

Fylkesmannen i Hordaland  
v/Andreas Lussand Mordt  
Postboks 7310  
5020 BERGEN

Dato: 11.02.2014  
Dykkar ref.:  
Vår ref.: 2014/230-73

## **Klage - innsyn i interne arbeidsdokument - Mogelegheitsstudie Fleslandsområdet Klagar: Arvid Ask**

### **Innleiing**

Det vert vist til Dykkar brev av 17. januar 2014, motteke av Hordaland fylkeskommune den 28. januar 2014. Vi svarar i dette brevet Fylkesmannen sine spørsmål knytt til klagen frå Arvid Ask, oversendt til Fylkesmannen ved brev av 13. januar 2014.

Saka gjeld klage over avslag på krav om innsyn i referat frå møte i arbeidsgruppa i samband med intern saksførebuing i høve til mogelegheitsstudie Fleslandsområdet, ved lokalisering av ny godshamn i Bergensområdet. I Dykkar brev av 17. januar 2014 vert fylkeskommunen bedt om å ta stilling til om dokumenta er interne og til spørsmålet om meirinnsyn. Fylkesmannen i Hordaland ber og om å få tilsendt dei dokumenta det er bede om innsyn i.

Det har vore seks møter i arbeidsgruppa, og referata vert sendt vedlagt i dette brev. Vi meiner at offentleglova § 14 1. ledd ikkje er til hinder for at desse dokumenta kan sendast Fylkesmannen som klageinstans.

Ved behandling av innsynskravet har Hordaland fylkeskommune avslått innsyn med heimel i offentleglova § 14 1. ledd. Vi fastheld at referata er ”dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing”, og at ein derfor ”kan” unntaka dei frå innsyn. Fylkeskommunen har funne at dokumenta skal unntakas frå innsyn.

### **Ytterlege opplysningar om faggruppa og referata:**

Faggruppa er ei fagleg ressursgruppe/arbeidsgruppe oppretta av Fylkeskommunen, som gjer faglege råd i samband med utgreiingsarbeid og framdrift i planarbeidet. Gruppa vert leia av samferdselssjefen i fylkeskommunen. Gruppa har medlemmer frå dei tre aktuelle vertskommunane for ny godshamn og aktørar innan samferdsel. Dei ulike aktørane er fagpersonar, typisk på rådgjevar-nivå, for å delta i faggruppa.

Som fylkesmannen vil sjå av referata har faggruppa hatt ei uformell stil, med tilhøyrande uformell referatføring. I referata er faktaopplysningar blanda med innspel og drøftingar frå deltakarane i arbeidsgruppa. Fylkeskommunen har vore oppteke av at dei enkelte medlemmene har hatt mogelighet til å bidra med sine kunnskarar, heller å forhandle eller forfekte de standpunkt dei respektive arbeidsgjevarane deira har tatt.

## Spørsmålet om dokumenta er interne

Fylkesmannen har bede fylkeskommunen kommentere det fyrste spørsmålet som oppstår, som er om dei aktuelle referata er utarbeida for fylkeskommunen ”si eiga interne saksførebuing”.

Fylkesmannen har vist til at Asplan Viak er eit privat konsulentfirma, som etter ei anbodskonkurranse fekk oppdraget om å utarbeide mogelegheitsstudien. Ifølgje Fylkesmannen, vil Asplan Viak då som hovudregel måtte reknast som ei ekstern oppdragstakar i høve til Fylkeskommunen, slik at referata taper si karakter av å vere interne dokument når dei er oversende dit. Det vert vist til Justis- og beredskapsdepartementet sin «Rettleiar til offentleglova» pkt. 7.2.5. For å svare på dette finn Fylkeskommunen det nødvendig å gje ei noe meir utfyllande gjennomgang av korleis spørsmålet om innsyn er vurdert:

Slik fylkeskommunen ser det må faggruppa reknast som ein del av fylkeskommunen, slik at desse er ”eit og same organ” i offentleglovas forstand.

Det generelle utgangspunktet er at ein organisasjon som framstår som ei sjølvstendig eining må reknast som eit og same organ. Slik fylkeskommunen ser det må det vera avgjerande kor nær tilknytning det er mellom forvaltningsorganet og faggruppa. Ei arbeidsgruppe som er oppnemnt av eit organ for å greie ut ei særskilt sak, må normalt reknast som ein del av det organet som har oppnemnt ho. Intern korrespondanse mellom gruppa og organet vil det følgjeleg kunne gjerast unntak frå innsyn for etter § 14 fyrste ledd. Dette går fram av «Rettleiar til offentleglova» pkt 7.2.2.3. Når ein skal vurdere om ei arbeidsgruppe eller et utval er ein del av eit organ eller ikkje må ein i tvilstilfelle gjera ein konkret heilskapeleg vurdering, der ein mellom anna legg vekt på heimelsgrunnlaget for oppnemninga, kor lenge arbeidet varar, om utvalet har eiga organisasjon etc.

Fylkeskommunen meiner at faggruppa, som skal bidra med faglege ressursar i utgreiingsprosessen, etter sitt mandat og oppnevningssgrunnlag inngår som ein integrrert del i fylkeskommunens eiga saksbehandling. Det var Hordaland fylkeskommune som oppretta arbeidsgruppa og arbeidsgruppa har hatt samferdselsavdelinga hos Hordaland som sekretariat. Arbeidsgruppa har hatt som formål å bidra i fylkeskommunen egen interne saksførebuing i arbeidet med ny godshamn. Fylkeskommunen har hatt instruksjonsrett over arbeidet, og ein kan derfor ikkje sjå på dette som eit uavhengig utval.

Fylkeskommunen peikar vidare på at referata det er kravd innsyn i er utarbeidet for ”organet si interne saksførebuing”, dvs. fylkeskommunens og arbeidsgruppa sin prosess frem mot ei ferdig moglegheitsstudie og planprogram. Som Fylkesmannen vil sjå har referata ei uformell form, og ikkje same kvalitet som eit vedtak med grunngjeving. I referata frå arbeidsmøta er det mellom anna utkast, forslag, merknader, skisser, innspel og kommentarar med spørsmålsteikn. Det går heller ikkje frem kven som har sagt kva, og det er ikkje truffe vedtak. Samla sett er det klart at referata ikkje er ment for offentleggjering.

Hordaland fylkeskommune kan ikkje sjå at spørsmålet skal løysast annleis fordi referata er sendt til Asplan Viak, slik Fylkesmannen skriv i brev av 17. januar 2014. Fylkeskommunen er samd i at hovudregelen er at unntaksheimelen berre kan brukast der dokumentet ikkje er sendt ut av organet. Slik Fylkeskommunen ser det har referata imidlertid behaldt si interne karakter sjølv om dei er sendt til Asplan Viak.

For det fyrste må Asplan Viak sin konsulent i dette tilfelle vurderast som eit medlem av arbeidsgruppa, og derfor også en del av same organ. Referata har arbeidsgruppa utarbeida for si eiga interne saksførebuing. Konsulenten i Asplan Viak har delteke på arbeidsmøta og er såleis ikkje ein utanforståande i denne samanheng. Slik samferdselsavdelinga vurderer det, har referata difor ikkje vore sendt ut av organet og referata frå møta har dermed ikkje tapt si karakter av å vere interne dokument. Det vert vist til rettleier frå Justis- og beredskapsdepartementet til offentleglova pkt. 7.2.5.

For det andre er regelen om at dokumenter mister sin interne karakter ved utsending berre ein "hovudregel", og kan ikkje uansett ikkje bli avgjerande i dette tilfellet. Dersom ein kjem til at Asplan Viaks representant var "ekstern" må det gjerast et unntak for utsending som ledd i integrerte prosesser som del av fylkeskommunens egen sakshandsaming. I dette tilfellet meiner Fylkeskommunen at dokumentet har i behald si interne karakter sjølv om det er sendt til Asplan Viaks representant, og framstår fyrst og fremst som utarbeid for uformelt internt arbeid i organet.

Hordaland Fylkeskommune meiner at omsyna bak unntaket for organinterne dokument støtter ei slik tolking. Unntaka er meint å gi forvaltninga arbeidsro ved å nekte innsyn i *arbeidsdokument*, for å muleggjere ei meir uformell og uforpliktande utveksling av notat og utkast utan at innhaldet av disse ble offentleg kjend. Same omsyn slår til i denne saken, kor dei aktuelle fagpersonane har bidrege uformelt til prosessen bak moglegheitsstudiet.

Hordaland fylkeskommune finn at dokumenta i saken er interne, og vert omfatta av unntaket i offentleglova § 14 1. ledd. Ein kan for øvrig ikkje sjå at nokon av unntaka i offentleglova § 14 2. ledd er aktuell i denne saka.

### Spørsmålet om meirinnsyn:

Offentleglova § 14 1. ledd slår fast hovudprinsippet om at eit organ *kan* gjera unntak frå retten til innsyn for dokumentet som organet har utarbeid for si eiga interne saksførebuing. Regelen i § 14 1. ledd gir ein rett, men inga plikt, til å nekte innsyn. Fylkeskommunen har vurdert om det skal gis meirinnsyn etter offentleglova § 11, der det framgår at organet "skal" vurdere å gi heilt eller delvis meirinnsyn. Bestemmelsen seier vidare at: "*Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak*". Av rettleiaren går det frem at det er sentralt i vurderinga i kva grad dei omsyna som ligg til grunn for den aktuelle unntaksføresegna gjer seg gjeldande for det aktuelle dokumentet, og i kva grad innsyn i dokumentet vil skade dei interessene som er verna av føresegna. Det skal foretas ein interesseavveging (rettleiaren punkt 4.9.2).

Fylkeskommunen har gjort ei slik interesseavveging, og finn etter ei skjønsmessig vurdering at behovet for unntak er vesentlig meir tungtvegande enn omsynet til offentleg innsyn.

Fylkeskommunen meiner at ein har et reelt og sakleg behov for å unnta referata frå offentlegheit. Dei omsyn som grunngir unntaket i § 14 er til stede i denne saken. Som forklart over inneheld referata mellom anna faktiske opplysningar og diskusjonar frå faggruppa. Desse dokumenta ber mellom anna preg av å vere «foreløpige dokument», slik fylkeskommunen ser det. Her er som nemnt innspel og kommentarar med spørsmålsteikn, ulike skisser og alternativ. Som referata viser er faggruppa meint å vere et forum kor dei enkelte kan diskutera uforpliktande og uformelt, utan at dette offentleggjerast eller vert teke til inntekt for deira arbeidsgjevar sitt offisielle syn.

Ein kan heller ikkje sjå at behovet for offentleg innsyn er tungtvegande. Moglegheitsstudien Fleslandsområdet er eit offentleg dokument som har vore på høyring i samband med høyring av revidert planprogram for Regional plan for lokalisering av ny godshamn i Bergensområdet. Alle innkomne høyringsuttaler er også offentlege, inkludert uttaler frå aktørar som har vore representert i den faglege arbeidsgruppa. Samferdselsavdelinga i Hordaland fylkeskommune har vore sekretariat for den faglege arbeidsgruppa og Moglegheitsstudie Fleslandsområdet er Hordaland fylkeskommune sitt produkt. Innspel og kommentarar frå den faglege arbeidsgruppa har ikkje vore basert på konsensus, men arbeidsgruppa har lagt grunnlaget for dei avgjerder som fylkeskommunen, som prosjekteigar, har teke.

Fylkeskommunen kan heller ikkje sjå at ein bør gi "delvis innsyn" i referata. Dersom noko vert teke ut vil den resterande del gi liten meining for den som blir gitt innsyn. Det følgjer av rettleiaren punkt 4.9.2 at

dersom unntaksføresegna er gitt for å verne bestemte prosessar eller sikre fortrulege diskusjonar, vil det vera større grunn til å gje innsyn i dei delane av dokumentet som inneheld faktiske opplysningar enn i skjønnsvurderingar. Referatet inneheld og ein del faktaopplysningar, men desse vil gi lite meining aleine.

For å verne dei pågåande prosessane i arbeidsgruppa og sikre fortrulege diskusjonar i gruppa, finn fylkeskommunen at ein framleis skal nekte innsyn *i heile* referata frå møta i arbeidsgruppa.

Med helsing

Håkon Rasmussen  
fylkesdirektør samferdsel

Merethe Helland Nordnæs  
Spesialrådgjevar

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

Kopi til: Arvid Ask, Fleslandsvegen 252, 5258 BLOMSTERDALEN

6 Vedlegg til Fylkesmannen i Hordaland