



Bornholms Regionskommune
Ullasvej 23
3700 Rønne

Tilsynsudtalelse om sagsindsigt – kommunens j.nr. 00.01.00A53-0041

4. juni 2020

J.nr. 19-32557

Bornholms Regionskommune har den 28. juni 2019 skrevet til Ankestyrelsen. Henvendelsen vedrører en klage fra kommunalbestyrelsesmedlem René Danielsson over, at kommunen ikke har meddelt ham fuld sagsindsigt i mailkorrespondancer mellem navngivne medarbejdere i kommunen.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Resumé

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

På baggrund af Bornholms Regionskommunes oplysninger og på baggrund af Ankestyrelsens stikprøvemæssige gennemgang af det indsendte materiale finder vi ikke grundlag for at fastslå, at kommunen har handlet i strid med kommunestyrelseslovens § 9 ved at undlade at meddele René Danielsson sagsindsigt i en række mails.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens oplysninger

Det fremgår af sagen, at kommunalbestyrelsesmedlem René Danielsson den 4. maj 2019 bad om sagsindsigt i mailkorrespondance mellem nogle navngivne ansatte i Bornholms Regionskommune vedrørende sagen om samling af dele af den kommunale administration i en tidligere folkeskole, beliggende på Snorrebakken ved Rønne.

Den 21. juni 2019 meddelte kommunen René Danielsson sagsindsigt i en række mails. Det fremgår, at de mails, som er udleveret til René Danielsson, indeholder oplysninger om faktuelle forhold, faglige

vurderinger, beslutninger, orienteringer og endelige dokumenter i form af notater, referater m.v. Derudover er mails til eksterne udleveret.

Det fremgår desuden, at mails, der har karakter af foreløbige arbejdsdokumenter eller meningsudvekslinger og drøftelser mellem de pågældende personer, efter kommunens opfattelse er undtaget fra retten til sagsindsigt, da der ikke er tale om sagsmateriale i endelig form. Disse mails er derfor ikke udleveret til René Danielsson.

Kommunen har oplyst, at der er foretaget en konkret og individuel vurdering af hver enkelt mail, og at der er udøvet et skøn over, om mailen kan anses for at være omfattet af retten til sagsindsigt. Kommunen har derudover oplyst, at der er foretaget en vurdering af, om den enkelte mail bør udleveres i medfør af princippet om meroffentlighed.

Den 27. juni 2019 har René Danielsson klaget til kommunen over, at han ikke er blevet meddelt indsigt i alt materialet. René Danielsson har anført, at det udleverede materiale ikke i tilstrækkeligt omfang har gjort det muligt for ham at få fastslået vigtige forhold i relation til en ansvarstildeling, og at han derfor ønsker indsigt i alt materialet.

Kommunen videresendte den 28. juni 2019 René Danielssons klage til Ankestyrelsen.

Følgende fremgår bl.a. af kommunens brev om baggrunden for, at René Danielsson ikke er blevet meddelt indsigt i alt materialet:

”Det materiale, der ikke er udleveret, er mails, der har karakter af foreløbige arbejdsdokumenter eller meningsudvekslinger og drøftelser. Der kan for eksempel være tale om et udkast til pressemeddelelse, som er rundsendt til kommentering blandt en række medarbejdere – her vil selve pressemeddelelsen udgøre det endelige dokument, og ingen dele af korrespondancen være omfattet af sagsindsigten. Der kan være tale om udkast til sagsfremstillinger eller bemærkninger og drøftelser vedrørende mails om faktiske forhold, som er blevet udleveret til René Danielsson.

Det er kommunens opfattelse, at sådanne mails ikke har karakter af dokumenter i ”endelig form”, som omfattes af retten til sagsindsigt eller aktindsigt.

Hensynet til at medarbejderne i kommunen kan have interne drøftelser og meningsudvekslinger om forskellige forhold uden at risikere offentliggørelse heraf, blot fordi drøftelserne er sket på mail frem for telefon eller på møde, tilsiger at alle disse mails ikke udleveres, uanset om indholdet i den enkelte mail må anses for at være ligegyldigt eller "ufarligt". Der er tale om et principielt spørgsmål, der vedrører medarbejdernes arbejdsforhold og trivsel generelt."

Ankestyrelsen modtog den 1. juli 2019 kopi af det fulde materiale.

Reglerne

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har som led i varetagelsen af sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der foreligger i endelig form i kommunens administration. Det står i kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1.

Baggrunden for bestemmelsen er bl.a. at give det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem mulighed for at udfylde sin rolle som medansvarlig for kommunens forvaltning samt medlemmets mulighed for at udnytte sin initiativret efter kommunestyrelseslovens § 11, stk. 1, til at rejse en sag i kommunalbestyrelsen.

Retten til sagsindsigt omfatter alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser. Retten til sagsindsigt omfatter også dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, f.eks. interne notater, fortrolige oplysninger m.v.

Det er kun sagsmateriale, der foreligger i endelig form, der er omfattet af retten til sagsindsigt. Det betyder, at adgangen til sagsindsigt ikke omfatter notater eller andre dokumenter, der endnu ikke er endeligt udformet.

Følgende fremgår af Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., 2. udgave 2010, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 96, note 4, om begrebet "endelig form" i kommunestyrelseslovens § 9:

"Adgangen til sagsindsigt omfatter således ikke notater eller andre dokumenter, som endnu ikke er endeligt udformet og afgivet af vedkommende sagsbehandler i eller uden for forvaltningen."

Det daværende Indenrigsministerium udtalte den 23. februar 1982 følgende:

"Det må imidlertid efter indenrigsministeriets opfattelse antages, at et medlem af en kommunalbestyrelse kan kræve at blive gjort bekendt med eksisterende materiale vedrørende et nærmere angivet spørgsmål, som er udarbejdet eller indhentet af forvaltningen og som beror hos denne. Adgangen for det enkelte medlem til at gøre sig bekendt med foreliggende sagsmateriale kan dog ikke antages at omfatte et notat eller andre dokumenter, som endnu ikke er endeligt udformet og afgivet fra vedkommende sagsbehandlers side."

Følgende fremgår af den daværende indenrigsministers besvarelse af 22. juli 1986 af spørgsmål nr. S 740:

"Når et dokument er forelagt for det politiske niveau (stående udvalg, borgmester m.fl.) må det efter indenrigsministeriets opfattelse anses for at have en så endelig karakter fra administrationens side, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem har adgang til efter begæring over for borgmesteren at gennemse dokumentet. Det gælder uanset, om der har været tale om en "officiel" forelæggelse, ligesom det er uden betydning, om der har været (mulighed for) politisk stillingtagen til dokumentet."

Statsforvaltningen Midtjylland udtalte den 6. april 2011, at:

"Det er Statsforvaltningens opfattelse, at i det mindste fra det tidspunkt, hvor et dokument af administrationen er gjort tilgængeligt for personer uden for kredsen af administrative medarbejdere og borgmesteren som administrationens øverste daglige leder, må ethvert kommunalbestyrelsesmedlem have krav på indsigt i det efter anmodning."

Social- og Indenrigsministeriet udtalte den 22. august 2016 følgende:

"Det er endvidere Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at der ved afgørelsen af, om sådant internt sagsmateriale er endeligt, ikke kan lægges afgørende vægt på, om materialet er benævnt udkast, skitse, kladde el.lign. eller i øvrigt i sin form har en foreløbig karakter. Derimod vil det efter ministeriets opfattelse efter omstændighederne være af betydning for afgørelsen af, om sådant

internt sagsmateriale er endeligt, hvilke organer eller personer i den kommunale forvaltning sagsmaterialet har været forelagt, jf. nærmere nedenfor.

[...]

På den baggrund er det endvidere Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at sagsmateriale, der har været forelagt et kommunalpolitisk organ i kommunen, som kan tage stilling til den sag, materialet vedrører, herunder træffe beslutning i sagen, eller træffe beslutning om, hvorvidt og i hvilken form sagen skal forelægges for kommunalbestyrelsen eller et andet kommunalpolitisk organ eventuelt med henblik på forelæggelse for kommunalbestyrelsen, vil være endeligt. Har sagsmateriale således været forelagt et kommunalt udvalg, dvs. økonomiudvalget, et stående udvalg eller et § 17, stk. 4-udvalg, i en udvalgsstyret kommune, vil det således have endelig form i den forstand, hvori dette begreb anvendes i § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Det gælder efter ministeriets opfattelse, uanset i hvilken form (udkast, skitse, kladde el.lign.) det pågældende sagsmateriale har været forelagt, og uanset om det politiske organ i den forbindelse har haft mulighed for at tage stilling til materialet.

Social- og Indenrigsministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at når sagsmateriale har været forelagt et kommunalpolitisk organ, har administrationen ikke længere fuld rådighed over det, således at en medarbejder eller chef f.eks. egenhændigt kan kassere eller ændre materialet uden nærmere redegørelse herfor over for det kommunalpolitiske organ. Ministeriet lægger endvidere vægt på, at når sagsmaterialet har været forelagt et kompetent kommunalpolitisk organ, vil det kunne indgå i de overvejelser om beslutningen i sagen, som medlemmerne af dette organ har, også selv om de ikke i forbindelse med forelæggelsen har behandlet sagen eller taget stilling til den."

Ankestyrelsens udtalelse

På baggrund af Bornholms Regionskommunes oplysninger til sagen og på baggrund af en stikprøvemæssig gennemgang af det indsendte materiale finder Ankestyrelsen ikke grundlag for at fastslå, at kommunen har handlet i strid med kommunestyrelseslovens § 9.

Vi vurderer, at de mails, som kommunen har undladt at meddele sagsindsigt i, og som Ankestyrelsen stikprøvevist har gennemgået, efter vores opfattelse ikke kan anses for at være sagsmateriale i endelig form.

Vi lægger ved denne vurdering vægt på, at disse mails indeholder interne drøftelser og meningsudvekslinger om bl.a. udformningen og indholdet af dokumenter, f.eks. en sagsfremstilling, der endnu ikke er færdiggjort og forelagt for et kommunalpolitisk organ. Efter Ankestyrelsens vurdering vil den endelige sagsfremstilling og eventuelle bilag kunne betragtes som sagsmateriale i endelig form, mens drøftelserne omkring indholdet heraf ikke vil være det.

Det er på den baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at disse mails ikke er omfattet af retten til sagsindsigt.

Det forhold, at det udleverede materiale efter René Danielssons opfattelse ikke i tilstrækkeligt omfang har gjort det muligt for ham at få fastslået vigtige forhold i relation til en ansvarstildeling, kan efter Ankestyrelsens vurdering ikke føre til en ændret vurdering.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Mia Enghardt Korsholm

Kopi er sendt til:

René Danielsson

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019.