

Forvaltningsrevisjon | Rana kommune
Åpenhet og innsyn i utvalgte politiske møter
April 2024

«Forvaltningsrevisjon av åpenhet og
innsyn i utvalgte politiske møter»

April 2024

Rapporten er utarbeidet for Rana
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av åpenhet og innsyn i utvalgte politiske møter i Rana kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune i sak 059/23, 29. september 2023. Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan formannskap og kommunestyre har praktisert åpenhet og innsyn og om praksisen har vært i samsvar med kommuneloven, offentleglova og forvaltningsloven. I prosjektet er det gjennomgått rutinedokumenter og sakspapirer og videoopptak i tilknytning til ti saker foreslått av kontrollutvalget fra perioden 2020-2023. To personer ved politisk sekretariat er intervjuet. Undersøkelsen viser at Rana kommune i hovedsak har praktisert åpenhet og innsyn i samsvar med kommuneloven, offentleglova og forvaltningsloven. Forbedringspunktene til kommunen knytter seg særlig til hvordan kommunen praktiserer lukking av møter.

Roller, ansvar, system og rutiner knyttet til skjerming av dokumenter

Undersøkelsen viser at **roller og ansvar oppleves som klare** i kommunens politiske sekretariat. Revisjonen mener imidlertid at det kan være risiko for mangelfull praktisering av regelverket blant saksbehandlere når det gjelder skjerming av dokumenter fra offentlighet, selv om det gjennomføres opplæring på området. Dette skyldes at kommunens rutiner etter revisjonens vurderinger ikke gir tilstrekkelig tydelige anvisninger om regelverket. Rutinene forklarer ikke forskjellen på når opplysninger henholdsvis *skal* og *kan* unntas offentlighet, hvordan meroffentlighet skal praktiseres og hvordan opplysninger eventuelt kan sladdes. Det er også risiko for feil praktisering av skjerming av dokumenter fordi det kan gå lang tid mellom hver gang saksbehandlere vurderer skjerming av dokumenter fra offentligheten. Vurderinger av når dokumenter skal skjermes fra offentligheten kan i noen tilfeller være krevende. Revisjonen mener det er viktig å fortsatt prioritere opplæring på området, men også å sikre tydeligere rutiner slik at saksbehandlere enklere kan vurdere i hvilke tilfeller dokumenter skal skjermes og hvilke regler dette baseres på.

Møteinnkallinger og sakliste

Innkallingene til møtene sendes ikke per e-post til møtedeltakerne, men **det sendes ut varsel om at innkalling og saksdokumenter er tilgjengelige i kommunens møteportal på nett**. Møteinnkallingene skal sendes ut en uke før møtedato og kommunen opplyser at de ikke har mottatt avvik de siste fem årene på at møteinnkallinger har blitt sendt ut for sent i forhold til fristen. Revisjonen har ikke hatt tilgang til data for å kunne kontrollere at dette stemmer for de møtene som undersøkelsen omfatter.

Undersøkelsen viser at **regler om fullstendig sakliste følges**, men med noen få unntak der det ikke er samsvar mellom møteinnkalling og kommunens møteportal på nett. Kommunen har redegjort for at avvikene skyldes saksbehandlingsfeil eller at saken først kom opp som et forslag i møtet og derfor ikke fremgår av innkallingen. Revisjonen er av den oppfatning at årsaken til avvikene er forståelige, men kan være uheldige. Dersom det er et gjentakende problem at det forekommer saksbehandlingsfeil ved opplastning av saken, bør kommunen vurdere om rutinene er gode nok.

Det er **betydelige avvik mellom antall vedlegg til sakene i møteportalen og møteinnkallingen** (offentlige dokumenter). Revisjonen mener at kommunen bør kommunisere tydelig til publikum og folkevalgte hvor de kan finne komplett oversikt over saksdokumenter i en sak.

Videre viser undersøkelsen at kommunens praksis innebærer at dersom det er **saker** på saklisten hvor de tilhørende saksdokumentene kan eller skal unntas offentlighet, fremgår likevel tittelen på saken av saklisten. Unntaket er dersom tittelen på saken inneholder opplysninger unntatt offentlighet, da vil opplysningene unntatt offentlighet være markert med «X». Når tittelen på saken inneholder opplysninger unntatt offentlighet må kommunen sikre at de folkevalgte mottar en fullstendig sakliste uten sladding. Kommunen har ikke kunnet bekrefte at de har rutiner for å sikre dette.

Undersøkelsen viser videre at dersom et møte skal behandle **saksdokumenter**¹ som er unntatt offentlighet, vil hverken dokumenter i saken eller tittelen på dokumenter i saken være tilgjengelig i møteportalen eller i vedlegg til innkallingen. Kommunen har altså ikke noen praksis for å offentliggjøre tittelen på et dokument som er unntatt fra offentlighet grunnet

¹ Det er knyttet ett eller flere saksdokumenter til hver sak.

dokumentets opplysninger. Kommunen bør etter revisjonens vurdering vurdere muligheten for å angi tittelen på dokumenter som er unntatt offentlighet, så langt dette lar seg gjøre uten at opplysninger som skal unntas offentlighet fremkommer.

Skjerming av dokumenter fra offentligheten

Revisjonen viser til at møtedokumenter som hovedregel skal være tilgjengelige for allmennheten, og at unntak krever at det foreligger rettslig grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlighet. Revisjonen mener at kommunen **har hatt rettslig grunnlag** for å unnta enten enkeltopplysninger eller hele dokumenter fra offentlighet i de sakene vi har sett nærmere på.

Kommunens praksis for å **merke dokumentene** med det rettslige grunnlaget for å unnta dokumentet for offentlighet er varierende og i mange tilfeller upresise eller ufullstendige. Dette har gjort det utfordrende for revisjonen å etterprøve hvorvidt kommunens vurdering av å unnta dokumentene for offentlige er riktig. Dette innebærer en risiko for at kommunen beslutning om å unnta et dokument fra offentlighet ikke er korrekt hjemlet, noe som er uheldig. Uriktig hjemmel for unntatt offentlighet vil også kunne påvirke den videre saksgangen med hensyn til hvorvidt møtet kan eller skal lukkes.

Revisjonen påpeker at kommunen ikke har plikt til å merke dokumenter med hjemmel for unntatt offentlighet, eller kommunisere utad hvordan unntatt offentlighet er rettslig begrunnet. Manglende kjennskap til hvilken hjemmel kommunen har benyttet, **gjør det imidlertid også vanskelig for allmennheten å vurdere rettmessigheten** av kommunens beslutning om å unnta dokumentet fra offentlighet.

Om et dokument inneholder opplysninger som er uttatt offentlighet skal enkeltopplysninger sladdes. Om dette ikke er mulig kan hele dokumentet unntas. Revisjonen mener at **sladding i noen tilfeller kunne vært vurdert som alternativ** til å unnta hele dokumentet fra offentlighet. Revisjonen har i undersøkelsen ikke funnet noen tilfeller der kommunen har offentliggjort dokumenter med sladding av taushetsbelagte eller identifiserende opplysninger, selv om dette i noen tilfeller kunne vært vurdert. Revisjonen er derfor usikre på om **kommunen** foretar en vurdering av om det er rettslig grunnlag for å unnta hele dokumenter fra offentlighet i de tilfellene der dokumentet i utgangspunktet kun inneholder taushetsbelagte opplysninger, og det ikke nødvendigvis er behov eller grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet. Revisjonen viser i denne forbindelse også til at prinsippet om meroffentlighet gjelder for kommunen både ved praktisering av reglene i offentligloven og kommuneloven.

Lukking av møter

Lukking av møter behøver ikke å begrunnes, men det er et krav etter lovverket at det skal henvises til korrekt lovhjemmel, at lukking av møter skal vedtas i organet hvor møtet behandles og at avstemningen skal være offentlig. Revisjonen har ikke kunnet foreta en fullstendig vurdering av rettmessigheten av lukkingene av de politiske møtene som undersøkelsen omfatter på grunn av manglende dokumentasjon i protokoller og videoopptak. Undersøkelsen viser imidlertid at kommunens praksis for lukking av møter ikke alltid er i samsvar med regelverket.

Beslutning om lukking av møtene blir i hovedsak **vedtatt i det organet som skal behandle saken**, i tråd med kommuneloven § 11-5. Det har ikke vært mulig for revisjonen å etterprøve om kommunen i alle sakene har ivaretatt krav om at **avstemming og vedtak** om beslutning om møtelukking skal holdes i åpent møte, jf. kommuneloven § 11-5 femte ledd. Årsaken er at det kun er i 3 av 10 saker at vedtaket om lukking av møtet er inkludert i møtevideoen som er arkivert på kommunens hjemmesider, noe som innebærer at det kan foreligge brudd på kommuneloven i de resterende 7 tilfellene dersom det ikke var mulig for innbyggerne å følge avstemningen i åpent møte. Det er revisjonens oppfatning at dersom kommunen legger opp til at innbyggerne kan følge behandlingen av sakene digitalt, foreligger det en forventning om at alle saker og beslutninger som skal holdes for åpne dører også er tilgjengelig digitalt/ på live streaming.

I noen av sakene har ikke kommunen redegjort for hvilken **hjemmel** som begrunner lukkingen, og i flere andre saker fremstår angitt hjemmel uriktig eller upresis. Dette representerer etter revisjonens syn et brudd på kommuneloven § 11-4. Ettersom hjemmel for lukking enten har manglet eller vært upresis i 8 av 10 saker, har det også vært utfordrende for revisjonen å vurdere om kommunens beslutning om å lukke møtene **innholdsmessig har vært korrekt**. Revisjonen har ikke hatt mulighet til å si noe om i hvilken grad kommunen faktisk har foretatt de rette vurderinger som har ledet opp til vedtakene om lukking.

Valg av lovhjemmel for vurderingen av møtelukking er av vesentlig betydning. En mulig konsekvens av manglende vurderinger knyttet til forskjellen mellom **mulighet og plikt til å lukke møter**, er at møter konsekvent blir lukket i de tilfeller

der kommunen også kunne holdt møtet åpent etter prinsippet om meroffentlighet, og motsatt at et møte urettmessig holdes for åpne dører når kommunen har rettslig plikt til å lukke møtet.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen kommer revisjonen med noen anbefalinger til kommunen i kapittel 4.

Innhold

1	Innledning	7
2	System og rutiner for å sikre tydelige rolle og ansvar	9
3	Etterleving av kommuneloven i utvalgte saker	13
4	Konklusjon og anbefalinger	22
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	24
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	29
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	40
	Vedlegg 4 : Tabell – Oversikt over dokumenter og saker i henholdsvis møteinnkalling og møteportal	42
	Vedlegg 5 : Tabell – Nærmere vurdering av om møtedokumenter unntatt offentlighet i tråd med regelverket	47
	Vedlegg 6 : Tabell – Bli lukking av møter gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket	58

Detaljert innholdsfortegnelse

Møteinnkallinger og saksliste	1
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.3.1 Dokumentanalyse	7
1.3.2 Intervju	7
1.3.3 Gjennomgang av utvalgte saker	7
1.3.4 Verifiseringsprosesser	8
1.3.5 Revisjonskriterier	8
2 System og rutiner for å sikre tydelige rolle og ansvar	9
2.1 Problemstilling	9
2.2 Revisjonskriterier	9
2.3 Datagrunnlag	9
2.3.1 Rutiner for å sikre tydelige roller og ansvar, kvalitetssystem og opplæring	9
2.3.2 Innkalling og saksliste	10
2.3.3 Rutiner knyttet til å unnta dokumenter for offentlighet.	10
2.3.4 Tidsfrister	11
2.4 Vurdering	12
3 Etterleving av kommuneloven i utvalgte saker	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterier	13
3.2.1 Regler som er relevante for å kunne vurdere om innkallingene til møtet i samsvar med regelverket	13
3.2.2 Regler som er relevante for å kunne vurdere om møtedokumenter er unntatt offentlighet i tråd med regelverket	13
3.2.3 Regler som er relevante for å kunne vurdere om lukking av møter blir gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket	14
3.3 Datagrunnlag	14
3.3.1 Er innkallingene til møtet i samsvar med regelverket?	14
3.3.2 Er møtedokumenter unntatt offentlighet i tråd med regelverket?	16
3.3.3 Blir lukking av møter gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket?	17
3.4 Vurdering	18
3.4.1 Er innkallingene til møtet i samsvar med regelverket?	18
3.4.2 Er møtedokumenter unntatt offentlighet i tråd med regelverket?	19
3.4.3 Blir lukking av møter gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket?	20
4 Konklusjon og anbefalinger	22
Møteinnkallinger og saksliste	22
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	24
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	29
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	40
Vedlegg 4 : Tabell – Oversikt over dokumenter og saker i henholdsvis møteinnkalling og møteportal	42

Vedlegg 5 : Tabell – Nærmere vurdering av om møtedokumenter unntatt offentlighet i tråd med regelverket	47
Vedlegg 6 : Tabell – Blir lukking av møter gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket	58

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av åpenhet og innsyn i utvalgte politiske møter i **Rana kommune**. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune i sak 059/23, 29.september 2023.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan formannskap og kommunestyre har praktisert åpenhet og innsyn og om praksisen har vært i samsvar med kommuneloven, offentleglova og forvaltningsloven.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger som vil bli undersøkt:

1. Har kommunen tilstrekkelig system og rutiner for å sikre tydelige roller og ansvar, samt korrekt praksis når det gjelder innkalling, saksliste og møtebok i formannskap og kommunestyre? ²
2. I hvilken grad har kommunelovens bestemmelser blitt etterlevd i utvalgte saker fra kommunestyret og formannskapet i Rana kommune når det gjelder følgende forhold:
 - a. Er innkallingene til møtet i samsvar med regelverket?
 - b. Er møtedokumenter unntatt offentlighet uten at
 - i. at det er tilstrekkelig begrunnet?
 - ii. det er hjemmel for dette?
 - c. Blir lukking av møter tilstrekkelig begrunnet og gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket?
3. Hva er årsakene til eventuelle brudd på kommuneloven knyttet til 1 a)-c) over?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2023 til januar 2024.

1.3.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Rana kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.3.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet to personer ved kommunens politiske sekretariat (leder for sekretariatet og sekretær for kommunestyret og formannskapet) for å få nærmere informasjon om system og rutiner og mulige forklaringer på identifiserte utfordringer på området.

1.3.3 Gjennomgang av utvalgte saker

Revisjonen har kontrollert følgende saker basert på innspill fra kontrollutvalget:

- FSK-møte 2020.02.04, sak 11/20: «Klage på avslag på søknad om omsorgsbolig».
- FSK-møte 2021.03.16, sak 22/21: «Klage på vedtak om avslag på redusert foreldrebetaling»
- FSK-møte 2021.03.16, sak 23/21: «Kjøp av aksjer i Helgeland Invest AS»
- FSK-møte 2022.11.29, sak 150/22: «Helgeland Kraft AS – etablering av datterselskap»
- FSK-møte 2023.03.21, sak 21/23: «Integrasjon av havneterminal og ny dypvannskai»
- FSK-møte 2023.03.21, sak 22/23: «Klage på vedtak om advarsel»

² I prosjektplanen for forvaltningsrevisjonen var dette problemstilling 3. For å få en best mulig fremstilling av rapporten, har vi valgt å omtale denne problemstillingen først.

- KST-møte 2021.03.23, sak 32/21: Fritak fra politiske verv – Tone Pedersen»
- KST-møte 2021.03.23, sak 33/21: «Kjøp av aksjer i Helgeland Invest AS»
- KST-møte 2022.12.13, sak 148/22: «Helgeland Kraft AS – etablering av datterselskap»
- KST-møte 2023.03.28, sak 30/23: «Integrasjon av havneterminaler og ny dypvannskai».

1.3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunedirektøren for verifisering og justert på bakgrunn av tilbakemeldinger. Høringsutkast av rapporten er sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens høringsuttalelse går frem av vedlegg 1.

1.3.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven, offentleglova og forvaltningsloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis i kapittel 2 og 3 og i vedlegg 2.

2 System og rutiner for å sikre tydelige rolle og ansvar

2.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgende hovedproblemstilling:

- *Har kommunen tilstrekkelig system og rutiner for å sikre tydelige roller og ansvar, samt korrekt praksis når det gjelder innkalling, sakliste og møtebok i formannskap og kommunestyre?*

2.2 Revisjonskriterier

Ifølge kommuneloven § 25-1 skal kommuner ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen er ansvarlig for internkontrollen. Internkontrollen skal imidlertid være tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Ved internkontroll etter kommuneloven § 25-1 tredje ledd, bokstav b, skal kommunedirektøren «ha nødvendige rutiner og prosedyrer».

2.3 Datagrunnlag

2.3.1 Rutiner for å sikre tydelige roller og ansvar, kvalitetssystem og opplæring

Rana kommunen har de siste årene arbeidet med å etablere god internkontroll. Dette innebærer blant annet at det er lagt inn en rekke rutiner i kommunens kvalitetssystem som skal være til hjelp for saksbehandlere og politisk sekretariat i forberedelsen av politiske saker. Ved kommunens politiske sekretariat har det vært noe utskiftning av personell de siste årene, og i den forbindelse har de sikret at ansattes erfaringer har blitt notert ned i rutinedokument slik at oppgavene skulle bli lettere å ta over for nye medarbeidere. Det blir samtidig opplyst at det arbeides kontinuerlig med å forbedre egne rutiner.

I intervju blir det vist til at delegeringsreglementet legger føringer for oppgaver og ansvar for politisk sekretariat, Roller og ansvarsoppgaver oppleves som klare ved det politiske sekretariatet, og det er tydelig hvem som har ansvar for å sende ut innkallinger til politiske møter, etablere sakslister, etablere møteprotokoller og sikre korrekt praksis knyttet til møteoffentlighet.

Kommunen har følgende rutine som blir opplyst å være relevante ved forberedelsen av politiske saker:

- «Veileder for saksbehandlere og ledere». Omhandler både administrativ og politisk saksbehandling
- «Elements møtemodul – opprette møte og lage møteinnkalling, protokoll».³ Dokumentet gir en praktisk innføring i møtemodulen til saksbehandlingssystemet Elements.
- «Møteinnkalling og møteprotokoll unntatt offentlighet». Gir praktisk anvisninger til hvordan et dokument unntas offentlighet i saksbehandlingssystemet

Planer for opplæring i rutinene

I intervju blir det opplyst at kommunen har en veileder for saksbehandlere. Kommunen opplyser i forbindelse med verifisering av rapporten at det gjennomføres en til en opplæring i kommunens sak/arkiv system Elements, og at kommunen i tillegg har anskaffet en e-læringsmodul som ligger tilgjengelig for alle ansatte. Det blir videre opplyst at kommunen også har gjennomført kurs i offentlighet bruk av Elements (i regi av KS) og interne kurs både i saksbehandlingssystemet og i regelverket for offentlighet og taushetsplikt. Det blir i intervju pekt på at det er mye saksbehandlere som skal kunne om saksbehandling. Samtidig blir det pekt på at det varierer hvor ofte saksbehandlere har ansvar for politiske saker. Erfaringen til den enkelte saksbehandler kan derfor være begrenset. Det blir vist til at det er en utfordring for kommunen å vite hvordan de kan sikre at alle har oppdatert

³ Dokument «Elements møtemodul - opprette møter - lage møteinnkalling og protokoll», ID 4623 - EQS

kunnskap om saksbehandling, samt kunnskap om hvordan saksbehandlingssystemet skal brukes på en riktig måte (f.eks. knyttet til å merke dokumentene unntatt offentlighet). Revisjonen får opplyst at de ved kommunens politiske sekretariat planlegger de å gjennomføre teamsbaserte kurs for saksbehandlere for å sikre bedre kunnskap.

2.3.2 Innkalling og saksliste

Kommunen har gjort innkallinger, møteprotokoll og saker som skal til politisk behandling tilgjengelig for politikere og allmennheten på sine nettsider.⁴ Figuren under viser hvordan kommunen

Figur 1 Eksempel på hvordan møteportalen viser oversikt over saker (sakskart), innkalling og møteprotokoll for et møte i formannskapet i Mo i Rana kommune

Tidligere var det ikke rutine eller praksis for å arkivere dokumentasjon som viste når innkalling til politiske møter hadde blitt sendt ut til møtedeltakerne. Dette er nylig endret slik at utgående e-poster med innkalling blir arkivert i saken. Dette innebærer at det først nylig har blitt mulig å etterprøve om saksdokumenter til politiske møter blir sendt ut innen rimelig tid.

I intervju opplyser kommunen at en systemfeil gjør at enkelte dokumenttyper (PDF og Power Point) ikke blir tilgjengelig på sakskartet i møteportalen gjennom bruk av kommunens saksbehandlingssystem, men kun i møteinnkallingen. Feilen er meldt til leverandør og i mellomtiden har saksbehandlerne laget seg rutiner for å manuelt sjekke at alle dokumenter kommer med i sakskartet på nett.

2.3.3 Rutiner knyttet til å unnta dokumenter for offentlighet.

Kommunens rutine for saksbehandlere og ledere omtaler hva som skal gjøres hvis et dokument skal unntas offentlighet. Her står det følgende

«Hvis dokumentet skal unntas offentlighet

- Påfør riktig tilgangskode og hjemmel.
- Skjerm eventuelle ord i journalposttittelen. Skjerm eventuell avsender/mottaker.
- Skjerm eventuell klassering (for eksempel fødselsnummer)
- Det er saksbehandler som er ansvarlig for å offentlighets vurdere sine dokumenter

⁴ [Møteplan og saksdokumenter - Rana kommune](#)

- Ikke send sensitiv informasjon på e-post»

Av saksbehandlerrutinen fremgår at det er saksbehandler som er ansvarlig for å offentliggjøre sine dokumenter. Rutinen viser til at arkivtjenesten kan gi veiledning på området og viser ellers til tre andre dokumenter som omhandler offentliggjøringsvurdering og gradering. Det står videre at hovedansvaret for offentliggjøringsvurdering og gradering av saker og dokumenter ligger hos saksbehandler, selv om arkivet kan foreslå gradering av dokumenter. Videre står det at saksbehandler er ansvarlig for å sette seg inn i relevant lovverk for sitt fagområde og at lovene finnes tilgjengelig på Lovdata. Samtidig står det at *hovedregelen for unntak fra offentlighet finnes i offentlighetslovens §2: Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov. Alle unntak av saker, dokumenter eller opplysninger fra offentlighet skal hjemles i lov.*

Ved politisk sekretariat er oppfatningen at det er tydelig for saksbehandlere hvor de kan henvende seg for å få hjelp med hensyn til f.eks. bruk av saksbehandlingssystemet og vurdering av om saker skal unntas offentliggjøre. De erfarer at saksbehandlere henvender seg til arkivet eller kommuneadvokat ved behov for hjelp. Revisjonens gjennomgang av kommunens rutinedokument viser at det fremgår at arkivet kan kontaktes for veiledning. Kommuneadvokaten er ikke nevnt. I forbindelse med verifisering av rapporten opplyser kommunen at kommuneadvokaten har hatt kurs i offentlighet og behandling av innsynskrav for saksbehandlere i kommunen i 2023 og planlagt tilsvarende kurs i år.

Saksbehandlerrutinen har videre lenke til arkivplan og til dokument som viser koder for å unnta dokumenter fra offentlighet. Arkivplanen inneholder i stor grad samme informasjon som saksbehandlerrutinen når det gjelder offentlighet, men har også en lenke til det dokument som lister opp hvilke § som kan benyttes til å unnta dokumenter fra offentlighet. Dokumentet har en tabell som gir oversikt over ulike unntak som kan være aktuelle, med tilhørende hjemmelsreferanse i lovverket. Det blir opplyst følgende:

«Denne siden viser i tabellen nedenfor sentralt regelverk som ledere og saksbehandlere bruker for å unndra dokumenter fra offentlighet. Lovene finner du i sin helhet på Lovdata. Du finner også en snarvei til Sivilombudsmannen sin hjemmeside her i tilfelle du har behov for å sjekke uttalelser fra denne instansen.»

Dokumentet som lister opp hvilke § som kan benyttes til å unnta dokumenter fra offentlighet gir ikke ansatte informasjon om hvor de kan finne ytterligere informasjon om hvilke regler som kan være aktuelle for å unnta dokumenter offentliggjøre. Det gis ikke nærmere informasjon om regler for når dokumenter skal unntas offentliggjøre og når de kan unntas. Det gis ikke nærmere informasjon om hvordan meroffentlighet skal praktiseres og hvordan og når deler av dokumenter kan skjermes fra innsyn.

2.3.4 Tidsfrister

Kommunens rutine for saksbehandlere og ledere omtaler tidsfrister for politiske saker.

Her står det:

«12 dager før politiske behandling kl.12:00 skal saksfremlegg forelegges rådmann. Prinsipielle saker bør være diskutert på forhånd. Det understrekes at fristene må overholdes.

(...)

Saksbehandler bruker den elektroniske godkjenningssløypen i Elements. Saksbehandler må selv avklare med sin leder, hvem som skal godkjenne saker. Alle saker som skal behandles i formannskap eller kommunestyret skal godkjennes via linja av rådmannen.»

Ved politisk sekretariat har de erfart at selv om det foreligger tydelige rutiner for tidsfrister for saker som skal fremmes til politisk behandling, viser praksisen at etterlevelsen av tidsfristene omtalt i de skriftlige rutinene over tid har sklidd ut. Dette har gjort at det politiske sekretariatet ofte må gjennomføre mange oppgaver på kort tid før sakspapirer til politiske møter blir sendt ut til møtedeltakerne. Dette gir risiko for feil. Ved det politiske sekretariatet har de derfor de siste månedene arbeidet med å stramme opp kommunens praksis, og de har i den anledning henvendt seg til kommunens administrative ledelse om dette.

2.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at roller og ansvar oppleves som klare i kommunens politiske sekretariat. Revisjonen mener imidlertid at det kan være risiko for mangelfull praktisering av regelverket blant saksbehandlere når det gjelder skjerming av dokumenter, selv om det gjennomføres opplæring på området. Dette skyldes at kommunens rutiner etter revisjonens vurderinger ikke gir tilstrekkelig tydelige anvisninger om regelverket. Rutinene forklarer ikke forskjellen på når opplysninger henholdsvis *skal* og *kan* unntas offentlighet, hvordan meroffentlighet skal praktiseres og hvordan opplysninger eventuelt kan sladdes. Det er også risiko for feil praktisering av skjerming av dokumenter fordi det kan gå lang tid mellom hver gang saksbehandlere vurderer skjerming av dokumenter fra offentligheten. Vurderinger av når dokumenter skal skjermes fra offentligheten kan i noen tilfeller være krevende. Revisjonen mener det er viktig å fortsatt prioritere opplæring på området, men også å sikre tydeligere rutiner slik at saksbehandlere enklere kan vurdere i hvilke tilfeller dokumenter skal skjermes og hvilke regler dette baseres på.

3 Etterleving av kommuneloven i utvalgte saker

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

- *I hvilken grad har kommunelovens bestemmelser blitt etterlevd i utvalgte saker fra kommunestyret og formannskapet i Rana kommune når det gjelder følgende forhold:*
 - a. *Er innkallingene til møtet i samsvar med regelverket?*
 - b. *Er møtedokumenter unntatt offentlighet uten at*
 - i. *at det er tilstrekkelig begrunnet?*
 - ii. *det er hjemmel for dette?*
 - c. *Blir lukking av møter tilstrekkelig begrunnet og gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket?*
- *Hva er årsakene til eventuelle brudd på kommuneloven knyttet til 1 a)-c) over?*

3.2 Revisjonskriterier

Under oppsummerer vi revisjonskriteriene for dette kapitlet. Utdypende informasjon om regelverk og revisjonskriterier går frem av vedlegg 2 til rapporten

3.2.1 Regler som er relevante for å kunne vurdere om innkallingene til møtet i samsvar med regelverket

Basert på krav i kommuneloven § 11-3 har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier knyttet til vurderingen av om innkallingene til møter er i samsvar med regelverket:

Lederen av det folkevalgte organet skal:

- Sende møteinnkalling til organets medlemmer med rimelig varsel
- Vedlegge en fullstendig liste over hvilke saker som skal behandles i møtet
- Vedlegge alle dokumentene i sakene som skal behandles

3.2.2 Regler som er relevante for å kunne vurdere om møtedokumenter er unntatt offentlighet i tråd med regelverket

Basert på krav i kommuneloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier knyttet til vurderingen av om møtedokumenter er unntatt offentlighet i tråd med regelverket

Utgangspunktet og hovedregelen er at møtedokumenter skal være tilgjengelige for allmennheten, med mindre unntatt offentlighet er hjemlet i lov eller forskrift. Møtedokumenter eller opplysninger i disse skal eller kan unntas, blant annet dersom:

- De inneholder taushetsbelagte opplysninger jf. Offl. § 13, og det kan gjøres unntak for resten av dokumentet jf. Offl. § 12
- De er organinterne dokumenter jf. Offl § 14, og de ikke unntas etter § 16
- De er hentet utenfra organet for intern saksforberedelse jf. Offl § 15, og de ikke unntas etter § 16
- De inneholder opplysninger som må unntas offentlighet av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon jf. Offl. § 23.

Kan dokumentet helt eller delvis unntas offentlighet skal kommunen som hovedregel også vurdere om:

- Det skal gis merinnsyn eller praktiseres meroffentlighet etter offl. § 11

3.2.3 Regler som er relevante for å kunne vurdere om lukking av møter blir gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket

Basert på krav i kommuneloven § 11-5 har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier knyttet til vurderingen av om lukking av møter blir gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket:

Møter *skal* lukkes dersom:

- Det behandles saker som angår arbeidstakers tjenstlige forhold
- Det behandler en sak som inneholder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt

Møter *kan* lukkes dersom det er begrunnet i hensynet til:

- Personvern
- Tungtveiende offentlige interesser, dersom opplysningene også kunne vært unntatt fra innsyn etter offentleglova

Organet kan vedta om debatt om hvorvidt møtet skal lukkes, skal holdes i lukket møte. Avstemmingen og vedtaket om eventuell lukking skal likevel holdes i åpent møte.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Er innkallingene til møtet i samsvar med regelverket?

Revisjonen omfatter 7 ulike møter, hvorav 4 i formannskapet og 3 i kommunestyret.

Rimelig varsel

Kommunens standard praksis er at møteinnkallinger blir sendt ut en uke før møtedato. Dette er beskrevet i deres interne rutinebeskrivelse i kvalitetsportalen. Kommunen opplyser at de ikke har mottatt avvik de siste fem årene på at møteinnkallinger har blitt sendt ut for sent i forhold til fristen.

I hvilken grad det er sendt ut møteinnkallinger med rimelig varsel i møtene undersøkelsen omfatter, har ikke vært mulig for revisjonen å kontrollere. Dette er fordi innkallingene til de aktuelle møtene ikke er daterte og ble foretatt av en ansatt som ikke lenger er ansatt i kommunen og fra e-postkonto som nå er slettet.

Politisk sekretariat har imidlertid nylig satt i verk tiltak for å sikre at det skal bli mulig å etterprøve at innkallinger blir sendt ut i timelig tid. Kommunen lagrer nå e-postene som dokumenterer når møteinnkallinger ble sendt ut sammen med møteprotokollene. Kommunen opplyser at innholdet i e-postene kun er informasjon om at møteinnkallingen ligger tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Det sendes ingen sensitiv informasjon via epost. Dokumenter unntatt offentlighet vil ikke bli sendt ut på e-post, men i saksbehandlingssystemet Elements via Svarut.

Fullstendig saksliste

Avvik knyttet til saker

Revisjonen har gjort følgende funn knyttet til hvorvidt alle sakene som behandles i et møte, fremgår av møteinnkallingen:

- I 3 av 7 møter er det avvik mellom møteinnkallingen og møteportalen vedrørende hvilke saker som inngår i møtet.
 - I 2 av avvikene er det flere saker i møteinnkallingen enn møteportalen.
 - I 1 av avvikene er det flere saker i møteportalen enn møteinnkallingen.
- Sakslisten i henholdsvis innkalling og møteportal inneholder også navn på saker som inneholder dokumenter unntatt offentlighet. I de tilfellene tittelen inneholder opplysninger unntatt offentlighet er disse sladdet.

Vi har funnet avvik mellom møteportal og møteinnkalling vedrørende hvilke saker som er behandlet i følgende tre saker:

1. FSK-møte 2020.02.04, saken RS 1/20 Hovedaktiviteter økonomi politisk nivå 2020 2020/543. Kommunen forklarer avviket med at møtesekretær ikke har huket av for publisering av referatsaken i møtesystemet. Saken vil da ikke bli synlig på sakskartet men kun i møteinnkallingen
2. KST-møte 2022.12.13, saken FO 18/2022 Spørsmål fra Olav Nyjordet (MDG) om anskaffelsesstrategi – og rådmannens svar. Kommunen forklarer avviket med at når møtesekretær har lagt opp spørsmålet i elements, er det glemt å sette dokumentet som hoveddokument. Det vil da kun komme frem som et vedlegg.
3. KST-møte 2023.03.28, saken PS 31/2023: Oversendelsesforslag – Kulturhus. Kommunen forklarer avviket med at saken kom opp som et forslag i møtet, og er derfor lagt opp i møtesystemet direkte. Det vil derfor ikke bli generert et saksnummer på denne saken i sak/arkiv systemet, og den vil kun være tilgjengelig som en politisk sak på nett.

Generelt peker kommunen på at det kan forekomme avvik mellom saker i innkalling og saksliste i møteportal fordi det kan komme spørsmål fra politikerne etter at innkalling er sendt. Det blir opplyst at politikerne har anledning til både å stille muntlige spørsmål i møtet (det vil da fremgå av protokoll at det er stilt er muntlige spørsmål), eller de kan sende inn skriftlige spørsmål inntil fire dager før møtet (skal da fremgå av protokollen at det er et skriftlig spørsmål).

Det blir ellers vist til at manglende samsvar også kan skyldes at saker har blitt trukket, men dette skal i så fall fremgå av protokoll på nett.

Avvik knyttet til dokumenter

Det er behandlet totalt 111 saker i de 7 møtene. I 28 av 111 saker er det avvik mellom antall dokumenter i innkalling og i møteportal. Se ellers vedlegg 3 for oversikt over dokumenter tilgjengelig i henholdsvis innkallinger og møteportal på Rana kommunes nettsider

I intervju blir det opplyst at tekniske begrensninger i kommunens system for å generere sakskart i den offentlige møteportalen på nett, er årsaken til at det kan være avvik mellom møteportal og møteinnkalling når det gjelder hvilke dokumenter som er knyttet til en sak. Det er kun ansatte ved arkiv eller ved politisk sekretariat som kan journalføre saker som skal til politisk behandling. Sakene må journalføres og blir automatisk lagret som PDF/A. En systemfeil gjør at PDFene ikke blir generert noe som medfører at dokumentene ikke blir tilgjengelig på sakskartet, men kun i møteinnkallingen. Ved politisk sekretariat ble de først oppmerksomme på denne feilen/systemsvakheten høsten 2023. Feilen er meldt til leverandør og i mellomtiden har saksbehandlerne laget seg rutiner for å manuelt sjekke at alle dokumenter kommer med i sakskartet på nett, slik at dette om nødvendig kan korrigeres.

Fra kommunen blir det vist til at det i budsjettsaker noen ganger kommer svært mange og omfattende høringsuttalelser fra publikum rett før kommunestyret skal behandle budsjettet. For politikere er sidetall på dokumentene viktig fordi de gjerne noterer hvilke sider ulike dokumenter eller poenger de er opptatt av står på i saksutredningen. Dersom møtedokumentene oppdaterer sakskartet på nett, slik at nye store vedlegg på flere hundre sider inkluderes, kan dette medføre at politikerne mister oversikt over hvor de skal finne informasjon når sakene skal behandles. Det blir opplyst at ordfører derfor har gitt beskjed om at det ikke er ønskelig å oppdatere møteinnkallingen med høringsuttalelser som kommer sent inn, ved at disse flettes inn i sakene. De vil imidlertid bli gjort tilgjengelig som egne dokumenter i sakskartet på nett og distribuert til folkevalgte i epost.

Det er enkelte møter som ikke inneholder noen dokumenter vedlagt i møteportalen. Fra 12. september 2022 har alle dokumenter knyttet til saksbehandlingssystemet blitt lagret i en skybasert løsning. Samtidig ble den gamle databasen der tidligere dokumenter er lagret, stengt for redigering. Revisjonen får opplyst at for møter før denne datoen må publikum og politikere sjekke både innkalling og protokoll for å sikre at de har samlet oversikt over alle dokumentene knyttet til en politisk sak. Det blir opplyst at sakskartet på nett i dag skal være riktig og inneholde alle dokumenter til politiske møter. Unntaket er dokumenter unntatt offentlighet og powerpointer og andre vedlegg som ikke understøttes av programvaren som benyttes til å lage sakskartet på nett (jf. den ovenfor omtalte systemfeilen som innebærer at dokumenter ikke alltid kobles til saker slik de skal og som derfor krever manuell oppfølging av møtesekretærene). De intervjuede peker på at politisk sekretariat fremover derfor bør opplyse saksbehandlerne om hvilket filformat som understøttes av elements og som de derfor skal benytte når de lager politiske saker. I forbindelse med verifisering av rapporten opplyser kommunen at politisk sekretariat har innført rutiner for å kontrollere om det har oppstått feil ved konvertering av filer til PDF.

Når det gjelder dokumenter som er unntatt offentlighet, publiseres heller ikke tittelen på dokumentet i møteportalen. I slike saker fremgår kun antallet dokumenter som følger med saken, mens dokumentene unntatt offentlighet er markert med «*Dokumentet finnes ikke eller er ikke lagt ut*».

3.3.2 Er møtedokumenter unntatt offentlighet i tråd med regelverket?

Kommunen har i sitt interne saksbehandlingssystem en nedtrekksmeny som benyttes for å velge hvilken hjemmel som danner grunnlaget for at et dokument skal unntas offentlighet. Lovhjemmelen fremgår også direkte i en del av saksdokumentene, men dette er ikke konsekvent praktisert. Revisjonens gjennomgang viser at ikke alle dokumenter i seg selv er merket unntatt offentlighet. I intervju med politisk sekretariat blir det opplyst at årsaken til at det ikke er en ikke konsekvent praksis sannsynligvis er at saksbehandler har satt på/endret offentlighetsvurdering etter at malen er generert i systemet. Da må malen flettes inn på nytt i dokumentet. Om dette ikke er gjort, kan det være at malen ikke henter inn riktig hjemmel i dokumentet. Den mest sannsynlige årsaken blir derfor opplyst å være tilfeldige brukerfeil, at saksbehandlere som ikke har tilstrekkelig opplæring eller at de ikke er kjent med at denne feilen kan oppstå.

Revisjonens gjennomgang viser at i de tilfellene hvor markering av hjemmel er gjennomført, gjengis hjemmelen vanligvis ikke helt presist. For eksempel vises det til fvl. § 13 om taushetsplikt, og riktig ledd, men ikke hvilket nummer i leddet. Utover dette foreligger det ikke noen skriftlig begrunnelse for beslutningen om å unnta offentlighet i saksdokumentene.

Som svar på spørsmålet om hva som kan forklare at det ikke alltid blir gitt en presis henvisning til hjemmel for å unnta offentlighet, blir det pekt på at det blir gjort nærmere vurderinger av dokumentene dersom noen ber om innsyn i en sak. Kommuneadvokaten kan eventuelt bes om bistand.. Kommunen peker på at dersom noen søker innsyn i en sak og hjemmelen opprettholdes vil saksbehandler gi en nærmere begrunnelse for det faktiske og rettslige grunnlaget for å unnta opplysninger fra offentligheten. I intervju blir det pekt på at kommunen jobber kontinuerlig med å bygge kompetanse og at arkivplanen er et verktøy for å finne riktig unntatt hjemmel. I tillegg benyttes kommuneadvokaten hvis saksbehandler trenger bistand. I intervju blir det vist til at det kan være at listen over hjemmel saksbehandlere kan velge mellom, ikke er tilstrekkelig nøyaktig.

Samtlige dokumenter som har blitt unntatt offentlighet, har blitt unntatt offentlighet i sin helhet. Dette til tross for at 4 av 10 saker inneholder dokumenter hvor taushetsplikten gjelder opplysninger og ikke dokumentet i sin helhet. Revisjonens gjennomgang viser at

- 4 av 10 saker gjelder dokumenter unntatt offentlighet på bakgrunn av taushetsplikt for **personopplysninger** jf. offl. § 13 jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.
- 4 av 10 saker gjelder dokumenter unntatt offentlighet på bakgrunn av beskyttelse av kommunens **økonomiforvaltning** jf. offl. § 23 første ledd.
- 2 av 10 saker gjelder dokumenter unntatt offentlighet på bakgrunn av beskyttelse av kommunens **eierinteresser** jf. offl. § 23 fjerde ledd.

For enkeltdokumenter har kommunen også i 2 av 10 saker merket dokumenter unntatt offentlighet på bakgrunn av beskyttelse av **forretningsforhold** jf. offl. § 13 jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2 og beskyttelse av **intern saksforberedelse** jf. offl. § 15. Ved oversendelse av saken til revisjonen har kommunen likevel henvist til § 23, og revisjonen har derfor vurdert unntatt offentlighet etter denne bestemmelsen.

Se vedlegg 5 for nærmere detaljer om kontrollerte saker og dokumenter.

I intervju blir det opplyst at kommunen har ikke praksis for å lage offentlige versjoner av hvert eneste dokument som er lagt inn i arkivet der det er registrert at dokumentet inneholder informasjon unntatt offentlighet. Det er først når kommunen får en innsynsbegjæring i dokumenter som er markert at de har opplysninger unntatt offentlighet at saksbehandler skal gjøre en vurdering av merinnsyn. I denne situasjonen skal saksbehandler foreta vurderingen, og dette er ifølge kommunen korrekt praksis.

Kommunen har ikke praksis for å lage offentlige versjoner med sladding av saksdokument som inneholder opplysninger som må unntas offentlighet. Kommunen vurderer om innsyn i deler av dokumentene kan gis dersom innsyn blir forespurt. Kommunen vil i slike tilfeller begrunne eventuelle avslag, og begrunnelsen vil fremgå av saksbehandlers svarbrev (går frem av rutinene i arkivplanen)

Fra kommunen blir det vist til at det er kun et krav om å vurdere merinnsyn «når det er høve til å gjøre unntak fra innsyn», jf. offentlighetsloven §11. Altså så skal det ikke vurderes å gi merinnsyn når kommunen er pliktig å unnta informasjon fra innsyn, for eksempel når informasjon er unntatt på grunnlag av taushetsplikt. Det foretas heller ikke merinnsynsvurdering om kommunen har «høve» til å unnta for innsyn, men ikke benytter denne hjemmelen.

Fra kommunen blir det opplyst at dokumentasjonen på merinnsynsvurderingen vil fremgå av saksbehandlers svarbrev om det nektes innsyn i et dokument der det er adgang for kommunen å unnta dokumentet (men ikke i dokumenter med informasjon kommunen er pliktig til å unnta, se offentlighetsloven § 11.)

3.3.3 Blir lukking av møter gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket?

Kommunens praksis knyttet til lukking av møter er at dette besluttes innledningsvis for hver sak i møtet.

Kommunen opplyser i oversendelse 09.11.2023 at eventuell informasjon om lukking av møter vil fremgå av videoopptak fra møtene. Revisjonen har i undersøkelsen gjennomgått videobehandlingen av den innledende behandlingen av hver sak. Gjennomgangen viser at det varierer i hvilken grad møtevideoer finnes i arkivet og at vedtaket ikke alltid går frem av video hvor slik er tilgjengelig. Selv om kommunen eventuelt ikke har plikt til å arkivere videoene, innebærer manglende videoopptak at revisjonen ikke har anledning til å vurdere om avstemmingen faktisk ble gjennomført for åpne dører på live stream.

I intervju blir det opplyst at forklaringen på at det ikke foreligger møtevideoer på nett fra alle politiske møter, er at det er svært kostbart å gjøre disse tilgjengelige. Videoer som er eldre enn to år er ikke tilgjengelige for publikum, men lagres digitalt i kommunen.

Oppsummert ble følgende observert:

- I 4 av 10 saker ble det ikke funnet video i arkivet fra det aktuelle møtet.
- I 3 av 10 saker fremgikk ikke behandling (herunder vedtak/avstemming) av møtelukking i møtevideo.
- I 3 av 10 saker ble vedtak om lukking av møtet dokumentert i møtevideo.

Videre har revisjonen gjennomgått sakenes møteprotokoller med følgende observasjon:

- I 8 av 10 saker fremgår hjemmel for lukking i møteprotokoll i tråd med kommuneloven § 11-4 annet ledd. I 6 av disse 8 sakene er imidlertid hjemmel upresist eller mangelfullt angitt.
- I 6 av 10 saker *kan* kommunen vedta at møtet skal lukkes.
- I 4 av 10 saker *skal* kommunen lukke møtet.
- I 10 av 10 tilfeller har saken blitt behandlet i lukket møte.
- I 6 av 8 saker hvor behandling av møtelukking er inntatt i møteprotokoll har det vært enstemmig vedtatt.
- I 2 av 8 saker hvor behandling av møtelukking er inntatt i møteprotokoll har det vært én eller to stemmer margin i vedtaket om møtelukking.

I intervju med representanter fra politisk sekretariat peker revisjonen på at det er **svært varierende hvor korrekte henvisningene til møtelukking er** i sakene som er gjennomgått (Det er flere ganger det ikke henvises til riktig lov, som er kommuneloven. Det er også tilfeller av henvisning til unntak av hensyn til personvern (en *kan*-bestemmelse) hvor opplysningene er unntatt pga. taushetsplikt og dermed skal under en *skal*-bestemmelse når det vurderes lukking. Se forskjell kommuneloven § 11-5 annet ledd siste setning og tredje ledd bokstav a.) Fra kommunen blir det vist til at kommuneadvokaten er til stede i møtene og kan konfereres med. Videre viser de til at de som møtesekretærer kanskje ikke har vært nok oppmerksomme på å sikre korrekt henvisning til grunnlaget for lukking av møtene. De intervjuede peker på at en mulighet for å sikre korrekt praksis kan være å implementere funksjonalitet i møtemodulen for lukking av møter som bidrar til å sikre korrekte henvisninger.

Se vedlegg 6 for nærmere gjennomgang av hvert enkelt møte.

3.4 Vurdering

3.4.1 Er innkallingene til møtet i samsvar med regelverket?

Møteinnkallingene er ikke datert med innkallingsdato og revisjonen kan derfor ikke vurdere om den har blitt sendt ut med rimelig varsel

Møteinnkallingene skal sendes ut en uke før møtedato og kommunen opplyser at de ikke har mottatt avvik de siste fem årene på at møteinnkallinger har blitt sendt ut for sent i forhold til fristen. Revisjonen har ikke kunnet kontrollere om møteinnkallinger er sendt ut i rimelig tid i de møtene som undersøkelsen omhandler, fordi møteinnkallingene ikke er daterte og det ikke foreligger dokumentasjon på når de ble sendt ut. Møteinnkallinger sendt ut en uke i forveien av møtedatoen, vil som hovedregel anses som tilstrekkelig. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det kan forekomme tilfeller hvor møtets art eller omfang tilsier at det å sende ut sakspapirene en uke i forveien kan eller bør fravikes.

Regler om fullstendig saksliste følges, men med noen få tilfeller der det ikke er samsvar

Revisjonens vurdering er at innholdet i møteinnkallingene (eget dokument med saksliste og vedlegg til sakene) i hovedsak er i tråd med gjeldende lovverk. Innkallingene til møtene sendes ikke per epost til møtedeltakerne, men det sendes ut varsel om at dokumentene er tilgjengelige i kommunens møteportal på nett.

Undersøkelsen viser at dersom det er saker på sakslisten hvor de tilhørende saksdokumentene kan eller skal unntas offentlighet, fremgår likevel tittelen på saken av sakslisten. Tilsvarende gjelder oversikt over saken i møteportalen. Dersom hele eller deler av tittelen avslører informasjon som er unntatt fra offentlighet, er imidlertid disse opplysningene sladdet i den offentlige tilgjengelige versjonen. Revisjonens vurdering er at kommunens praksis er i tråd med kravene i kommuneloven § 11-3 første ledd tredje punktum, som sier at sakslisten skal være fullstendig, men at opplysninger kan sladdes ved behov. Revisjonen vil likevel påpeke at de folkevalgte skal motta fullstendig saksliste uten sladding.⁵ Revisjonen er ikke kjent med om kommunen sikrer dette, for eksempel ved at kommunen sender fullstendig saksliste i «svar ut» sammen med dokumentene som er unntatt offentlighet.

Undersøkelsene viser at det stort sett er inntatt en fullstendig saksliste i møteinnkallingene. Revisjonen har avdekket at det i enkelte saker er noen avvik mellom antallet saker i henholdsvis møteinnkallingene og i møteportalen. Kommunen har redegjort for at avvikene i de enkelte sakene skyldes saksbehandlingsfeil eller at saken først kom opp som et forslag i møtet, og derfor ikke fremgår av innkallingen. Revisjonen er av den oppfatning at årsaken til avvikene er forståelige, men kan være uheldige. Dersom det er et gjentakende problem at det forekommer saksbehandlingsfeil ved opplasting av saken, bør kommunen vurdere om rutinen er gode nok.

Det er betydelige avvik mellom antall vedlegg til sakene i møteportal og møteinnkalling (offentlige dokumenter)

Revisjonen mener at kommunen ved å publisere saker og møtedokumenter i den offentlige møteportalen eller som vedlegg til den offentlig tilgjengelige møteinnkallingen, ivaretar kravet om at dokumentene skal være tilgjengeliggjort for allmenheten og ikke bare offentlige (det vil si tilgjengelige dersom en etterspør dokumentene), jf. kommuneloven § 11-3. På denne måten har ikke bare politikerne, men også publikum tilgang på sakene og dokumentene uten at det må fremsettes begjæring om innsyn.

Revisjonens gjennomgang viser at det er betydelige avvik mellom vedleggene som følger møteinnkallingen og dokumentene som er lagt inn i møteportalen, se vedlegg 4. Avvikene gjelder begge veier, slik at det noen ganger er flere og noen ganger færre dokumenter i innkallingen enn i møteportalen. Revisjonen mener det er viktig at det er tydelig kommunisert til publikum og folkevalgte hvor de kan finne komplett oversikt over saksdokumenter i en sak, og at dette også innebærer at det fremgår at saker har dokumenter som er unntatt offentlighet også i tilfeller der tittel på dokumentene må skjermes.

Undersøkelsen viser at dersom et møte skal behandle saksdokumenter som er unntatt offentlighet, vil hverken dokumentet eller tittelen på dokumentet være tilgjengelig i møteportalen eller i vedlegg til innkallingen. Slike dokumenter sendes direkte til de folkevalgte som er kalt inn til møtene gjennom «Svar ut», noe som innebærer at de folkevalgte må gjøre seg kjent med saksdokumentene på to ulike steder.

⁵ Revisjonen har etterspurt hvordan kommunen sikrer at folkevalgte får fullstendig saksliste, men har ikke fått klarhet i om de folkevalgte mottar fullstendig saksliste uten sladding av eventuelle taushetsbelagte opplysninger.

Revisjonen stiller spørsmål ved om kommunen har vurdert mulighet for å offentliggjøre tittelen på dokumenter som er unntatt offentlighet, så langt dette lar seg gjøre uten at opplysninger unntatt offentlighet røpes. Eksempelvis kunne kommunen kort angitt hva dokumentet gjaldt, slik at det ble mulig for allmennheten å vurdere behovet for krav om innsyn i dokumentet. Slik dokumentet nå er markert med «*Dokumentet finnes ikke eller er ikke lagt ut*», vil ikke dette være mulig å vurdere.

3.4.2 Er møtedokumenter unntatt offentlighet i tråd med regelverket?

Det er revisjonens vurdering at kommunen har hatt rettslig grunnlag for å unnta enten enkeltopplysninger eller hele dokumentet fra offentlighet, ved samtlige av dokumentene som er vurdert. Samtidig vil revisjonen påpeke at:

- a) Noen av dokumentene inneholder ikke henvisning til lovhjemmel for unntatt offentlighet
- b) Der lovhjemmel er angitt i dokumentet kan lovhjemmelen være upresis eller ufullstendig gjengitt
- c) Angitt lovhjemmel i dokumentet er en annen enn den lovhjemmel kommunen selv har oppgitt i oversendelsesbrev til revisjonen

På bakgrunn av punktene over har det vært vanskelig for revisjonen å vurdere hvilken hjemmel/hjemler som danner grunnlaget for kommunens beslutning. Dette innebærer en risiko for at kommunen kan ha benyttet uriktig lovhjemmel for det aktuelle dokumentet, selv om unntatt offentlighet eventuelt kan forsvares etter en annen lovhjemmel. I et slikt tilfelle vil det kunne forekomme tilfeller hvor kommunens beslutning om å unnta dokumentet fra offentlighet egentlig er ikke er korrekt, noe som er uheldig. Uriktig hjemmel for unntatt offentlighet vil også kunne påvirke den videre saksgangen med hensyn til hvorvidt møtet kan eller skal lukkes.

Særlig når det gjelder dokumenter som omhandler flere ulike forhold, eksempelvis at kommunen selv er part i avtalen, saken berører en avtalemotpart og et selskap der kommunen selv har eierinteresser, oppstår det tvil om hva som er kommunens rettslige hjemmel for å unnta dokumentene fra offentlighet når dette ikke er tydelig og presist angitt av kommunen.

Manglende kjennskap til hvilken hjemmel kommunen har benyttet innebærer også at det blir vanskeligere for allmennheten å vurdere rettmessigheten av kommunens beslutning om å unnta dokumentet fra offentlighet, herunder muligheten til å vurdere om det skal begjæres innsyn i dokumentene. Revisjonen viser likevel til at kommunen ikke har plikt til å merke dokument med hjemmel for unntatt offentlighet, eller på annen måte kommunisere utad hvordan unntatt offentlig er rettslig begrunnet. Kommunens plikt til å gi slik begrunnelse oppstår først når krav om innsyn, og eventuelt klage på avslag, skal besvares.

Videre mener revisjonen at det fremstår uklart om kommunen faktisk foretar en vurdering av om kommunen har rettslig grunnlag for å unnta hele dokumenter fra offentlighet, i de tilfellene der den aktuelle lovhjemmelen kun hjemler unntatt offentlighet for enkeltopplysninger i dokumentet. Revisjonen viser til at møtedokumenter som hovedregel skal være allment tilgjengelig, jf. kommuneloven § 11-3 tredje ledd, og at unntak krever at det foreligger rettslig grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet. Dersom det kun er enkeltopplysninger som er unntatt offentlighet, må vilkårene i offl. § 12 være oppfylt for at dokumentet som helhet kan unntas offentlighet etter offentleglova. Terskelen for å unnta resten av dokumentet er høy, og i noen av sakene som revisjonen har vurdert er det etter revisjonens vurdering tvilsomt om vilkårene i offl. § 12 er oppfylt. I denne sammenheng viser revisjonen til muligheten for sladding av opplysninger. Sladding av opplysninger kan være aktuelt i tilfeller der

- a) det er ikke er grunnlag for å unnta resten av dokumentet fra offentlighet etter offl. § 12, slik at opplysninger unntatt offentlighet sladdes og resten av dokumentet tilgjengeliggjøres
- b) sladding av identifiserende kjennetegn innebærer at behovet for beskyttelse ansees ivarettatt på en slik måte at resterende opplysninger ikke kan knyttes til en bestemt person, og dermed kan offentliggjøres som følge av at disse ikke lenger er taushetsbelagte, jf. offl. § 13 første ledd jf. fvl. § 13 a nr. 2.

Revisjonen gjør også oppmerksom på offentleglovas regler om merinnsyn i § 11, som kommer til anvendelse i de tilfellene der kommunen har anledning til å gjøre unntak fra innsyn. Bestemmelsen gir uttrykk for et generelt prinsipp og god forvaltningsskikk tilsier at merinnsyn/meroffentlighet også kan vurderes i andre tilfeller enn der offentleglova regulerer dette direkte. Revisjonen har i intervju og ved verifisering av rapporten mottatt tilbakemelding om at kommunen foretar en vurdering av meroffentlighet ved vurdering av om møtedokumenter

skal publiseres, men at vurderingen først skriftliggjøres dersom kommunen mottar en innsynsbegjæring.. For ordens skyld vil vi påpeke at meroffentlighet ikke kan vurderes for taushetsbelagte opplysninger.

For utfyllende vurdering av de enkelte saker, se vedlegg 5.

3.4.3 Blir lukking av møter gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket?

Det er ikke et krav etter lovverket at lukking av møter skal begrunnes. Det er imidlertid krav om at det skal henvises til lovhjemmel, at lukking av møter skal vedtas i organet hvor møtet behandles og at avstemmingen skal være offentlig. Manglende dokumentasjon i protokoller og videoopptak, innebærer imidlertid at det ikke har vært mulig for revisjonen å foreta en fullstendig vurdering av rettmessigheten av lukkingene av de politiske møtene som undersøkelsen omfatter. Oppsummert er likevel revisjonens vurdering at kommunens praksis for lukking av møter ikke alltid er i samsvar med regelverket.

Undersøkelsen viser at beslutning om lukking av møtene, i de sakene revisjonen har kunnet vurdere, blir vedtatt i det organet som skal behandle saken, i tråd med kommuneloven § 11-5. I 2 av 10 saker er dette imidlertid ikke mulig å etterprøve, ettersom vedtaket om lukking hverken fremgår av møteprotokoll eller videoopptak. Revisjonen mener det er uheldig at det ikke har vært mulig å etterprøve om møtelukking er besluttet i korrekt organ, i tråd med regelverket.

I noen av sakene har kommunen heller ikke redegjort for hvilken hjemmel som begrunner lukkingen, og angitt hjemmel i flere andre saker fremstår uriktig eller upresis. I 2 av 10 saker er det ikke angitt i møteprotokollen hvilken hjemmel som begrunner lukkingen, og dette representerer et brudd på kommuneloven § 11-4 annet ledd. I ytterligere 2 av 10 saker er det kun henvist til hjemmel for lukking i kommuneloven, mens hjemmelen i offentleglova som også utgjør et sentralt vilkår for lukking etter kommuneloven, ikke er angitt.⁶Ettersom hjemmel for lukking skal angis helt presis, er det revisjonens vurdering at dette også representerer et brudd på kommuneloven § 11-4 annet ledd. I ytterligere 4 av 10 saker er angitt hjemmel noe upresis, men valgmulighetene for den aktuelle unntakshjemmel (offl. § 13 jf. fvl. § 13 første ledd) er færre slik at det i større grad er mulig å legge til grunn hva kommunen har ment.

Det har ikke vært mulig for revisjonen å etterprøve om kommunen har ivarettatt krav om at avstemming og vedtak om beslutning om møtelukking, skal holdes i åpent møte, jf. kommuneloven § 11-5 femte ledd. Det er kun i 3 av 10 saker at vedtaket om lukking av møtet er inkludert i møtevideoen, noe som innebærer at det kan foreligge brudd på kommuneloven § 11-5 i de resterende 7 tilfellene dersom det ikke var mulig få innbyggerne å følge avstemmingen i åpent møte. Revisjonen har ikke kjennskap til om avstemming og vedtak i praksis ble gjennomført for åpne dører, men er av den oppfatning at manglende live streaming av avstemmingen også fremstår som et brudd på kommuneloven dersom kommunen legger opp til at innbyggerne kan følge behandlingen av sakene digitalt. Det vil da foreligge en forventning om at alle saker og beslutninger som skal holdes for åpne dører også er tilgjengelig digitalt/ på live streaming. Alternativt må det tydelig kommuniseres i forkant av møtet at denne typen beslutning kun vil være mulig å følge live i møtelokalet. De som ønsker å følge hele saken vil da kunne innrette seg etter dette. Revisjonen viser også til at kommunen i tilbakemelding til revisjonen har uttalt at avstemming vil fremgå av videoopptak. Når videoopptakene på kommunens hjemmesider likevel ikke inneholder opptak av det er foretatt avstemming, er revisjonen av den oppfatning at dette kan indikere at avstemmingen ikke har vært mulig å følge for innbyggerne på nett.

Ettersom hjemmel for lukking enten har manglet eller vært upresis i 8 av 10 saker, har det vært utfordrende for revisjonen å vurdere om kommunens beslutning om å lukke møtene innholdsmessig har vært korrekt. Revisjonens oppfatning er at kommunen i de fleste saker har landet på riktig konklusjon og at møtelukking kan forsvares. Det er ikke kjent for revisjonen om kommunen faktisk har fattet vedtak om lukking basert på riktig hjemmel, og deretter vært upresis i henvisningen til denne, eller om beslutning er fattet med bakgrunn i feil lovhjemmel i tillegg til at henvisningen til lovhjemmel har vært upresis. I sistnevnte tilfelle vil kommunens vedtak kunne være juridisk uriktig, selv om resultatet kunne blitt det samme basert på en annen lovhjemmel.

En annen uheldig konsekvens av usikkerheten knyttet til hvilken hjemmel som er benyttet for å lukke møtet, er at kommunen i enkelte tilfeller ikke bare har en rett, men også en plikt til å lukke møtet. Dersom lukking av møtet

⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet, Saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, sier følgende: Dersom møtet lukkes etter § 11-5 tredje ledd bokstav b skal det også vises til den konkrete bestemmelsen i offentlighetsloven.

vrderes etter en «kan»-regel for lukking, vil kommunen kunne unnlate å lukke møtet uten at dette representerer et lovbrudd. Skulle lukking av møtet istedenfor vært vurdert etter en «skal»-regel (pga taushetsplikt), vil det representere et lovbrudd med tilhørende mulighet for strafferettslige reaksjoner dersom møtet ikke lukkes. Valg av lovhjemmel for vurderingen av møtelukking er derfor av vesentlig betydning.

Tilsvarende problematikk vil også kunne oppstå som en følgefeil av at det har vært usikkerhet knyttet til hvilken lovhjemmel som begrunner at saksdokumentene er unntatt offentlighet. Dersom dokumenter er unntatt offentlighet som følge av taushetsplikt skal møtet som hovedregel lukkes, mens kommunen i større grad kan velge å holde møtet offentlig dersom dokumentet er unntatt offentlighet etter en «kan»-regel. I saken *Kjøp av aksjer i Helgeland Invest AS* har det vært uklart for revisjonen hvilke regler som har dannet grunnlag for å unnta dokument eller opplysninger fra offentlighet.⁷ Uklarheten knyttet til hvorvidt kommunen kun har en rett, eller også plikt, til å lukke møtet er etter revisjonens vurdering uheldig.

Revisjonen har på generelt grunnlag ikke hatt mulighet til å si noe om i hvilken grad kommunen faktisk har foretatt de rette vurderinger som har ledet opp til vedtakene om lukking, herunder hvor godt kommunen vurderer de materielle vilkårene i de tilfellene der kommunen ikke har en plikt («skal»), men kun en rett («kan») til å lukke møtet. Vurderingen av vilkåret om at det må foreligge «tungtveiende offentlige interesser» representerer en høy terskel, der hensynet til meroffentlighet skal være veiledende. En mulig konsekvens av manglende vurderinger knyttet til forskjellen mellom mulighet og plikt til å lukke møter, er at møter konsekvent blir lukket i de tilfeller der kommunen også kunne holdt møtet åpent etter prinsippet om meroffentlighet. Dette kan svekke prinsippet om åpen og gjennomsiktig offentlig virksomhet og dens tillit.

Revisjonen gjør også oppmerksom på at det ikke er en automatikk i at møtet skal lukkes selv om saken inneholder dokumenter unntatt offentlighet, og at det skal foretas en selvstendig vurdering av møtelukking etter de særlige vilkår som kreves for lukking.

For utfyllende vurderinger for hvert enkelt møte viser vi til vedlegg 6.

⁷ Dersom det skulle være offl. § 13 jf. fvl. § 13 som er den anvendte hjemmel vil kommunen ha en plikt til å lukke møtet. Skulle det være offl. § 23 eller offl. § 15 som dannet grunnlag for å unnta offentlighet ville møtelukking være basert på en «kan»-vurdering.

4 Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser at Rana kommune i hovedsak har praktisert åpenhet og innsyn i samsvar med kommuneloven, offentleglova og forvaltningsloven. Forbedringspunktene til kommunen knytter seg særlig til hvordan kommunen praktiserer lukking av møter. Revisjonen baserer denne vurderingen på gjennomgang av et utvalg saker fra formannskap og kommunestyre fra perioden 2020-2023. Revisjonen har imidlertid i noen tilfeller ikke hatt tilgjengelig tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å vurdere kommunens praksis fullt ut.⁸ Basert på informasjonen som har kommet frem i undersøkelsen vil vi fremheve følgende:

Roller, ansvar, system og rutiner knyttet til skjerming av dokumenter

- Roller og ansvar oppleves som klare i kommunens politiske sekretariat
- Rutinene som skal veilede saksbehandlerne om når opplysninger kan og skal skjermes fra offentligheten gir ikke tilstrekkelig tydelige anvisninger om regelverket.

Møteinnkallinger og sakslister

- Undersøkelsen viser at **regler om fullstendig sakslister følges**, men med noen få unntak der det ikke er samsvar mellom møteinnkalling og kommunens møteportal på nett. Kommunen har redegjort for at avvikene skyldes saksbehandlingsfeil eller at saken først kom opp som et forslag i møtet, og derfor ikke fremgår av innkallingen. Revisjonen er av den oppfatning at årsaken til avvikene er forståelige, men kan være uheldige. Dersom det er et gjentakende problem at det forekommer saksbehandlingsfeil ved opplastning av saken, bør kommunen vurdere om rutinene er gode nok.
- Det er **betydelige avvik mellom antall vedlegg til sakene i møteportalen og møteinnkallingen** (offentlige dokumenter). Revisjonen mener at kommunen bør kommunisere tydelig til publikum og folkevalgte hvor de kan finne komplett oversikt over saksdokumenter i en sak.
- Videre viser undersøkelsen at kommunens praksis innebærer at dersom det er **saker** på sakslisten hvor de tilhørende saksdokumentene kan eller skal unntas offentlighet, fremgår likevel tittelen på saken av sakslisten. Unntaket er dersom tittelen på saken inneholder opplysninger unntatt offentlighet, da vil opplysningene unntatt offentlighet være markert med «X». Når tittelen på saken inneholder opplysninger unntatt offentlighet må kommunen **sikre at de folkevalgte mottar en fullstendig sakslister uten sladding**. Kommunen har ikke kunnet bekrefte at de har rutiner for å sikre dette.
- Undersøkelsen viser at dersom et møte skal behandle **saksdokumenter**⁹ som er unntatt offentlighet, vil hverken dokumenter i saken eller tittelen på dokumenter i saken være tilgjengelig i møteportalen eller i vedlegg til innkallingen. Kommunen har altså ikke noen praksis for å offentliggjøre tittelen på et dokument som er unntatt fra offentlighet grunnet dokumentets opplysninger. Kommunen bør etter revisjonens vurdering **vurdere muligheten for å angi tittelen på dokumenter som er unntatt offentlighet**, så langt dette lar seg gjøre uten at opplysninger som skal unntas offentlighet fremkommer.

Skjerming av dokumenter fra offentligheten

- Kommunens praksis for å merke dokumentene med det **rettslige grunnlaget for å unnta dokumentet for offentlighet er varierende, og i mange tilfeller upresist eller ufullstendig**. Dette har gjort det utfordrende for revisjonen å etterprøve hvorvidt kommunens vurdering av å unnta dokumentene for offentlige er rettmessig.
- Revisjonen mener at sladding i noen tilfeller kunne vært vurdert som alternativ til å unnta hele dokumentet fra offentlighet. Revisjonen har i undersøkelsen ikke funnet noen tilfeller der kommunen har offentliggjort dokumenter **med sladding av taushetsbelagte eller identifiserende opplysninger**. Revisjonen er derfor usikre på om kommunen foretar en vurdering av om det er rettslig grunnlag for å unnta hele dokumenter fra offentlighet i de tilfellene der dokumentet i utgangspunktet kun inneholder taushetsbelagte opplysninger.

⁸ Dette er knyttet til at vi ikke har hatt tilgjengelig informasjon for å kunne vurdere om møteinnkallinger er sendt ut i rimelig tid og for å kunne vurdere at beslutning om å unnta dokumenter fra offentlighet beror på korrekt lovhjemmel. Videre har revisjonen i noen tilfeller ikke hatt tilgjengelig informasjon om hvilken hjemmel som danner grunnlaget for lukking av et møte eller hatt informasjon som viser at avstemming knyttet til lukking av møter har vært foretatt i åpent møte.

⁹ Saker har typisk flere underliggende saksdokumenter knyttet til seg

Lukking av møter

- Beslutning om lukking av møtene blir i hovedsak **vedtatt i det organet som skal behandle saken**, i tråd med kommuneloven § 11-5.
- Det har ikke vært mulig for revisjonen å etterprøve om kommunen i alle sakene har ivaretatt krav om at **avstemming og vedtak** om beslutning om møtelukking skal holdes i åpent møte, jf. kommuneloven § 11-5 femte ledd. Dette er fordi opptak av beslutningene er ikke tilgjengelig i alle saker.
- I noen av sakene har ikke kommunen redegjort for hvilken **hjemmel** som begrunner lukkingen, og i flere andre saker fremstår angitt hjemmel uriktig eller upresis. Dette representerer etter revisjonens syn et brudd på kommuneloven § 11-4. Dette innebærer også at revisjonen i disse sakene ikke har kunnet konkludere om kommunens vurderinger knyttet til lukking av møter har vært riktig.

Basert på funn og vurderinger vil Deloitte anbefale at Rana kommune

- Sikrer tydeligere rutiner slik at saksbehandlere enklere kan vurdere når dokumenter *skal* og *kan* unntas offentlighet, hvordan meroffentlighet skal praktiseres og hvordan opplysninger eventuelt kan sladdes.
- Sikrer at de folkevalgte mottar fullstendig saksliste uten sladding.
- Kommuniserer tydelig til publikum og folkevalgte hvor de kan finne komplett oversikt over saksdokumenter i en sak.
- Vurderer muligheten for å offentliggjøre tittelen på dokumenter som er unntatt offentlighet, så langt dette lar seg gjøre uten at opplysninger unntatt offentlighet fremkommer.
- Sikrer at det blir redegjort for fullstendig og presis hjemmel som begrunner lukking av møter.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



DELOITTE AS AVD BERGEN
Postboks 6013
5892 BERGEN

Mo i Rana, 05.04.2024

Unntatt offentlighet -Offl. § 5 1. ledd

Saksnr.-dok.nr.
2023/6879-8

Arkivkode
217

Avd/Saksb
RÅD/ROPE

Deres ref.

Svar - høringsuttalelse rapport fra forvaltningsrevisjon

Det vises til brev datert 22. mars 2024, hvor rapport fra forvaltningsrevisjon om åpenhet og innsyn i utvalgte møter er sendt Rana kommune til høring. Kommunedirektøren har gjennomgått rapporten og har følgende kommentarer til rapportens innhold og anbefalinger:

Sladding av dokument

Deloitte skriver på s. 24:

«Revisjonen mener at sladding i noen tilfeller kunne vært vurdert som alternativ til å unnta hele dokumentet fra offentlighet. Revisjonen har i undersøkelsen ikke funnet noen tilfeller der kommunen har offentligjort dokumenter med sladding av taushetsbelagte eller identifiserende opplysninger.

Revisjonen er derfor usikre på om kommunen foretar en vurdering av om det er rettslig grunnlag for å unnta hele dokumenter fra offentlighet i de tilfellene der dokumentet i utgangspunktet kun inneholder taushetsbelagte opplysninger.»

Kommunedirektøren vil presisere at det ikke er noe hjemmel for konklusjonen som Deloitte frembringer. Det er ikke noe som kommunen må gjøre, men kan velge å gjøre. Kommunen har gitt tilbakemelding til Deloitte om at dette vurderes når møtedokumenter inneholder opplysninger unntatt offentlighet. En slik vurdering skriftliggjøres normalt ikke før det kreves innsyn i dokumentet.

Adresse:
Rådhusplassen 2
Postboks 173,
8601 Mo i Rana

Telefon:
Sentralbordet +47 75 14 50 00

E-post: postmottak@rana.kommune.no
Internett: www.rana.kommune.no

Organisasjonsnummer:
872 418 032

Deloitte har ikke i sitt utvalgt sett eksempler på dette, men har heller ikke etterspurt et slikt eksempel. Det er ikke ofte det behandles saker der det kun er ett dokument eller avgrenset med informasjon unntatt offentlighet, slik at det er formålstjenlig å sladre dokumentet før det begjæres innsyn. Kommunedirektøren mener at det må være den overveiende hovedregel at det må være noe offentlig interesse i form av en innsynsbegjæring før kommunen sladder møtedokumenter.

Et slikt eksempel fra i fjor er sak [PS 28/2023](#) der samtlige dokumenter var offentlige, unntatt et dokument som var samarbeidsavtalen med Kystverket. Denne inneholdt opplysninger som måtte unntas etter offentlighetsloven § 23. Her fremgår det av saksfremlegget:

Om offentlighet:

«Informasjonen som er publisert i mediene og av Kystverket i forbindelse med oppdatert samfunnsøkonomisk analyse er nå offentlig informasjon. Dette gjelder en del av totalsommene som er estimert i prosjektet.

De estimerte kostnadene for de enkelte delene av prosjektet vurderer rådmannen og Kystverket slik at er opplysninger det er nødvendig å unnta av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon, og nødvendig av hensynet til en forsvarlig gjennomføring av økonomiforvaltningen til kommunen, jf. offentlighetsloven § 23.

Dette da informasjonen kan svekke kommunens posisjon før en anbudskonkurranse. Kommunen ønsker dermed å utsette offentliggjøringen av disse opplysningene. Hensynet for å gjøre unntak veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn, jf. offentlighetsloven § 11.

Rådmannen har dermed offentligjort en versjon av samarbeidsavtalen der disse tallene er sladdet, og den fullstendige versjonen blir oversendt representantene i formannskapet.

Eventuell lukking av møte

Formannskapet «kan» vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes og det vil komme frem opplysninger i møtet som kunne vært unntatt fra innsyn etter offentlighetsloven om det hadde stått i et dokument, jf. kommuneloven § 11-5 (3) bokstav b).

Adresse:
Rådhusplassen 2
Postboks 173,
8601 Mo i Rana

Telefon:
Sentralbordet +47 75 14 50 00

E-post: postmottak@rana.kommune.no
Internett: www.rana.kommune.no

Organisasjonsnummer:
872 418 032

Rådmannen viser her til den redegjørelsen over. De tungtveiende offentlige interesser vurderes å være hensynet til kommunens forhandlingsposisjon.

Det er behov for å lukke møtet dersom representantene har behov for å diskutere informasjonen som er unntatt offentlighet.»

Lukking av møter

Deloitte skriver på s. 22, og gjentar dette under konklusjoner på s. 25:

«Det har ikke vært mulig for revisjonen å etterprøve om kommunen har ivaretatt krav om at avstemming og vedtak om beslutning om møtelukking, skal holdes i åpent møte, jf. kommuneloven § 11-5 femte ledd. Det er kun i 3 av 10 saker at vedtaket om lukking av møtet er inkludert i møtevideoen, noe som innebærer at det kan foreligge brudd på kommuneloven § 11-5 i de resterende 7 tilfellene dersom det ikke var mulig få innbyggerne å følge avstemmingen i åpent møte.

Revisjonen har ikke kjennskap til om avstemming og vedtak i praksis ble gjennomført for åpne dører, men er av den oppfatning at manglende live streaming av avstemmingen også fremstår som et brudd på kommuneloven dersom kommunen legger opp til at innbyggerne kan følge behandlingen av sakene digitalt. Det vil da foreligge en forventning om at alle saker og beslutninger som skal holdes for åpne dører også er tilgjengelig digitalt/ på live streaming. Alternativt må det tydelig kommuniseres i forkant av møtet at denne typen beslutning kun vil være mulig å følge live i møtelokalet. De som ønsker å følge hele saken vil da kunne innrette seg etter dette.»

Kommunedirektøren har følgende kommentarer til dette. Revisjonen kunne eksempelvis etterprøvd dette ved å intervjuer møteleder, eller andre som var tilstede. Folkevalgte organ foretar avstemming og vedtak i åpent møte. Det foreligger heller ikke klager fra media, innsigelser fra representanter eller lovlighetsklager på dette så langt kommunedirektøren er kjent med.

Adresse:
Rådhusplassen 2
Postboks 173,
8601 Mo i Rana

Telefon:
Sentralbordet +47 75 14 50 00

E-post: postmottak@rana.kommune.no
Internett: www.rana.kommune.no

Organisasjonsnummer:
872 418 032

Tiltaksplan

Kommunen har med bakgrunn i rapportens anbefalinger utarbeidet følgende tiltaksplan.

Anbefaling	Tiltak	Ferdig
1. Sikre tydelige rutiner slik at saksbehandlere kan vurdere når dokumenter skal og kan unntas for offentlighet, hvordan meroffentlighet skal praktiseres og hvordan opplysninger eventuelt skal sladdes.	Oppdatere rutiner i arkivplanen og i kommunens kvalitetssystem.	Mai 2024
2. Sikrer at folkevalgte mottar fullstendig sakliste uten sladding.	Oppdatere eksisterende rutiner og innføring av nye kontrollrutiner av møtesekretariatet	April 2024
3. Kommuniserer tydelig at publikum og folkevalgte hvor de kan finne komplett oversikt over saksdokumenter i en sak.	Oppdatere informasjon på kommunens hjemmeside.	April 2024
4. Vurderer muligheten for å offentliggjøre tittelen på dokumenter som er unntatt offentlighet, så langt dette lar seg gjøre uten at opplysninger unntatt offentlighet fremkommer.	Oppdatere og innføre rutiner i arkivplanen og i kommunens kvalitetssystem.	Mai 2024
5. Sikrer at det blir redegjort for fullstendig og presis hjemmel som begrunner lukking av møter.	Oppdatere og innføre rutiner i arkivplan og kommunens kvalitetssystem.	Mai 2024
6. Kompetanseheving av saksbehandlere	Fortløpende kompetanseheving	Pågår

Adresse:
Rådhusplassen 2
Postboks 173,
8601 Mo i Rana

Telefon:
Sentralbordet +47 75 14 50 00

E-post: postmottak@rana.kommune.no
Internett: www.rana.kommune.no

Organisasjonsnummer:
872 418 032



Med vennlig hilsen

Kommunedirektør

Robert Pettersen

Brevet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi til:

kgasemyr@deloitte.no

Adresse:
Rådhusplassen 2
Postboks 173,
8601 Mo i Rana

Telefon:
Sentralbordet +47 75 14 50 00

E-post: postmottak@rana.kommune.no
Internett: www.rana.kommune.no

Organisasjonsnummer:
872 418 032

Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til kommunedirektørens høringsuttalelse

Revisjonen vil knytte noen kommentarer til kommunedirektørens høringsuttalelse for å tydeliggjøre våre vurderinger.

Kommunedirektøren viser til at Deloitte på side 24 i rapporten skriver følgende:

«Revisjonen mener at sladding i noen tilfeller kunne vært vurdert som alternativ til å unnta hele dokumentet fra offentlighet. Revisjonen har i undersøkelsen ikke funnet noen tilfeller der kommunen har offentliggjort dokumenter med sladding av taushetsbelagte eller identifiserende opplysninger. Revisjonen er derfor usikre på om kommunen foretar en vurdering av om det er rettslig grunnlag for å unnta hele dokumenter fra offentlighet i de tilfellene der dokumentet i utgangspunktet kun inneholder taushetsbelagte opplysninger.»

Kommunedirektøren skriver følgende om dette tekstutdraget fra rapporten:

«Kommunedirektøren vil presisere at det ikke er noen hjemmel for konklusjonene som Deloitte frembringer. Det er ikke noe kommunen må gjøre, men kan velge å gjøre. Kommunen har gitt tilbakemelding til Deloitte om at dette vurderes når møtedokumenter inneholder opplysninger unntatt offentlighet. En slik vurdering skriftliggjøres normalt ikke før det kreves innsyn i dokumentet. Deloitte har ikke i sitt utvalgt sett eksempler på dette, men har heller ikke etterspurt et slikt eksempel. Det er ikke ofte det behandles saker der det kun er ett dokument eller avgrenset med informasjon unntatt offentlighet, slik at det er formålstjenlig å sladde dokumentet før det begjæres innsyn. Kommunedirektøren mener at det må være den overveiende hovedregel at det må være noe offentlig interesse i form av en innsynsbegjæring før kommunen sladder møtedokumenter.»

Deloitte vil presisere at det **ikke fremgår av vår vurdering at kommunen i ethvert tilfelle har plikt til å sladde taushetsbelagte opplysninger slik at resten av dokumentet kan publiseres.** Kommunen har i flere tilfeller grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet, eksempelvis som følge av at lovbestemmelsen som gir grunnlag for unntak fra offentlighet gjelder hele dokumentet, eller at dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger i sin helhet kan unntas fra offentlighet som følge av at vilkårene i offl. § 12 er oppfylt.

Det Deloitte etterspør i rapporten, er **hvilken vurdering kommunen foretar i de tilfellene hvor det kun er enkeltopplysninger i dokumentet som kan/skal unntas fra offentlighet, og vilkårene for å unnta hele dokumentet etter offl. § 12 ikke er oppfylt.** I slike tilfeller blir spørsmålet hvordan kommunen håndterer et dokument som i utgangspunktet skal tilgjengeliggjøres, når dokumentet inneholder enkeltopplysninger som kan eller skal unntas fra offentlighet. Vi viser i denne forbindelse til Innsynguiden fra Sivilbudsmannen hvor det fremgår at «Der noen opplysninger er taushetsbelagte, er resten av dokumentet likevel offentlig». Tilsvarende fremgår i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova G-2009, hvor det også uttales at årsaken til at reglene om unntak fra offentlighet er knyttet til enkeltopplysninger er å oppnå økt innsyn, og videre at «Offentleglova § 12 må ikkje praktiserast slik at dette utgangspunktet blir undergrave». Revisjonen registrerer at kommunedirektøren opplyser at det ikke ofte behandles saker der det kun er avgrenset med informasjon som er unntatt offentlighet. Revisjonen vil imidlertid peke på at dette var tilfelle i flere av sakene som revisjonen vurderte.

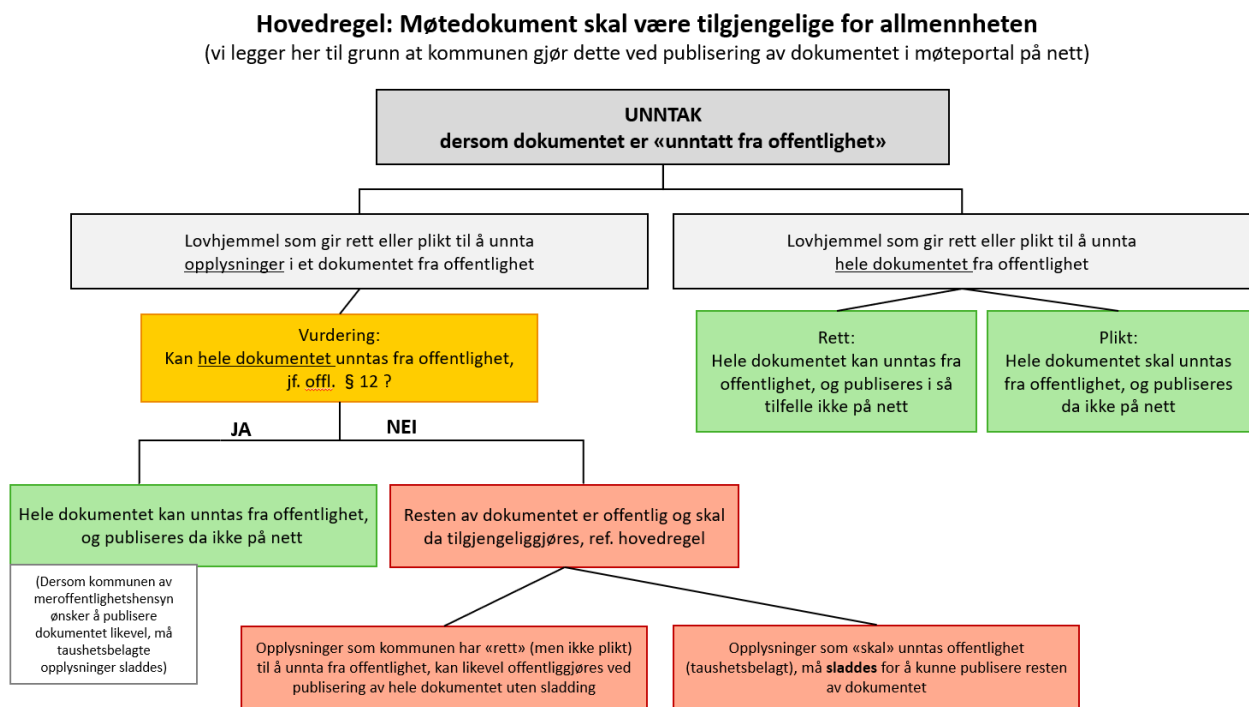
Vi viser til figur 2 under som gir en forenklet fremstilling av den aktuelle situasjonen, der tilfellene beskrevet ovenfor er markert med røde bokser. Vi har her lagt til grunn at kommunens plikt til å tilgjengeliggjøre møtedokumenter utføres ved publisering av dokumentene i møteportalen på nett. (Merk at figuren under ikke er fullstendig, og blant annet ikke

hensyntar situasjoner hvor det kan være aktuelt å anonymisere identifiserende kjennetegn jf. § 13 a, hvorvidt sladding/anonymisering er tilstrekkelig for å ivareta taushetsplikten, tilfeller hvor det kan vurderes meroffentlighet mv.)

Som det fremgår av figuren under er det et skille mellom lovhjemler som gir rett eller plikt til å unnta henholdsvis enkelte *opplysninger* i et dokument (venstre side i figuren) og lovhjemler som gir rett eller plikt til å unnta *hele dokumentet* fra offentlighet (høyre side i figuren). Det er imidlertid også mulig at tilfeller der lovhjemmelen gir rett eller plikt til å unnta opplysninger fra offentligheten, etter en vurdering kan resultere i at hele dokumentet unntas offentlighet. Dette kan være resultatet dersom en med utgangspunkt i offl. § 12 finner at de gjenstående delene av dokumentet vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet, det vil være urimelig arbeidskrevende å skille ut opplysningene eller de unntatte opplysningene utgjør de vesentligste delene av dokumentet.

I figuren under er tilfeller der hele dokumentet kan unntas markert med grønt. Dersom hele dokumentet ikke kan unntas offentlighet skal det gjøres tilgjengelig (røde bokser i figuren under). Taushetsbelagte opplysninger må sladdes før resten av dokumentet publiseres, men dersom opplysningene ikke er taushetsbelagte, men opplysninger kommunen *kan* unnta offentlighet, kan likevel hele dokumentet offentliggjøres.

Figur 2



Vedlegg 3 Revisjonskriterier

Regler som er relevante for å kunne vurdere om innkallingene til møtet i samsvar med regelverket

Regler om møteinnkalling i folkevalgte organer herunder formannskap og kommunestyre fremgår i hovedsak av kommuneloven § 11-3. Av bestemmelsen fremgår det at "Innkalling til møtet skal sendes til organets medlemmer med rimelig varsel". Hva som er rimelig varsel må besluttes basert på en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle, hvor ulike frister kan slå ulikt ut gitt de forskjellige forutsetninger. Formålet med å kreve møteinnkallingen med "rimelig varsel" er å legge til rette for et mest fulltallig oppmøte, i tråd med kommunelovens formål, herunder å sikre et representativt lokaldemokrati. Vanlige vurderingsmomenter er om medlemmet er gitt tilstrekkelig tid til å innrette seg til at møtet finner sted det aktuelle tidspunktet og om det er tilstrekkelig tid til å kalle inn en eventuell vararepresentant. Av forarbeidene fremgår det at varselet må tilpasses organet, saksmengde m.v., og slik at man har en viss mulighet til å sette seg inn i sakene før møtet.¹⁰ Ifølge forarbeidene regnes 4-5 dagers varsel som tilstrekkelig.¹¹

Det heter videre i kommuneloven § 11-3 at "Innkallingen skal inneholde en liste over de sakene som skal behandles, og dokumentene i sakene". Dette innebærer at en fullstendig saksliste og samtlige vedlegg for saker som skal behandles i møtet må legges ved innkallingen. For sakslisten gjelder dette også der oppfølgingen avdekker taushetsbelagt informasjon eller opplysninger som kan unntas innsyn etter offentlighetsloven, men slik at de taushetsbelagte opplysningene sladdes i den offentlig tilgjengelige versjonen, jf. kommuneloven § 11-3 tredje ledd.¹² Medlemmene skal også gjøres oppmerksom på dette.

Samme bestemmelse sier at saker skal settes på sakslisten dersom minst 1/3 av organets medlemmer krever det.

Regler som er relevante for å kunne vurdere om møtedokumenter er unntatt offentlighet i tråd med regelverket

Nærmere om hjemmelen for å unnta offentlighet

Hovedregelen for møtedokumenter er at de skal være offentlige. Det følger av offentleglova (offl.) § 3 at saksdokument for kommunale organ skal være «opne for innsyn», og at unntak krever hjemmel i lov eller forskrift. Videre er det i offl. § 16 første ledd bokstav a og b angitt at sakslister og saksfremlegg til folkevalgte organ skal være offentlig. Av kommuneloven § 11-3 tredje ledd fremgår det at «saksliste til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten». Tilsvarende gjelder for møteboken, som ifølge kommuneloven § 11-4 også skal være «tilgjengelig for allmennheten». Kravet om tilgjengelighet er altså likt formulert for både saksliste, møtedokumenter og møteboken.

Kommuneloven går med dette lenger enn offentleglova, ved å angi at dokumentene skal være «tilgjengelige» for allmennheten og ikke at de bare er «opne for innsyn» eller «offentlige». Det innebærer at allmennheten har rett på tilgang til alle dokumenter fra et møte uten at det må fremsattes krav om innsyn knyttet til «ei bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av ein bestemt art», som er vilkåret for innsynkrav etter offentleglova § 28. Formålet med prinsippet om offentlighet både for saksliste og møtedokumenter er at både innbyggerne og pressen kan ta stilling til om de har en interesse i sakene som skal behandles.

Hva som nærmere ligger i kravet om at dokumentene skal være «tilgjengelige» er ikke tydelig angitt i loven eller forarbeidene. I juridisk litteratur¹³ uttales blant annet at dette innebærer at «borgere kan be om få se» alle dokumenter, noe som kan gi inntrykk av at kommunen ikke har en aktiv plikt til å gjøre dokumentene tilgjengelige uten at dette er etterspurt av allmennheten. Kommunal- og distriktsdepartementet har imidlertid gitt ut en veileder til kommuneloven 2018, der reglene for saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner omtales nærmere. Her påpekes blant annet at møteboken skal være tilgjengelig for allmennheten, og i forlengelsen av dette at: «Det betyr at etter møtet er ferdig, så må kommunen sørge for at møteboken publiseres på en slik måte at innbyggerne forholdsvis enkelt kan finne fram til hva

¹⁰ Ot.prp.nr. 42 1991-1992 s.128.

¹¹ Ot.prp.nr. 42 1991-1992 s. 284.

¹² Ot.prp. nr. 46 L.

¹³ Kommuneloven med kommentarer, Bern og Overå, s. 297

som *skjedde under møtet*». Det vises altså til at kommunen må «publisere»¹⁴ dokumentet for at det skal være gjort tilgjengelig, og at det i tillegg er et krav at publiseringen skal gjøres på en slik måte at det er mulig for innbyggeren å gjøre seg kjent med innholdet i dokumentet. Også i forarbeidene til endringer i personopplysningsloven og offentleglova¹⁵, og som omtaler forholdet til kommuneloven § 11-3, er det vist til at opplysninger tilgjengeliggjøres ved publisering på internett. Revisjonen tolker disse uttalelsene slik at det med dagens teknologi ikke vil være tilstrekkelig å lagre dokumentet internt, for deretter å avvente eventuelle henvendelser fra borgere som ønsker tilgang til dokumentet. Revisjonen har lagt til grunn at kravet om tilgjengeliggjøring også er bakgrunnen for at både Rana kommune og øvrige kommuner har en praksis for å publisere samtlige møtedokumenter på nett, med mindre kommunen har rett eller plikt til å unnta dokumentet fra offentlighet. Når kommunen som hovedregel publiserer dokumentene, er det naturlig å legge til grunn at manglende publisering skyldes at det foreligger grunnlag for å unnta dokumentet fra offentlighet. Dette stemmer også overens med de sakene revisjonen har vurdert, der dokumentene som ikke var publisert formelt var unntatt offentlighet.¹⁶

Unntak fra hovedregelen om at sakliste og dokument med vedlegg skal være offentlige, krever at dokumentet er «unntatt fra offentlighet», jf. § 11-3. Av forarbeidene til loven angir at det er en forutsetning for offentliggjøring at «det er mulig å utarbeide saklisten og møteboken på en slik måte at den ikke røper taushetsbelagte opplysninger eller andre opplysninger unntatt offentlighet» og at «dette kan innebære sladding eller omskriving av teksten»¹⁷. At saken behandles i lukket møte vil ikke automatisk føre til at møtedokumentene skal holdes utenfor innsyn, med mindre det foreligger hjemmel for unntak fra offentlighet for de aktuelle opplysningene/dokumentene på separat grunnlag.¹⁸

Offentleglova kapittel 2 og 3 angir en rekke spesifikke unntak fra offentlighet. I tillegg kan unntak fra offentlighet fremgå av andre lover. Særlig aktuelt er reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, hovedsakelig fvl. § 13.

Revisjonen gjør oppmerksom på at loven differensierer mellom tilfeller hvor kommunen *kan* og *skal* unnta fra offentlighet, samt hvor det er *opplysninger* og hvor det er *dokumentet* som unntas offentlighet.

Taushetsplikt etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 – opplysninger som skal unntas offentlighet

Etter offl. § 13 har organet *plikt* til å unnta opplysninger fra offentlighet der de er underlagt taushetsplikt i lov eller forskrift. Et av de mest sentrale grunnlagene for taushetsplikt følger av forvaltningsloven § 13, som sier følgende:

«Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. **noens personlige forhold**, eller
2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av **konkurransmessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår**».

Med «personlige forhold» menes forhold som er vanlig å ville holde for seg selv.

I forarbeidene heter det at:

«I den nærmere vurderingen må man blant annet legge vekt på om opplysningene, alene eller sammen med andre tilgjengelige opplysninger, kan skade eller utlevere en person, om opplysningene er gitt i noe som minner om et betroelsesforhold, og om utlevering av opplysningene kan skade tillitsforholdet til forvaltningen. Man må også legge vekt på i hvilken grad allmennheten har en berettiget interesse i å gjøre seg kjent med opplysningene».¹⁹

¹⁴ Veilederen viser også til at møtedokumenter tilgjengeliggjøres ved «publisering», jf. veilederen punkt 2.5.2.

¹⁵ Prop. 158 L (2020-2021) punkt 4.1: «Når det gjelder innspillet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om avklaring av forholdet mellom offentleglova, personopplysningsloven og kommuneloven § 11-3, følger det av kommuneloven § 11-3 tredje ledd at når det gjelder møter i folkevalgte organer, skal saklisten og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, være tilgjengelige for allmennheten. Departementet antar at bestemmelsen må tolkes i lys av offentlegforskrifta § 7 andre ledd, slik at de opplysningene som er nevnt der, ikke skal publiseres på internett».

¹⁶ I forbindelse med verifisering av rapporten har kommunen likevel gjort gjeldende at kommunen er av den oppfatning at kommunen ikke plikter å publisere dokumenter som etter loven skal tilgjengeliggjøres.

¹⁷ Prop. 46 L (2017-2018) punkt 17.4.6.

¹⁸ Justis- og politidepartementets Rettleiar til offentleglova (G-2009-419) punkt 6.1.3.

¹⁹ NOU 2003:30 s. 45.

Personlig økonomi, boligforhold og arbeidsforhold er som hovedregel omfattet.²⁰ Videre følger det av juridisk teori at også opplysninger om slektskaps-, familie og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakterer, følelsesliv, holdninger, innstillinger og andre opplysninger som etter sin art er følsomme oftest vil være å anse som noens personlige forhold.²¹ At noen har gitt opplysninger om en annen er også ifølge forarbeidene et personlig forhold.²²

Noen opplysninger er i loven angitt å være forhold som i utgangspunktet ikke vil være å anse som «noens personlige forhold», jf. fvl. § 13 annet ledd. Dette gjelder: «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige». Slike nøytrale opplysninger kan etter omstendighetene altså røpe andre forhold som må anses som personlige og som derfor er undergitt taushetsplikt.²³ Opplysninger om eiendomsrett og bruksrett vil derimot stort sett ikke være å anse som noens personlige forhold.²⁴

Det andre alternativet i fvl. § 13 første ledd nr. 2, angir taushetsplikt for «tekniske innretning og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår». Bestemmelsen tar sikte på å hindre at spredning av slike opplysninger kan føre til økonomiske tap for vedkommende bedrift ved at konkurrenter utnytter opplysningene.²⁵ Bestemmelsen forutsetter at to vilkår er oppfylt: a) opplysningen kan ikke være «alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder», og b) det må gjelde opplysninger som er naturlig å regne med at vedkommende virksomhet anser som en hemmelighet.²⁶ Bestemmelsen vil likevel ikke omfatte opplysninger som kan være uheldige for den bedrift de gjelder, men som etter sitt innhold angår forhold som bedriften ikke har noen legitim interesse i å hemmeligholde.²⁷

Ved vurderingen av taushetsplikt for forretningsforhold etter fvl. § 13, vil forretningshemmelighetsloven kunne gi god veiledning. Forretningshemmelighetsloven²⁸ tar sikte på å gjennomføre direktiv (EU) 2016/943 om beskyttelse av fortrolig knowhow og fortrolige forretningsopplysninger (forretningshemmeligheter) mot ulovlig tilegnelse, bruk og utlevering. Forretningshemmelighetsloven definerer forretningshemmeligheter som opplysninger som «er hemmelige i den forstand at opplysningene ikke som helhet, eller slik de er satt sammen eller ordnet, er allment kjent eller lett tilgjengelig», som «har kommersiell verdi fordi de er hemmelige», eller «innhaveren har truffet rimelige tiltak for å holde hemmelige». I saker som faller innenfor direktivets virkeområde er forvaltningen forpliktet til å fortolke reglene om taushetsplikt på en måte som er forenlig med direktivet²⁹, men også i andre tilfeller vil det være hensiktsmessig å se hen til denne definisjonen ved tolkningen av fvl. § 13.

Begrensning i den lovbestemte taushetsplikten, jf. fvl. § 13 a mfl.

Forvaltningsloven § 13 angir hovedregelen for hvilke opplysninger relatert til private og forretningsmessige forhold som er underlagt taushetsplikt. Det gjelder likevel noen begrensninger i denne taushetsplikten i fvl. §§ 13a og 13b. Særlig aktuelt for revisjonens vurdering er begrensningene i fvl. § 13a, som sier at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene gjøres kjent dersom «behov for beskyttelse» er ivarettat. Av bestemmelsen første ledd nr. 2 fremgår at behov for beskyttelse ansees ivarettat dersom opplysninger som ellers ville være taushetsbelagt gis i statistisk form eller ved at «individualiserende kjennetegn utelates på annen måte». Eksempelvis kan en ved å sladde opplysninger som navn og adresse, offentliggjøre resterende opplysninger i dokumentet dersom det ikke er mulig for utenforstående å knytte resten av opplysningen til den aktuelle personen dokumentet gjelder. Det er en forutsetning at personen ikke kan identifiseres ut fra sammenhengen for øvrig, eller hvilke opplysninger som på annen måte må ansees kjent. Det må derfor alltid foretas en vurdering av om det foreligger en risiko for «koblingsfare», for å stadfeste at anonymisering er tilstrekkelig.

Videre følger det av fvl. § 13 a nr. 3 at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene brukes når ingen «berettiget interesse» tilsier at de holdes hemmelig. Et eksempel vil ifølge loven være når opplysningene er «alminnelig kjent eller

²⁰ Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) s. 15.

²¹ Frihagen, Offentlighetsloven 1994, bind II, s. 41-62; Woxholth, Forvaltningsloven 2011, s. 265-276, Graver, Alminnelig forvaltningsrett 2019

²² Ot.prp. nr. 3 (1976-77), s. 25.

²³ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 15.

²⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 136.

²⁵ Note (297) Ved Jan Fridthjof Bernt. Noten er sist hovedrevidert 06.12.2017.

²⁶ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 22.

²⁷ Note (298) Ved Jan Fridthjof Bernt. Noten er sist hovedrevidert 06.12.2017.

²⁸ Lov 27. mars 2020 nr. 15 om vern av forretningshemmeligheter

²⁹ jf. EØS-loven §§ 1 og 2

almennelig tilgjengelig andre steder». Det er en forutsetning at det dreier seg om et større antall personer som er kjent med opplysningene, eller at de for eksempel er tilgjengelig på internett.

Teoretisk sett er det ikke juridisk avklart om begrensningene i taushetsplikten innebærer at taushetsplikten oppheves/faller bort dersom vilkårene i fvl. § 13 a er oppfylt, eller om taushetsplikten består men bestemmelsen kun gir rett til å dele opplysningene ved ønske om dette. Dette vil også kunne variere ut fra hvilket av alternativene i lovbestemmelsen som benyttes. Den juridiske forskjellen vil kunne påvirke hvorvidt organet må gjøre en vurdering av fvl. § 13 a for å konkludere med om opplysninger er unntatt offentlighet, slik at opplysningene i møtedokumenter eventuelt kan unntas offentlighet.

Offentliggjøring på Internett jf. offentleglova § 10 tredje ledd, jf. offentlegforskrifta § 7

Til tross for at et dokument ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, er det enkelte opplysninger som etter offentlegforskrifta § 7 ikke skal gjøres tilgjengelig på Internett. I tillegg til taushetsbelagte opplysninger, som er unntatt offentlighet og dermed ikke skal publiseres, gjelder dette blant annet «fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsvarende funksjon» og «opplysninger om lønn og godtgjøring til fysiske personar». De opplyste opplysningene er ikke uten videre unntatt offentlighet, men bestemmelsen angir at de likevel ikke skal gjøres tilgjengelig på Internett. Det vil likevel være mulig å be om innsyn i slike opplysninger dersom de ikke er unntatt offentlighet.

Unntak for organinterne dokumenter og dokumenter for intern saksforberedelse gjelder ikke jf. offl. §§ 14 og 15, jf. § 16

Foruten opplysninger som er underlagt taushetsplikt, kan dokumenter utarbeidet for egen saksforberedelse jf. Offl. § 14 og dokument hentet utenfra for intern saksforberedelse jf. Offl. § 15 unntas offentlighet.

Bestemmelsene i §§ 14 og 15 hjemler likevel ikke unntak for «saksframlegg med vedlegg» til et folkevalgt organ, «sakliste» til møte i folkevalgt organ, «dokument frå eller til» kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemnder eller «dokument i saker» der en kommunal enhet opptre som ekstern part overfor en annen slik enhet jf. Offl. § 16. Bestemmelsen angir altså at både saklisten i innkalling til møte og saksdokumentene til slike møter som hovedregel er offentlige.

Unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon jf. offl. § 23

Etter offl. § 23 kan det også gjøres unntak for opplysninger og/eller dokumenter, av hensyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon og det offentliges privatøkonomiske interesser. Det er kun det offentliges interesser som vernes etter denne bestemmelsen, mens andre private tredjeparters interesser eventuelt kan vernes etter offl. § 13 jf. fvl. § 13. Særlig relevant for de sakene revisjonen har undersøkt, er offl. § 23 første og fjerde ledd.

Offl. § 23 første ledd – forsvarlig gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltning

Etter bestemmelsen kan det gjøres unntak for innsyn for opplysninger «når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet». Bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd opplysninger i dokument som det er særlig viktig å hemmeligholde for å kunne utføre en forsvarlig forvaltning knyttet til de angitte forhold. Formålet med bestemmelsen er å sikre at det offentlige påføres minst mulig utgifter, og oppnår en størst mulig gevinst ved denne typen forvaltning. Dette vil typisk gjelde ved kjøp, salg og andre avtaleinngåelser som har økonomisk betydning. Bestemmelsen vil derimot ikke gjelde i saker som angår den interne økonomiforvaltningen, eksempelvis budsjettsaker.³⁰

Ifølge lovens³¹ forarbeid er det et vilkår at opplysningene har et konkurranseaspekt, i den forstand at innsyn kan skade kommunens forhandlingsposisjon eller strategiske stilling, enten i den aktuelle saken eller i fremtidige saker.³² Bestemmelsen angir likevel et tidselement som tilsier at unntak i utgangspunktet kun gjelder under forhandlingen av en sak, med mindre innsyn i ettertid røper forhandlingsteknikk el.³³ Justisdepartementets lovavdeling³⁴ understreker at utgangspunktet er at det skal gis innsyn i inngåtte avtaler. Bestemmelsen vil sånn sett ikke automatisk unnta opplysninger fra offentlighet i ettertid.

³⁰ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) Til § 23 Unntak av omsyn til det offentlige sin forhandlingsposisjon m.m., s. 144.

³¹ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), s. 145

³² Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), s. 145

³³ Norsk Lovkommentar, note (329) Ved Jan Frithjof Bernt og Olav Haugen Moen. Noten er sist hovedrevidert 04.10.2021.

³⁴ JDLOV-2009-3172

Kravet om at unntak fra innsyn må være «påkravd», er et strengt vilkår, og innebærer ifølge lovens forarbeid³⁵ at det må foreligge en nokså konkret fare for at innsyn vil kunne skade de interessene som bestemmelsen gir adgang til å verne, og at skaden må være av et visst omfang og en viss alvorlighet. I en uttalelse fra sivilombudet³⁶ legges til grunn at det må foreligge «klare holdepunkter for at offentliggjøring vil føre til en ikke ubetydelig skade på statens økonomiske interesser, for at hjemmelen skal komme til anvendelse». Samlet sett tilsier dette at terskelen er relativt høy for å anvende unntaket.

Bestemmelsen retter seg mot unntak fra innsynsretten for å verne organets egne interesser, i motsetning til å verne interessene til private selskap som kommunen er eier av som vurderes etter fjerde ledd (neste avsnitt). Opplysninger om andre tredjeparters forretningsforhold kan som nevnt være underlagt taushetsplikt og av de grunn nektes innsyn etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2.

Offl. § 23 fjerde ledd – kommunale eierinteresser

Etter bestemmelsen kan det gjøres unntak for innsyn i dokument som gjelder selskap der kommunen «har eigarinteresser» og der dokumentet blir «behandla av vedkommande organ som eigar», dersom det aktuelle selskapet ikke er omfatta av virkeområdet offentliglova.

Bestemmelsen gir altså adgang til å unnta dokument i sin helhet i tilfeller der kommunen opptrer som eier i et privat selskap, og det aktuelle selskapet ikke er omfattet av virkeområdet til offentliglova. Bestemmelsen gjelder uavhengig av hvor liten eller stor eierinteressen er.³⁷ Vilkåret om at kommunen må opptre som eier er sentralt, og innebærer at unntak fra offentlighet ikke kan gjøres gjeldende dersom kommunen behandler saken i kraft av å være et forvaltningsorgan. Dokumenter som kan unntas vil ifølge lovens forarbeid typisk være dokumenter som omhandler «organiseringa av selskapet, formål og målsetjingar for verksemda, økonomiske rammer og budsjett eller meir konkrete spørsmål om strategi og produksjonsmetodar».³⁸

Videre er det et vilkår for unntatt offentlighet at selskapet ikke er omfattet av virkeområdet for offentliglova. Det følger av offl. § 2 bokstav c) og d) at loven gjelder for selvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har en «eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet» eller har «rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet». For dette spørsmålet «skal ein altså leggje saman eigardelar som høyrer til staten og fylkeskommunar og kommunar. Bakgrunnen for dette er at det avgjerandre er kva for bestemmande innverknad det offentlege samla sett har over eit sjølvstendig rettssubjekt».³⁹

Det gjelder likevel et unntak fra denne hovedregelen for selskap som «hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private». Med dette menes selskaper som i hovedsak driver virksomhet på konkurransemessig lik linje med privateide aktører. Det må være «klart» at mer enn halvparten av virksomheten må være utsatt for slik konkurranse, men det kreves ikke at alle eller nesten alle delene av virksomheten skal være utsatt for slik konkurranse.⁴⁰ Det må foretas en konkret helhetsvurdering, der momenter som «kor stor del av den samla omsetnaden, fortjenesta, talet på tilsette, verdien av driftsmidla og marknadsv verdien som knyter seg til dei delane av verksemda som er utsette for konkurranse» vil være av betydning.⁴¹

Ved vurderingen av om et selskap som inngår i et konsern driver næring i direkte konkurranse med privat, er det i utgangspunktet ikke konsernet som helhet som skal vurderes, men det enkelte selskap. Samtidig følger det av rettspraksis at vurderingen må ta utgangspunkt i hvilken funksjon selskapet har, og ikke bare selskapet formelle rolle i konsernet.⁴² Det foreligger eksempelvis en dom fra Gulating lagmannsrett der det drøftes om konsernspissen i BKK-konsernet (slik det tidligere var organisert) kun drev eierstyring eller om det også drev direkte konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Retten viste til at morselskapet hadde stor betydning for konsernet som sådan, ettersom selskapet var involvert i finansiering, innovasjons- og utviklingsaktivitet, samt fusjoner og oppkjøp.⁴³

³⁵ Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 145

³⁶ SOMB-2009-17

³⁷ Note (345) Ved Jan Fridthjof Bernt og Olav Haugen Moen. Noten er sist hovedrevidert 04.10.2021.

³⁸ Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s 145.

³⁹ Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) Til § 2 Verkeområdet til lova, s. 115.

⁴⁰ Justis- og politidepartementets Retttleiar til offentliglova (G-2009-419) punkt 3.3.2.

⁴¹ Justis- og politidepartementets Retttleiar til offentliglova (G-2009-419) s. 18.

⁴² LG-2021-12831.

⁴³ LG-2021-12831.

Retten konkluderte på følgende måte⁴⁴:

«Oppsummert finner lagmannsretten det bevist at den konkurranse BKK-konsernet (nettvirksomheten unntatt) driver overfor det private næringsliv – det gjelder både etablert virksomhet og fremtidige satsningsområder - ikke kan sees eller vurderes uavhengig av BKK som morselskap.»

Resultatet i dommen ble derfor at morselskapet ble vurdert å drive konkurranse i direkte konkurranse med å på samme vilkår som private, slik at selskapet ikke var omfattet av offentleglovas virkeområde. Dommen er også av betydning for vurdering av konsern som driver virksomhet innen kraftproduksjon og nett, ettersom den konkluderer med at morselskapet ikke er underlagt offentleglova selv om det drives monopolbasert virksomhet (nettselskap) i ett av konsernets mange datterselskap. Hvorvidt dette også være være tilfelle for andre tilsvarende konsern, vil likevel bero på en konkret vurdering av de faktiske forholdene i den aktuelle saken.

Unntak for resten av dokument etter offl. § 12

Er det grunnlag for å unnta enkelte opplysninger i et møtedokument fra offentlighet, er hovedregelen at resterende del av dokumentet skal være offentlig. Dette vil for eksempel være aktuelt hvor enkelte opplysninger skal unntas på grunn av taushetsplikt eller av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon. Unntaksvis kan organet også unnta resten av dokumentet i medhold av offl. § 12.

Dersom også resten av dokumentet skal unntas offentlighet, må ett av følgende vilkår være oppfylt:

- a) den gjenværende informasjonen i dokumentet gir et «klart misvisande inntrykk av innhaldet»
- b) det vil være «urimeleg arbeidskrevjande» for organet å skille ut resten av dokumentet
- c) opplysningene unntatt offentlighet «utgjør den vesentlegaste delen av dokumentet».

Vilkåret «klar misvisande inntrykk av innhaldet» etter § 12 bokstav a) legger opp til en relativt høy terskel hvor det skal ganske mye til for at unntak fra innsyn i resten av dokumentet kan gjøres på dette grunnlag. Det har ikke noe selvstendig betydning at for eksempel pressen vil gi et uriktig bilde av dokumentet.⁴⁵ Det avgjørende må være om en slik ufullstendig offentlighet kan føre til diskusjon på skjevt grunnlag eller til gale slutninger på en samfunnsmessig uheldig måte eller som urimelig rammer enkeltpersoner.⁴⁶

Når det gjelder offl. § 12 bokstav b) kan det gjøres unntak for resten av dokumentet hvor det vil være «urimeleg arbeidskrevjande for organet å skilje dei ut». Det er etter bestemmelsens ordlyd ikke tilstrekkelig at det er arbeidskrevende, men det må være arbeidskrevende i en slik grad at det er å regne som urimelig. Det pekes i forarbeidene på at dette kan være tilfelle hvor dokumentene er store eller de taushetsbelagte opplysningene er spredt over hele dokumentet.⁴⁷ Her har Sivilombudet og Lovavdelingen poengtert at det er tiden som går med på å skille ut de unntatte opplysningene som skal hensyntas i vurderingen av om utskillelsen er «urimeleg arbeidskrevjande».⁴⁸ Annet arbeid, for eksempel til gjennomlesning og vurdering av taushetsplikt, er dermed ikke relevant i vurderingen.

Det siste alternativet i § 12 bokstav c) gir adgang til å unnta resten av dokumentet hvor de unntatte opplysningene «utgjør den vesentlegaste delen» av dokumentet. I denne vurderingen skal det legges stor eller avgjørende vekt på om de resterende delene av dokumentet har selvstendig informasjonsverdi som det kan være av nytte å få innsyn i.⁴⁹ Det stilles imidlertid ikke strenge krav til graden av informasjonsverdi for de gjenværende opplysningene. Eksempelvis vil også korte redegjørelser for rettslige utgangspunkt som er utarbeidet av forvaltningen, kunne være av verdi for allmennheten selv om den konkrete vurderingen som er unntatt offentlighet utgjør mesteparten av dokumentet. Dersom gjenværende informasjon imidlertid ikke gir mening eller bare representerer helt uvesentlig informasjon som formaliteter eller tilsvarende, vil det være naturlig å gjøre unntak for hele dokumentet.⁵⁰ Også dette alternativet utgjør likevel et snevert unntak, der terskelen for unntak er relativt høy.

⁴⁴ LG-2021-12831 s. 10-11

⁴⁵ NOU 2003:30 s. 262.

⁴⁶ Note (178) Ved Jan Fridthjof Bernt og Olav Haugen Moen. Noten er sist hovedrevidert 04.10.2021.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 129.

⁴⁸ SOM-2014-1865; JDLOV-2010-8205.

⁴⁹ SOM-2015-3271; SOM-2018-1669; SOM-2020-1403.

⁵⁰ Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 s. 70.

Merinnsyn etter offl. § 11

Det følger av offl. § 11 at dersom kommunen har «høve til å gjere unntak for innsyn» skal kommunen i tillegg vurdere å gi helt eller delvis innsyn. Kommunen har dermed ikke plikt til å gi merinnsyn, men er pliktig å vurdere om merinnsyn skal gis, dersom vilkårene for merinnsyn er oppfylt

Hvorvidt plikten til å vurdere merinnsyn kun gjelder ved formelle innsynskrav, eller om kommunen også har plikt til å vurdere merinnsyn der offentleglova gir grunnlag for å gjøre *unntak fra offentlighet* er noe uklart. Ordlyden i bestemmelsen «unntak for innsyn» kan tyde på at bestemmelsen kun gjelder ved krav om «innsyn», slik at kommunen ikke nødvendigvis har plikt til å vurdere dette der kommunen etter kommuneloven skal gjøre dokumentene «tilgjengelige for allmennheten» uten at formelt innsynskrav er rettet. Dette vil likevel representere en snever tolkning, ettersom manglende tilgjengeliggjøring av møtedokumenter også vil representere en form for unntak fra «innsyn» i dokumenter som skulle være offentlig.

Revisjonen gjør også oppmerksom på at ordlyden i § 11 trolig er utformet for å samsvare med øvrig ordlyd i offentleglova, og ikke slik at valgt ordlyd har til hensikt å utelukke bruk etter annet lovverk som henviser til offentleglovas bestemmelser. Eksempelvis benyttes også begrepet «innsyn» i offl. § 13 for å angi at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov, skal unntas. Selv om bestemmelsen angir at slike opplysninger er unntatt «fra innsyn», er det ikke tvilsomt at bestemmelsen benyttes som hjemmel for å unnta møtedokumenter «fra offentlighet» slik at de ikke kan gjøres «tilgjengelige for allmennheten» etter kommuneloven § 11-3 tredje ledd. Dette tilsier at man også bør legge til grunn at offl. § 11 vil være relevant i andre tilfeller der kommunen har anledning til å gjøre unntak fra offentlighet selv om det ikke gjelder et innsynskrav. Denne forståelsen samsvarer også med uttalelser i forarbeidene⁵¹ til offentleglova, der følgende uttales (vår understreking): *«Utgangspunktet for meroffentlighetsprinsippet er at det foreligger et dokument som etter bestemmelser i loven «kan» unntas fra offentlighet».*

I kommuneloven § 4 som gjelder kommunens informasjonsplikt, fremgår at kommunen aktivt skal informere om egen virksomhet, samt legge forholdet best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale forvaltningen. I forarbeidene⁵² til bestemmelsen uttales det at bestemmelsen ikke innebærer en utvidet innsynsrett utover innsynsretten etter offentleglova, men et *«supplement til reglene om meroffentlighet i offentlighetsloven § 11 og er først og fremst en særskilt oppfordring til kommunene om å ha en romslig praksis for meroffentlighet».* Opprinnelig ble det foreslått å innta også oppfordringen om en romslig praksis for meroffentlighet i lovteksten, men utvalget mente at dette allerede fremgikk av offentleglova § 11 slik at dette ville representert en unødvendig dobbeltregulering. På bakgrunn av dette oppfatter revisjonen det slik at kommunelovens forarbeid gir uttrykk for at prinsippet om merinnsyn og meroffentlighet er like relevant for kommunelovens bestemmelser, eksempelvis ved spørsmål om tilgjengeliggjøring av møtedokumenter.

Revisjonen viser uansett til at selv om plikten til å vurdere merinnsyn etter offl. § 11 i utgangspunktet kun gjelder direkte når kommunen har grunnlag for å gjøre unntak etter offentleglova, gir reglene om merinnsyn, eller meroffentlighet, likevel uttrykk for et generelt prinsipp og god forvaltningsskikk som tilsier at merinnsyn også skal vurderes i andre tilfeller der dette kan være aktuelt.⁵³

Merinnsyn skal uansett kun vurderes i tilfeller der kommunen «kan» unnta opplysninger/dokumenter fra offentlighet, og ikke i de tilfellene der kommunen er pålagt å unnta opplysningene som følge av taushetsplikt. Eksempelvis skal merinnsyn vurderes i saker der enkeltopplysninger i et dokument skal unntas, men hvor kommunen har valgt å unnta resten av dokumentet med hjemmel i offl. § 12. Videre skal kommunen vurdere å gi helt eller delvis merinnsyn der kommunen har hatt anledning til å unnta hele dokument fra innsyn, såfremt også dette er hjemlet i en «kan»-mulighet for å unnta offentlighet.

I vurderingen av merinnsyn skal det foretas en interesseavveining, og hvert dokument eller hver opplysning som kan unntas, skal i prinsippet vurderes hver for seg. Der hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak bør merinnsyn gis jf. Offl. § 11. Bestemmelsen gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering og pålegger ikke organet en absolutt plikt til å gi innsyn selv hvor hensynet til å gi innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Organet er likevel pålagt å foreta en merinnsynsvurdering og en *anbefaling* om å gi merinnsyn hvor hensynene taler for dette.

⁵¹ NOU 2003:30 s. S. 101

⁵² Ot.prp. 46 L (2017-2018) pkt. 7

⁵³ Rettleiar til offentleglova, s. 67.

Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer

Et forhold som ikke gjør seg gjeldende i denne revisjonen, men som kommunen likevel bør være oppmerksom på er at kommunestyret og folkevalgte organer besitter en utvidet innsynsrett. Kommunestyret har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter, mens andre folkevalgte organer har rett til innsyn i saksdokumenter som omhandler de delene av kommunens virksomhet som ligger innenfor dette organets virkeområde, se § 11-13 første ledd. Innsynskrav etter kommuneloven § 11-13 første ledd forutsetter at det treffes vedtak om dette, med minst tre stemmer eller med flertallet av de avgitte stemmene i organet jf. § 11-13 tredje ledd.

Gir saksdokumentet kunnskap om taushetsbelagte opplysninger kan det folkevalgte organet bare få innsyn der det er «nødvendig for behandlingen av en konkret sak» og forvaltningsloven § 13 b første ledd hjemler unntak fra taushetsplikten jf. § 11-13 annet ledd. Forvaltningsloven § 13 b første ledd inneholder en liste over 9 ulike hensyn ut fra private eller offentlige interesser. Innsynskrav for folkevalgte organer etter § 11-13 annet ledd forutsetter at det vedtas å kreve innsyn med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

Begrunnelse for å unnta dokumenter fra offentlighet

Å unnta et dokument fra offentlighet medfører ikke i seg selv en plikt til å begrunne unntagelsen. Plikten til å gi begrunnelse gjøres først gjeldende når noen krever innsyn og får avslag.

Offentleglova § 31 angir krav til hvordan avslag på innsynskrav skal håndteres. Det er et krav at avslag på innsynskrav blir gjort skriftlig. Videre skal avslaget vise til hjemmelen for avslaget, og hvilket ledd, bokstav eller nummer den bygger på. Beror avslaget på taushetsplikt iht. offl. § 13, må det henvises til hvilken hjemmel som pålegger taushetsplikten. Et avslag skal også opplyse om muligheten for å klage og om klagefrist, samt om forvaltningen har vurdert merinnsyn, med mindre avslaget skyldes taushetsplikt.

Det er i første omgang ikke et krav at avslag begrunnes nærmere enn med en presis henvisning til bestemmelsen som gir hjemmel for avslaget. Den som har fått avslag kan imidlertid kreve nærmere begrunnelse innen tre uker fra avslaget ble mottatt jf. offl. § 31 annet ledd. I så tilfelle må hovedhensyn som har vært avgjørende for avslaget redegjøres for. I denne sammenheng heter det i forarbeidene at «føresegna krev ikkje at organet gir ei uttømmende eller omfattande grunngiving».⁵⁴

Regler som er relevante for å kunne vurdere om lukking av møter blir gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket

Nærmere om hjemmelen for lukking av møter

Hovedregelen for møter i folkevalgte organer er at de holdes offentlige, jf. Kommuneloven § 11-5 første ledd. Møtene kan likevel lukkes dersom vilkårene i § 11-5 annet og tredje ledd er oppfylt.

Etter kommuneloven § 11-5 annet ledd alternativ a) *skal* et møte lukkes når et folkevalgt organ skal behandle en sak om arbeidstaker tjenstlige forhold. Etter at § 13-1 trådte i kraft vil bestemmelsen i realiteten kun ha betydning ved ansettelse av kommunedirektør og saker om kommunedirektørens tjenstlige forhold.

Organet *skal* også etter kommuneloven § 11-5 andre ledd alternativ b) vedta å lukke møtet når det behandler sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Dette gjelder imidlertid bare så langt taushetsplikten fremdeles gjør seg gjeldende på en slik måte at det foreligger behov for beskyttelse. Et samtykke fra den opplysningene gjelder vil dermed frata organet muligheten til å lukke møtet på dette grunnlag. Det samme vil gjelde dersom opplysningene er gjort alminnelig kjent på annen måte. Dersom opplysningene er anonymiserte, og det folkevalgte organet ikke bruker identifiserende kjennetegn, vil organet også kunne behandle saken i åpne møter selv om opplysningene i seg selv er taushetsbelagte⁵⁵, jf. fvl. § 13 a.

Etter tredje ledd *kan* et folkevalgt organ vedta lukking av et møte hvis enten:

- Hensynet til personvern krever at møtet lukkes, eller

⁵⁴ Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 153.

⁵⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet, Saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, s. 40

- Hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme frem opplysninger som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument.

Hensynet til personvern kan gå lenger enn taushetsplikten rekker, og det vil derfor være adgang til å lukke et møte dersom personvern hensyn krever det selv om opplysningene ikke er taushetsbelagte. I forarbeidene fremgår det at bestemmelsen tar sikte på situasjoner der opplysninger «vil vere av personleg og sensitiv karakter, slik at personen som opplysningane gjeld, bør skjermast mot at dei blir offentleg kjende».⁵⁶ At det må «kreves» at møtet lukkes signaliserer at det skal være en høy terskel for å lukke møter på dette grunnlag. Beslutningen beror på en avveining mellom «personvernomsynet på den eine sida mot omsynet til ålmenta si interesse av å vere til stades på møtet på den andre sida».⁵⁷

Alternativet om tungtveiende offentlige interesser innebærer at det må foreligge legitime, saklige og allmenne hensyn som kan begrunne lukkingen. Det er altså hensynet til kommunen selv og ikke private interesser som er avgjørende. Eksempelvis vil vern av opplysninger av forretningsmessig karakter være en typisk interesse som kan danne grunnlag for lukking av møtet. Bestemmelsen gir likevel ikke adgang til å lukke møter av hensyn til politiske ønsker eller forsøk på å beskytte et organ mot kritikk. Sivilombudet har uttalt at terskelen for å lukke møter på dette grunnlag må legges høyt.⁵⁸ Dette er også lagt til grunn i forarbeidene.⁵⁹

I tillegg er det et vilkår at det må foreligge hjemmel i offentleglova som hadde gitt adgang til å unnta konkrete opplysninger fra offentlighet dersom de hadde stått i et dokument. I tilfeller der offentleglova angir at opplysninger/dokument kun kan unntas offentlighet dersom det er «påkravd» (eks. offl. § 23 (1)), vil vurderingen av om det foreligger tungtveiende offentlige interesser i stor grad være lik vurderingen av om unntatt offentlighet er påkrevd⁶⁰. I andre tilfeller der det ikke stilles tilsvarende nødvendighetskrav for å unnta opplysninger/dokument fra offentlighet vil vilkårene om at det må foreligge tungtveiende offentlige interesser representere en innsnevring i den forstand at det ikke nødvendigvis er hjemmel for å lukke et møte selv om det foreligger hjemmel for å unnta opplysninger/dokument i saken fra offentlighet. Etersom plikten til å vurdere merinnsyn etter § 11 i utgangspunktet ikke gjelder ved lukking av møter, kan det ifølge veilederen til kommuneloven til en viss grad sies at vilkåret om at det må foreligge tungtveiende offentlige interesser vil ivareta samme funksjon som bestemmelsen om meroffentlighet i offentlighetsloven § 11⁶¹.

Er det antatt at et møte helt eller delvis skal lukkes, skal møtet likevel kunngjøres i tråd med § 11-3 annet ledd. Vedtas lukking av møte skal hjemmelen for vedtaket om lukking tas inn i møteboken, herunder hvilket av bestemmelsen alternativ lukking beror på jf. kommuneloven § 11-4 annet ledd. Dersom møtet lukkes etter § 11-5 tredje ledd bokstav b) skal det også vises til den konkrete bestemmelsen i offentlighetsloven⁶². Et møte som skal lukkes etter kommuneloven 11-5 annet ledd kan ikke holdes som fjernmøte jf. 11-7 tredje ledd. Det er adgang til å holde diskusjonen om hvorvidt møtet skal lukkes i lukket møte jf. kommuneloven § 11-5 femte ledd, men avstemningen om eventuell lukking skal alltid holdes i åpent møte.

Kommuneloven stiller ikke krav om at lukking av møter må begrunnes utover henvisning til nøyaktig lovhjemmel. Det er likevel gode grunner for at kommunen bør legge opp til en praksis hvor det kort vises til hva som danner grunnlaget for en slik beslutning. Lukking må vedtas i det organet hvor møtet skal behandles, og spørsmålet kan komme opp til diskusjon i den sammenheng. Lukking av møter vil ofte ha sin bakgrunn i at organet skal behandle informasjon som det ville vært adgang til å unnta offentlighet etter offentleglova dersom informasjonen hadde stått i et dokument. Dersom dette er tilfellet slik at det allerede foreligger en beslutning om behov for å unnta de aktuelle dokumentene fra offentlighet, vil begrunnelse for unntatt offentlighet for dokumentene kunne kreves ved avslag på innsynskrav, jf. offl. § 31.

⁵⁶ Prop. 152 L (2009-2010) s. 44.

⁵⁷ Prop. 152 L (2009-2010) s. 44.

⁵⁸ SOM- 1995-94 s. 96.

⁵⁹ Prop. 152 L (2009-2010) s. 44-45.

⁶⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet, Saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, s. 43

⁶¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, Saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, s. 43

⁶² Kommunal- og distriktsdepartementet, Saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, s. 28

Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmått Lov om vern av forretningshemmeligheter (forretningshemmelighetsloven) i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). LOV-2006-05-19-16
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om vern av forretningshemmeligheter (forretningshemmelighetsloven). LOV-2020-03-27-15
- Kommunal- og distriktsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83
- Utenriksdepartementet: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven). LOV-1992-11-27-109

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Justis- og politidepartementet, *Rettleiar til offentleglova* (G-2009-419)
- JDLOV-2009-3172
- JDLOV-2010-8205
- Kommunal- og distriktsdepartementet, *Saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner*
- LG-2021-12831
- NOU 2003:30 Ny offentlighetslov
- Ot.prp.nr. 42 1991-1992
- Ot.prp. nr. 102 (2004–2005)
- Prop.46 L (2017–2018)
- Prop. 152 L (2009-2010)
- SOM- 1995-94
- SOM-2014-1865
- SOM-2015-3271
- SOM-2018-1669
- SOM-2020-1403
- SOMB-2009-17

Dokumenter fra kommunen

- «Elements møtemodul - opprette møter - lage møteinnkalling og protokoll», ID 4623 - EQS
- «Svar - forvaltningsrevisjon åpenhet og innsyn i politiske møter» 09.11.2023

Andre kilder

- Frihagen, Offentlighetsloven 1994, bind II, s. 41-62; Woxholth, Forvaltningsloven 2011, s. 265-276, Graver, Alminnelig forvaltningsrett 2019
- Norsk Lovkommentar, ved Jan Fridthjof Bernt og Olav Haugen Moen. Noten er sist hovedrevidert 04.10.2021
- Norsk Lovkommentar, ved Jan Fridthjof Bernt. Noten er sist hovedrevidert 06.12.2017.

Vedlegg 5: Tabell – Oversikt over dokumenter og saker i henholdsvis møteinnkalling og møteportal

Tabell 1 Oversikt over dokumenter og saker i henholdsvis møteinnkalling og møteportal

Møte	Møte/Sak	Vedlegg		
		Møteinnkalling	Møteportal	Avvik
FSK-møte 2020.02.04	PS 1/20 Referatsaker	0	0	0
	RS 1/20 Hovedaktiviteter økonomi politisk nivå 2020 Politiske saker	1	0	1
	PS 2/20 Helgelandssykehuset 2025 – helseministerens endelige beslutning	2	0	2
	PS 3/20 Inndekning av bevilgning til opprettholdelse av demenslaget i budsjett 2020	0	0	0
	PS 4/20 Søknad om videreføring av garanti på lån for Barnehagen Småtroll AS	5	0	5
	PS 5/20 Bygging av Gruben barneskole etter anbud	8	0	8
	PS 6/20 Oppfølging av verbalvedtak budsjett/økonomiplan 2020 -2023	0	0	0
	PS 7/20 Oversikt over eksisterende og planlagte idrettsanlegg i Rana - bruk og belegg	3	0	3
	PS 8/20 Hovedplan vann 2019-2030	5	0	5
	PS 9/20 Ekspropriasjon og rettslig skjønn - erverv av grunn og rettigheter i forbindelse med Haukesodden friluftsområde	3	0	3
	PS 10/20 Debattheft KS spør 2020 - innspill fra Rana kommune	1	0	1
PS 11/20 Klage på avslag på søknad om omsorgsbolig _ **** * **	0	0	0	
FSK-møte 2021.03.16	PS 18/21 Tilstandsrapport for grunnskolen 2020 - Rana kommune	1	0	0
	PS 19/21 Fritak etter eiendomsskatteloven § 7a	1	0	1
	PS 20/21 Vekstmobilisering i Rana kommune	2	0	2
	PS 21/21 Tilskudd kommunal kompensasjonsordning til lokale virksomheter	5	0	5
	PS 22/21 Klage på vedtak om avslag på redusert foreldrebetaling	0	0	0
	PS 23/21 Kjøp av aksjer	0	0	0
FSK-møte 2022.11.29	PS 138/22 Budsjettreguleringer desember 2022	1	0	1
	PS 139/22 Budsjett 2023, økonomi- og handlingsplan 2023-2026	6	10	4
	PS 140/22 Samarbeidsavtale kommunalt oppgavefelleskap Digitale Helgeland 2022/8536:	3	3	0

	PS 141/22 Temaplan for idrett og fysisk aktivitet - rullering av handlingsplan og prioritering av spillemidler for 2022.	6	6	0
	PS 142/22 Et nytt brann- og sikkerhetssenter i Rana - skisse til mulig løsning 2022/9295	2	2	0
	PS 143/22 Bygge- og deleforbud som avbøtende tiltak for Ildgruben reinbeitedistrikt ved etablering av ny flyplass	2	3	1
	PS 144/22 Avbøtende tiltak innen motorferdsel i utmark for Ildgruben reinbeitedistrikt ved etablering av ny flyplass	1	2	1
	PS 145/22 Tildelingsbeslutning anskaffelse av næringsutviklingsarbeid sak 2022/1505	5	5	0
	PS 146/22 Overordnet institusjonsavtale mellom Rana kommune og UiT Norges arktiske universitet	1	1	0
	PS 147/22 Lokal renovasjonsforskrift for kommunene Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana, Rødøy og Træna	2	2	0
	PS 148/22 Valg av styremedlemmer ACR stiftelse	3	3	0
	PS 149/22 Rana Røde Kors - Søknad om midler til årets juleaksjon	1	1	0
	PS 150/22 Helgeland Kraft AS- etablering av datterselskap	0	0	0
FSK-møte 2023.03.21	PS 11/23 Tilslutning innkjøpsentral	5	5	0
	PS 12/23 Klimafond	0	0	0
	PS 13/23 Utredning - forringelsesgebyr	0	0	0
	PS 14/23 Oppdragsbrev 2023 Rana Byggdrift KF	1	1	0
	PS 15/23 Næringsareal i Rana - strategier	3	3	0
	PS 16/23 Høringsforslag - lokal forskrift om vann- og avløpsgebyrer	0	0	0
	PS 17/23 Høringsuttalelse til forvaltningsplan for Fisktjønna naturreservat	0	0	0
	PS 18/23 Høring - grunnrenteskatt på landbasert vindkraft	1	0 (ett ikke tilgjengelig)	1
	PS 19/23 Søknad til Rana kommune om finansiering av 300-års markeringen av Mo kirke	1	1	0
	PS 20/23 Søknad om fornyelse av partnerskapsavtale med Fageråsbakkene AS	4	6 (ett ikke tilgjengelig)	1
	PS 21/23 Integrasjon av havneterminaler og ny dypvannskai	0	8 (to ikke tilgjengelig)	6
	PS 22/23 Klage på vedtak om advarsel	0	9 (ingen tilgjengelig)	0
	KST-møte 2021.03.23	PS 22/21 Referatsaker	0	0
RS 13/21 Vedr. 20-01437-2 – Svar på henvendelse til rådmannen fra Rana kommune. Drift av crisesenter		0	0	0
PS 23/21 Oversendelsesforslag fra formannskapet til kommunestyret: om lpad		0	0	0
PS 24/21 Oversendelsesforslag fra utvalg for miljø, plan og ressurs til kommunestyret – snøskuterkort		0	0	0
PS 25/21 Vekstmobilisering i Rana kommune		2	0	2
PS 26/21 Tilskudd kommunal kompensasjonsordning til lokale virksomheter		5	0	5
PS 27/21 Tilstandsrapport for grunnskolen 2020 - Rana kommune		1	0	1
PS 28/21 Fritak etter eiendomsskatteloven § 7a		1	0	1

	PS 29/21 Fjernvarmetilknytning – hvordan kan man tilknytte flere bygg fjernvarme der det er mulig	6	0	6
	PS 30/21 Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel – hytte ved Langtjønna 58/2	4	0	4
	PS 31/21 Permisjon fra politiske verv – Elin D. Eide	1	0	1
	PS 32/21 Fritak fra politiske verv – Tone Pedersen	0	0	0
	PS 33/21 Kjøp av aksjer i Helgeland invest AS	0	0	0
	FO 5/21 Gatenavn i Rana – Interpellasjon til kommunestyrets møte 23.mars 2021.	0	0	0
	FO 6/21 Spørsmål fra representant Lars Frøysa (AP) – reguleringsplanen for Løkberg og reguleringsplan for Beltlia	0	0	0
	FO 7/21 Spørsmål til ordfører om avhending av Alteren skole til UL Daggry.	0	0	0
	FO 8/21 Skriftlig spørsmål fra representant Karl-Hans Rønning – Utenforskap	0	0	0
KST-møte 2022.12.13	PS 132/22 Referatsaker:	0	0	0
	RS 22/22 Salg av konsesjonskraft for 2023	0	0	0
	RS 23/22 Varig uttreden av politiske verv	1	1	0
	FO 17/22 Vi bor i en kommune med mørke ettermiddager, høy fotballaktivitet... Spørsmål fra Christine S. Antonsen (H)	0	0	0
	PS 133/22 Viltgjerde Illhøllia - Stupforsen. Oversendelse til kommunestyret - uttalelse	0	0	0
	PS 134/22 Samarbeidsavtale kommunalt oppgavefelleskap Digitale Helgeland	3	3	0
	PS 135/22 Overordnet institusjonsavtale mellom Rana kommune og UiT Norges arktiske universitet	1	1	0
	PS 136/22 Partnerskapsavtale mellom Rana kommune og Vitensenter Nordland	1	1	0
	PS 137/22 Temaplan for idrett og fysisk aktivitet - rullering av handlingsplan og prioritering av spillemidler for 2022.	6	6	0
	PS 138/22 Lokal renovasjonsforskrift for kommunene Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana, Rødøy og Træna	2	2	0
	PS 139/22 Et nytt brann - og sikkerhetssenter i Rana - skisse til mulig løsning	2	2	0
	PS 140/22 Godkjenning av utvidelse av leke- og oppholdsareal ved Moltekartan barnehage	4	4	0
	PS 141/22 Bygge- og deleforbud som avbøtende tiltak for Ildgruben reinbeitedistrikt ved etablering av ny flyplass	3	3	0
	PS 142/22 Avbøtende tiltak innen motorferdsel i utmark for Ildgruben reinbeitedistrikt ved etablering av ny flyplass	2	2	0
	PS 143/22 Tildelingsbeslutning anskaffelse av næringsutviklingsarbeid sak 2022/1505	5	5	0
	PS 144/22 Rana Røde Kors - Søknad om midler til årets juleaksjon	1	1	0
	PS 145/22 Valg av styremedlemmer ACR stiftelse	3	3	0
	PS 146/22 Varig fritak fra verv i Ungdomsrådet	1	0	1
	PS 147/22 Varig fritak fra verv i Rana Ungdomsråd	1	1	0
	PS 148/22 Helgeland Kraft AS- etablering av datterselskap	0	5 (ingen tilgjengelig)	0

	PS 149/22 Høringssvar fra Rana kommune vedrørende NOU 2022 - 10, forslag til nytt inntektssystem	1	1	0
	150/22 Budsjettreguleringer desember 2022	0	0	0
	PS 151/22 Tilleggssak budsjettreguleringer desember	0	0	0
	PS 152/22 Budsjett 2023 med økonomiplan 2023 - 2026 Mo i Rana Havn KF	1	1	0
	PS 153/22 Budsjett 2023 Økonomi- og handlingsplan 2023-2026 - Rana Bygdrift KF	2	2	0
	PS 154/22 Budsjett 2023, økonomi- og handlingsplan 2023-2026	11	11	0
	PS 155/22 Uttalelse om fødetilbud	1	1	0
KST-møte 2023.03.28	PS 13/23 Referatsaker	0	0	0
	RS 3/23 Forventningsbrev til kommunene i Nordland knyttet til arbeidet med vannforvaltningen	1	1	0
	RS 4/23 Klagebehandling - Kommunestyrets sak 38/2022 - Grenseoverskridende elgvald i Skamdal/Urland - Rana og Hemnes	0	0	0
	FO 5/23 Interpellasjoner/spørsmål	0	0	0
	FO 6/23 Spørsmål fra Line Ellingsen (R) om eiendomsskatt, fattigdom og seniorboliger	0	0	0
	FO 7/23 Spørsmål fra Hilde Lillerødvann (SP) - Ang ferieavvikling helse/omsorg og ferie i barnehage	0	0	0
	PS 14/23 Tilslutning innkjøpsentral	5	5	0
	PS 15/23 Klimafond	0	0	0
	PS 16/23 Utredning - forringelsesgebyr	0	0	0
	PS 17/23 Oppdragsbrev 2023 Rana Bygdrift KF	0	0	0
	PS 18/23 Næringsareal i Rana - strategier	1	1	0
	PS 19/23 Endelig behandling - Forskrift om adgang til jakt etter hjortevilt og mål for hjorteviltforvaltning 2023-2026	6	6	0
	PS 20/23 Kvalitetsmelding for grunnskolen i Rana kommune 2022	2	0	2
	PS 21/23 Kvalitetsmelding - barnevern	2	2	0
	PS 22/23 Tjenestedata oppvekst og kultur - 2. halvår 2022	1	1	0
	FO 8/23 Interpellasjon fra Line Ellingsen (R) om vindkraft	0	0	0
	PS 23/23 Kulturstrategi - prosessplan	2	2	0
	PS 24/23 Søknad om fornyelse av partnerskapsavtale med Fageråsbakkene AS	6	6	0
	PS 25/23 Søknad til Rana kommune om finansiering av 300-års markeringen av Mo kirke	1	1	0
	PS 26/23 Årsmelding Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse 2022	2	2	0
	PS 27/23 Årsmelding Rana eldreråd 2022	2	2	0
	PS 28/23 Høringsuttalelse til forvaltningsplan for Fisktjønna naturreservat	0	0	0
	PS 29/23 Høringsforslag - lokal forskrift om vann- og avløpsgebyrer	3	3	0
PS 30/23 Integrasjon av havneterminaler og ny dypvannskai	0	8 (to ikke tilgjengelig)	6	

Vedlegg som ikke er tilgjengelig i møteportalen og er markert med «dokumentet finnes ikke eller er ikke lagt ut» forutsettes å være sendt ut via kommunens «Svar ut»-funksjon slik at det ikke regnes med i avvikene.

Møte	Saker i saksliste		
	Møteinnkalling	Møteportal	Avvik
FSK-møte 2020.02.04	12	11	1
FSK-møte 2021.03.16	6	6	0
FSK-møte 2022.11.29	13	13	0
FSK-møte 2023.03.21	12	12	0
KST-møte 2021.03.23	17	17	0
KST-møte 2022.12.13	27	28	1
KST-møte 2023.03.28	24	25	1

Vedlegg 6: Tabell – Nærmere vurdering av om møtedokumenter unntatt offentlighet i tråd med regelverket

Tabell 2 Nærmere vurdering av om møtedokumenter unntatt offentlighet i tråd med regelverket

Sak	Kriterium innfridd	
	(ja/nei/ikke aktuelt)	Revisjonens observasjoner
FSK-møte 2020.02.04, sak 11/20:		«Klage på avslag på søknad om omsorgsbolig - ***** *****»
Datagrunnlag		<p>Saken inneholder 6 dokumenter, hvorav alle er merket unntatt offentlighet etter offl. § 13, jf. fv. § 13 første ledd. Henvisen til offentlighetsloven § 13 gjelder i dette tilfellet trolig opplysninger som er unntatt taushetsplikt i medhold av lov på bakgrunn av at de angår personlige forhold. Kommunen har likevel ikke presist angitt om det er første ledd nr. 1 eller nr. 2 som danner grunnlaget for beslutningen</p> <p>De 6 dokumentene gjelder avslag på søknad om kommunal omsorgsbolig, og påfølgende klage på avslaget, saksutredninger, søknad og beslutning.</p> <p>Samtlige 6 dokumenter inneholder opplysninger om søker og hans kones helsetilstand. Enkelte av dokumentene inneholder også mer inngående opplysninger om medisinske forhold og i hvilken grad helsen deres gjør søker i stand til å gjennomføre dagligdagse fysiske gjøremål. Det opplyses også om hvorvidt søker anses som vanskeligstilt på boligmarkedet.</p>
Omhandler saken forhold som gir hjemmel til å unnta opplysninger/dokumentet fra offentlighet?	Ja	<p>Dokumentene i saken inneholder sentrale opplysninger om fysisk/psykisk helse, samt opplysninger om familie og hjemforhold. Samtlige opplysninger er etter revisjonens vurdering av en slik art at det utgjør «personlige forhold», og som dermed utgjør taushetsbelagt informasjon. Det opplyses også om hvorvidt de anses vanskeligstilte på boligmarkedet, som representerer opplysninger som avdekker opplysninger om søkerens personlige økonomi. Også dette er opplysninger som inngår i noens personlige forhold, og som dermed er taushetsbelagt.</p> <p>Revisjonens oppfatning er at de angitte opplysninger er taushetsbelagte, som følge av at de beskriver «noens personlige</p>

	<p>forhold» jf. fvl. § 13 1. ledd nr.1. Utgangspunktet er da at opplysningene ikke kan offentliggjøres.</p> <p>Taushetsplikten er likevel ikke til hinder for at opplysningene kan offentliggjøres dersom individualiserende kjennetegn i dokumentet blir anonymisert, jf. fvl. § 13 a nr. 2. Dersom eksempelvis navn og adresse på søkerne var anonymisert slik at opplysningene ikke kunne knyttes til de bestemte personene, er ikke taushetsplikten til hinder for at opplysningene offentliggjøres. Revisjonen har ikke foretatt en konkret vurdering av om dette ville vært mulig i gjeldende tilfelle, eller om det foreligger en koblingsfare som tilsier at dette ikke ville vært tilstrekkelig for offentliggjøring.</p> <p>Oppsummert er det revisjonens vurdering at dokumentene inneholder en rekke taushetsbelagte opplysninger, og at disse i utgangspunktet skal unntas fra offentlighet. Revisjonen stiller likevel spørsmål ved om kommunen har vurdert mulighet for anonymisering/sladding.</p>
<p>Er det grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet?</p>	<p>Ja At dokumentet eventuelt inneholder taushetsbelagte opplysninger er ikke tilstrekkelig til å unnta hele dokumentet fra offentlighet, med mindre vilkårene i offl. § 12 er oppfylt.</p> <p>Revisjonen har ikke kjennskap til hva som er kommunens begrunnelse for å unnta hele dokumentet fra offentlighet, men er av den oppfatning at det er gode grunner for å gjøre gjeldende at opplysningene som er unntatt fra taushetsplikt utgjør den vesentligste delen av de aktuelle saksdokumentene, og at resterende del av dokumentet har liten informasjonsverdi uten de taushetsbelagte opplysningene. Sakens art tilsier også at opplysningene er av begrenset interesse for allmennheten.</p> <p>Revisjonen er derfor av den oppfatning at kommunen har hatt tilstrekkelig hjemmel i offl. § 12 til å unnta dokumentene i sin helhet fra offentlighet.</p>
<p>FSK-møte 2021.03.16, sak 22/21: «Klage på vedtak om avslag på redusert foreldrebetaling»</p>	
<p>Datagrunnlag</p>	<p>Saken inneholder 5 dokumenter, hvorav alle er anført unntatt offentlighet etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd. Henviseingen til offl. § 13 gjelder i dette tilfellet trolig opplysninger som er unntatt taushetsplikt i medhold av lov på bakgrunn av at de angår personlige forhold. Kommunen har likevel ikke presist angitt om det er første ledd nr. 1 eller nr. 2 som danner grunnlaget for beslutningen. Sakens dokumenter inneholder blant annet opplysninger om klagers sivilstatus og inntekt. Sakens dokumenter inneholder også opplysninger som i større grad utbroderer klagers økonomi slik som for eksempel endringer i lønn og dermed hvordan vedkommendes fremtidige økonomi ser ut. Dokumentet inneholder også informasjon om hens arbeidsforhold, herunder arbeidsmengde og endringer i arbeidsforholdet. I tillegg inneholder dokumentene personnummer.</p>
<p>Omhandler saken forhold som gir hjemmel til å unnta</p>	<p>Ja Det er revisjonens vurdering at opplysninger om klagers sivilstatus ikke anses taushetsbelagt, jf. fvl. § 13 annet ledd.⁶³ Når det gjelder</p>

⁶³ Se eksempelvis [Innsynsguiden - Sivilombudet](#).

<p>dokumenter/opplysninger offentlighet?</p>	<p>informasjon om klagers arbeidsforhold og økonomi viser revisjonen til at det er signalisert i forarbeidene at dette ofte vil være omfattet av taushetsplikten.⁶⁴ Dette underbygges også av at allmenheten som utgangspunkt ikke har en berettiget interesse i å få innsyn i slike opplysninger. Opplysningene i denne saken representerer ikke bare overordnede eller mer alminnelige opplysninger om arbeidsgiver og lønnsinntekt, men er derimot av mer detaljert og sensitiv karakter. Revisjonen oppfatter at opplysningene derfor er av en slik art at de ikke kan ansees å være tilgjengelig for allmennheten. Unntak i fvl. § 13 a første ledd nr. 3 for allment tilgjengelige opplysninger vil derfor ikke gjøre seg gjeldende. Dokumentet inneholder også personnummer, noe som ifølge offentlegforskrifta § 7 ikke skal publiseres på internett.</p> <p>Oppsummert er det revisjonens vurdering at dokumentene inneholder en rekke opplysninger som angir noens personlige forhold, slik at opplysningene representerer taushetsbelagt informasjon som med rette er unntatt offentlighet etter offl. § 13 jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1.</p> <p>Revisjonen har ikke foretatt en konkret vurdering av om det ville vært mulig å offentliggjøre deler av opplysningene dersom individualiserende kjennetegn var anonymisert, jf. fvl. § 13 a nr. 2.. Revisjonen stiller spørsmål ved om kommunen har foretatt denne vurderingen.</p>
<p>Er det grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet?</p>	<p>Ja</p> <p>Samtlige dokumenter inneholder i stor grad gjengivelse av saken og de faktiske forhold som gjør at vedkommende klager ikke har fått søknaden sin innvilget. Dette gjelder særlig opplysninger vedrørende vedkommende husstands økonomi og arbeidsforhold. Andre forhold som redegjøres for er i hovedsak prosessrelaterte opplysninger og regelverkgjengivelse som trolig ikke er av selvstendig informasjonsverdi.</p> <p>Revisjonens vurdering er at kommunen har hatt tilstrekkelig grunnlag for å gjøre gjeldende at taushetsbelagte forhold utgjør den vesentligste delen av dokumentene, slik at resten av dokumentene kan unntas etter offl. § 12 bokstav c.</p>
<p>FSK-møte 2021.03.16, sak 23/21: og KST-møte 2021.03.23, sak 33/21:</p>	<p>«Kjøp av aksjer i Helgeland Invest AS»</p> <p>«Kjøp av aksjer i Helgeland Invest AS»</p>
<p>Datagrunnlag</p>	<p>Saken inneholder 4 dokumenter. I oversendelse fra Rana kommune til Deloitte datert 20.11.2023 er offl. § 23 nevnt som unntakshjemmel for saken, mens under vedleggene er alle sakens dokumenter anført unntatt offentlighet etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd som gjelder taushetsbelagte opplysninger.</p> <p>Ved nærmere undersøkelse av dokumentene <i>21_1316_1 Kjøp av aksjer i Helgeland invest AS</i> og <i>21_1316_1 Saksframlegg i kommunestyresak 161-20</i> er disse anført unntatt offentlighet etter henholdsvis offl. §§ 23 og 15. Det er dermed noe uklart om det er offl.</p>

⁶⁴ Jf. Ot.prp.nr.3 (1976-1977) s. 15.

		§ 23, offl. § 13 jf. fvl. § 13 eller offl. § 15 som er anført som hjemmelsgrunnlag fra kommunens side.
Omhandler saken forhold som gir hjemmel til å unnta dokumenter/opplysninger offentlighet?	Ja	<p>Det er uklart for revisjonen hva som er bakgrunnen for at lovhjemmel for unntatt offentlighet som kommunen angir i oversendelse til Deloitte datert 20.11.2023 avviker fra det som fremgår av 2 av de 4 dokumentene i saken.</p> <p>Dokumentet <i>21_1316_1 Kjøp av aksjer i Helgeland invest AS</i> er i det aktuelle dokumentet merket unntatt etter offl. § 23. Det fremgår imidlertid ikke om det er bestemmelsens første eller fjerde ledd som er aktuell. Dokumentet omhandler strategiske vurderinger knyttet til kjøp av aksjer i et selskap der kommunen allerede eier aksjer. Behov for å beholde eierskap og unngå risiko for tvangsinnløsning er sentrale tema i dokumentet. Det er revisjonens vurdering at innsyns kan skade kommunens forhandlingsposisjon, og at kommunen således har legitime grunner for å unnta opplysningene fra offentlighet. Ettersom selskapet har eierinteresser i flere sentrale selskap i kommunen, finner revisjonen at det er rimelig å legge til grunn at å unnta offentlighet er nødvendig av hensyn til en forsvarlig økonomiforvaltning i organet. Revisjonen er derfor av den oppfatning at kommunen har hatt tilstrekkelig hjemmel for å unnta opplysningene fra offentlighet etter offl. § 23 første ledd.</p> <p><i>Dokumentet 21_1316_1 2020-12-15 Utkast aksjonæravtale Helgeland Invest</i> er tilsynelatende (basert på oversendelse fra Rana kommune til Deloitte datert 20.11.2023) unntatt etter offl. § 13, jf. fvl. § 13. Revisjonens forståelse er at dokumentet til dels inneholder opplysninger om forretningsforhold blant annet for fylkeskommunen som avtalepart, noe som etter nærmere vilkår i fvl. § 13 første ledd nr. 2 kan kvalifisere for å unnta hjemmelen fra offentlighet. Det er noe uklart hvorvidt det vil lede til kommersielle tap for tredjeparten at disse blir offentliggjort, slik bestemmelsen har som formål å forhindre. Revisjonen er av den oppfatning at det vil være mulig å vurdere unntatt offentlighet etter offl. § 23 første ledd også for dette dokumentet. De samme hensynene knyttet til kommunens forhandlingsposisjon og forsvarlige økonomiforvaltning vil gjøre seg gjeldende, og revisjonen er derfor av den oppfatning at det også er grunnlag for å unnta dette dokumentet fra offentlighet med henvisning til offl. § 23 første ledd.</p> <p>Videre stiller revisjonen spørsmål ved om kommunen har merket dokumentet <i>21_1316_1 2021-03-10 Utkast sluttseddel</i> med korrekt hjemmel for unntatt offentlighet, når det vises til offl. § 13 jf. fvl. § 13. Unntak fra offentlighet kan begrunnes med henvisning både til organet selv og til tredjepart, slik at både offl. § 23 første ledd (hensynet til organet) og offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2 (hensynet til tredjepart) kan vurderes. Revisjonen påpeker likevel at disse opplysningene også fremgår av møteprotokollen, noe som kan påvirke behovet for unntatt offentlighet. Det kan likevel være gode grunner for at det behov for unntatt offentlighet i forkant av organets vedtak i møtet.</p> <p>Når det gjelder dokumentet <i>21_1316_1 Saksframlegg i kommunestyresak 161-20</i> er det i dokumentet selv angitt offl. § 15 som unntakshjemmel. Hjemmelen gjelder dokument hentet utenfra</p>

for intern saksforberedelse. Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for «saksfremlegg med vedlegg» til et kommunalt organ jf. offl. § 16 første ledd, første punktum, bokstav a. Dokumentet er etter revisjonens forståelse et saksfremlegg i lovens forstand da det representerer et saksdokument for møtet og det «tar sikte på mer formelle og avsluttende redegjørelser og forslag som administrasjonen legger frem». ⁶⁵ Revisjonens forståelse er at dokumentet ikke kan unntas offentlighet etter offl. § 15. Ettersom også dette dokumentet inneholder drøftelse av strategisk og økonomisk karakter, er revisjonen av den oppfatning at hensynet til kommunens forhandlingsposisjon og forsvarlige økonomiforvaltning vil gjøre seg gjeldende. Revisjonen er derfor av den oppfatning at det også er grunnlag for å unnta dette dokumentet fra offentlighet med henvisning til offl. § 23 første ledd.

For det tilfelle at kommunen har unntatt dokumentene fra offentlighet etter offl. § 23 fjerde ledd, viser revisjonen til at kommunen har eierinteresser i selskapet slik at dette alternativet også kan være aktuelt. Bestemmelsen gir grunnlag for unntatt offentlighet dersom selskapet ikke omfattes av offentliglovas virkeområde. Helgeland Invest AS er etter revisjonens vurdering ikke omfattet av offentliglova ettersom det offentlige eierskapet er under 50% og selskapet synes å drive virksomhet i direkte konkurranse med private aktører jf. offentliglova § 2. Revisjonen har ikke kjennskap til om eventuelle stemmeretter avviker fra eierskapet, men offentlige opplysninger angir at det privateide selskapet Gjelsten Holding AS eier 83,75% av aksjene i selskapet, og det fremstår usannsynlig at selskaper har sagt fra seg vesentlig rett til innflytelse i selskapet. Vilkårene for å unnta dokumentet fra offentlighet etter offl. § 23 fjerde ledd er således oppfylt, dersom dokumentet «gjeld selskap» og blir behandlet av kommunen som eier. De aktuelle dokumentene i saken behandles av organet som en privat eier, og ikke i egenskap av forvaltningsorgan. Revisjonen er likevel av den oppfatning at dokumentene i saken ikke berører selskapet som sådan, men derimot de private aksjonærene i selskapet. Revisjonen er da av den oppfatning at det er mer korrekt å gjøre unntak fra offentlighet enten etter offl. § 23 første ledd (hensynet til organets økonomiske interesser og forhandlingsposisjon) eller offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2 (hensynet til tredjeparts forretningsforhold).

Oppsummert er revisjonen av den oppfatning at kommunen har hatt hjemmel til å unnta opplysninger i saksdokumentet i medhold av offentliglova § 23 første ledd. Videre påpeker revisjonen at det også vil være mulig å vurdere unntak fra offentlighet etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2. Muligheten for å fatte beslutning om å lukke møtet ved behandling av saken vil kunne være enklere foreta dersom det kan konkluderes med at dokumentene også inneholder taushetsbelagte opplysninger etter offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2, ettersom kommunen da er pliktig å unnta opplysninger fra offentlighet. Ettersom kommunen har konkludert med unntatt offentlighet for hele dokumentet, har revisjonen ikke foretatt noen nærmere vurderinger av hvilken av de ulike lovhjemplene som vil være mest korrekt å benytte. Revisjonen påpeker likevel at dersom dokumentene inneholder taushetsbelagte opplysninger, har

⁶⁵ Ot.prp.nr.56 (1999-2000) s. 21.

		<p>kommune en plikt til å unnta opplysningene fra offentlighet. Dette vil videre påvirke kommunens beslutning om behov for å lukke møtet. For å sikre at taushetsbelagte opplysninger lovstridig blir offentlig tilgjengelig, vil det således være viktig at kommunen tydelig merker dokumenter som inneholder taushetsbelagt informasjon.</p>
<p>Er det grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet?</p>	<p>Ja</p>	<p>For det tilfelle at kommunen har besluttet unntatt offentlighet med hjemmel i offl. § 23 fjerde ledd, vil dokumentene i sin helhet kunne unntas. Dersom korrekt hjemmel derimot er offl. § 23 første ledd etter offl. § 13 jf. fvl. § 13 første ledd nr. 2, gir disse bestemmelsene i utgangspunktet kun grunnlag for å unnta enkeltopplysninger fra dokumentet. I så tilfelle stiller revisjonens spørsmål ved om kommunen også har vurdert behovet for å unnta resten av dokumentet etter offl. § 12.</p>
<p>FSK-møte 2022.11.20, sak 150/22: og KST-møte 2022.12.13, sak 148/22:</p>		<p>«Helgeland Kraft AS – etablering av datterselskap» «Helgeland Krafts AS – etablering av datterselskap»</p>
<p>Datagrunnlag</p>		<p>Saken inneholder 6 dokumenter. Dokumentene er ifølge oversendelse fra Rana kommune til Deloitte datert 20.11.2023 unntatt offentlighet etter offl. § 23 fjerde ledd.</p> <p>Samtlige dokumenter gjelder ulike forhold vedrørende selskap der kommunen har eierinteresser.</p>
<p>Omhandler saken forhold som gir hjemmel til å unnta dokumenter/opplysninger offentlig?</p>	<p>Ja</p>	<p>Kommunen er en av eierne i Helgeland Kraft AS slik at dokumentene gjelder selskap der kommunen «har eigarinteresser» jf. offl. § 23 fjerde ledd. Saken gjelder etablering av datterselskap og eventuelle vedtektsendringer for eierstyring i dette. Følgelig blir saken «behandla av vedkommande organ som eigar» jf. § 23 fjerde ledd.</p> <p>Spørsmålet er videre om selskapet er innenfor virkeområdet til offentleglova. Selskapet er heleid av det offentlige, og aksjonærene består av ca 14 kommuner, der Rana kommune er hovedaksjonær. Dette gir det offentlige «meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet», slik at selskapet som utgangspunkt er omfattet av loven med den virkning at § 23 fjerde ledd ikke kan unnta dokument fra offentlighet.</p> <p>Offentleglova gjelder likevel ikke dersom selskapet hovedsakelig driver virksomhet i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private jf. offl. § 2 første ledd annet punktum. Selskapet har som vedtektsfestet formål å eie aksjer og forvalte eierskapet i datterselskapene, yte lån og stille sikkerhet for selskaper som konsernet har eierposisjon i, samt eie og forvalte fast eiendom. Selskapet er morselskap for en rekke datterselskap med virksomhet innen vannkraft, nett, fjernvarme, fiber mv. Det fremgår av selskapets nettsider at de tre virksomhetsområdene til konsernet er nett, vannkraft og strøm⁶⁶.</p> <p>Revisjonen gjør oppmerksom på at vurdering av hvorvidt kraftselskaper/konsern er omfattet av offentleglova er sammensatt og kompleks. Virksomhet knyttet til levering av nett er</p>

⁶⁶ <https://www.helgelandkraft.no/konsern/forside/om-helgeland-kraft/>

	<p>monopolbasert, og slike nettselskap vil i utgangspunktet ikke drive virksomhet i direkte konkurranse med private. Dette innebærer at nettselskaper oftest vil være omfattet av offentleglova. Selskap som utelukkende driver med produksjon og salg av kraft til sluttbruker vil derimot oppfylle vilkåret om at selskapet driver virksomhet i direkte konkurranse og på samme vilkår som private. For selskaper og konsern som driver med flere typer virksomhet, vil det måtte foretas en konkret helhetsvurdering av de ulike momentene knyttet til omsetning, ansatte, eventuelle subsidier mv.⁶⁷</p> <p>Det ligger utenfor revisjonens mandat å foreta en fullstendig juridisk vurdering av hvorvidt Helgeland Kraft AS er omfattet av offentleglova. Revisjonen legger imidlertid til grunn at kommunen har foretatt en juridisk vurdering av dette forholdet, og at henvisningen til unntatt offentlighet etter offl. § 23 fjerde ledd innebærer at selskapet hovedsakelig driver i direkte konkurranse med private aktører innenfor energimarkedet og dermed ikke er omfattet av offentleglova. Helt overordnet er revisjonen likevel av den oppfatning at selskapsstrukturen og virksomheten som drives i konsernet der Helgeland Kraft AS utgjør konsernspissen, i stor grad kan sammenlignes med BKK-konsernet (slik dette tidligere var organisert), der lagmannsretten konkluderte med at konsernspissen drev virksomhet i direkte konkurranse med og på like vilkår som private, slik at selskapet ikke var omfattet av virkeområdet for offentleglova.</p> <p>Med dette som forutsetning, vil vilkårene i offl. § 23 fjerde ledd være oppfylt, slik at kommunen korrekt har kunnet unnta dokumentene i saken fra offentlighet.</p>
<p>Er det grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet?</p>	<p>Ja Dersom et er grunnlag for å unnta dokumentene fra offentlighet i medhold av § 23 fjerde ledd, vil dokumentene kunne unntas i sin helhet. Det er derfor ikke aktuelt å foreta en vurdering av offl. § 12.</p>
<p>FSK-møte 2023.03.21, sak 21/23: og KST-møte 2023.03.28, sak 30/23:</p>	<p>«Integrasjon av havneterminal og ny dypvannskai» «Integrasjon av havneterminaler og ny dypvannskai».</p>
<p>Datagrunnlag</p>	<p>Saken inneholder 2 dokumenter som er unntatt offentlighet, og ytterligere 6 dokumenter som ikke er unntatt offentlighet. De 2 dokumentene som ikke er offentlige er unntatt med hjemmel i offl. § 23 første ledd. Offl. § 23 første ledd gjelder unntak fra offentlighet for opplysninger når det er påkrevd for «forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet».</p> <p>I møtet forklares det fra kommuneadvokaten at det er kommunens økonomiforvaltning som spesifikt er grunnlaget for å unnta opplysningene offentlighet.</p> <p>Dokumentet 2023_3158_1 Rapport Kystverket av 25.01.23 gjelder et kostnadsoverslag for prosjektet «Innseiling Mo i Rana» for å analysere kostnader, risiko og muligheter. Dokumentet 2023_3158_1 Utkast til Samarbeidsavtale Innseiling Mo i Rana 02.12.2022 gjelder samarbeidsavtalen mellom kommunen og Kystverket. Den inneholder</p>

⁶⁷ Dokumentinnsyn og møteoffentlighet i selvstendige rettssubjekter og flerkommunale organer, Nils E. Øy

					bestemmelser mellom avtalepartene som har til formål å regulere samarbeidet dem imellom.
Omhandler saken forhold som gir hjemmel til å unnta dokumenter/opplysninger offentlighet?	Ja	2023_3158_1	Rapport	Kystverket	av 25.01.23
					<p>Det er revisjonens vurdering at offentliggjøring av kostnadsoverslag for hele innseilingsprosjektet vil kunne si noe om hvilket forhandlingsrom kommunen har med hensyn til nye samarbeidsavtaler i resten av prosjektet. Offentliggjøring av detaljer rundt prisrammer, risiko og muligheter vil kunne påvirke kommunens strategiske posisjon med tilhørende muligheter for forhandling. Basert på de noe begrensede opplysningene revisjonen har i saken, kan det argumenteres for at det foreligger en konkret fare for at prisen kan presses opp, noe som skader kommunens økonomiske interesser.</p> <p>Dette forutsetter likevel at kommunen er i en situasjon hvor det er aktuelt å forhandle med andre aktører, slik at opplysningene i dokumentet har et konkurranseaspekt. Dette er for revisjonen noe uklart. Øvrige dokumenter i saken (som ikke er unntatt offentlighet) kan tyde på at det også er aktuelt for kommunen å inngå avtaler med andre aktører enn Kystverket. Det er etter revisjonens syn nærliggende at offentliggjøring av kommunens økonomiske handlingsrom i det konkrete prosjektet svekker evnen til å forvalte kommunens økonomi. Hvorvidt skaden ved slik offentliggjøring er betydelig og alvorlig nok til at det kan legges til grunn at det er «påkravd» å unnta opplysningene fra offentlighet av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiforvaltningen til organet, vil kreve en mer omfattende vurdering av detaljene i saken.</p> <p>Oppsummert er revisjonens vurdering likevel at det foreligger slike omstendigheter i saken at det er en akseptabel løsning for kommunen å konkludere med at slike opplysninger kan unntas offentlighet med henvisning til forsvarlig økonomiforvaltning.</p> <p><i>2023_3158_1 Utkast til Samarbeidsavtale Innseiling Mo i Rana 02.12.2022</i></p> <p>I likhet med det forrige dokumentet inneholder dette dokumentet estimat av kostnader og fordelinger mellom kommunen og Kystverket. Dette avslører i hvilken grad kommunen og prosjektets økonomi belastet etter denne samarbeidsavtalen, og følgelig hvor mye handlingsrom kommunen har overfor eventuelle andre aktører. Særlig inneholder side 3 opplysninger som etter revisjonens syn er akseptable å unnta offentlighet med henvisning til forsvarlig økonomiforvaltning.</p>
Er det grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet?	Ja	2023_3158_1	Rapport	Kystverket	av 25.01.23
					<p>Forutsatt at dokumentet inneholder opplysninger som kan unntas offentlighet, vil det være store deler av dokumentet som utgjør slike opplysninger. Den overveiende del av dokumentet består av beregninger og kostnadsestimat som utgjør opplysninger som er unntatt i hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning.</p> <p>Revisjonens syn er at det ikke vil gi et klart misvisende inntrykk å gi innsyn i resterende andel av dokumentet og at det heller ikke utgjør en urimelig arbeidskrevende jobb å skille ut opplysningene som kan unntas offentlighet. Det kan imidlertid vurderes om resten av</p>

	<p>dokumentet kan unntas med henvisning til at de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet jf. § 12 bokstav c. De gjenstående delene av dokumentet vil være kapittel 1 om «prosjektbeskrivelse og rammebetingelser», og kapittel 2 «om analysen» og gjelder metoden for beregningene og hvem som har gjort dem. Det gjenstående vil altså være av begrenset informasjonsverdi, og utgjør mindre enn 50% av dokumentet.</p> <p>Revisjonen gjør oppmerksom på at terskelen for å unnta resten av dokumentet for offentlighet er høy, og at det ikke kan utelukkes at resterende andel kan ha selvstendig informasjonsverdi. Revisjonens er likevel av den oppfatning at kommunens vurdering om å unnta resten av dokumentet fra offentlighet er forsvarlig.</p> <p><i>2023_3158_1 Utkast til Samarbeidsavtale Innseiling Mo i Rana 02.12.2022</i></p> <p>Nei Dette dokumentet har i hovedsak opplysninger som kan unntas offentlighet i en avgrenset del av dokumentet, halve kapittel 4 om estimat og fordelinger av kostnader. Dette utgjør kun en liten del av dokumentet og det resterende innholdet er fortsatt av informasjonsverdi for den som skulle få innsyn. Det kan hverken gjøres gjeldende at innsyn i resten av dokumentet vil gi et klart misvisende inntrykk, at det er urimelig arbeidskrevende å skille ut eller at det utgjør den vesentligste delen. Revisjonen påpeker i denne forbindelse at lovens utgangspunkt og hovedregel er at dokumenter skal være offentlige.</p> <p>Revisjonens syn er at det ikke foreligger grunner til å unnta resten av dokumentet fra offentlighet. Revisjonen stiller spørsmål ved om kommunen har foretatt en vurdering av om kommunen har anledning til å unnta hele dokumentet fra offentlighet.</p>
<p>FSK-møte 2023.03.21, sak 22/23:</p>	<p>«Klage på vedtak om advarsel»</p>
<p>Datagrunnlag</p>	<p>Saken inneholder 10 dokumenter. Dokumentene er unntatt offentlighet med hjemmel i offl. § 13 jf. fvl. § 13 første ledd om noens «personlige forhold».</p> <p>Dokumentene inneholder informasjon om at det har funnet sted en alvorlig hendelse i skolen mellom en lærer og en elev, hvor en annen lærer har filmet dette og deretter ble vist til andre kollegaer. For sistnevnte forhold er det gitt en advarsel til vedkommende for brudd på taushetsplikt og etiske retningslinjer.</p>
<p>Omhandler saken forhold som gir hjemmel til å unnta dokumenter/opplysninger offentlighet?</p>	<p>Ja Saken inneholder opplysninger om brudd på taushetsplikt og etiske retningslinjer noe som har resultert i et vedtak om advarsel. Sakens dokumenter inneholder til dels ganske detaljerte beskrivelser om hendelsene som har ført til vedtaket og er etter revisjonens syn forhold som er sensitive og med rette er unntatt offentlighet med hjemmel i offl. § 13 jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1 om taushetsplikt for opplysninger om noens personlige forhold.</p> <p>I dokumentet <i>23_3139_3 1-Oversendelse av klage- Vedtak om advarsel</i> er det imidlertid ikke nevnt individualiserende kjennetegn hverken på skolen eller noen av de involverte. Til tross for at fvl. § 13a (anonymisering av navn etc) i et slikt tilfelle potensielt kunne gitt den</p>

		<p>virksomhet at taushetsplikten ikke var til hinder for å bruke opplysningene var tilfellet i saken at det raskt spredde seg rykter om hendelsen blant både ansatte og elever, samt publisering på sosiale medier. En offentliggjøring av dokumentene uten individualiserende kjennetegn kunne derfor representert en koblingsfare, som tilsier at opplysningene likevel ble mulig å knytte til bestemte personer. Revisjonen anser det dermed sannsynlig at fvl. § 13a ikke er anvendelig og at opplysningene er taushetsbelagt.</p>
<p>Er det grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet?</p>	<p>Ja</p>	<p>Dokumentet 23_3139_3 2-Angående advarsel, 23_3139_3 3-Oversendelsesbrev klagesak – omgjøring av vedtak om advarsel og 23_3139_3 5-Klage på advarsel inneholder i all hovedsak prosessrelaterte bemerkelser vedrørende vedtaket. Opplysningene som kan unntas offentlighet utgjør ikke den vesentligste delen av dokumentet. Så lenge navnet og andre gjengivelser av situasjonen her sladdes/unntas offentlighet kan revisjonen ikke se noen grunn til at resten av dokumentet skal unntas offentlighet. Det er revisjonens vurdering at ingen av vilkårene i i offl. § 12 bokstav a), b) eller c) er oppfylt. Revisjonen stiller spørsmål ved om kommunen har foretatt en vurdering av mulighetene for å unnta hele dokumentet fra offentlighet.</p>
	<p>Nei</p>	<p>De øvrige dokumentene i saken består i hovedsak av forklaringer og faktumbeskrivelser av de faktiske hendelsene der også navn og andre individualiserende kjennetegn inngår. Det er disse opplysningene som både i mengde og betydning er av verdi. At det i noen dokumenter også er vedlagt utdrag fra lovbestemmelser, arbeidsreglement e.l. endrer ikke vurderingen av at det vesentligste er unntatt offentlighet, da dette ikke anses å være vesentlig fordi det ikke har informasjonsverdi for offentligheten.</p> <p>Oppsummert er revisjonen av den oppfatning at det for dokumentene hvor ikke annet er bemerket, er gode grunner for å unnta resten av dokumentene i tråd med offl. § 12 bokstav c).</p>
<p>KST-møte 2021.03.23, sak 32/21:</p>		<p>«Fritak fra politiske verv – Tone Pedersen»</p>
<p>Datagrunnlag</p>		<p>Saken inneholder 1 dokument. Dokumentet er anført unntatt offentlighet med hjemmel i offl. § 13, jf. fvl. § 13 første ledd. Det er heller ikke her gitt en presis anvisning til hvilket nummer i bestemmelsen dokumentet begrunnes unntatt basert på, men av dokumentets art legges det til grunn at det er «noen personliges forhold» som kommunen trolig har benyttet.</p> <p>Saken inneholder blant annet opplysninger om hvilke politiske verv vedkommende har og hvilke bestemmelser som regulerer spørsmål om fritak fra kommunale verv, og om opprykk, nyvalg og suppleringsvalg. Videre inneholder dokumentet den opplysning at vedkommende har søkt om og fått innvilget fritak fra politiske verv begrunnet i helsemessige årsaker, uten at disse nærmere går inn på.</p>
<p>Omhandler saken forhold som gir hjemmel til å unnta dokumenter/opplysninger offentlighet?</p>	<p>Ja</p>	<p>Det er revisjons vurdering at opplysninger om hvilke politiske verv vedkommende har er allment tilgjengelige opplysninger som ikke er å anse som noens personlige forhold. Helserelevante opplysninger er imidlertid av den art som typisk er taushetsbelagt. I gjeldende sak er det ikke angitt noen konkrete helseopplysninger, det er kun henvist til</p>

	<p>at fritak fra politiske verv skyldes helsemessige årsaker. Hvorvidt en slik generell henvisning til helseopplysninger unntatt må vurderes konkret, og vil også kunne bero på omstendighetene ellers i saken, herunder om vedkommende selv har opplyst om årsaken i media eller det har vært annen form for oppmerksomheten knyttet til saken. Uten ytterligere informasjon om forholdene i saken, er revisjonen av den oppfatning at kommunen kan ha gode grunner for å være varsom med å dele også slike generelle opplysninger om en persons helsemessige forhold, ettersom dette kan oppleves sensitivt og belastende. Revisjonen viser i den forbindelse også til at brudd på taushetsplikten vil kunne medføre strafferettslige reaksjoner, noe som innebærer at kommunen trolig utviser varsomhet.</p> <p>Oppsummert er det revisjonens vurdering at kommunen har hatt tilstrekkelig grunnlag for å unnta opplysninger i dokumentet om helsemessige forhold fra offentlighet, jf. offl. § 13 jf. fvl. § 13.</p>
<p>Er det grunnlag for å unnta hele dokumentet fra offentlighet?</p>	<p>Nei</p> <p>Revisjonen er av den oppfatning at det i denne saken ville vært tilstrekkelig å unnta kun de taushetsbelagte opplysningene, altså begrunnelsen for at vedkommende hadde søkt om fritak fra politiske verv.</p> <p>Det aktuelle dokumentet har etter revisjonens vurdering kun én opplysning som skal unntas offentlighet og som derfor kunne vært sladdet. Denne er gjentatt to ganger gjennom et dokument på tre sider. Sladding av dokumentet vil etter revisjonens syn hverken gi et klart misvisende inntrykk, være urimelig arbeidskrevende eller utgjøre den vesentligste delen av dokumentet.</p> <p>Oppsummert er det revisjonens vurdering at vilkårene i offl. § 12 bokstav a, b eller c ikke er oppfylt, og at kommunen derfor ikke har hatt grunnlag for å unnta resten av dokumentet fra offentlighet. Revisjonen stiller spørsmål ved hva som danner grunnlaget for kommunens vurdering av at dokumentet i sin helhet kan unntas offentlighet.</p>

Vedlegg 7: Tabell – Blir lukking av møter gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket

Tabell 3 Blir lukking av møter gjennomført basert på korrekt forståelse av regelverket

Kriterium innfridd		
Sak	(ja/nei/ikke aktuelt)	Revisjonens observasjoner
FSK-møte 2020.02.04, sak 11/20: «Klage på avslag på søknad om omsorgsbolig - *****»		
Datagrunnlag		Møtet er lukket uten at det er inntatt noen behandling eller bestemmelse om dette i møteprotokollen.
Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?	Nei. Men riktig å lukke møte.	<p>Ettersom det ikke er angitt hjemmel for å lukke møtet vites det ikke hva som påstås som grunnlag for dette. Dette utgjør etter revisjonens oppfatning et brudd på kommuneloven § 11-4 som sier at hjemmel for vedtak om lukking skal inntas i møteboken.</p> <p>Revisjonens syn er imidlertid at møtet inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, se vedlegg 5. På bakgrunn av dette har kommunen i utgangspunktet plikt til å lukke møtet etter kommuneloven § 11-5 annet ledd, andre punktum, jf. fvl. § 13.</p> <p>Revisjonen stiller likevel spørsmål ved om kommunen har vurdert mulighet for anonymisering av identifiserende kjennetegn i dokumentet og i saken som sådan jf. offl. § 13 a nr. 2, og hvorvidt organet i så tilfelle kunne behandlet saken i åpent møte uten å avsløre taushetsbelagte opplysninger</p>
FSK-møte 2021.03.16, sak 22/21: «Klage på vedtak om avslag på redusert foreldrebetaling»		
Datagrunnlag		Møtet lukkes med hjemmel i kommuneloven § 11-5 første ledd, samt offentleglova § 13, jf. fvl. § 13 første ledd. Revisjonen antar at det er kommuneloven § 11-5 annet ledd som er ment, da første ledd kun angir hovedregelen om at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer med mindre ikke annet følger av paragrafens andre bestemmelser. Den videre hjemmelsrekken viser til fvl. § 13 første ledd om lovbestemt taushetsplikt og det antas at det er lovbestemt taushetsplikt vedrørende noens personlige forhold etter bestemmelsens nr. 1 som er ment da saken er av personlig karakter og ikke forretningsmessig slik det andre alternativ i fvl. § 13 første ledd viser til. Kommuneloven § 11-5 annet ledd, annet punktum, gjelder møtelukking dersom saken inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Bestemmelsen gir plikt, og ikke bare adgang, til å lukke møtet.

Møtet vedtas enstemmig lukket med 13 mot 0 stemmer.		
Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?	Delvis – riktig å lukke møtet, men med unøyaktig henvisning.	Kommunens hjemmel for å lukke møtet i saken er etter revisjonens oppfatning feil angitt. Det antas imidlertid at det er kommuneloven § 11-5 annet ledd, annet punktum, med videre henvisning til fvl. § 13 første ledd, første pkt som er ment som hjemmel. Revisjonens syn er at saken inneholder dokumenter med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, se vedlegg 5. Ettersom saken inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt skal den etter revisjonens syn vedtas lukket, med mindre individualiserende kjennetegn er anonymisert på en slik måte at saken likevel kan behandles i åpent møte uten at dette innebærer brudd på den lovbestemte taushetsplikten.
FSK-møte 2021.03.16, sak 23/21: «Kjøp av aksjer i Helgeland Invest AS»		
Datagrunnlag		Møtet lukkes med hjemmel i kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b, om hensynet til tungtveiende offentlige interesser og hvor det vil fremkomme opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentleglova. Det vises ikke til hvilken hjemmel i offentleglova som påstås for å unnta opplysningen fra offentlighet. Bestemmelsen gir adgang, og ikke plikt, til å lukke møtet. Møtet vedtas enstemmig lukket.
Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?	Delvis – riktig å lukke møtet, men med unøyaktig henvisning.	Kommunens hjemmel for å lukke møtet i saken er etter revisjonens oppfatning delvis mangelfullt angitt. Det vises korrekt til kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b, men ved bruk av denne bestemmelsen er det også et krav at det må komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument. Kommunen har ikke redegjort for hvilken hjemmel i offentleglova som danner grunnlaget for unntatt offentlighet. Revisjonens syn er at saken inneholder dokumenter som kunne vært unntatt offentlighet med hjemmel i offl. § 23 første ledd, se vedlegg 5. Vilkåret om at det vil behandles opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentligloven er dermed oppfylt. Videre må lukking være begrunnet i tungtveiende offentlige interesser. I gjeldende sak skal organet behandle en sak som gjelder kjøp av aksjer i et selskap som i hovedsak er privat eid, samt en aksjonæravtale med fylkeskommunen. Det er naturlig å legge til grunn at det trolig blir diskutert forhold som er av forretningsmessig karakter, typisk strategier knyttet til eierskap, forhandlinger, markedsutvikling, økonomisk utvikling mv. Revisjonen er av den oppfatning at det foreligger legitime offentlige interesser for å lukke møtet ved behandling av saken. Terskelen for lukking er likevel høy, og de offentlige interessene må være tungtveiende. Revisjonen stiller spørsmål ved om hensynet til de offentlige interessene i dette tilfelle veier tyngre enn hensynet til offentlighet, og viser til at det har en selvstendig verdi at allmennheten har anledning til å gjøre seg kjent med hvordan kommunens midler investeres og disponeres. Vilkårene for unntatt offentlighet for sakens dokumenter etter offl. § 23 første ledd forutsetter imidlertid at dette er «påkravd». Dersom det legges til grunn at dette vilkåret er oppfylt, taler dette for at det

<p>også kan konkluderes med at det foreligger tungtveiende offentlige interesser for å lukke møtet.</p> <p>Oppsummert er revisjonen av den oppfatning at kommunens beslutning om at det foreligger «tungtveiende offentlige interesser» for å lukke møtet kan forsvares. Revisjonen gjør likevel oppmerksom på at dette beror på en skjønnsmessig vurdering, og at vilkåret henviser til en vurdering av de samme hensynene som gjør seg gjeldende etter det generelle prinsippet om behov for meroffentlighet.</p> <p>Revisjonen påpeker også at det var noe uklarhet knyttet til hvilken hjemmel kommunen mente dannet grunnlag for å unnta sakens dokumenter fra offentlighet (jf. vurdering i vedlegg 5). Dersom hjemmelen var offl. § 13 jf. fv. § 13 første ledd, kunne lukking av møtet også vært vurdert etter kommuneloven § 11-5 andre ledd som gjelder taushetsbelagte opplysninger. Lukking av møtet ville da vært pliktig, og ikke vært betinget av at det kunne påvises tungtveiende offentlige interesser. I et slikt tilfelle skulle hensynet til private tredjeparter vært vurdert, eksempelvis selskapet Helgeland Invest AS. Ettersom det fremgår av møteprotokollen at det er § 11-5 tredje ledd bokstav b) som danner grunnlaget for lukking har revisjonen ikke vurdert andre muligheter. Etter § 11-5 tredje ledd bokstav b) er det hensynet til kommunen selv som må danne grunnlaget for lukkingen.</p>		
<p>KST-møte 2021.03.23, sak 33/21: «Kjøp av aksjer i Helgeland Invest AS»</p>		
<p>Datagrunnlag</p>		<p>På samme måte som i FSK-møte 2021.03.16, sak 23/21 lukkes møtet med hjemmel i kommuneloven § 11-5 tredje ledd, bokstav b). Organet viser ikke til hvilken tilhørende hjemmel i offentleglova som danner grunnlaget for lukking.</p> <p>Møtet vedtas enstemmig lukket.</p>
<p>Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?</p>	<p>Delvis – riktig å lukke møtet, men med unøyaktig henvisning.</p>	<p>Når det gjelder vurderingen av om organet har hatt tilstrekkelig grunnlag for å lukke møtet, viser vi til revisjonens vurdering og konklusjon over i FSK-møte 2021.03.16, sak 23/21</p>
<p>FSK-møte 2022.11.20, sak 150/22: «Helgeland Kraft AS – etablering av datterselskap»</p>		
<p>Datagrunnlag</p>		<p>Møtet er lukket uten at det i møteprotokollen er inntatt noen henvisning til hjemmel for lukking eller beskrivelse av hvordan lukking er besluttet.</p>
<p>Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?</p>	<p>Nei, men riktig å lukke møtet.</p>	<p>Ettersom det ikke er angitt hjemmel for å lukke møtet har ikke revisjonen kjennskap til hvilke vurderinger som danner grunnlaget for kommunens vurderinger. Dette representerer etter revisjonens oppfatning et brudd på kommuneloven § 11-4 som sier at hjemmel for vedtak om lukking skal inntas i møteboken.</p>

<p>Hva gjelder vurderingen av om organet har hatt tilstrekkelig grunnlag for å lukke møtet, vises til revisjonens vurdering og konklusjon under i KST-møte 2022.12.13, sak 148/22</p>	
<p>KST-møte 2022.12.13, sak 148/22: «Helgeland Krafts AS – etablering av datterselskap»</p>	
<p>Datagrunnlag</p>	<p>Møtet lukkes med hjemmel i kommuneloven § 11-5 og offl. § 23 fjerde ledd. Det vises ikke til hvilken del av kommuneloven § 11-5 som er grunnlaget for å lukke møtet.</p> <p>Møtet vedtas enstemmig lukket med 37 mot 0 stemmer.</p>
<p>Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?</p>	<p>Delvis – riktig å lukke møtet, men med unøyaktig henvisning.</p> <p>Organet angir ikke presist hvilken del av bestemmelsen i kommuneloven som danner grunnlaget for å lukke møtet. Ettersom det videre er vist til offl. § 23 fjerde ledd antar revisjonen at det er kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b) om lukking hvor tungtveiende offentlige interesser tilsier lukking og det vil fremkomme opplysninger som kunne vært unntatt offentlighet etter offentligloven.</p> <p>Slik det fremgår av vedlegg 5 er revisjonen av den oppfatning at det det vil komme frem opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt innsyn etter offl. § 23 fjerde ledd dersom de hadde stått i et dokument, se vedlegg 5.</p> <p>Avgjørende for hvorvidt kommunen har hatt tilstrekkelig grunnlag for å lukke møtet vil derfor være om det foreligger tungtveiende offentlige interesser som tilsier at møtet bør lukkes. Det er revisjonens vurdering at saken berører typiske forretningsmessige forhold. Beslutningen gjelder et stort kommersielt energikonsern, der det vil være av betydning for kommunen som eier å hindre fullstendig offentlig innsyn i organets vurderinger og beslutninger gjennom et åpent møte. Dette taler for at det foreligger legitime og saklige grunner for å lukke møtet, noe som kan tilsi at vilkåret om tungtveiende offentlig interesser er oppfylt.</p> <p>Revisjonen gjør oppmerksom på at terskelen er høy for å lukke møter med henvisning til at det foreligger tungtveiende offentlige interesser, og at det vil bero på en konkret skjønnsmessig vurdering om lovens vilkår er oppfylt.</p> <p>Revisjonen er av den oppfatning at kommunens beslutning om å lukke møtet med grunnlag i hensynet til tungtveiende offentlige interesser er tilstrekkelig.</p>
<p>FSK-møte 2023.03.21, sak 21/23: «Integrasjon av havneterminal og ny dypvannskai»</p>	
<p>Datagrunnlag</p>	<p>Møtet lukkes basert på kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b) som ivaretar hensynet til tungtveiende offentlige interesser, med den forutsetning at det vil komme frem opplysninger som kunne vært unntatt fra innsyn etter offentligloven. Hjemmelen som henvises til for unntak fra innsyn er offl. § 23 første ledd om forsvarlig økonomiforvaltning. Bestemmelsen gir adgang, og ikke plikt, til å lukke møtet.</p>

Møtet vedtas lukket med 7 mot 6 stemmer.		
Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?	Ja	<p>Slik det fremgår av vedlegg 5 hjemler offl. § 23 første ledd unntatt offentlighet for dokumentene i saken. Ettersom det i denne vurderingen også er konkludert med at det kan forsvares at det er «påkrevd» å unnta opplysningene, vil de samme argumentene gjøre seg gjeldende ved vurderingen av om møtet skal lukkes med bakgrunn i hensynet til tungtveiende offentlige interesser.</p> <p>Oppsummert er det revisjonens vurdering at dersom det kan legges til grunn at vilkårene for å unnta dokumentene fra offentlighet etter offl. § 23 første ledd, vil kommunens også ha anledning til å lukke møtet etter kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b)</p>
KST-møte 2023.03.28, sak 30/23: «Integrasjon av havneterminaler og ny dypvannskai».		
Datagrunnlag		<p>Møtet lukkes basert på offentleglova § 23 første ledd om hensynet til forsvarlig økonomiforvaltning. Det gis ingen henvisninger til kommuneloven § 11-5 som er hjemmel for å lukke møter i folkevalgte organer. Ettersom kommunen har henvist til offl. § 23 første ledd som hjemmel, legger revisjonen til grunn at det er kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b som danner grunnlaget for kommunens beslutning. Bestemmelsen gir adgang, og ikke plikt, til å lukke møtet.</p> <p>Møtet vedtas lukket med 19 mot 17 stemmer.</p>
Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?	Delvis – riktig å lukke møtet, men med unøyaktig henvisning.	<p>Revisjonen er av den oppfatning at kommunens henvisning til hjemmel for lukking av møtet er mangelfull. Det er kommuneloven § 11-5 som gir adgang til å lukke møter, ikke offentleglova. Revisjonen påpeker i denne forbindelse at henvisning til korrekt lovbestemmelse er sentralt for at aktører som ikke har noen juridisk kompetanse skal ha anledning til å vurdere kommunens beslutning.</p> <p>Hva gjelder vurderingen av om organet har hatt tilstrekkelig grunnlag for å lukke møtet, viser vi til vår vurdering og konklusjon over i FSK-møte 2023.03.21, sak 21/23.</p>
FSK-møte 2023.03.21, sak 22/23: «Klage på vedtak om advarsel»		
Datagrunnlag		<p>Møtet lukkes med hjemmel i kommuneloven § 11-5 tredje ledd, bokstav a om hensynet til personvern. Det vises videre til offl. § 13 jf. forvaltningsloven § 13 første punkt om taushetsplikt for opplysninger om noens personlige forhold. Bestemmelsen gir adgang, og ikke plikt, til å lukke møtet.</p> <p>Møtet vedtas enstemmig lukket med 13 mot 0 stemmer.</p>
Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?	Delvis – riktig å lukke møtet, men med unøyaktig henvisning.	<p>Kommunens har henvist til en lovhjemmel i kommuneloven som gir adgang til å lukke møtet på bakgrunn av hensynet til personvern, samt til en bestemmelse i offentleglova og forvaltningsloven som gjelder taushetsbelagte opplysninger. Dette er etter revisjonens syn en kombinasjon av lovbestemmelser som ikke blir helt presis.</p> <p>I tilfeller der møtedokumenter inneholder taushetsbelagte opplysninger, slik tilfellet er i denne saken, vil hjemmel for lukking av</p>

	<p>møte fremgå direkte av kommuneloven § 11-5 annet ledd, annet punktum. Etter denne bestemmelsen vil organet også ha en plikt, og ikke bare en «kan»-mulighet, til å lukke møtet. Revisjonens syn er at det derfor vil være mer korrekt å henvise til kommuneloven § 11-5 annet ledd, annet punktum i dette tilfellet, men at utfallet i saken likevel har blitt riktig.</p>
<p>KST-møte 2021.03.23, sak 32/21: «Fritak fra politiske verv – Tone Pedersen»</p>	
<p>Datagrunnlag</p>	<p>Ifølge møteprotokollen lukkes møtet basert på kommuneloven § 11, punkt 5, 1. ledd samt offentleglova § 13, jf. Fvl. § 13, 1. ledd. Revisjonen antar at det er kommuneloven § 11-5 annet ledd som er ment, da første ledd kun angir hovedregelen om åpne møter. Videre begrunner kommunen lukking med henvisning til fvl. § 13 første ledd, og revisjonen antar at det er lovbestemt taushetsplikt vedrørende noens personlige forhold etter bestemmelsens nr. 1 som er ment da saken er av personlig karakter. Kommuneloven § 11-5 annet ledd, annet punktum, gjelder møtelukking dersom saken inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt eller dersom saken angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Begge deler kan være aktuelt her. Bestemmelsen gir plikt, og ikke bare adgang, til å lukke møtet.</p> <p>Møtet vedtas enstemmig lukket med 37 mot 0 stemmer.</p>
<p>Er møtet lukket basert på korrekt forståelse av regelverket?</p>	<p>Delvis – riktig å lukke møtet, men med unøyaktig henvisning.</p> <p>Kommunens hjemmel for å lukke møtet i saken er etter revisjonens oppfatning feil angitt. Basert på sakens art, antas det at det er kommuneloven § 11-5 annet ledd, første punktum, eller annet punktum med videre henvisning til fvl. § 13 første ledd, nr.1 som kommunen har hatt til hensikt å benytte.</p> <p>Det er revisjonens vurdering at saken inneholder dokumenter med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, se vedlegg 5. Kommunen skal da behandle saken i lukket møte, med mindre individualiserende kjennetegn er anonymisert på en slik måte at saken likevel kan behandles i åpent møte uten at dette representerer et brudd på den lovbestemte taushetsplikten.</p>



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no to learn more.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the “Deloitte organization”) serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte’s approximately 415,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.