



Oslo kommune

Byrådsavdeling for finans

Veileder – vedlegg

Gode investeringsprosesser i Oslo kommune



Vedlegg: Forhold til offentlighet

Dato: 05.12.2011

Versjon: 0.9.0

Innhold

1	Forhold til offentlighet.....	3
1.1	Hovedregel er innsyn –” Rettleiar til offentleglova”	3
1.2	Konkret vurdering på KVVU-området	3
1.3	Lovbestemt taushetsbelagte opplysninger (§ 13)	3
1.4	Interne dokumenter (§§ 14-16)	4
1.5	Unntak etter sitt innhold (§§ 18, 21, 23-26).....	6
1.6	Saksbehandling av innsynskrav	6
1.7	Andre innsynsgrunnlag	7
1.8	Journalføring	7
1.9	Publisering på nett.....	7

Dokumentinformasjon

Dette dokumentet er vedlegg til veiledere for konseptvalgsutredning.

Refererte dokumenter

Nr.	Dokumentnavn	Dok.id.	Versjon	av dato
R1	Veileder for konseptvalgsutredninger			
R2	Krav og veiledning til utforming av styringsdokument			

Endringshistorikk

Dato	Endringsbeskrivelse	Sign	Versjon
05.12.11	Klart til godkjenning	W. Hildisch	0.9.0

1 Forhold til offentlighet

1.1 Hovedregel er innsyn –” Rettleiar til offentleglova”

Lov av 19. mai 2006 nr. 19 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd ([offentleglova](#)) med [forskrift av 17.oktober 2008](#) og regulerer bl.a allmennhetens rett til innsyn etter forespørsel i kommunens saksdokumenter. Justisdepartementet har utgitt ”[Rettleiar til offentleglova](#)” som gir en omfattende og oversiktlig omtale av forståelsen av offentleglova. Denne bør brukes aktivt ved innsynsspørsmål etter offentleglova. Enkelte bestemmelser er tatt med nedenfor, men du må se på hele loven i sammenheng.

1.2 Konkret vurdering på KVVU-området

De alminnelige reglene i offentleglova gjelder altså på samme måte innenfor KVVU-området som de gjør på andre områder innen kommunen.

Det minnes samtidig om åpenhet som en grunnholdning også innenfor KVVU-området, hvor en bør tilstrebe mest mulig åpenhet. For eksempel vil både konseptvalgutredningen, KS1-rapporten og KS2-rapporten i utgangspunktet være offentlige, med mindre det foreligger særlige grunner til å unnta dem helt eller delvis.

Alle kan be om innsyn i bl.a kommunens saksdokumenter ([offl. § 4](#) / [veil. kap. 4](#)). Offentleglovas hovedregel er åpenhet og innsyn ([§ 3](#) / [veil.pkt. 4.1](#)). For de tilfeller der det foreligger et konkret, saklig og reelt behov for å unnta et dokument eller en opplysning på innsynstidspunktet, evt. klagetidspunktet, må kommunen kunne vise til og begrunne lovgrunnlaget for unntak.

Det kan reises spørsmål om hvilke unntaksregler i offentleglova som kan omfatte dokument innenfor det investeringsregimet som er omtalt i denne veilederen. Det vil i det følgende bli gjort rede for de unntaks- og avgrensingsreglene i offentleglova og offentlegforskrifta som i praksis antas å være de mest aktuelle for de situasjonene der byrådsavdelingene har behov for å utveksle informasjon med andre organer eller med eksterne aktører uten at informasjonen blir offentlig kjent.

1.3 Lovbestemt taushetsbelagte opplysninger ([§ 13](#))

Kommunen plikter å nekte innsyn i lovbestemt taushetsbelagte opplysninger (offl. § 13/[veil. pkt. 6.1](#)). Det finnes en rekke ulike lov- og forskriftsbestemmelser om taushetsplikt og en må vise til bestemmelsen som hjemler taushetsplikten ([offl. § 31](#) / [veil. pkt. 6.2](#) og [pkt. 9.5](#)). Innenfor KVVU-området skal for eksempel visse næringsopplysninger der det er av konkurransemessig betydning for virksomheten at opplysningene blir holdt

hemmelige, beskyttes etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 ([veil. pkt. 6.2.2.](#) og særlig [pkt. 6.2.4.](#)). Kommunen må foreta en selvstendig vurdering av taushetspliktspørsmålet og er ikke bundet av en evt. anvisning om dette fra tilbyder. Unntaket for opplysninger som er omfattet av taushetsplikt, vil i utgangspunktet ikke gi rett til unntak for hele dokumentet, men et slikt unntak vil kunne gjøres dersom ett av alternativene i [§ 12](#) er oppfylt ([veil. pkt. 5.2.](#)) Som eksempel kan nevnes at dersom det er spørsmål om innsyn i en omfattende utredning som omhandler en rekke ulike selskap som det er aktuelt å investere i eller selge seg ut av, kan det være grunnlag for å gjøre unntak for hele utredningen etter § 12 bokstav b (se Justisdepartementets [uttalelse av 20.05.2010](#)). I andre tilfeller vil en kunne gi innsyn i resten av dokumentet etter at nødvendig anonymisering er foretatt ([veil. pkt. 6.2.5.3.](#)) eller samtykke er gitt ([veil. pkt. 6.2.5.2.](#)).

1.4 Interne dokumenter (§§ 14-16)

[Offl. § 16](#) gir særbestemmelser om innsyn i interne dokumenter hos kommunene og sier bare når unntakene i §§ [14](#) og [15](#) gjelder eller ikke gjelder i kommunene, dvs om bare § 15 eller verken §§ 14 eller 15 ([veil. pkt. 7.4.](#)).

I relasjon til bestemmelsene om interne dokumenter, må du altså starte i § 16 for å vurdere om § 14 og/eller § 15 gjelder. Deretter må du vurdere om vilkårene i § 14 ([veil. pkt. 7.2](#)) eller 15 ([veil. pkt. 7.3](#)) er oppfylt. Noen bestemmelser gir adgang til å unnta et helt dokument, mens i andre bestemmelser er unntaksenheten begrenset til den aktuelle opplysningen. I tillegg til at vilkårene i §§ 14 eller 15 skal være oppfylt, skal merinnsyn etter [§ 11](#) vurderes ([veil. pkt. 4.9., pkt.7.5.](#)). Her skal det foretas en interesseavveining og en skal være oppmerksom på at dette er en vurdering som ofte vil kunne endre seg med tiden.

I og med ny lov, er utgangspunktet om en kommune ett organ, myket opp og dette kommer særlig frem i korrespondanse mellom ”einingar” i offl. § 16 tredje ledd første punktum/[veil. pkt. 7.4.](#)) Mange synes dette er vanskelig i praksis, men prinsippene er ganske enkle:

For det første - det er unntaket i § 14 som ikke gjelder etter ”einings-regelen” i § 16 tredje ledd første punktum, dvs at unntaket i § 15 gjelder (forutsatt at vilkårene er oppfylt.)

For det andre – unntaket i § 14 gjelder ikke for dokument til eller fra ”eining på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett.” Det som avgjør om unntaket i § 14 gjelder, er om en ”eining” har fått *delegert avgjørelsesrett innenfor et område* ([veil. pkt. 7.4.3.2.](#)). Einingsbegrepet er altså elastisk ettersom avgjørelsesrett er delegert eller ikke. En etat eller en byrådsavdeling i noen sammenhenger er en del av en eining og i andre sammenhenger egen eining. § 14 gjelder i prinsippet innenfor eininga og § 15 i korrespondanse med andre einingar etter bestemmelsen i § 16 tredje ledd første punktum. Det vises til nærmere omtale i [veil. til loven pkt. 7.4.3.2.](#)

Innenfor KVVU-området som investeringsregime, er det nær sammenheng mellom dette arbeidet og arbeidet med det kommunale budsjettet for øvrig. Der dokumentet er en del av budsjettprosessen, antas det at en følger samme praksis som for budsjettprosessen. I

generelle saker, som det kommunale budsjettet, vil korrespondanse mellom eininga og andre deler av kommunen være omfattet av det vanlige unntaket i § 14 første ledd.

§ 16 må leses i sammenheng. For KF er det for eksempel sagt uttrykkelig at § 14 ikke gjelder (§ 16 andre ledd/[veil pkt. 7.4.3.1.](#)), slik at her må en evt. vurdere § 15 første ledd ([veil. pkt. 7.3.2.](#)) i relasjon til spørsmålet om interne dokumenter.

Unntak etter § 15 andre ledd ([veil. pkt. 7.3.2.](#)) vil typisk kunne være aktuelt å vurdere i relasjon til dokumenter fra andre kommunale virksomheter som ikke er en del av samme eining og i relasjon til eksterne oppdragstakere. Det vises også til [Justisdepartementets uttalelse av 20.05.2010](#) hvor det bl.a fremgår at:

”Såkalla ”tentative synspunkt” vil etter alt å dømme vere å rekne som slike ”råd og vurderingar” det kan gjerast unntak for etter § 15 andre ledd. Det same er tilfellet for førebelse utkast og synspunkt som blir utveksla mellom organa før det blir teke noka avgjerd. Føremålet med slike utkast og synspunkt er gjerne å kome med råd om kva slags avgjerd som bør takast i ei sak, og dette er omfatta av § 15 andre ledd. Føresetnaden for unntak her er sjølvstendig at dei aktuelle dokumenta er innhenta av mottakarorganet, og at det er påkravd med unntak.

Unntaket er elles ikkje avgrensa til å gjelde råd og vurderingar som gjeld bindande eller endelege avgjerdar eller korleis eit organ skal stille seg endeleg i ei sak. Også meir førebelse råd og vurderingar av om ein skal gå vidare med ei sak, om det skal gjerast nærare undersøkingar, korleis ei sak skal handterast vidare, kva slags førebels standpunkt organet skal ta og liknande vil vere omfatta av unntaket. Vi går ut frå at dette ofte vil vere aktuelt i saker om forretningsverksemd og investeringar og annan formuesforvaltning.

I utgangspunktet vil unntaket i offentleglova § 15 andre ledd ikkje omfatte reine faktaskildringar, generelle utgreiingar av rettsspørsmål, bakgrunnsinformasjon og anna materiale som ikkje er å rekne som ”råd og vurderingar” om korleis organet skal stille seg i ei bestemt sak. I ein del tilfelle vil unntaket likevel kunne omfatte slik faktisk informasjon. Dersom slike generelle utgreiingar er fletta saman med konkrete vurderingar som gjeld den bestemte saka, vil det vere høve til å gjere unntak òg for dei generelle delane, sidan unntaket gjeld ”delar av dokument”, jf. ovanfor. Eit typisk døme på dette er rettslege vurderingar av enkeltspørsmål, der generelle og konkrete vurderingar ofte vil vere fletta tett saman i same avsnitt.

”Råd og vurderingar” kan òg knyte seg meir direkte til faktum i saka. Dersom det er tvil om kva faktum ein skal leggje til grunn, til dømes om tilhøva i eit selskap, kan faktaskildringa utgjere ein integrert del av dei endelege råda og vurderingane om korleis mottakarorganet skal stille seg i saka. Faktaskildringa kan då vere omfatta av unntakshøvet i § 15 andre ledd.”

Foreløpige versjoner fra konsulent til for eksempel KS1 i en tidlig fase, kan etter omstendighetene være eksempel på dokument som kan inneholde råd og vurderinger som kan unntas etter § 15 annet ledd dersom det er behov for unntak og vilkårene er oppfylt.

Etter § 15 tredje ledd ([veil. 7.3.6.](#)) kan det være adgang til å gjøre unntak for innkallinger og referat fra møte mellom et organ og noen som gir råd eller vurderinger som nevnt i andre ledd.

I tillegg skal det altså foretas en merinnsynsvurdering (§ 11/[veil. pkt. 4.9.](#)) Ved merinnsynsvurderingen skal det foretas en interesseavveining mellom hensynet til å gi innsyn og behovet for unntak. En må bl.a. legge vekt på innholdet i dokumentet og særlig på om det er stor allmenn interesse knyttet til spørsmålet. På KVVU-området antas det å være flere dokumenter det er knyttet stor allmenn interesse til. Dette vil i så fall være et moment som tilsier merinnsyn og merinnsynsvurderingen kan være ulik på ulike stadier i en prosess. For eksempel skal det mer til for å nekte innsyn etter at en har igjen de tre alternativene en ønsker å gå videre med ifbm KS1 enn i en tidligere, forberedende fase. For interne dokumenter kan en også legge vekt på mer langsiktige skadevirkninger av å gi innsyn, bl.a at organer eller personer kan bli tilbakeholdne med å komme med frimodige råd og vurderinger i fremtidige saker. Merinnsyn må gjøres konkret i forbindelse med det enkelte innsynskravet.

1.5 Unntak etter sitt innhold (§§ [18](#), [21](#), 23-26)

Offl. §§ 17-26 hjemler adgang til å kunne unnta visse dokumenter eller opplysninger etter sitt innhold. Unntaksenheten er som regel begrenset til opplysningen(e) i disse tilfellene.

Innenfor KVVU-området antas det at enkelte bestemmelser typisk vil kunne være relevante å vurdere der det er et reelt, saklig og konkret behov for unntak:

Etter [§ 23](#) første ledd ([veil. pkt. 8.8.2.](#)) kan det gjøres unntak fra innsyn i opplysninger i visse tilfeller av hensyn til kommunens økonomiforvaltning. Bestemmelsen verner bare kommunens privatøkonomiske interesser, for eksempel der innsyn medfører en ganske så konkret fare for at forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til organet i den aktuelle saken eller i framtidige saker blir svekket. Dette kan for eksempel være aktuelt der en KS1- eller KS2rapport ellers er offentlig, men der opplysninger om kommunens forhandlingsposisjon gjør at visse opplysningene må unntas, evt. inntil videre.

Offl. § 23 tredje ledd inneholder en særregel om utsatt innsyn for tilbud og protokoller etter lov om offentlige anskaffelser, inntil ”val av leverandør er valgt.” ([veil. pkt. 8.8.4.](#)) Dersom tilbud og protokoller inneholder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal det ikke på noe tidspunkt gis innsyn i disse.

Merinnsyn skal også vurderes i disse tilfellene ([§ 11/veil. pkt. 4.9.](#)) Det vises til det som er sagt over om dette.

1.6 Saksbehandling av innsynskrav

Innsynskrav etter offentleglova skal behandles ”uten ugrunna opphald” ([§ 28 / veil. pkt. 9.1.-9.3.](#)). Det er gitt egne bestemmelser om retten til kopi og om evt. betaling ([§ 30](#), jfr. [forskriften § 4 / veil. pkt. 9.4. og pkt. 4.8.](#)).

Avslag skal grunngis ([§ 31 / veil. pkt. 9.5.](#)). Det skal opplyses om klageadgang og klagefrist ([§ 31/veil. pkt. 9.5.1.](#))

Fylkesmannen er klageorgan ([§ 32](#) / [veil. pkt. 10](#)) og den som har bedt om innsyn har rett til å anse innsynskravet som avslått dersom det ikke er avgjort innen fem arbeidsdager. For å motvirke at det blir sendt klager før saken er avgjort i kommunen, kan det være nyttig å sende et foreløpig svar til den som har bedt om innsyn der det blir gjort rede for hvorfor en ikke har fått svar enda ([§ 32 annet ledd/veil. pkt. 10.2.](#)).

1.7 Andre innsynsgrunnlag

Andre grunnlag om rett til innsyn er ikke omtalt her. Det vises til at for eksempel parter kan parter ha større innsynsrett i for eksempel faktiske opplysninger etter forvaltningsloven enn det som følger av offentleglova. Særlovgivningen kan også i visse tilfeller gi større rett til innsyn enn det som følger av offentleglova, feks miljøinformasjonsloven og plan- og bygningslovgivningen. Folkevalgte organer kan ha større innsynsrett etter "Reglement for folkevalgtes innsynsrett."

1.8 Journalføring

Journalføringsplikten følger av arkivlovgivningen og kommunens arkivinstruks og omtales ikke nærmere her. Det kan imidlertid være grunn til å minne om at også e-post kan være saksdokumenter og underlagt journalføringsplikt. Offentleglova gir allmennheten rett til innsyn i journalen og lignende register ([§ 3](#) / [veil. pkt. 4.4.4.](#))

I og med offentleglova, ble også [arkivforskriften av 11.desember 1998 nr. 1193](#) § 2-6 første ledd endret. Selv om organinterne dokumenter i utgangspunktet ikke er underlagt journalføringsplikt, gjelder ikke dette lenger for dokument som omfattes av bl.a. offentleglova § 16 tredje ledd første punktum. Det betyr at dersom det går et saksdokument inn eller ut av en "eining", så inntreffer journalføringsplikt.

1.9 Publisering på nett

Offentleglova regulerer allmennhetens rett til innsyn i saksdokumenter etter et innsynskrav – ikke spredning eller publisering på nett. Dette reguleres bl.a av personopplysningslovgivningen og offentlighetsforskriften §§ [6](#) og [7](#) inneholder bestemmelser som begrenser retten til å spre opplysninger på Internett ([veil. pkt. 4.5./ pkt. 4.4.4.3.](#)).