitet i verksamheten, få reella möjligheter att utkräva ansvar av de förtroendevalda och för att möjliggöra ett medborgerligt deltagande.

I regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram "En förvaltning i demokratins tjänst", juni 2000, betonades att (statliga) myndigheter ska uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående, kunna deklarerat vilka tjänster som erbjuds och i vilka former detta sker samt ge medborgarna tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs av. Programmet lyfte fram den inre öppenheten som en av förutsättningarna för att de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet ska få genomslag i förvaltningarna. Myndigheternas arbete ska enligt programmet kännetecknas av så stor tillgänglighet och ett så enkelt och begripligt språk som möjligt.

Under slutet av 90-talet visade undersökningar på bristande kunskaper och efterlevnad av offentlighetslagstiftningen. Samtidigt hade bl.a. flera fackförbund varnat för en tilltagande tystnad på offentliga arbetsplatser. Många offentliganställda vågade inte göra sig hörda i den interna verksamhetsdiskussionen, än mindre utnyttja sin grundlagsfästa yttrandefrihet eller meddelarfrihet för att berätta om eventuella missförhållanden.

Det är av största vikt att förmågan att värna öppenhet och insyn i verksamheten omfattas av all personal. Arbetsorganisation och arbetsformer måste anpassas och förbättras allteftersom kraven från omgivningen och förutsättningarna i övrigt ändras. En organisation med en god inre öppenhet där man är trygg i sin roll och där de anställda vågar påtala eventuella missförhållanden ger de bästa förutsättningarna för att leva upp till högt ställda krav på öppenhet mot omvärlden. Öppenhet är en attityd- och kunskapsfråga som ständigt måste hållas vid liv.

Detta var bakgrunden till att regeringen inom ramen för sitt förvaltningspolitiska handlingsprogram tog initiativ till kampanjen Öppna Sverige i syfte att förbättra den yttre och inre öppenheten inom offentlig sektor, *bilaga 1*. Eftersom målet var att nå hela den offentliga förvaltningen genomfördes kampanjen tillsammans med representanter för kommuner och landsting. Ledamöter i Rådet för Öppna Sverige 2000–2002, se *bilaga 2*.

1.2 Kampanjens uppläggnig

Offentlighetsrådet – senare Rådet för Öppna Sverige – konstituerades vid ett möte den 4 augusti 2000. Under höstens första möten diskuterade vi kampanjens uppläggnig. Offentlighetskampanjen döptes om till (kampanjen) Öppna Sverige. Rådet preciserade kampanjens uppdrag till att:

- Förbättra tillämpningen av offentlighetsprincipen inom den offentliga sektorn
- Verka för en större öppenhet på arbetsplatserna i den offentliga sektorn
- Sprida kunskap och medvetenhet om öppenhetsfrågor i samhället
- Skapa engagemang och debatt

Öppna Sverige skulle enligt rådet arbeta efter två spår. Det ena var att på olika vägar öka medborgarnas kunskaper och insikter om öppenhetens betydelse. Det andra spåret riktade sig till anställda och ansvariga politiker i den offentliga sektorn.

När det gäller medborgarna måste de enligt rådet få större kännedom om offentlighetsprincipen för att kunna hävda sin rätt. Har till exempel ungdomar i dag tillräckliga kunskaper? Öppenhetsfrågorna måste faktiskt erövrats generation för generation.

Vi måste också se till att grupper som av olika anledningar har det svårt i sina kontakter med myndigheter, får kännedom om sina rättigheter. Människor som har sina rötter i andra kulturer behöver få veta hur det svenska samhället ser på öppenhet och insyn. Vi måste också på alla sätt underlätta för dem som har funktionshinder av olika slag så att de kan ta del av den information som finns. Mot denna bakgrund beslutade rådet att särskilda insatser skulle göras för ungdomar, invandrare och funktionshindrade.

Under hösten 2000 lät Öppna Sverige komplettera tillgängligt faktaunderlag (bland annat Statstjänstemannaförbundets under-

sökning av den inre öppenheten 1999 och Svenska Journalistförbundets öppenhetstest 2000) med en studie av allmänhetens klagomål till Justitieombudsmannen över offentlighetsprincipens praktiska tillämpning. Statistiska centralbyrån fick också i uppdrag att med hjälp av s.k. fokusgrupper göra en kvalitativ studie över medborgares och tjänstemäns syn på myndigheternas öppenhet.

Själva kampanjen lades upp så att Öppna Sverige hösten/vintern 2001 startade aktiviteter för att väcka intresse och debatt om öppenhet och insyn. Samtidigt påbörjade Öppna Sverige insatser riktade mot den offentliga förvaltningen. Under våren 2001 började arbetet med att förbättra medborgarnas kunskaper om offentlighetsprincipen. Det konkreta arbetet med att ta fram och sprida material och kunskaper har i huvudsak bedrivits av ordföranden och sekretariatet.

Första steget i kampanjverksamheten var ett gemensamt upprop i november 2000 från staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet till statliga myndighetschefer samt styrelseordföranden och chefstjänstemän i kommuner och landsting, *bilaga 3*. I uppropet uppmanades de att med sina organisationer delta i Öppna Sverige under mottot "Öppenhet utåt och högt i tak inåt".

1.3 Insatser för att stimulera engagemang och debatt

För att stimulera intresset för frågor om öppenhet och insyn genomförde Öppna Sverige hearings på temat "Offentlighetsprincipen, demokratin och förvaltningens öppenhet" på fyra platser i landet (Göteborg, Jönköping, Stockholm och Umeå) under våren 2001. Ledande forskare, journalister, samhällsdebattörer och förvaltningsföreträdare medverkade. 150–250 personer deltog per gång, främst politiker och tjänstemän från offentlig förvaltning. Lokala media följde arrangemangen.

Öppna Sverige har medverkat i arrangemang som anordnats av andra myndigheter och organisationer såsom Demokrativeckan i Sundsvall 2001, Demokratidagarna i Örebro 2002, Offentliga Rummet i Karlskrona 2001 och i Luleå 2002 och Kvalitetsmässan i Göteborg 2001.

En debattartikel har erbjudits pressen. Projektledarna har erbjudits artiklar för publicering i personaltidningar/-motsvarande. Öppna Sverige har också bidragit med artiklar om offentlighet och sekretess i några tidskrifter inom offentlig förvaltning samt i Informationsföreningens tidning Informationer.

Kampanjen hade god draghjälp av den offentliga diskussionen om öppenheten hos EU-institutionerna under vintern-våren 2001 och av den uppmärksamhet som media allmänt ägnar frågor om insyn och tillgång till offentliga uppgifter.

Vid Öppna Sveriges avslutningskonferens i slutet av maj 2002 gjordes en tydlig markering av öppenhetens grundläggande betydelse för demokratin och för medborgarnas förtroende för politik och förvaltning.

1.4 Insatser för offentlig förvaltning

Ett upprop om att delta i Öppna Sverige sändes – som nämnts – ut till politiker och högre chefer inom hela den offentliga sektorn i november 2000. För att stödja uppropet medverkade Öppna Sverige i Statens kvalitets- och kompetensråds (KKR) informationsturné hösten 2000, då hela det förvaltningspolitiska programmet presenterades vid en rad regionala konferenser.

Inom ett kvartal hade ca 200 myndigheter och förvaltningar gått med i kampanjen. Ett nytt upprop skickades ut vid årsskiftet 2001/2002. Totalt har 85 statliga myndigheter, 120 kommuner, 17 landsting/regioner och 10 försäkringskassor deltagit.

Deltagandet i Öppna Sverige har bland annat inneburit att ledningen utsett en projektledare för öppenhetsfrågorna i organisationen. Sammanlagt har 243 projektledare utsetts. Dessa har

varit nyckelpersoner i det lokala öppenhetsarbetet. De var också kontaktlänken till Öppna Sverige.

En hemsida, www.oppnasverige.gov.se, byggdes upp under hösten 2000. Den har varit en viktig kanal till projektledarna och till andra intressenter och allmänheten. Hemsidan innehåller information, utbildnings- och arbetsmaterial, goda exempel, nyheter, debattartiklar, viktiga länkar m.m. Här finns referat från alla de arrangemang som Öppna Sverige har medverkat i. Här finns också ett OH-material som är avsett som stöd för projektledarna när de informerar om offentlighetsprincipen och Öppna Sverige på sina arbetsplatser. Från hemsidan kan bland annat "lathunden" beställas. Det är en informationsbroschyr om hantering av allmänna handlingar som har tryckts upp i 50 000 exemplar. Tanken är att alla de anställda i offentlig förvaltning som kan tänkas komma i kontakt med frågor kring utlämnandet av allmänna handlingar skall ha denna folder lätt tillgänglig på sin arbetsplats.

Kampanjens sekretariat har haft täta kontakter med de enskilda projektledarna genom telefon och e-post och diskuterat deras arbete, gett råd och förslag. Genom sitt kontaktnät har sekretariatet kunnat förmedla föreläsare, konsulter och andra externa resurspersoner.

Öppna Sverige har arrangerat utbildning för projektledarna och tillfällen till möten och erfarenhetsutbyte. Ett upptaktsmöte i mars 2001 samlade 200 projektledare. I september genomfördes utbildning och erfarenhetsutbyte under tre "projektledardagar" med ett 70-tal deltagare.

För att stimulera till ett ökat engagemang för öppenhetsfrågorna har rådets ordförande medverkat vid en rad möten och seminarier med nyckelgrupper såsom verkschefer, landshövdingar, länsråd och ledande kommun- och landstingspolitiker.

Sekretariatets jurist har mycket aktivt spridit kunskap i förvaltningen om offentlighetslagstiftningen och medverkat vid drygt 50 tillfällen som föreläsare eller debattör vid lokala konferenser och utbildningar.

År 2001 och 2002 var Öppna Sverige medarrangör i Klarspraksgruppens årliga seminarium med prisutdelning av Klarspraskristallen.

Öppna Sverige bidrog med ett arrangemang i KKR:s Arenaserie våren 2001. Tillsammans med Justitiedepartementet, Statskontoret, Klarspraksgruppen, IT-kommissionen och SverigeDirekt arrangerades en konferens om regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram i mars 2002.

Arkivrådet AAS årliga registratorskonferens genomfördes hösten 2001 i samarbete med Öppna Sverige.

Tillsammans med Statskontoret anordnades i juni 2002 ett seminarium om att lägga ut statliga diarium på Internet.

Öppenhet och insyn var också ett tema i KKR:s och Statskontorets kampanj "Inspirerande Exempel" 2001-2002.

En viktig målgrupp är de förtroendevalda i kommuner och landsting. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har åtagit sig att se till att förbundens material för utbildning av nya förtroendevalda betonar offentlighetsprincipen och dess praktiska innebörd.

1.5 Allmänna insatser för medborgarna

Vi anser att kommunerna har den bästa möjligheten att nå medborgarna och har därför producerat ett enkelt informationsmaterial om offentlighetsprincipen som de kan använda, antingen via sina hemsidor eller genom att distribuera en broschyr. Många kommuner har utnyttjat materialet och anpassat det efter sina egna förutsättningar. Öppna Sverige har också tagit fram en lättläst version för läshandikappade. Texten har lästs in på kassett för synskadade.

Kontakter med Utbildningsradion (UR) ledde till att Öppna Sverige genomförde ett seminarium om öppenhet och insyn för UR:s redaktion. Olika uppslag om hur offentlighetsprincipen kan speglas i UR:s program har diskuterats.

1.6 Insatser för ungdom och utbildning

Öppna Sverige har haft kontakter med ledningarna för Högskoleverket, Skolverket och Ungdomsstyrelsen och diskuterat åtgärder för att förbättra ungdomars kunskap om offentlighetsprincipen insatt i såväl dess demokratiska som praktiska sammanhang.

Öppna Sverige har låtit utveckla läromedel i samhällskunskap som distribueras via Internet. De innehåller arbetsuppgifter som gör att eleverna själva skaffar sig kunskaper och praktiska erfarenheter om öppenhet och insyn. Materialet finns på Öppna Sveriges hemsida och är bland annat sökbar via Skoldatanätet. Skolverket, Svenska Kommunförbundet och samhällskunskapslärarnas förening FLS medverkar i lanseringen. Information om offentlighetsprincipen och studiematerial har skickats till landets alla rektorsområden.

Öppna Sverige har också bidragit med material om öppenhet och insyn till den skolwebb som Information Rosenbad öppnade vintern 2002. Dessutom har Öppna Sverige haft möjlighet att distribuera material om offentlighetsprincipen när Information Rosenbad har haft EU-seminarier för lärare på olika håll i landet.

Vi har försökt förmå några lärarhögskolor att bli föregångare i undervisningen av blivande samhällslärare om offentlighetsprincipen, dock utan nämnvärd framgång.

Landsförbundet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU) och elevorganisationen Svea har kontaktats. Öppna Sverige medverkade 2001 vid Sveas årliga konferens för elevrådsordföranden i Skellefteå och föreningen Lyrans konferens "Ungt Media" för skoltidningsredaktörer i Göteborg.

1.7 Insatser för funktionshindrade

Vi har haft nära kontakter med Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) som bland annat ska förbättra bemötandet av funktionshindrade inom den offentliga förvalt-

ningen. En gemensam halvdagskonferens genomfördes våren 2002.

Hjälpmedelsinstitutet genomför särskilda webbmasterutbildningar som Öppna Sverige har hjälpt till att marknadsföra via webben.

1.8 Insatser för invandrare

Integrationsverket har i kontakter med Öppna Sverige uttryckt ett allmänt intresse för att lyfta fram information om offentlighetsprincipen. Något konkret har inte skett.

Sveriges Radios invandrarredaktion har med vår hjälp gjort en basinformation om offentlighetsprincipen. Avsikten är att den ska utnyttjas i program på olika språk.

Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige (Sios) har fått material om offentlighetsprincipen för översättning. De har planerat att använda detta dels för spridning vid olika möten, dels som underlag för artiklar i de tidningar som de flesta av Sios medlemsorganisationer har.

Invandratidningen Sesam har fått informationsmaterial att använda på sin webb.

1.9 Insatser för media

Vi har samarbetat med Svenska Journalistförbundet (SJF) och deltagit i möten och seminarier som ordnats av Journalistförbundets öppenhetsnätverk. Förbundet var också representerat i samtliga de hearings som Öppna Sverige arrangerade våren 2001. När SJF:s Malmöavdelning firade förbundets hundraårsjubileum var öppenhet temat för ett seminarium som anordnades i början av år 2001. Där medverkade bl.a. rådets ordförande. Olika försök att nå kontakt med Journalisthögskolor har varit mindre framgångsrika.

1.10 Några internationella kontakter

Kampanjen har fått viss utländsk uppmärksamhet. Besök har tagits emot från offentlig förvaltning i Norge, Holland, Belgien, Ryssland, Georgien och Sydafrika. En rapport lämnades till OECD våren 2001. Företrädare för EU-ansökarländer informerades om offentlighetsprincipen och Öppna Sverige vid en konferens i Slovenien i maj 2002.

2 Erfarenheter och förslag

2.1 Ett behov av kontinuerliga insatser

Våra erfarenheter visar att god öppenhet, trots en generös lagstiftning, inte kommer av sig själv! Svensk förvaltning ligger långt framme när det gäller öppenheten mot medborgare, företag och media. Men både kunskaperna om regelverket och efterlevnaden måste bli bättre.

I detta avsnitt redovisar vi våra erfarenheter från arbetet med kampanjen. Vi tar också upp slutsatser och förslag till åtgärder som vi anser bör vidtas när kampanjen avslutats.

Öppna Sverige har mött ett starkt gensvar. Förekomsten av en central samlade kraft har haft både symbolisk och praktisk betydelse för förvaltningens öppenhetsarbete. Men om öppenheten och insynen i den offentliga förvaltningen, dvs. efterlevnaden av offentlighetsprincipen, ska bibehållas på en hög nivå krävs en ansvarig funktion som kontinuerligt verkar för detta – en "öppenhetsfunktion".

I en promemoria till Justitiedepartementet i juni 2001 föreslog Rådet för Öppna Sverige att regeringen skulle skapa en samlad organisatorisk lösning på frågorna om att underhålla den offentliga förvaltningens öppenhet och tillgänglighet och tillhandahålla medborgarna central samhällsinformation.

Uppgifterna för en sådan funktion skulle enligt rådet bland annat kunna bestå i att

- utarbeta och förse offentliga institutioner med medborgarinformation om offentlighetsprincipen

- i samverkan med fackansvariga myndigheter stödja insatser för att höja ungdomars kunskap om offentlighetsprincipen
- driva en hemsida med samlad informations- och kunskapsförmedling till stöd för det lokala öppenhetsarbetet liknande den Öppna Sverige etablerat.

Vår uppfattning bekräftades av en enkät till de lokala projektledarna sommaren 2001 som visade att 80 procent av det dryga hundratal som svarade ansåg att det fanns behov av en permanent öppenhetsfunktion. 47 procent ansåg att behovet var stort. Endast 6 procent avstyrkte idén. En av projektledarna gav en kommentar som väl fångar vår egen uppfattning:

Jag tror att en permanent funktion, liknande den som Rådet för Öppna Sverige och dess sekretariat har, har viktiga uppgifter att fylla i flera avseenden än de ni nämner. En permanent funktion, som central kunskapsbank för såväl offentliga myndigheter som allmänhet, skulle ge öppenhetsarbetet en viss tyngd. Genom att regeringen sanktionerar en sådan funktion visar man tydligt vikten av en god offentlighetsstruktur i förvaltningen. Detta är viktigt eftersom öppenhetsfrågor ofta riskerar att komma i andra hand, inte som en verksamhetsintegrerad del i den offentliga förvaltningen. Eftersom arbetet med öppenhetsfrågor måste hållas aktuellt och levande finns det inte heller någon risk för att en permanent funktion i öppenhetsarbetet på sikt skulle bli onödig

Sedan vi lade fram vårt förslag förra sommaren har vi ytterligare stärkts i vår uppfattning att det krävs kontinuerliga samlade insatser för att medborgarna ska få kunskaper om sin rätt till insyn och information och för att de ska möta en öppen och tillgänglig förvaltning.

När vi nu här redovisar våra förslag om åtgärder efter kampanjens slut tar vi även upp uppgifter som vi anser bör skötas av en särskild permanent funktion för öppenhet och insyn. Fortsättningsvis kallar vi den för "öppenhetsfunktionen". Vårt förslag om hur den bör organiseras redovisas i avsnitt 3.

2.2 Information och utbildning till allmänheten

En reell insyn i den offentliga verksamheten förutsätter att medborgarna har kunskaper om sina rättigheter till insyn och information och att de kan fördjupa kunskaperna när behov eller intresse uppstår. Informationen ska finnas tillgänglig på sådant sätt att den enskilda medborgaren lätt kan ta del av den när hon själv behöver den. Medborgarna bör också uppmärksammas på att deras egna ärenden hos offentliga förvaltningar normalt är allmänna handlingar och finns tillgängliga i diaries, beslutsunderlag, protokoll m.m.

Det är den lokala förvaltningsnivån som har nära kontakter med den breda kretsen av medborgare. Enligt vår uppfattning faller det sig naturligt att kommunerna, landstingen och statliga myndigheter tar ett huvudansvar för att sprida kunskap bland medborgarna om rätten till insyn och information. Öppenhetsfunktionen kan i likhet med Öppna Sverige underlätta informerandet med exempelvis textunderlag för hemsidor och broschyrer. Öppenhetsfunktionen bör fortsätta Öppna Sveriges diskussioner med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om hur man kan få större engagemang för öppenhet hos förtroendevalda och tjänstemän.

Utbildningsradion (UR) producerar program för barn och vuxna som belyser olika aspekter på det demokratiska samhället. Öppenhetsfunktionen bör följa upp Öppna Sveriges samarbete med UR.

SverigeDirekt är den offentliga sektorns gemensamma webbplats. Vi anser att hänvisning till information om rätten till insyn och information ska ha en framträdande plats på SverigeDirekts startside.

Öppenhetsfunktionen bör arbeta för att alla webbplatser som har betydelse för samhällsinformationen på ett framträdande sätt länkar till information om öppenhet och insyn i offentlig förvaltning och offentlighetsprincipens regelsystem.

2.3 Utbildning och engagemang i skolan

I skolans uppdrag ingår att lära ungdomarna att bli aktiva och kritiska medborgare. Skolan borde vara den arena där ungdomar får möjlighet att träna på de demokratiska verktygen och i detta sammanhang är offentlighetsprincipen grundläggande. Offentlighetsprincipens betydelse för demokratin och den enskilde borde vara ett självklart inslag i utbildningen i samhällskunskap på grundskolans högstadium och i gymnasiet. Lärarna i samhällskunskap bör vara en viktig målgrupp för öppenhetsfunktionens ansträngningar att lyfta fram dessa frågor i undervisningen. Framför allt borde berörda fackmyndigheter engagera sig i detta.

Skolverkets kursplaner är övergripande och enskildheter i ämnesinnehållet berörs inte. Enda sättet att påverka utbildningen är enligt Skolverket att erbjuda attraktiva läromedel eller undervisningshjälpmedel. Som redovisats i avsnitt 1.6 har vi tagit fram ett undervisningsmaterial om öppenhet och insyn som finns på Öppna Sveriges hemsida med länkar från bl.a. Skoldatanätet. Ytterligare material behövs och materialen behöver underhållas. Detta är naturlig uppgift för öppenhetsfunktionen.

- *Vi föreslår att regeringen ger Skolverket i uppdrag att fästa skolans uppmärksamhet på offentlighetsprincipen i undervisningen.*
- *Regeringen bör på motsvarande sätt ge Högskoleverket i uppdrag att fästa högskolans uppmärksamhet på offentlighetsprincipen i samband med undervisningen av blivande lärare.*

Även högskolans egen öppenhet som offentlig institution bör uppmärksammas.

Ett av den ungdomspolitiska propositionens tre mål är att "ungdomar skall ha verklig möjlighet till inflytande och delaktighet", prop. 1998/99:115. Ungdomsstyrelsen ska verka för att dessa mål uppnås.

- *Regeringen bör ge Ungdomsstyrelsen i uppdrag att bidra till att ungdomar blir medvetna om offentlighetsprincipen.*

Om UR producerar program om öppenhet och insyn som blir användbara i undervisningssammanhang bör öppenhetsfunktionen bidra till att de blir kända inom den offentliga förvaltningen.

Under våren 2002 startade Information Rosenbad en särskild skolwebbplats. Öppenhetsfunktionen bör medverka till att dess information om öppenhet och insyn utvecklas.

Elevorganisationerna är en bra kanal till opinionsbildare bland skolelever. Öppenhetsfunktionen bör bland annat utveckla samarbetet med Elevorganisationen SVEA.

Det är angeläget att nå ungdomar även utanför skolan. Öppenhetsfunktionen bör vidareutveckla Öppna Sveriges kontakter med Ungdomsstyrelsen och Landsorganisationen för Sveriges Ungdomsförbund (LSU).

2.4 Funktionshindrade

Människor med olika former av funktionshinder har särskilda behov när det gäller utformningen av myndigheternas information och tillgänglighet. Här har Öppna Sverige haft ett konstruktivt samarbete med Sibus. Sibus har i uppdrag att verka för ökad kompetens inom den offentliga sektorn om bemötande av personer med funktionshinder. I detta sammanhang har Sibus engagerat sig för funktionshindrades förutsättningar att ta del av offentlig information. Vi bedömer att engagemanget kommer att fortsätta. Öppenhetsfunktionen bör fortsätta Öppna Sveriges nära samarbete med Sibus i bemötandefrågor.

Hjälpmedelsinstitutet (HI) arbetar bland annat genom utveckling och utbildning för att det offentliga Sveriges webb-information ska bli tillgänglig för funktionshindrade.

2.5 Invandrare

Vårt samarbete med invandrarorganisationer, Sveriges Radios invandrarredaktion och andra kontakter bekräftar att människor med rötter i kulturer där sekretess är regel och offentlighet undantag behöver särskild information om den svenska offentlighetsprincipen på sitt eget språk. Det är en viktig förutsättning för att delta i det svenska samhällslivet.

Vi har också sett att myndigheterna behöver idéer och uppslag om hur de kan bemästra de kulturella och språkliga svårigheterna vid informationen till invandrare.

Integrationsverket har det övergripande ansvaret för att nyanlända invandrare får stöd för sin integration i det svenska samhället. Vårt intryck är att verkets information om öppenhet och insyn kan utvecklas. Ansvaret för informationen till dem som varit längre tid i landet vilar på kommunerna som på många håll borde stimuleras till större aktivitet.

Öppenhetsfunktionen bör vidareutveckla Öppna Sveriges kontakter med Integrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Radios invandrarredaktion, Sios, invandrantidningen Sesam m.fl.

2.6 Media

Medias beskrivning av den offentliga förvaltningen har ofta tagits upp som ett bekymmer under diskussionerna på Öppna Sveriges aktiviteter. Media har idag den allt dominerande rollen som förmedlare av samhällsinformation. En tilltagande kommersialisering av media med hårt bantade redaktioner och krav på ett ständigt ökat tempo i det redaktionella arbetet har inte sällan lett till en ytlig och fragmentarisk rapportering som gör det svårt för medborgarna att se helheten.

I vår SCB studie anser många tjänstemän att media enbart återger det som är dåligt, nästan aldrig det som är bra. Media ger ofta en vinklad och negativ bild av myndigheterna. Ibland

förekommer rent felaktiga uppgifter. Enskilda fall kan sedan inte bemötas på grund av sekretess. Men många framhåller att det även förekommer exempel på förtroendefullt samarbete med journalister.

Vi har sett att när media generellt sett får allt mindre tid till seriös granskande verksamhet blir förvaltningarnas egen information, liksom medborgarnas möjligheter till insyn, än viktigare. Det blir också viktigare att medborgarna inser att de i ökad utsträckning bör söka sin information vid källan för att inte begränsas till den information som förvaltningarna själva helst publicerar.

Det är angeläget att media och förvaltningar har god kunskap om varandras uppdrag för att öka förtroendet och minimera risken för missförstånd. Tjänstemännen bör ha god insikt i medias roll som självständig granskare av den offentliga verksamheten. Det är också mycket viktigt att tjänstemännen har god kunskap om sina rättigheter när det gäller yttrande- och meddelarfrihet.

Öppenhetsfunktionen bör kunna arrangera tillfällen till diskussion om relationerna mellan förvaltningen och media i samarbete med bland annat Svenska Journalistförbundet.

2.7 Offentlighetsprincipens regelverk

Offentlighetsprincipen regleras i tryckfrihetsförordningen. Vad som är allmän handling framgår där. Vad som är en handling av traditionellt slag är i allmänhet lätt att avgöra, eftersom handlingen är ett fysiskt föremål som innehåller en förhållandevis begränsad mängd information. Fortfarande förekommer de allra flesta allmänna handlingarna i pappersform. Huvudregeln i förvaltningen är också att handlingarna är allmänna och offentliga samt tillgängliga för allmänheten i sin upprättade eller inkomna form. För förvaltningen är denna hantering normalt oproblematiske.

Problem kan uppkomma när regelverken är motstridiga och utgår från olika intressen och skyddsbehov. Särskilt prövningen av personuppgift enligt sekretesslagen 7:16 och dess hänvisning till personuppgiftslagen ger upphov till tolkningsproblem. Handlingsbegreppet kan också i sig själv leda till tolkningsproblem eftersom utgångspunkten är att handlingen skall avse själva informationsinnehållet. Till "handling" ska även räknas digitalt lagrad information, ljud- och videoupptagningar etc.

Den alltmer ökande användningen av den moderna informationstekniken har medfört att nya metoder för informationsförmedling påverkar myndigheternas dagliga arbete. Ny teknik och nya sätt att arbeta på medför ofta en osäkerhet om vilka rättsliga förutsättningar som gäller för verksamheten eller om hur rättsregler ursprungligen avfattade för att fungera i en "pappersvärld" skall tillämpas vid en övergång till "en elektronisk värld".

Den nya tekniken ger stora möjligheter att förbättra öppenhet och insyn. Samtidigt visar sig ett nytt problem när ärenden, som rör enskilda personer, genom Internet blir åtkomliga långt utanför den krets som har naturliga intressen i frågan. Medborgare kan känna sig kränkta eller anse sig lida skada. Man får här effekter som inte ligger inom syftet med offentlighetsprincipen. I förlängningen finns en risk att medborgarna blir mindre benägna att lämna uppgifter till myndigheter och därmed undviker kontakt med myndigheter för att inte få uppgifter om sina personliga förhållanden registrerade. Ökningen av så kallade massuttag av offentlig information för kommersiell användning kan också leda till sådana konsekvenser.

- *Vi föreslår att principfrågan om i vilken utsträckning uppgifter som insamlats för det allmännas bruk med allmänna medel ska kunna utnyttjas kommersiellt av andra aktörer ska prövas på nytt.*

Internet ger nya möjligheter för myndigheterna att förverkliga intentionerna bakom offentlighetsprincipen genom att öka

insynen i myndigheternas verksamhet och sprida information till medborgarna, t.ex. genom att göra diarium och andra handlingar tillgängliga på Internet. Å andra sidan ger Internet också nya möjligheter att söka och sammanställa information ur av varandra oberoende källor och att skapa mönster av uppgifter, t.ex. om enskilda personer, som annars inte skulle kunna kopplas samman. Vi menar att rätt balanserad och med rätt inriktning och genom att endast harmlösa personuppgifter görs tillgängliga på Internet är diarium på Internet en reform som kan ge offentlighetsprincipen en ny dimension under 2000-talet.

Bristen på insyn i skattefinansierade privata entreprenader och att personalen saknar de offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet har upprepade gånger kritiserats under Öppna Sveriges hearings. I demokratipropositionen (prop. 2001/02:80) föreslår regeringen ökade möjligheter till medborgerlig insyn i privatägda företag som bedriver kommunal verksamhet på entreprenad och i fristående skolor. Förslaget innebär att när en kommun eller ett landsting träffar avtal med en entreprenör om att utföra en kommunal verksamhet så skall i avtalet regleras vilka handlingar som entreprenören skall ge in. Allmänheten får sedan vända sig till kommunen eller landstinget för att få ut handlingarna. Detta ger en bättre insynsmöjlighet för medborgarna än med nu gällande regler. Däremot föreslår propositionen inga nya regler för de privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet.

- *Vi anser principiellt att alla som arbetar i en skattefinansierad verksamhet ska ha samma yttrande och meddelarfrihet oavsett driftsform och att frågan om hur detta lagtekniskt ska kunna lösas bör utredas vidare.*

2.8 En öppen förvaltning är ett ledningsansvar

Att en myndighet eller förvaltning är "öppen" innebär att medborgarna har goda möjligheter till insyn i dess verksamhet, att den enskilde får god information i sitt ärende och att klimatet är öppet inom organisationen. Värnandet om öppenhet och insyn ska vara ett naturligt inslag i all offentlig verksamhet. För att skapa en god yttre och inre öppenhet måste myndighetskultur, personalens kompetens och etik, arbetsorganisation och arbetsformer, ledningssystem och ledarstil samverka i rätt riktning. Vi vill understryka att detta är ett ledningsansvar.

Vi anser att en fördjupad diskussion om offentlighetsprincipen bör ingå i all utbildning av nytillträdda förtroendevalda, myndighetschefer och andra chefstjänstemän.

- *Som ett stöd för de statliga myndighetscheferna föreslår vi att den sittande kommittén för översyn av verksförordningen ska ges tilläggsdirektiv att se över hur verksförordningen kan lyfta fram myndighetschefens ansvar för öppenhet och insyn.*

Inom de myndigheter, landsting och kommuner som deltagit i kampanjen Öppna Sverige har ledningen utsett projektledare för öppenhetsfrågorna. De är nyckelpersoner i det interna utvecklingsarbetet och fungerar som idégivare, planerare, rådgivare och stöd för ledning och linjechefer. De kan ge ledningen förslag om hur man kan arbeta med öppenhetsfrågorna på den egna arbetsplatsen och hur kunskapsbrister och svagheter i regelsystemets tillämpning kan kartläggas och åtgärdas.

- *Vi rekommenderar att varje myndighet och förvaltning har en funktionsansvarig som svarar för det praktiska underhållet av öppenheten inom förvaltningen och som i dessa frågor rapporterar direkt till myndighetschefen/motsvarande.*

2.9 Inre öppenhet och arbetsmiljö

I vår SCB-undersökning tog tjänstemännen upp som ett allvarligt problem att man inte kunde diskutera svårigheter i arbetet. Det saknas tid och fora för en diskussion om viktiga verksamhetsfrågor. Man menade att "demokratien och offentligheten kräver en levande diskussion inom myndigheterna".

Flera fackliga undersökningar – senast Statstjänstemannaförbundets hösten 2001 – pekar på att den inre öppenheten inte blivit bättre under senare år. Alltför många anställda upplever det som riskabelt att påtala brister eller missförhållanden i verksamheten. Vi menar att allmän kunskap om reglerna för yttrande- och meddelarfrihet är en grundförutsättning för en positiv utveckling. Mycket återstår att göra.

Hot och våld mot offentliga tjänstemän förekommer alltmer. Inom skatte- och exekutionsväsendet fördubblades exempelvis antalet incidenter mellan 1999 och 2001. Vi ser detta som ett allvarligt hot mot det öppna samhället. Tjänstemän ska inte kunna skrämmas till att underlåta att utföra sitt arbete. Myndigheter ska inte kunna tvingas att förskansa sig mot medborgarna. Rättsväsendet måste ta dessa slags brott på stort allvar.

2.10 Kompetens

Öppna Sveriges undersökningar visar på brister i personalens kunskaper om reglerna för offentlighet, sekretess, yttrandefrihet och meddelarfrihet. Det yttrar sig bland annat i osäkerhet om när och hur allmänna handlingar och information ur handlingar kan lämnas ut. Vår studie av anmälningar till Justitieombudsmannen pekar på att den vanligaste orsaken till de fel som kommer i dagen är att tjänstemännen inte behärskar regelsystemet och att rutiner saknas för att säkra den erforderliga kompetensen.

Vi vill betona att all personal i offentlig förvaltning ska ha kunskaper om regelsystemet och förmåga att tillämpa det i sin

verksamhet. En kärnuppgift för öppenhetsfunktionen är att medverka till att kunskaperna om offentlighet och sekretess hålls aktuella i den offentliga förvaltningen. Regelsystemen ändras kontinuerligt. Inom funktionen bör finnas juridisk specialistkompetens och informatörskompetens för att ta fram informationsmaterial, hålla föredrag och ge råd. Funktionen bör ha ett nära samarbete med Justitiedepartementet, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Vi vill särskilt understryka behovet av att nyanställd personal och nyvalda politiker får en introducerande förvaltningsutbildning där bland annat offentlighetsprincipen behandlas. I det vidare perspektivet är förvaltningsutbildning nödvändig för att skapa en grundläggande förståelse hos personalen för den offentliga verksamhetens särskilda förutsättningar – att arbeta i medborgarnas tjänst med iakttagande av rättssäkerhet och effektivitet och under full insyn. En viktig början är den utbildning som KKR bygger upp inom statsförvaltningen. För kommuner och landsting svarar de nationella förbunden för viss förvaltningsutbildning och rådgivning.

Vi vill samtidigt påminna om att utbildning bara är första steget mot kompetens. För att få god förmåga att hantera regelsystemet behöver tjänstemännen praktisera och diskutera tillämpningen med sina kolleger. Ledningen bör stimulera arbetsplatsdiskussioner om öppenhet och insyn.

Genom sin föreslagna position kommer öppenhetsfunktionen att kunna bygga upp ett stort nätverk av personer med hög kompetens inom verksamhetsområdet. Funktionen kan därigenom förmedla föreläsare, debattörer och andra resurspersoner till myndigheter och förvaltningar

2.11 Information och tillgänglighet

Både medborgare och tjänstemän som deltog i SCB-undersökningen upplevde att det ökande informationsflödet i samhället gör det svårt att sälla och sortera information. Ny teknik

underlättar informerandet men ökar samtidigt informationsstressen. Tjänstemännen ansåg det alltför vanligt att medborgarna inte tar del av eller inte förmår tillgodogöra sig den information som myndigheterna lämnar.

Undersökningen visar också att den skriftliga informationen i form av blanketter, anvisningar, beslutsskrivelser m.m. ofta är svår att förstå på grund av ett komplicerat och svårbegripligt språk. Detta är inte acceptabelt. För att få en bra dialog till stånd är det naturligtvis av största vikt att förvaltningarnas information inte bara är korrekt och tillgänglig. Den måste också vara begriplig. Den öppna förvaltningen måste därför investera i resurser för språkvård och kommunikation.

Sedan 1993 finns Klarspraksgruppen inom Regeringskansliet. Den har till uppdrag att främja språkvårdsaktiviteter hos myndigheterna. Öppenhetsfunktionen bör vidareutveckla Öppna Sveriges samarbete med Klarspraksgruppen.

Myndigheternas arkivvård och dess betydelse för att upprätthålla en god offentlighetsstruktur bör uppmärksammas. Utan en planerad och rationell arkivbildning finns det risk för att öppenheten upphör när handlingarna inte längre är aktuella i myndighetens verksamhet.

SCB-undersökningen visade att den information som medborgaren söker vanligen finns någonstans, men att den är svår att hitta. Telefonkontakter är tidsödande, hemsidorna besvärliga att överblicka och texterna lämnar, som sagt, en del övrigt att önska. Medborgaren vill ibland ha kontakt med en person som "kan berätta lite mer". För att få kontakt med rätt handläggare tvingas man ta sig igenom en svårnavigerad förvaltningsstruktur.

Stora grupper av medborgare kan av olika anledningar inte tillgodogöra sig information via webbplatser, knapptelefoner och e-post. Det kan bero på funktionshinder, att man inte kan svenska tillräckligt väl eller inte har tillgång till den tekniska utrustning som krävs. Ibland önskar man sig mer hjälp att hitta rätt väg till informationen, en "ledsagare". Svårförståeliga regler och bestämmelser kräver förklaringar som är svåra eller omöjliga att få. Yngre och äldre har svårare att hitta information.

2.12 Den nya tekniken

Offentlighetsprincipen innebär att medborgarna i stor utsträckning själva får avgöra vad de vill ha insyn i. De ska inte styras av vad myndigheten väljer att informera om. Den snabba tekniska utvecklingen inom IT öppnar helt nya möjligheter för detta. De flesta myndigheter har därför anledning att se över sin informationsstruktur. Det handlar inte bara om hur mycket information man lägger ut, den måste framför allt vara väl strukturerad och lätt sökbar. Exempelvis ska varje ärende enkelt kunna följas från början till slut.

Under Öppna Sveriges hearings har farhågor framförts om att den ökade användningen av IT kan leda till att öppenheten försämras om inte ledningen tydligt klargör att offentlighetsprincipen gäller oavsett medium. Det mest påtagliga exemplet är slarvig hantering av e-post.

I det växande informationsflödet är det en demokratifråga att inte glömma alla dem som inte behärskar den nya tekniken eller inte har tillgång till dator. Personliga kontakter måste alltid finnas som ett alternativ till informationstekniken.

2.13 Öppenhet ska genomsyra allt förändringsarbete

Vi anser att medborgarundersökningar, klagomålsuppföljning, studier av frågefrequens o.dyl. är värdefulla instrument för att ta reda på var organisationen står ifråga om öppenhet och information och ge incitament till förbättringar. Vi finner det angeläget att öppenhetsfunktionen sprider metodkunskap och förebilder.

Vi har framhållit att god inre och yttre öppenhet kräver att myndighetskulturen, personalens kompetens och etik, arbetsorganisation och arbetsformer, ledningssystem och ledarstil samverkar i rätt riktning. Omvänt är god öppenhet ett viktigt inslag i dessa övergripande sammanhang. När en organisation utvecklar eller förändrar system och strukturer måste strävan

efter god öppenhet finnas som ett av de genomgående stråken. Ett näraliggande exempel är att när en organisation utvecklar verksamheten genom ett samlat kvalitetsutvecklingsprogram ska öppenhet och god information finnas med som tydliga kriterier. Öppenhetsfunktionen har en viktig roll att förmedla sådana synsätt.

Öppenhetsfunktionen bör utveckla specifika stödmaterial för öppenhetsarbetet. Funktionen bör också bidra med inslag om sina frågor i utveckling och utbildning som bedrivs av Statskontoret, KKR, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och andra centrala organ. På så sätt kan funktionen ge förvaltningen praktiskt stöd. Några exempel:

- * Sedan början av 2001 pågår en försöksverksamhet med servicedeklarationer och servicedialog vid ett 20-tal statliga myndigheter. Syftet är att pröva om detta är ändamålsenliga instrument för att utveckla myndigheters service och öka medborgarnas och företagens insyn och delaktighet i myndigheternas arbete. Statskontoret och KKR samordnar verksamheten. Här bör öppenhetsfunktionen bidra med kompetens i frågor som gäller öppenhet och insyn. Den bör medverka till att erfarenheterna även sprids bland kommuner och landsting.
- * KKR har tagit fram en webbaserad förvaltningsutbildning som bl.a. innehåller en interaktiv grundutbildning i offentlighet och sekretess för statliga myndigheter, där Öppna Sverige har bidragit med expertkunskaper. Utbildningen bör nu göras känd och utnyttjad även inom kommuner och landsting.
- * Statskontoret stimulerar och stödjer utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter genom metoder och vägledningar och genom att initiera samverkansprojekt. Insyn och god information hör till ledstjärnorna för arbetet som bedrivs i samverkan med myndigheterna och i kontakt med företrädare för kommuner och landsting. Uppdraget ska slutredovisas sommaren 2003. Öppenhetsfunktionen bör bidra med kompetens och medverka i spridningen av erfarenheterna.

3 Förslag till organisation av öppenhetsfunktionen

3.1 Sammanhållna insatser

I avsnitt 2 har vi nämnt ett antal uppgifter som vi anser att en permanent öppenhetsfunktion borde utföra. Vi anser att uppgifterna är väsentliga. De skulle enligt vår uppfattning inte kunna fördelas på olika huvudmän utan bör genomföras sammanhållet. Detta för att för att skapa en planmässig och uthållig verksamhet som kan vara ett gott stöd för öppenhetsarbetet i förvaltningen.

- *Vi föreslår således att en permanent funktion för öppenhet och insyn i offentlig förvaltning – en öppenhetsfunktion – tillskapas.*

Öppenhetsfunktionen bör vara en "främjandefunktion" dvs. enbart arbeta med stimulans- och stödinsatser. Den bör ha god överblick över demokrati- och förvaltningsutvecklingen i dess helhet och ha förutsättningar att samverka med centralt och lokalt ansvariga över hela fältet. Den bör arbeta inom följande verksamhetsområden:

- Omvärldsbevakning
- Opinionsbildning
- Information och utbildning till allmänheten
- Utbildning och engagemang i skolan
- Stimulans och stöd till offentlig förvaltning

Öppenhetsfunktionen bör ha god överblick över utvecklingen inom samhället och den offentliga förvaltningen. Överblicken är grunden för verksamheten och stärker funktionens roll som en samlade kraft i öppenhetsarbetet. Successiva förändringar i det demokratiska systemet föder nya behov av insyn och information. Medborgarnas krav ändras efterhand och den tekniska utvecklingen ger nya möjligheter. Öppenhetsfunktionen bör fortlöpande analysera skeendet. Viktiga erfarenheter kan hämtas från JO:s och JK:s tillsynsverksamhet.

Lagstiftningen om rätten till insyn och information utvecklas oavbrutet. Påverkan från EU, den demokratiska utvecklingen i Sverige, anpassningen av reglerna till IT m.m. leder till ständiga förändringar. Öppenhetsfunktionen bör följa utvecklingen och uppmärksamma regeringen på behov av regeländringar eller andra åtgärder.

Många centrala aktörer påverkar utvecklingen av öppenhet, insyn och god information. Av dem bör Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet ges en särskild roll i öppenhetsfunktionens verksamhet. Funktionen vidare samverka med Statskontoret, SCB, Sibus, Skolverket, Högskoleverket, Ungdomsstyrelsen och Integrationsverket. Kontakter bör också uppehållas med de fackliga centralorganisationerna samt Svenska Journalistförbundet och andra intresseorganisationer som kan bidra till medborgarnas kunskaper om rätten till insyn och information. När det gäller opinionsbildning, information och utbildning till allmänheten och utbildning och engagemang i skolan kommer öppenhetsfunktionen, som framgått av våra förslag, främst att verka genom att ge stimulans och stöd till andra myndigheter och organisationer.

3.2 Kanslifunktionen till Staten kvalitets- och kompetensråd

Det är naturligt att staten tar ansvaret för öppenhetsfunktionens kansliorganisation. Det är viktigt att denna får en stabil och kraftfull organisatorisk grund. Det skulle uppnås om den förläggs till en myndighet med verksamhet som kan ge synergieffekter. Funktionen bör verka inom hela den offentliga förvaltningen och arbeta i nära samarbete med departement, myndigheter, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och andra centrala samhällsorganisationer.

- *Vi föreslår att öppenhetsfunktionens kansli organiseras vid KKR.*

KKR är en stabsmyndighet åt regeringen med 10 anställda som ger stöd i förvaltningspolitiskt angelägna frågor. KKR understödjer statliga myndigheters verksamhetsutveckling genom utbildningar, utvecklingsprogram, seminarier, rapporter, konferenser, utvecklingsprojekt m.m. inom områdena systematiskt kvalitetsarbete, långsiktig kompetensförsörjning och förvaltningskunskap.

Vi anser att KKR:s inriktning och kompetens borgar för ett värdefullt stöd för centralt arbete med öppenhet och insyn. Utrymmet för kompetensutnyttjande mellan verksamheterna är stort.

KKR är idag enbart verksamt inom statsförvaltningen. Med nya uppgifter måste KKR medges att delvis verka över hela den offentliga förvaltningen och i samhället.

- *Vi anser att öppenhetsfunktionen bör ledas av ett särskilt Öppenhetsråd med företrädare för staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.*

Vi bedömer att öppenhetsfunktionen i huvudsak kommer att behöva samma resurser som kampanjen Öppna Sverige, vars budget uppgått till 3 960 000 kr per år. Som mest motsvarade

arbetsinsatsen i Öppna Sveriges (ordförande och sekretariat) 4 heltidstjänster.

Men härutöver krävs enligt vår mening betydande resurser för insatserna i den offentliga förvaltningen. Vi har konstaterat att öppenhet och god information från myndigheterna är en förutsättning för att få allmänhetens förtroende. Opinionsbildning och ökad kunskap om offentlighet och dess betydelse för demokratin är grundläggande. Erforderliga resurser och incitament måste då skapas för att åstadkomma ett kontinuerligt arbete inom all offentligt finansierad verksamhet för att säkra dessa grundläggande principer.

3.3 Samordningsmöjligheter

I en promemoria till Justitiedepartementet i juni 2001 föreslog Rådet för Öppna Sverige att regeringen skulle skapa en samlad organisatorisk lösning på frågorna om att underhålla den offentliga förvaltningens öppenhet och tillgänglighet och tillhandahålla medborgarna central samhällsinformation. Vi pekade på att regeringen hade möjlighet att ta ett helhetsgrepp på flera organisationsfrågor som då var i stöpsleven, nämligen SverigeDirekt-portalen, Klarspraksgruppen och de delar av Justitiedepartementets projekt Tid för Demokrati, som skulle fortsätta efter 2002

Sedan dess har förslag till organisatoriska lösningar lagts fram för både SverigeDirekt och Klarspraksgruppen, varför vårt förslag inte har samma aktualitet som i somras. Vi vill ändå redovisa det även här.

En särskild utredare lade i mars 2002 förslag om hur projektverksamheten med portalen SverigeDirekt ska utvecklas och permanentas. Hon konstaterade bl.a. att "i de delar Öppna Sveriges arbete vänder sig direkt till medborgare och företag i syfte att underlätta deras tillgänglighet till, kontakter med och kontroll av det offentliga Sverige är verksamhetsinriktningen för Öppna Sverige och SverigeDirekt-portalen densamma och hör

naturligt ihop. - - - Den del av Öppna Sveriges arbete som avser att stimulera och öka kunskapen om offentlighetsprincipen inom den offentliga sektorn stämmer väl överens med det samverkans- och stimulansarbete avseende elektronisk samhällsinformation som vi bedömer att SverigeDirekt behöver bedriva i förhållande till informationsproducenter inom den offentliga sektorn. I bägge fallen är syftet att stödja förvaltningen i dess möte med medborgare och företag.”

Utredaren förordar att SverigeDirekt placeras inom Statskontoret. Skälet är att portalen inte ska hamna vid sidan av den pågående utvecklingen av den elektroniska förvaltningen där Statskontoret har en ledande roll. Portalens huvuduppgift är visserligen samhällsinformation men den behöver också kompetens i fråga om sökfunktioner, begreppsfunktioner och portalstrategifrågor.

Klarspraksgruppen är ett projekt inom Regeringskansliet vars existens beslutas från år till år. Gruppen har successivt utvidgat sin verksamhet från Regeringskansliet till de statliga myndigheterna. Om regeringen skulle välja att permanenta gruppens verksamhet framförde vi sommaren 2001 att det enligt vår uppfattning vore möjligt att sammanföra den med öppenhetsfunktionen och SverigeDirekt. Språkvårdsverksamheten skulle både få bra stöd och en viktig roll i det samarbetet. Den parlamentariska kommittén för svenska språket har dock i sitt betänkande ”Mål i mun” i april 2002 föreslagit att Klarspraksgruppen ska föras till den av dem föreslagna språkvårdsmyndigheten.

Justitiedepartementets projekt Tid för Demokrati verkar för att stimulera demokratiundervisningen i skolan. Genom Demokratidelegationen ger Tid för Demokrati ekonomiskt stöd till demokratiprojekt som syftar till att utveckla kanalerna mellan medborgare och offentlig förvaltning och projektet driver hemsidan Demokratitorget. Projektet är tidsbegränsat till utgången av 2002. Om regeringen skulle besluta förlänga eller permanenta delar av Tid för Demokrati förmodar vi att projektet förs bort från Regeringskansliet, som ju inte primärt ska bedriva operativ

verksamhet. Öppenhetsfunktionen och Tid för Demokrati, som har snarlika uppgifter, kunde stärka varandra om de förs samman i en gemensam funktion.

Vi försökte således visa att om flera närbesläktade funktioner sammanfördes skulle detta skapa synergieffekter som kunde ge en slagkraftig verksamhet på alla områden. En sammanslagning har – utöver de direkta samverkansfördelarna – också styrkan av att verksamheterna i många stycken bemannas med samma kompetens. Flertalet medarbetare skulle också kunna utnyttjas inom flera områden, vilket både skulle skapa stabilitet och ge mer stimulerande arbetsuppgifter.

3.4 Utvärdering

- *Vi föreslår att verksamheten vid öppenhetsfunktionen utvärderas och prövas på nytt efter en fyraårsperiod.*

3.5 Övergångslösningar

Öppna Sveriges uppdrag avslutas den 30 juni 2002. Det är viktigt att de investeringar som gjorts i kampanjen Öppna Sverige och de kontakter som etablerats inte går förlorade i avvaktan på regeringens ställningstagande till om en öppenhetsfunktion ska inrättas. Det är i första hand angeläget att Öppna Sveriges webbsida hålls levande och aktiv.

- *Vi förordar att ansvaret för Öppna Sveriges webbsida överförs till KKR, Statskontoret eller Justitiedepartementet från halvårsskiftet 2002.*

4 Uppföljning av förvaltningens öppenhet

4.1 Behov av uppföljning

Vårt samhälle har starka granskare, dels i form av media och journalister och andra opinionsbildare, dels genom den ”granskning på förekommen anledning” som Justitieombudsmannen och Justitiekanslern gör av den offentliga förvaltningen. Vi har trots detta haft anledning under vår verksamhet att återkomma till en diskussion om behovet av åtgärder för en mera systematisk extern och intern uppföljning av öppenhet och insyn i den offentliga förvaltningen. Vi redovisar här några iakttagelser och synpunkter.

Det finns sedan länge väl utvecklade centrala och lokala system för uppföljning och kontroll av det ekonomiska utfallet av verksamheten inom den offentliga sektorns olika grenar. Motsvarande mått och indikatorer för hur förvaltningarna lever upp till kraven på tillgänglighet, öppenhet och insyn saknas däremot. En mera systematisk extern och intern uppföljning av öppenhet och insyn skulle kunna ge de ansvariga på olika nivåer i den offentliga förvaltningen möjlighet att kontrollera om verksamheten når sina mål och ge förutsättningar att sätta in åtgärder där det brister. Med tanke på att det är ett viktigt beslutsunderlag vore det en fördel om de viktigaste nyckeltalen för förvaltningens tillgänglighet kunde redovisas tillsammans med det ekonomiska utfallet.

Vi vill betona att öppenhetsfunktionen inte bör ha någon form av uppföljnings- eller granskningsuppgifter. Det vore oförenligt med dess roll som stimulans- och stödfunktion. Den bör följa

den allmänna utvecklingen av öppenheten i förvaltningen och ska då dra nytta av information från uppföljning som görs på andra håll.

Statskontoret och SCB har genomfört en undersökning av medborgarnas uppfattning om den offentliga förvaltningen, som avrapporterades i maj 2002. Undersökningen har omfattat sådan offentlig verksamhet som många medborgare har nära kontakt med såsom arbetsförmedling, socialförsäkring, grundskola, hemtjänst, sjukvård m.m. Den ska bland annat ge erfarenheter av hur framtida periodiska medborgarundersökningar kan läggas upp. Öppna Sverige har medverkat i diskussionen om vilka öppenhets- och inflytandevariabler som skulle ingå. Öppenhetsfunktionen bör bidra i det fortsatta utvecklingsarbetet.

En slutsats från arbetet med Statskontorets och SCB:s medborgarundersökning är att begrepp som tillgänglighet, öppenhet och insyn är vida och mångtydiga och därför svåra att fånga i några enkla frågor. Många som arbetat med undersökningar på myndighets- och kommunnivå har samma erfarenhet. Lösningen är att antingen använda övergripande och sammanfattande enkätfrågor – som ger föga vägledning – eller att studera ett antal företeelser i verksamheten, som då tjänar som indikatorer. Medborgarnas intresse för insyn kan till exempel avläsas i utvecklingen av antalet besök hos registrator, antalet nedladdade handlingar från ärendewebben eller antalet inskickade medborgarförslag. Förvaltningens tillgänglighet kan bedömas genom studium av politikernas och tjänstemäns svarstider på e-postfrågor från medborgare, läsbarhetsundersökning av förvaltningens handlingar, genomgång av förvaltningens öppettider osv. Sigtuna kommun har på vårt önskemål gett exempel på hur öppenheten kan mätas i en kommun, se *bilaga 4*.

Uppföljning av tillgänglighet, öppenhet och insyn är ett svagt utvecklat område. Goda metoder saknas. Vi bedömer att kommuner, landsting och myndigheter skulle vara betjänta av gemensamt framtagna instrument som var och en kan utnyttja i den utsträckning man finner lämpligt. Gemensamma instrument öppnar också möjligheter för utvecklande jämförelser mellan

förvaltningar. Öppenhetsfunktionen skulle kunna ta initiativ till ett samarbete med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

4.2 Kommuner och landsting

Inom de närmaste åren öppnas vissa möjligheter till uppföljning av öppenheten inom kommuner och landsting. Statskontoret har i uppdrag att utveckla ett förslag till kontinuerlig nationell uppföljning genom nyckeltal inom områdena organisationsstyr- och verksamhetsformer, demokrati och rättssäkerhet, som ska redovisas före sommaren 2002. I det fortsatta arbetet bör öppenhetsfunktionen kunna bidra till utveckling av särskilda öppenheitskriterier.

Många kommuner och landsting gör liksom statliga myndigheter egen återkommande uppföljning av hur insyn och information fungerar. Under hösten 2002 startar kommun- och landstingsförbunden ett fyraårigt samarbetsprojekt om demokrati-redovisningar i kommuner, landsting och regioner. Syftet med projektet är att kommuner och landsting ska kunna skaffa sig en bild av hur demokratin fungerar. Genom projektet erbjuds metodstöd och ett forum för erfarenhetsutbyte. Öppenheitsfunktionen bör medverka med att sprida erfarenheterna från projektet.

4.3 Statliga myndigheter

Regeringen kontrollerar idag inte hur statliga myndigheter lever upp till det förvaltningspolitiska handlingsprogrammets mål om en öppen och tillgänglig förvaltning.

- *Vi föreslår att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utveckla ett nyckeltalssystem även för det statliga området*

Riksskatteverket (RSV) är den enda myndighet som idag rapporterar till regeringen om hur myndigheten utvecklar sin information och service. I regleringsbrevet för 2002 har regeringen – på myndighetens initiativ – lagt in krav på detta.

Syftet med regleringsbrev är att från år till år reglera specifika frågor hos de enskilda myndigheterna. Generella och permanenta krav som riktas mot alla myndigheter bör i stället fastställas i en särskild förordning. En förordning, som ålägger alla myndigheter att rapportera sina insatser och resultat i fråga om öppenhet, insyn och information skulle kunna ge tydlighet åt regeringens mål och myndigheternas måluppfyllnad – både inför myndigheter och medborgare. Den skulle även kunna omfatta flera av det förvaltningspolitiska handlingsprogrammets mål.

- *Vi föreslår att regeringen ställer krav på de statliga myndigheterna – eventuellt genom en förordning – att redovisa sina insatser och resultat i fråga om öppenhet och insyn.*

Vi har i avsnitt 2.8 förslagit att den sittande kommittén för översyn av verksförordningen ska ges tilläggsdirektiv att se över hur verksförordningen lyfter fram de statliga myndighetschefernas ansvar för öppenhet och insyn. Det borde bli en stimulans för verksledningarna att systematiskt följa upp öppenheten.

Beslut om en offentlighetskampanj

Utdrag ur Justitiedepartementets protokoll 2000-05-17

Förordnande av ledamöter och ordförande i ett offentlighetsråd med uppgift att vägleda arbetet i offentlighetskampanjen

Statsrådet Britta Lejon beslutar att inrätta ett offentlighetsråd inom Justitiedepartementet. Syftet är att vägleda och medverka i en diskussion om prioritering av insatser i en kampanj inom stat, kommun och landsting med syfte att öka öppenheten inom offentlig sektor. Mål och inriktning för kampanjen framgår av bilaga 1.

Nedanstående personer förordnas att som ledamöter ingå i offentlighetsrådet fr.o.m. den 1 juli 2000 t.o.m. den 31 december 2001, dock längst till dess att arbetsuppgifterna är slutförda.

Sundström Monica, VD, Landstingsförbundet, dessutom ordförande

Borg Wallin, Kerstin, generaldirektör, Statens kvalitets- och kompetensråd

Hammarberg, Margareta, departementsråd, Justitiedepartementet
Karlsson, Håkan, ordförande, Svenska Journalistförbundet

Karlsson, Karin, landstingsråd, styrelseledamot Landstingsförbundet

Nilsson, Alf, överdirektör, Riksskatteverket

Nordh, Sture, ordförande, TCO

Pernebring, Marie, kommundirektör, Sigtuna kommun

Sjöstedt, Christer, byråchef, Riksdagens ombudsman, JO
Torngren, Håkan, sektionschef, Svenska Kommunförbundet

För ledamöter i offentlighetsrådet skall bestämmelserna i 26–27 §§ kommittéförordningen (1998:1474) äga motsvarande tillämpning.

Kostnaderna skall belasta utgiftsområde 2, anslaget A13 Utvecklingsarbete.

Utdrag till de
förordnade
Svenska Kommunförbundet
Landstingsförbundet
SACO
SEKO
OFR
Fi/RoB
Ju/GRANSK, L6, ADM P

Projektplan för Offentlighetskampanjen

Mål

Svensk förvaltning ska vara ett internationellt föredöme med avseende på öppenhet i samhället mot medborgare, företag och medier.

Alla medborgare skall ha god kunskap om offentlighetslagstiftningen, sina rättigheter och hur dessa kan utkrävas. Medborgare och företag skall ha tillgång till information som är formulerad på ett klart och enkelt språk. Tjänstemännen i förvaltningen ska bemöta medborgarna på ett sätt som karakteriseras av tillgänglighet och öppenhet.

Chefer och anställda skall ha god kunskap om de lagar och förordningar som reglerar offentlighet och sekretess. Arbetet i de offentliga institutionerna skall organiseras så att åtkomsten till information underlättas.

Offentlighet i praktiken

Offentlighetsprincipen är en hörnsten i den svenska demokratin och en viktig del av förvaltningspolitiken. Offentlighetsprincipen regleras i bl.a. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och sekretesslagen. Offentlighetsprincipen innebär att medborgare och medier har tillgång till upplysningar efter eget val och oberoende av myndigheternas egen informationsverksamhet. Tryckfrihetsförordningen (TF 2:1) slår fast medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar ("Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar"). Offentligheten kan dock begränsas för vissa ändamål genom bestämmelser i lag.

Den svenska förvaltningen kännetecknas av att arbetet utförs av många specialiserade och självständigt verkställande myndigheter och av en delegering av uppgifter och ansvar till kommunal

nivå. Ansvar för samhällets service och beslutsfattande är fördelat på många olika offentliga organ vilket kan göra det svårare för såväl enskilda medborgare som företagare att få överblick över förvaltningen i dess olika delar. Även mediernas önskemål om lätt åtkomlig information påverkas.

För att offentlighetsprincipen skall fungera i praktiken måste både arbetsgivare och anställda inom det allmänna verksamheten veta var gränserna för tjänstemännens yttrande- och meddelarfrihet går. Den allmänna kunskapen om regelverket i samhället måste ständigt utvecklas. Användningen av IT och inträdet i EU förstärker detta behov.

En offentlighetskampanj

För att nå målet ökad öppenhet inom den offentliga förvaltningen initierar regeringen en kampanj. Syftet med kampanjen är att förbättra tillämpningen av offentlighetslagstiftningen i förvaltningen och att verka för ökad kunskap i samhället om offentlighetsprincipen. Kampanjen, som ska pågå under högst två år, bör drivas i samarbete mellan Regeringskansliet, statliga myndigheter, landsting och kommuner.

Ledning av kampanjen

Kampanjen leds av en ordförande som utses av Justitiedepartementet. Ett sekretariat biträder ordföranden i det löpande arbetet med kampanjen.

Ett offentlighetsråd inrättas av departementet med syfte att säkerställa en bred förankring av kampanjen i hela den offentliga sektorn. Ordföranden för kampanjen leder offentlighetsrådets

arbete och rapporterar till Justitiedepartementet om arbetet i rådet och om projektet i övrigt.

Offentlighetsråd

Företrädare för Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet inbjuds att, tillsammans med företrädare för myndigheter och vissa organisationer i offentlig förvaltning och Justitiedepartementet, delta i offentlighetsrådet.

Offentlighetsrådets uppgift är att vägleda arbetet att genomföra en inledande probleminventering samt medverka i en diskussion om insatser i kampanjen och utarbetandet av en gemensam projektplan. Rådet kan genom sin sammansättning underlätta och stimulera ett samlat långsiktigt arbete som syftar till att öka öppenheten i förvaltningen. Förslag om framtida samarbete, gemensam kunskapsuppbyggnad och annat utvecklingsarbete har därmed goda förutsättningar att drivas vidare av ansvariga inom de olika delarna i den offentliga förvaltningen.

Sekretariat

Ett sekretariat som är knutet till kampanjen inrättas i Justitiedepartementet. Sekretariatet består av en projektledare och en projektsekreterare. Sekretariatet har till uppgift att samordna och utföra det löpande arbetet i kampanjen i enlighet med den projektplan och budget som departementet fastställt.

Sekretariatet ska efter diskussion med rådet lägga upp och planera genomförandet av offentlighetskampanjen. I detta ingår att i samarbete med myndigheter, landsting och kommuner dels diskutera och samordna insatser, dels samråda med olika bidragsgivare och experter inom offentlig sektor och i Regeringskansliet. Projektledaren har huvudansvaret för att upphandla och samarbeta med konsulterna som genomför probleminventeringen.

En inledande probleminventering

Offentlighetskampanjen bör inledas med en undersökning av vilka problem medborgare och andra i samhället ställs inför när de vill få tillgång till offentlig information. Syftet med att genomföra en bredare probleminventering är att skapa en utgångspunkt för en diskussion om vilka insatser som ska prioriteras i kampanjen.

Ett komplement till en probleminventering är att dra nytta av redan beslutade studier, granskningar och utvecklingsinsatser som utförs på olika håll. Några exempel på detta är den studie som genomförs inom ramen för Simplexprojektet av Näringsdepartementet, den praxis som årligen sammanställs av JK och JO och Journalistförbundets enkäter.

Probleminventeringen bör genomföras av ett externt undersökningsföretag. I arbetet bör ingå att dels medverka i att formulera frågor med inriktning på aktuella problem med öppenheten i offentlig förvaltning, dels genomföra en statistiskt säkerställd undersökning riktad till de grupper av medborgare, företag samt offentliga myndigheter och deras anställda som det är viktigt att få svar ifrån.

Inslag i arbetet att skapa ett underlag för offentlighetskampanjen

Parallellt med den *bredare probleminventeringen* startas ett antal insatser i samarbete med viktiga organisationer och grupper för att få ytterligare underlag till och stöd i genomförandet av kampanjarbetet.

Några exempel på *möjliga insatser* i projektet:

- * Inventering av arbetsrutiner för utlämnande av handlingar inom Regeringskansliet. Rätts- och expeditionschefer inbjuds till en diskussion om hur en inventering kan genomföras.
- * Inventering av arbetsrutiner för utlämnande av handlingar inom några myndigheter. Ett antal generaldirektörer inbjuds till en diskussion om hur ett sådant arbete kan genomföras.

- * Inventering av arbetsrutiner för utlämnande av handlingar i kommuner och landsting. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet bjuds in till en diskussion om denna fråga.
- * Etablera kontakt och aktivt följa arbetet i kommittén "Offentlighetsprincipen och IT samt översyn av sekretesslagen m.m." (Dir. 1998:32). Kommittén har till uppgift att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället. Kommittén har bl. a. också frihet att föreslå lämpliga utbildningsinsatser på offentlighets- och sekretessområdena samt andra åtgärder som syftar till att stärka medvetenheten om lagstiftningen på dessa områden.
- * Förbereda uppdrag till exempelvis JK eller Statskontoret att löpande på myndigheternas webbplats sammanställa och publicera rättsavgöranden som rör offentlighet.
- * Undersöka möjligheten att publicera remissvar och att lägga ut diariet på Internet.
- * Samarbeta med Statens kvalitets- och kompetensråd för att diskutera informations- och utbildningsinsatser på temat offentlighet och sekretess. I detta arbete ingår att diskutera behovet av allmänna och riktade insatser till olika personalgrupper i statlig förvaltning. En del i de allmänna insatserna kan vara att ta fram ett informationsmaterial till förvaltningen (ex som en del av informationen på Sverige Direkt). Kontakter bör etableras med Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet om samarbete i dessa frågor.
- * Samordna diskussioner med de olika departementen om behov av intern utbildning i frågor om offentlighet och sekretess.
- * Utveckla och pröva ett förslag om att inrätta "offentlighetsombud" vid statliga myndigheter.
- * Föra diskussion med berörda departement och enheter om hur offentlighet och sekretess behandlas i det reguljära

utbildningssystemet, exempelvis i kursplaner för skolan, universitetsutbildningar etc.

- * Starta ett arbete med att se över verksförordningen för att eventuellt komplettera med krav på en arbetsordning som underlättar öppenhet i praktiken.
- * Utarbeta ett förslag till hur målen för offentlighetskampanjen kan följas upp (vad är och hur mäts en god eller rimlig baskunskap, exempel på bra organisation av arbetet för att underlätta tillgången på information) av de offentliga organisationerna. I arbetet bör ingå försök att ta fram praktiska förslag till hur offentliga organisationer löpande kan stämma av aktuella kunskaper bland anställda och behov av utbildningsinsatser.
- * Undersöka hur statliga myndigheters försök med service-deklarationer kan användas som ett instrument i arbetet att förbättra öppenheten i förvaltningen.

Preliminär budget

Kostnaden för att genomföra en större kampanj av detta slag har preliminärt beräknats uppgå till högst 3,975 miljoner kronor för arbetet under en period av högst två år. Budgeten avser kostnader för offentlighetsråd, sekretariat, genomförande av en undersökning samt vissa kampanjkostnader.

En samlad upptakt för kampanjen bör genomföras. Huvuddelen av övriga insatser bör utformas som integrerade delar i den reguljära verksamheten i förvaltningen.

Genomförandet av utbildningsinsatser i förvaltningen är ett ansvar för respektive organisation. Eventuellt utbildningsmaterial, seminarier mm kan förslagsvis tas fram i samarbete mellan ansvariga aktörer i stat, kommun och landstingsting.

Informationsmaterial till allmänhet, skolor och företag bör i möjligaste mån distribueras med hjälp av IT.

Rådet för Öppna Sverige

Ledamöter

Monica Sundström, f.d. VD i Landstingsförbundet, ordförande

Michael Anefur, kommunalråd, Kristianstads kommun, fr.o.m. nov 2000

Kerstin Borg Wallin, generaldirektör, Statens kvalitets- och kompetensråd

Håkan Carlson, redaktör, f.d. ordförande Svenska Journalistförbundet

Maude Edgahr-Wettergren, projektledare, Sala-Ida AB, nov 2000–dec 2001

Margareta Hammarberg, departementsråd, Justitiedepartementet

Kerstin Hardenstedt, projektledare, Svenska Kommunförbundet, fr.o.m. jan 2002

Maud Jansson, ombudsman, LO, fr.o.m. jan 2002

Karin Karlsson, landstingsråd, Landstinget i Västmanland

Alf Nilsson, överdirektör, Riksskatteverket

Sture Nordh, ordförande, TCO

Marie Pernebring, kommundirektör, Sigtuna kommun

Christer Sjöstedt, byråchef, Riksdagens ombudsmän, JO

Håkan Torngren, sektionschef, Svenska Kommunförbundet

Irene Wennemo, ekon.dr., LO, jan–dec 2001

Sekretariat

Lars Ångström, projektledare

Evelyn Lindell, informatör

Hans Sundström, chefsjurist

Johanna Åfreds, assistent, jan–mar 2001

Martha Renström, assistent, mar–dec 2001

Katarina Wällgren, assistent, fr.o.m. feb 2002

Upprop november 2002

Kom med i öppna Sverige!

Svensk förvaltning ligger långt framme när det gäller öppenheten gentemot medborgare, företag och medier. Lagstiftningen är långtgående, men kunskaperna och efterlevnaden måste bli ännu bättre. Målet är att Sverige ska vara ett föredöme internationellt samt att alla medborgare och särskilt chefer och anställda i offentlig sektor ska ha god kunskap om offentlighetslagstiftningen. Därför har regeringen tagit initiativet till kampanjen Öppna Sverige.

Öppna Sverige är ett led i regeringens *handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst*. Tack vare ett samarbete mellan staten, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har all offentlig verksamhet i landet möjlighet att medverka. Vi bjuder nu in Dig och Din organisation att ta aktiv del i arbetet.

Öppna Sverige ska stimulera till en bred diskussion om offentlighetslagstiftningen på våra arbetsplatser. Vad gäller inom det egna verksamhetsområdet? Varför upplever tjänstemän ibland att "det inte känns bra" att lämna ut allmänna handlingar? Vågar vi prata om det som inte fungerar på arbetsplatsen? Om nej – känner vi till yttrande- och meddelarfriheten? Medför IT självklart en ökad öppenhet, eller kan det bli tvärtom? Många diskussioner kommer att visa på behovet av nya synsätt eller nya lösningar.

Öppenhet är en grundpelare i svensk förvaltning. Därför måste även medborgaren känna till regelverket för att kunna hävda sin rätt. För att vi ska nå detta mål ligger stort ansvar både

på politiker och tjänstemän. Bättre kunskap och en bättre dialog mellan medborgare och offentliga förvaltningar är en förutsättning för att medborgarnas förtroende ska öka.

“Öppenhet utåt och högt i tak inåt.” – Ställer Du och Din organisation upp på det? Då ber vi Dig att utse en projektledare i Din organisation (myndighet, kommun, landsting/region), en drivande och engagerad person som kan hålla öppenhetsarbetet igång och vara vår kontaktperson. Öppna Sverige kommer att ge stöd genom träffar, råd och goda uppslag. Vi vill också gärna ha goda exempel från Din verksamhet, som vi kan sprida över landet.

Välkommen att arbeta för Öppna Sverige.

Britta Lejon
Demokrati- och
Förvaltningsminister

Lars Isaksson
Ordförande
Landstingsförbundet

Ilmar Reepalu
Ordförande
Svenska Kommunförbundet

Monica Sundström
Ordförande
Öppna Sverige

Mätbar öppenhet i kommuner

Sigtuna Kommun
Informationsenheten

Nedan finns en sammanställning av undersökningsobjekt som kan indikera en kommuns öppenhet. Att mäta dessa kräver en kombination av metoder. Vissa av exemplen nedan kan mätas kvantitativt, förslagsvis under en vecka eller annan angiven tidsperiod. Andra kräver en mer kvalitativ metod. Undersökningsområdena är uppdelade i intresse, *förutsättningar för kontakt, tillgänglighet samt insyn i politiskt beslutsfattande.*

Intresse

- Antal besök hos registrator
- Antal nedladdade handlingar på nätet (ärendewebb)
- Antal besök på kommunens hemsida
- Antal inskickade medborgarförslag
- Antalet samtal till kommunen
- Antalet brev till kommunen
- Antalet E-post till kommunen

Uppföljning

- Vilka handlingar är intressantast? Hur tillmötesgår kommunen de vanligaste frågorna?
- Hur följs de inskickade medborgarförslagen upp? Besvarar kommunen telefonfrågor?
- Besvarar kommunen brev? E-post?

Förutsättningar för kontakt

- Kontaktmöjligheter till politiker/tjänstemän
Finns kontaktuppgifter till politiker på hemsidan? Hur många går att ringa/skriva till?
Finns det inom ett på webben presenterat område kontaktuppgifter till tjänstemän?
Finns det kontaktuppgifter på trycksaker (tex. i informationsbroschyrer/tidningar)?

Uppföljning

- Går det att nå de angivna personerna via deras kontaktuppgifter?
- Svarar man i telefon?
- Besvaras posten/E-posten?
- *Hur lång tid* tar det innan man besvarar post/E-post?

Tillgänglighet

- Språket i handlingarna, hur lättförståligt är det? (Kan mätas genom Klar-spraksgruppens index)
- Hur många nämnders handlingar finns tillgängliga på webben?
- Är handlingarna lätta att hitta? (Kan mätas genom centralt utarbetad mall för "webbusability" som enskilda kommuner kan nyttja)
- Skickas kallelser/handlingar till lokaltidningen?
- Hur många kanaler har kommunen för medborgarinformation (medborgarkontor, webb, tidningssidor, nyhetsbrev) ?
- Vilken ambitionsnivå har kommunen på anpassad information (till funktionshindrade, invandrare)?

- Vilka öppettider har man valt? Har man kvällsöppet? Öppet på klämdagar?
- Vilka tekniska funktioner för tidsberoende information finns? (ljud och bildupptagningar av exempelvis KF eller öppna nämndsammanträden).

Insyn i politiskt beslutsfattande

- Finns öppna nämndsammanträden?
- Allmän frågestund vid fullmäktigesammanträden?
- Sammanfattningar av politiska beslut? (jfr www.karlstad.se)