



Hedalen.no
Brunbakklivegen 35
3528 HEDALEN
Att. Arne Heimestøl

Saksbehandler, innvalgstelefon
Marianne Wiken, 62 55 10 74

Klageavgjørelse – innsyn i presentasjon framlagt på budsjettkonferanse i Sør-Aurdal kommune, klager: Hedalen.no

Statsforvalteren viser til klageoversendelse fra Sør-Aurdal kommune av 10.02.2022.

Klagen gjelder vedtak om avslag på innsyn i dokument som ble presentert på Sør-Aurdal kommunes budsjettkonferanse den 21.10.2021.

Sakens bakgrunn

I e-post til Statsforvalteren av 02.11.2021 fra Hedalen.no ved redaktør Arne Heimestøl, vises det til at Sør-Aurdal kommune nylig hadde arrangerte budsjettkonferanse. Til stede var kommunestyrerepresentanter og administrasjonen i kommunen. Møtet var åpent for allmennheten, og pressen var til stede. Økonomisjefen la fram en powerpointpresentasjon. Denne bad nettavisa Hedalen.no om å få tilsendt etter møtet, men økonomisjefen ønsket ikke å gjøre det. Kommunen begrunnet avslaget ved å vise til kap. 3 og § 14 i offentleglova. Hedalen.no stilte spørsmål til Statsforvalteren om kommunen kan nekte å utlevere et dokument som i sin helhet ble lagt fram i et åpent møte. Statsforvalteren svarte i e-post av 04.11.2021 at vedtaket om avslag på innsyn kan påklages, og at Statsforvalteren tar stilling til spørsmålet dersom vedtaket ble påklaget, og kommunen ikke omgjorde vedtaket sitt.

Hedalen.no påklaget 04.11.2021 Sør-Aurdal kommunes vedtak om avslag på innsyn. Kommunen opprettholdt sitt avslag på å gi innsyn i dokument med tiltak som bl.a. framlagt for kommunestyret på budsjettkonferanse.

Kommunen forklarer i klageoversendelse per e-post den 10.02.2022 at under budsjettkonferansen presenterte Sør-Aurdal kommune den forventede økonomiske situasjonen i kommunen for neste økonomiplanperiode. Kommunen beskriver at det først ble lagt fram en powerpointpresentasjon, som gikk på den generelle forventningen til hvordan situasjonen ville bli. Etter dette ble tiltak som



administrasjonen hadde begynt arbeidet med presentert, med en presisering av at dette ikke var ferdig, men en del av det pågående budsjettarbeidet. Tiltakene ble lagt fram i Framsikt, kommunens rapporterings- og budsjettssystem.

Kommunen viser til at det som ble lagt fram i Framsikt ikke var en del av powerpointpresentasjonen, men ble kun vist i Framsikt. Etter møte kom det en muntlig henvendelse fra Hedalen.no om å få tilsendt det som var presentert. Ut fra samtalen fikk kommunen forståelse av at det var presentasjonen av tiltakene de ville ha. Hedalen.no fikk oversendt powerpointpresentasjonen, men ikke det som var presentert i Framsikt. Kommunens avslag er begrunnet i at tiltakene som var vist i Framsikt etter deres syn er arbeidsdokumenter, da dette er noe som ikke er ferdig. Videre viser kommunen til at dette var en presentasjon for diskusjon, med presisering av at det var dette som det ble jobbet med for å få budsjettet i havn. Kommunen viser til offentlighetsloven kap. 3 og § 14 som begrunnelse for ikke å gi Hedalen.no innsyn i presentasjonen av oversikten over tiltak vist i Framsikt.

Ved å forespørse til kommunen om å få tilsendt det aktuelle dokumentet som det ble avslått å gi innsyn i, mottok Statsforvalteren et dokument med tittelen «Økonomiplan for 2022-2025 Sør-Aurdal».

Statsforvalterens kompetanse og formelle forhold

Statsforvalteren er gitt myndighet som klageinstans for kommunale og fylkeskommunale avgjørelser etter offentleglova § 32 første ledd tredje punktum. Statsforvalterens kompetanse i klagesaker framgår av forvaltningsloven § 34. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, herunder saksbehandlingen, lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen. Avslaget på innsynskravet er et enkeltvedtak og kan dermed påklages, jf. fvl. § 28.

Klagen er fremmet innen utløpet av klagefristen, og på tre uker etter fvl. § 29, og Hedalen.no v/Arne Heimestøl regnes for å være berettiget til å klage i henhold til § 28.

Statsforvalterens vurdering

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Unntak fra innsyn krever konkret hjemmel.

Om begrepet saksdokument

Et «dokument» er i offentleglova § 4 første ledd definert som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.» Et «saksdokument» er i offentleglova § 4 annet ledd definert som: «Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet.(...)» Et dokument er kommet inn til eller er lagt fram for organet når det er mottatt per post, telefaks, elektronisk post eller på annen måte, jf. Rettleiar til offentleglova punkt 4.4.2.4.

Dokumentbegrepet er teknologinøytralt. Det omfatter alle typer informasjon, uavhengig av hvordan informasjonen er lagret. Det har heller ikke noe å si hvordan informasjonen kommer til uttrykk. I proposisjonen understrekes således at «[b]lant anna vil tekstar, lyd, bilete, teikningar og modellar vere omfatta av omgrepet.» (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Til § 4 Definisjonar, s. 120.) (...)»



Sivilombudet har i uttalelse av 09.04.2019, (i sak 2019/109), tatt stilling til spørsmålet om en powerpointpresentasjon vist fram av en polititjenestemann i et åpent offentlig møte var et internt dokument. Her uttaler ombudet blant annet at mye taler for at presentasjonen må anses for å være sendt ut av organet. Når de fremmøtte får anledning til å ta bilder av presentasjonen, vil det etter ombudsmannens syn på mange måter ha den samme virkningen som å gi ut en kopi av presentasjonen. Statsforvalteren oppfatter uttalelsen slik at powerpointpresentasjonen i dette tilfellet var et «saksdokument».

Statsforvalteren finner etter dette at presentasjonen det er bedt om innsyn i her er et «saksdokument», som er lagt fram for kommunestyret.

Vurdering av om det er anledning til å unnta dokumentet fra offentlig innsyn

Kommunen viser til at tiltakene som var vist i Framsikt etter deres syn er arbeidsdokumenter, da dette er noe som ikke er ferdig. Den har vist til offentleglova § 14 som hjemmel for unntak.

Etter offentleglova § 14 første ledd kan et organ «gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing».

Det følger videre av offentleglova § 16 første ledd bokstav a at unntakene i § 14 ikke gjelder for saksframlegg med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

Begrepet «saksframlegg» vil i denne sammenhengen være saksdokumenter som blir framlagt i forbindelse med kommunestyremøte. Dersom budsjettforhandlingene i Sør-Aurdal kommer under begrepet «møte» i kommuneloven, gjelder blant annet reglene i § 11-3 om innkalling og saksliste, som skal inneholde dokumentene i sakene.

Når det gjelder hva som omfattes av møtebegrepet i kommuneloven, jf. kommuneloven § 11-2, viser vi til uttalelse fra Sivilombudet av 31.1.2019 (sak 2018/4524), hvor ombudet kom til at et lukket møte i Vestre Aker bydel i Oslo kommune, i innledende fase av budsjettarbeidet, var et møte i et folkevalgt organ etter kommuneloven § 30 nr. 1. Dermed skulle det vært åpent. Ombudet la vekt på møtets innhold, den store offentlige interessen knyttet til hvordan kommunen disponerer sine midler og de folkevalgtes deltakelse på møtet. Uttalelsen fra Sivilombudet gjelder kommuneloven av 1992, men Statsforvalteren oppfatter at innholdet i begrepet «møte» er det samme etter kommuneloven av 2018, som etter den gamle loven.

Etter dette oppfatter Statsforvalteren at budsjettkonferansen i Sør-Aurdal omfattes av møtebegrepet i kommuneloven. Selv om den aktuelle saken var en orienteringssak, og det ikke ble fattet vedtak som gjelder budsjettet i møtet, må møtet anses som en del av en arbeidsprosess på et tidligere stadium hvor det senere skal fattes vedtak om budsjett. De folkevalgte som var til stede hadde en reell mulighet til å påvirke den videre saksbehandlingen, da hele kommunestyret var innkalt til et kombinert kommunestyremøte og budsjettkonferanse. Det må legges stor vekt på at møtet gjaldt hvordan kommunen disponerer sine midler, og at det er stor offentlig interesse knyttet til dette.

Om det nærmere innholdet i begrepet «saksframlegg» viser vi til lovkommentarene på Rettsdata til offentlegloven § 16 ved Jan Fridthjof Bernt og Olav Haugen Moen (note 240), hvor det sies det at:

«Spørsmålet blir om dette tilsier at begrepet «saksframlegg» i offentleglova § 16 første ledd bokstav a nå bør forstås som sammenfallende med det som ligger i begrepet «dokumentene i saken» og «saksdokumentene» kommuneloven § 11-3, og da også



dokument som legges frem uten forslag til vedtak, for eksempel som en melding eller orienterings sak... På denne bakgrunn stiller Brandt m.fl., Offentleglova lovkommentar, s. 272-273 spørsmålet om dokumenter overhodet kan sendes folkevalgte organer uten å regnes som «saksframlegg med vedlegg». Dette besvares langt på vei benektende, men med det forbehold at dokumenter som bare sendes i kopi, og som ikke gjelder en sak til behandling, vil falle utenfor bestemmelsen.» Videre står det (i note 241) at: «Alle dokumenter som oversendes organet vil dermed gå inn under denne regelen, jf. Ot.prp.nr. 56 1999-2000 s. 23 og note 240 første avsnitt. Det samme må da gjelde ytterligere saksdokumenter som legges ut til gjennomsyn i møtet for organets medlemmer, jf. koml. § 11-3 siste ledd om situasjonen der «saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen».

Videre har Jan Fridtjof Bernts skrevet om rett til innsyn i presentasjoner i svar spalten «Bernt svarer» i Kommunal rapport den 25.02.2021. Spørsmålet som ble stilt var: «For en tid tilbake la kommunalsjefene og kommunedirektøren fram foreløpige budsjett-tall. Det er vanlig at de da bruker presentasjoner. Kan pressen kreve å få disse utlevert?» Svaret fra Bernt var at:

«Spørsmålet her er hvilken status slike presentasjoner skal anses å ha i den kommunale saksbehandlingen. Er dette en del av en muntlig orientering i møtet, eller er det saksdokumenter? Jeg mener det siste må være riktig. Administrasjonen har her laget dokumenter med viktig informasjon til de folkevalgte, må da ha plikt til å gjøre disse tilgjengelig både for disse og for allmennheten.

For kommunestyret følger dette forutsetningsvis av bestemmelsen i kommuneloven § 11- 3 første avsnitt om at «dokumentene i saken» skal følge innkallingen til kommunestyret. I dette ligger at informasjon til kommunestyret om saker som skal behandles her, som alminnelig regel skal gis i skriftlig form, både for klarhets skyld og for eventuelle senere reaksjoner, jf. bestemmelsene i § 14-5 om kommunedirektørens plikt til å rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter sammenholdt med årsbudsjettet, og kommunestyrets plikt til å endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om balanse.

For allmennheten følger kravet om innsyn av at slike presentasjoner må anses som «dokument» etter definisjonen i offentliglova § 4 første avsnitt - «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», og dermed også et «saksdokument» etter samme bestemmelses andre avsnitt - «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet». Når presentasjonen legges fram for kommunestyret i møtet på denne måten, mister den sin karakter av internt saksdokument i administrasjonen som kan unntas fra innsyn, se offentliglova § 16 første avsnitt, bokstav a, der det fremgår at unntaket for interne arbeidsdokumenter i §14 ikke gjelder «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ».

På denne bakgrunn legger Statsforvalteren til grunn at presentasjonen det er bedt om innsyn i er et saksdokument som det i utgangspunktet er rett til innsyn i etter offentliglova § 3, da den må anses som framlagt for kommunestyret, i et møte i henhold til kommunelovens møtebegrep.

Statsforvalteren finner at vilkårene i offentliglova § 14 første ledd for å unnta presentasjonen som et organinternt dokument ikke er oppfylt, da vi legger til grunn at dokumentet er et «saksframlegg» i



kommunelovens forstand. Dermed følger det av offentleglova § 16 første ledd bokstav a, at det ikke kan unntas fra offentlighet iht. § 14 første ledd.

Vi kan ikke se at kommunens anførsel om at dokumentet som ble presentert er et arbeidsdokument som ikke var ferdig, kan legges vekt på da den ble framlagt i et offentlig møte for kommunestyret. Videre kan det ikke ha betydning om presentasjonen ble gjort i powerpoint eller i Framsikt.

Statsforvalteren bemerker for øvrig at dersom det var hjemmel for å unnta dokumentet, skulle det ha vært foretatt en vurdering av merinnsyn i dette tilfellet, jf. offentleglova § 11. Selv om det er anledning til å unnta et dokument fra innsyn, skal kommunen allikevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Kommunen bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behov for unntak. Statsforvalterens oppfatning er at i dette tilfellet ville hensynet til offentligheten veid tyngre enn behovet for unntak, slik at det uansett skulle bli gitt innsyn i dokumentet, iht. offentleglova § 11.

Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge.

Statsforvalteren omgjør Sør-Aurdal kommunes vedtak om avslag på innsyn i, og innvilger innsyn i dokument som ble framlagt via Framsikt for kommunestyret på budsjettkonferanse, «Økonomiplan for 2022-2025 Sør-Aurdal». Dokumentet følger vedlagt.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28.

Med hilsen

Jo-Bjørner Haugen (e.f.)
avdelingsdirektør

Marianne Wiken
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

1 Tiltak

Kopi til:

Sør-Aurdal kommune Tingvollbakkin 15 2930 BAGN