



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Cathrine Tvedt Lorentzen, 5557 2113

Vår dato
23.11.2015
Dykkar dato
03.11.2015

Vår referanse
2015/14418 326.1
Dykkar referanse

Lindås kommune
Kvernhusmyrane 20
5914 ISDALSTØ

Innsyn i dokument - Lindås kommune - områdeplan for Knarvik sentrum

Vi viser til kommunen si oversending motteke her 03.11.2015.

Vedtak

Fylkesmannen stadfestar Lindås kommune sitt avslag av 21.04.2015 på innsyn i dokument som inneheld kostnadsoverslag for infrastrukturiltaka i reguleringsplan for Knarvik sentrum.

Bakgrunn for saka

Advokatfirmaet Riisa & Co AS v/advokat Kristin Aspevik har bedt om innsyn i dokument som inneheld kostnadsoverslag for infrastrukturiltaka i reguleringsplan for Knarvik sentrum.

Lindås kommune avslo 21.04.2015 krav om innsyn i dokumentet.

Advokatfirmaet Riisa & Co v/advokat David Hilton klega på avslaget ved brev av 22.04.2015. I klagen vert det mellom anna gjort gjeldande at det er tale om framtidige kostnadsutsikter for infrastrukturen til ein svært omfattande og betydingsfull reguleringsplan, og ikkje dagens økonomiforvaltning. Det vert gjort gjeldande at det er tale om heilt sentrale dokument når det gjeld den føreslåtte reguleringsplanen. Dokumenta er essensielle for dei som skal ta stilling til planen sitt innhald og bli gitt høve til å komme med merknadar til planen sine føresegner. Fylkesmannen viser til klagen i sin heilskap.

Plan- og miljøutvalet handsama klagen i møte 23.09.2015. Klagen vart ikkje teken til følge. Saka vart ved brev av 03.11.2015 sendt til Fylkesmannen i Hordaland for endeleg avgjerd.

Fylkesmannen bad i e-post av 09.11.2015 Lindås kommune om å sende oss dokumenta dei har avslått krav om innsyn i. I e-post av 18.11.2015 fekk vi tilsendt dei to overslaga som er unntatt offentlegheit. Dei to dokumenta avslaget gjeld er kostnadsoverslag utarbeidd av Statens Vegvesen og kommunen sin etterfølgjande rapport. Statens Vegvesen sitt kostnadsoverslag er teke med i kommunen sin rapport.

Fylkesmannen si vurdering

Hovudregelen etter offentleglova (offl) § 3 er at forvaltningsorgana sine dokument er offentlege. Unntak frå innsyn må såleis ha heimel i lov.

Offl § 23 første ledd gir heimel for å gjere unntak frå retten til innsyn. I offl § 23 første ledd heiter det:

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei for-svarleg gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til organet.»

Lindås kommune opplyser at det er lagt vekt på omsynet til organet si økonomiforvaltning ved avslag på innsyn.

Innhaldet i dette unntaket er nærare omtala i Justisdepartementet sin rettleiar til offentleg-lova¹. Der heiter det mellom anna at dette unntaket vernar om dei privatøkonomiske interessene til organet i forhandlingssituasjonar, men ikkje forhold som gjeld den interne økonomiforvaltninga til organet. Unntaket vil kunne nyttast i saker om kjøp og sal og ved avtaleinngåingar generelt. Føresegna gjeld ikkje i saker om den interne økonomiforvaltninga, slik som budsjettsaker og liknande. Det er vidare eit vilkår at dei aktuelle opplysningane har eit konkurranseaspekt. Innsyn må såleis kunne føra til at forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til kommunen i den aktuelle saka eller framtidige saker vert svekka.

Kravet om at unntak må være «påkravd» er meint å vera eit strengt vilkår, og inneber at det må vera nokså konkret fare for at innsyn vil skada dei interessene føresegna skal verna. I tillegg må skaden vera av eit visst omfang.²

I vurderinga av plan- og miljøutvalet sitt vedtak av 23.09.2015 går det fram at overslaget inneheld ein mengde detaljerte einingspriser og berekningsgrunnlag knytt til ulike element i infrastrukturen, i tillegg til detaljerte prisoverslag og berekningsgrunnlag knytt til mogleg overtaking av grunn/tomteareal. Etter kommunen si vurdering vil innsyn i dokumentet kunne svekke kommunen sin forhandlingsposisjon og strategiske stilling i framtidige anbudsprosessar i samband med gjennomføring av kommunens eventuelle forskotering av utgifter etter planen, då dokumentet inneheld detaljerte kostnadsanalysar. Dokumentet inneheld vidare berekningsgrunnlag og kostnadsanalysar som vil svekke kommunen sin forhandlingssituasjon i saker knytt til innløyising/ekspropriasjon, både i samband med infrastruktur og elles i planområdet. Kommunen meiner også at innsyn vil svekke kommunens forhandlingsposisjon og økonomiske situasjon i forhandlingar om utbyggingsavtalar mellom kommunen og private aktørar.

Fylkesmannen er samd med Lindås kommune si vurdering av at overslaga inneheld konkurransesensitive opplysningar. Ved å gi innsyn i opplysningane, gir ein innsyn i kostnadsoverslag for mellom anna lokalvegnett, gatetun, teknisk infrastruktur m.m. Innsyn i desse opplysningane inneber etter Fylkesmannen si vurdering ein reell fare for at forhandlingsposisjonen eller den strategiske stillinga til Lindås kommune kan verta svekt i framtidige anbudsprosessar i samband med planen. Innsyn inneber også ein reell fare for at kommunens forhandlingssituasjon i saker knytte til innløyising/ekspropriasjon innanfor planområdet vert svekka, samt at det vil svekke kommunens forhandlingsposisjon i forhandlingar om utbyggingsavtalar mellom kommunen og private aktørar.

¹ s. 139

² Rettleiaren s. 139

Fylkesmannen finn etter dette at kommunen har heimel til å avslå innsyn i opplysningar i overslaget. Vi viser til at offl § 23 første ledd gir heimel til å avslå innsyn i «*opplysningar*». Det er dermed i utgangspunktet ikkje heimel til å nekte innsyn i heile dokumentet.

Kommunen opplyser i plan- og miljøutvalet sitt vedtak av 23.09.2015 at dei har vurdert om det er grunnlag for delvis innsyn slik at dei nemnde berekningsgrunnlaga, dei detaljerte prisoverslaga og resten av den informasjonen som kan tenkast å svekke kommunens forhandlingsposisjon eller strategiske stilling vert unntatt, medan det vert gitt innsyn i resten av dokumentet.

Det følgjer av offl § 12 bokstav a og c at:

«Når organet gjer unntak frå innsyn for delar av eit dokument, kan det også gjere unntak for resten av dokumentet dersom

- a) Desse delane aleine vil gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet,*
- (...)*
- c) Dei unnatekne opplysningane utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet.»*

Rettleiaren til offentleglova seier følgjande om offl § 12 bokstav c:

«Ein kan her både leggja vekt på omfanget av opplysningane det blir gjort unntak for, og på kor sentrale desse opplysningane er. I dei tilfella der eit dokument ikkje vil gi noka meining når det blir sett bort frå opplysningane som kan eller skal haldast utanom innsyn, eller berre heilt uvesentleg informasjon som formalia og liknande står att, vil det vere naturleg å gjere unntak frå heile dokumentet. Slike tilfelle kan ofte i prinsippet falle innanfor både bokstav a og c, men det mest nærliggjande vil her vere å nytte bokstav c.»

Etter kommunen si vurdering vil denne delen av dokumentet aleine gi eit klart misvisande inntrykk av innhaldet. Samstundes vil opplysningane som er unntatt utgjera den vesentlegaste delen av dokumentet. Kommunen har derfor unntatt heile dokumentet frå innsyn i medhald av offentleglova § 12 bokstav a og c.

Fylkesmannen er samd med kommunen si vurdering. Dei nemnde berekningsgrunnlaga, dei detaljerte prisoverslaga og resten av informasjonen som kan tenkast å svekke kommunens forhandlingsposisjon eller strategiske stilling, utgjer den vesentlegaste delen av dokumentet. Fylkesmannen finn difor at kommunen kan avslå innsyn i dokumenta i sin heilskap, jfr. offl § 12 bokstav c.

Lindås kommune si handsaming av klage etter offentleglova

Det går fram av offentleglova § 32 tredje ledd at:

«Klaga skal førebuast og avgjerast utan ugrunna opphald.»

Frist for handsaming av innsynssaker i første instans, altså i kommunen, er ein til tre dagar³.

³ Sivilombudsmannen i sak 2014/2291

Lindås kommune har mottatt klage på avslaget på krav om innsyn 24.04.2015. Klagen er likevel ikkje handsama før 23.09.2015. Saka er først sendt til Fylkesmannen 03.11.2015, altså om lag seks veker etter at klagen er handsama.

Sivilombudsmannen har i sak 2008/1718 uttalt at det «er først og fremst egenskaper ved innsynssaken eller de dokumenter det kreves innsyn i, som kan begrunne en behandlingstid ut over lovens utgangspunkt».

Fylkesmannen kan ikkje sjå at det er høve ved innsynssaka som grunngir ei handsamingstid på fem månader, eller som kan grunngi at det går ytterlegare seks veker før saka vert sendt Fylkesmannen for klagehandsaming. Etter forvaltningslova § 33 fjerde ledd skal dokumenta i saka sendast klageinstansen «så snart saken er tilrettelagt». Det gjeld også saker om innsyn, jf. offentleglova § 9 siste ledd.

Fylkesmannen ber om at Lindås kommune endrar rutinane sine slik at handsaminga av klagar etter offentleglova vert utført innan lova sine fristar.

Med helsing

Rune Fjeld
assisterande fylkesmann

Anne Kjersti Sande
seksjonsleiar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi til:
Advokatfirmaet Riisa & CO Postboks 663 Sentrum 5807 BERGEN