



Sola kommune
Postboks 99
4050 Sola

Klage på avslag på krav om innsyn i møtereferater sak 09/1726 (10/3822), Sola kommune

Fylkesmannen viser til klage fra Ina Gundersen, Stavanger Aftenblad, på Sola kommune sitt avslag på krav om innsyn i tre møtereferat i kommunens sak nr. 09/1726, nr. 94, 95 og 96, flyttet til ny sak 10/3822.

Sakens bakgrunn

Ina Gundersen fremsatte 22.12.10 krav om innsyn overfor Sola kommune i tre møtereferat av 1.7.10, 20.8.10 og 26.11.10. Sola kommune av slo krav om innsyn og avslaget ble påklaget samme dag.

Sola kommune har som hjemmel for avslaget anført offentleglova (offl.) § 5, utsatt offentlighet, og § 15, 2. ledd med anførsel om at det gjelder dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen.

Ina Gundersen har i hovedsak begrunnet klagen med henvisning til Justisdepartementets veileder til offentleglova, og anført at offl. § 5 er en svært snever unntakshjemmel som bare kan benyttes i svært begrensede tilfeller.

Fylkesmannens vurdering

Hovedregelen etter offentleglova § 3 er at: "saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følger av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan kreve innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ."

Offl. § 5, 1. ledd lyder:

"Organet kan fastsetje at det i ei bestemt sak først skal være innsyn frå eit seinare tidspunkt i saksførebuinga enn det som følgjer av § 3 og 4, såfremt det er grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser."

Sola kommune har begrunnet avgjørelsen om utsatt innsyn, jf. offl. § 5, med at saken har sin bakgrunn i en regulerings sak, reguleringsplan for Sola sentrum – områdeplan, vedtatt lagt ut til offentlig ettersyn av Sola kommunestyre 1.10.09. Ved behandlingen ble det som et tillegg vedtatt å be arbeidsgruppen for Sola sentrum utarbeide en modell for utbyggingsfond for Sola sentrum, som skulle fremlegges sammen med endelig godkjenning av reguleringsplanen i kommunestyret.

Sola kommune har bla. anført at dokumentene inneholder foreløpige kostnadsberegninger basert på et sett av usikre premisser. Arbeidet med kostnadsberegning og fordelingsnøkkel er ikke ferdig, og kommunen ser for seg at grunnforutsetningene må endres for at sentrumsplanen skal kunne gjennomføres.

Det er videre anført:

”Kommunen vil således hevde at offentliggjøring av disse dokumentene (med såpass uklare tall) - på dette tidspunkt - vil ha betydelig negativ innvirkning på sentrumsarealenes attraktivitet i forhold til tomteutviklere og næringsinteresser.

Kommunen må få tid til å få et fullstendig bilde av saken, og utarbeide forslag til en realistisk gjennomføringsmodell. I motsatt fall vil dette få store negative konsekvenser for sluttbehandlingen av reguleringsplanen for Sola sentrum og videre utvikling av sentrumsområdene.”

Fylkesmannen vil vise til at det er to vilkår som begge må være oppfylt for å kunne unnta et dokument fra innsyn med hjemmel i offl. § 5. Dokumentet må gi et direkte misvisende bilde av saka og innsyn må kunne skade klare samfunnsinteresser eller private interesser.

Fylkesmannen legger til grunn at arbeidet med en reguleringsplan er en pågående prosess der det ligger i sakens natur at de opplysninger som fremkommer ikke er endelige før planen evt. blir vedtatt. I denne prosessen er det også forutsatt at berørte parter skal kunne ha innflytelse. Det at opplysningene kan gi et misvisende eller ikke endelig bilde av saken, vil således være forhold som blir tatt med i vurderingen av opplysningene. Det samme gjelder dokumenter som er utarbeidet som en del eller følge av den aktuelle reguleringsprosessen.

Det følger av veileder til offentleglova at de opplysningene det gjelder må gi et kvalifisert misvisende bilde av saka, og det er det samlede inntrykket som er avgjørende. Dersom andre dokumenter i saka gjør at saken blir mer balansert, vil lovens krav ikke være oppfylt. I en sak som gjelder en pågående prosess, som her ifm. en reguleringsplan, skal det mye til før et eller noen dokument gir et direkte misvisende bilde av saken. Det er ikke tilstrekkelig at opplysningene gir et ubalansert eller et ikke fullstendig bilde av saken. Dokumentet må gi et kvalifisert misvisende bilde av saken.

Det er videre et vilkår for utsatt innsynstidspunkt etter offl. § 5 at det kan skade klare samfunnsinteresser eller private interesser, at det blir gitt innsyn. Skaden må forventes å oppstå fordi dokumentene gir et direkte misvisende bilde av saken, og det må være en konkret fare for en ikke uvesentlig skade.

Fylkesmannen finner ikke at Sola kommune i tilstrekkelig grad har vist på hvilken måte de aktuelle opplysningene direkte kan medføre en ikke uvesentlig skade på klare samfunnsinteresser eller private interesser, fordi de gir et misvisende bilde av saken. Dette

sett hen til det som er sagt ovenfor om hva som ligger i en planprosess og hva dette innebærer av involvering for berørte parter, samt at man faktisk vet at opplysningene ikke er endelige.

Sola kommune har videre hjemlet avslag på krav om innsyn i offl. § 15, 2. ledd.

§ 15, 2. ledd lyder:

"Det kan vidare gjerast unntak for delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak, og som organet har innhenta til bruk for den interne saksførebuinga si, når det er påkravd av omsyn til ei forsvarlig ivaretaking av det offentlige sine interesser i saka."

Det følger av offl. § 15, 3. ledd at unntaket også gjelder for bl.a. møtereferat.

Sola kommune har anført at unntak for innsyn kan begrunnes med hensynet til å sikre interne avgjørelsesprosesser. Det er vist til begrunnelsen for unntak etter offl. § 5 og at innholdet i de aktuelle dokumentene ikke er gjort kjent for politikerne, bl.a. pga. at materialet ikke er ferdig bearbeidet. Kommunen ønsker å unnta dokumentene av hensyn til det politiske handlingsrom.

Dokumentene det gjelder er som nevnt møtereferat fra møte der ansatte fra kommunen og Asplan Viak AS var tilstede, og der Asplan Viak er ekstern rådgiver. Det er opplyst at referatene inneholder foreløpige kostnadsberegninger basert på et sett av usikre premisser.

Det følger av veileder til offentleglova at unntaket i offl. § 15, 2. ledd kun gjelder for de delene av et dokument som inneholder råd om og vurderinger av hvilke handlingsalternativer mottakerorganet bør velge i en bestemt situasjon, hvilken avgjørelse det bør treffe og lignende, samt vurdering av hvilke konsekvenser de ulike alternativene kan medføre.

Videre er det vist til at uttalelser som ikke har karakter av råd om og vurderinger av hvordan organet bør stille seg i en sak, vil det ikke kunne gjøres unntak for. De delene av et dokument som bare inneholder generelle premisser som kan inngå i avgjørelsesgrunnlaget til mottakeren, for eksempel generelle utredninger av rettsspørsmål eller faktiske forhold, kan det ikke gjøres unntak for.

Når det gjelder møtereferatet fra 20.8.10, så er det her vist til skjema og at enhetspriser, mengder, kostnad osv. fremkommer der. Disse opplysningene fremkommer ikke i møtereferatet. Videre er det kun referert til opplysninger som skal legges frem senere og vurderinger som skal gjøres. Innholdet i dokumentet har ikke form av å være direkte råd og konkrete vurderinger om hvordan kommunen bør stille seg i en sak. Det er en del opplysninger som fremstår som å gjelde reguleringsplanen, og det kan ikke anse å utgjøre noen risiko for det offentlige interesser at disse blir offentliggjort. Fylkesmannen kan heller ikke se på hvilket grunnlag det kan skade kommunens interesser at de opplysninger som fremkommer under punktet "Tilbud og fremdrift" ikke unntas offentlighet.

Også møtereferatet av 1.7.10 henviser kun til modeller og utredninger, uten at opplysninger som kan anses å være råd og vurderinger angående utbyggingsfond, konkret fremkommer i referatet. Det er i hovedsak opplysninger angående reguleringsplanen, som det kan ikke være grunnlag for å unnta dette med hjemmel i offl. § 15, 2. ledd.

Møtereferatet fra 26.11.2010 viser bla. til tre alternativer når det gjelder kostnadsfordeling ved offentlig infrastruktur, og for øvrig vises det til opplysninger i reguleringsplanen og spørsmål rundt dette.

Fylkesmannen finner ikke på hvilken måte det kan skade det offentliges interesser at det gis innsyn i disse opplysningene.

Når det gjelder vilkåret om at unntak er *påkrevd* av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser, så er dette et nokså strengt krav. Det må være en noenlunde reell fare for at innsyn vil føre til skade av et visst omfang på de aktuelle interessene. Dette vil gjerne være situasjoner der det offentlige er involvert i forhandlinger eller tvister.

Fylkesmannen finner etter en gjennomgang av de aktuelle dokumenter ikke å kunne legge til grunn at det er påkrevd å unnta de aktuelle møtereferatene i sin helhet av hensyn til en forsvarlig ivaretagelse av det offentliges interesser i saka, jf. offl. § 15, 2. ledd.

Opplysningene har også i liten grad preg av å være råd om og vurderinger av hvordan mottakerorganet, kommunen, bør stille seg i en sak.

Fylkesmannen vil for øvrig vise til at de unntakshjemlene kommunen har vist til er kanbestemmelser, dvs. at selv om opplysningene kan unntas, så skal det gjøres en vurdering ift. meroffentlighet, dvs. om dokumentene likevel bør offentliggjøres.

Det følger av offl. § 11 at når det er mulig å gjøre unntak fra innsynsretten, skal organet likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Her vil det bl.a. ha betydning om saken er av stor allmenn interesse, noe ofte en planprosess og følgene av denne har.

Fylkesmannen finner ikke ut fra det som fremkommer av de tilsendte dokumenter at det foreligger et tungt behov for å unnta opplysningene fra offentlighet. Behovet for unntak anses ikke å veie tyngre enn hensynet til offentlighet, jf. offl. § 11.

Fylkesmannen fatter etter dette følgende

vedtak

Fylkesmannen omgjør Sola kommune sitt avslag på krav om innsyn, slik at det blir gitt rett til innsyn i de aktuelle møtereferatene.

Klagen er etter dette tatt til følge.

Fylkesmannens vedtak er endelig, og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningslovens § 28.


Grete E. Øvernes
avdelingsdirektør


Karin R. Engebretsen
seniorrådgiver

Kopi: Ina Gundersen