



Ankestyrelsens brev til en
borger

Henvendelse vedrørende Hørsholm Kommune om aktindsigt

24. maj 2018

Du har den 29. oktober 2017 meddelt Hørsholm Kommune, at du ønsker at klage over kommunens afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i akter, der bl.a. omhandler salg af Ulvemosehuset og/eller matriklen Vestre Stationsvej 12. Du har også klaget over manglende overholdelse af notatpligten.

J.nr. 2017-78438

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Hørsholm Kommune har den 16. november 2017 fastholdt afslaget på aktindsigt og sendt sagen til Ankestyrelsen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

På grund af tekniske problemer er akterne i sagen imidlertid først modtaget hos Ankestyrelsen den 4. januar 2018.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Kommunens besvarelse af pkt. 1 og 3

Ankestyrelsen har efter en gennemgang af sagen ikke fundet grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen vil føre til en konstatering af, at Hørsholm Kommune har undtaget akter i strid med offentlighedslovens regler om aktindsigt, eller har tilsidesat notatpligten.

Kommunens besvarelse af pkt. 2 samt anmodningen om aktindsigt i øvrige dokumenter om salg af Ulvemosehuset og/eller matriklen Vestre Stationsvej 12

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Hørsholm Kommune ikke med den anførte begrundelse har været berettiget til at meddele afslag på aktindsigt i den omhandlede rapport og i de øvrige dokumenter samt aktlisten vedrørende salg af de omhandlede ejendomme i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Vi har ikke ved denne udtalelse taget stilling til, om Hørsholm Kommune med en mere udførlig begrundelse, kan meddele afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at Hørsholm Kommune ikke under henvisning til den almindelige tavshedspligtbestemmelse i forvaltningslovens § 27, eller til kommunestyrelseslovens § 10, om mødeoffentlighed, kan undlade at udlevere de ønskede oplysninger mv.

Ankestyrelsen har på den baggrund anmodet Hørsholm Kommune om at genoptage sagens behandling og tage fornyet stilling til din anmodning om aktindsigt i materialet.

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

Sagens baggrund

Det fremgår af sagens akter, at du i perioden fra den 20. september til den 3. oktober 2017 har fremsat fire aktindsigtsanmodninger til Hørsholm Kommune. Anmodningerne er blevet besvaret henholdsvis den 27. september 2017 (svar på anmodning nr. 1 og 2), den 4. og 5. oktober 2017 (svar på anmodning nr. 3), og den 11. oktober 2017 (svar på anmodning nr. 4). Du har endvidere stillet en række spørgsmål til kommunens besvarelser.

Ankestyrelsen har forstået din henvendelse af 29. oktober 2017 således, at du klager over kommunens afgørelse af 11. oktober 2017 (svar på anmodning nr. 4) samt kommunens svar af 23. oktober 2017 på to opfølgende spørgsmål.

Du har den 3. oktober 2017 bl.a. anmodet om aktindsigt i følgende:

"[...]

- Samtlige dokumenter, der omhandler den potentielle køber af Fritidshuset og Ulvemosehuset, der er omtalt i referatet fra økonomiudvalgsmødet d. 18. maj 2017 med ordlyden: "Administrationen oplyser, at der forestår en dialog om et boligprojekt på nærmere specifikke vilkår med en interesseret køber af Fritidshuset og Ulvemosehuset. Det vil eventuelt være muligt at indgå aftale om etapevis overdragelse af arealet, men dette er endnu ikke undersøgt hos den potentielle køber."
- Den mappe om "Velfærd frem for mursten", som blev udleveret til

kommunalbestyrelsesmedlemmerne på augustkonferencen 2017, inkl. scenariebeskrivelse og businesscase for Ulvemosehuset (jf. formuleringen i referatet fra Økonomiudvalgets møde d. 18.5.2017).

- Dokumenter vedr. forberedelsesarbejdet vedr. salg af Fritidshuset, jf. formuleringen i referatet fra Økonomiudvalgets møde d. 18.5.2017, hvor der tales om det "nuværende langvarige forberedelsesarbejde med henblik på salg af Fritidshuset" samt om "den oprindelige tidsplan for salg af Fritidshuset".

Derudover ønsker jeg aktindsigt i samtlige øvrige dokumenter, der måtte omhandle salg af Ulvemosehuset og/eller matriklen Vestre Stationsvej 12.

Såfremt der er oplysninger, der er undtaget aktindsigt jf. § 33 skal jeg bede om, at I ekstraherer de oplysninger, der ikke er undtaget jf. § 34 i offentlighedsloven. Jeg skal bede om, at I vedlægger en aktliste.

[...]"

Hørsholm Kommune har den 11. oktober 2017 meddelt dig delvist afslag på din anmodning om aktindsigt af 3. oktober 2017 med følgende begrundelse:

"Ad pkt. 1:

[...]

Svar: Hørsholm Kommune har ikke dokumenter den 18. maj 2017, der omhandler en potentiel køber. Økonomiudvalgets sagsfremstilling i 2. afsnit omhandler et ubestemt antal potentielle købere og potentielle muligheder. Der eksisterer med andre ord ikke dokumenter, som der kan gives aktindsigt i.

[...]

Ad pkt. 2:

[...]

Svar: Der kan ikke gives aktindsigt i det materiale som blev udleveret til kb-medlemmerne på augustkonferencen, jf. § 33, stk. 1, nr. 3, da det vil stride imod det offentliges interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Vi henviser i stedet til Hørsholm Kommunes hjemmeside <http://www.horsholm.dk/media/2459/velfaerd-frem-for-mursten.pdf>, hvor du kan hente den offentlige version af "Velfærd frem for mursten", der er en del af budgetmaterialet fra augustkonferencen 2017. Her finder du alle oplysninger som KB-medlemmerne fik, herunder scenariebeskrivelse mv, bortset fra tal og priser. Disse tal og priser er udeladt. Det skyldes at der er fare for at det offentliges økonomiske interesser vil lide skade at give aktindsigt i alle oplysninger i budgetmaterialet, der har relation til salg af kommunens ejendomme. Der henvises til lovens § 34, stk. 1, første punktum.

Det skal oplyses, at kommunen har overvejet, om der kan være et grundlag for at give aktindsigt i den mappe "Velfærd frem for mursten" som politikerne fik udleveret på augustkonferencen 2017 ud fra et meroffentlighedsprincip, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Da rapporten indeholder oplysninger om en række ejendomme, der i fremtiden kan forventes at blive sat til salg via udbud, vil en offentliggørelse af priser og tal kunne skade kommunens økonomiske interesser. Det er derfor vurderingen, at der ikke er grundlag for at yde meroffentlighed.

Ad pkt. 3:

[...]

Svar: Der vedhæftes mail af 8. november 2016 der vedrører forberedelsesarbejdet vedrørende salget af fritidshuset ligesom vi vedhæfter den oprindelige tidsplan for salg af Fritidshuset, dateret den 8. november 2016. Endelig vedhæftes en aktliste over dokumenter med det forberedende arbejde vedr. salg af Vestre Stationsvej 12.

Vedrørende dokumenter, der omhandler salg af Vestre Stationsvej 12, vedhæfter vi hvad der foreligger nemlig tingbogsattest af 20.04.2017, kort over Fritidshuset og Ulvemosehuset, BBR meddelelse samt indscannet ark vedr. den faste ejendom. Disse dokumenter indgår som en del af det kommende salgsarbejde. [...]"

Du har den 12. oktober 2017 anmodet kommunen om svar på følgende spørgsmål med relation til kommunens afgørelse af 11. oktober 2017:

"[...]"

- Hørsholm Kommune er som offentlig myndighed forpligtet til at tage notater i alle tilfælde, hvor kommunen bliver bekendt med oplysninger, der kan have betydning for sagens endelige afgørelse jf. forvaltningslovens § 13. Hvorfor har Hørsholm Kommune tilsidesat notatpligten i dialogen med potentielle købere?
- Jeg er bekendt med, at der er underskrevet en hensigtserklæring i forbindelse med salg af ejendomskomplekset Vestre Stationsvej 12. Hvorfor kan jeg ikke se eksistensen af dette dokument i aktlisten?"

Du har endvidere den 17. oktober 2017 anmodet kommunen om svar på følgende:

"[...]

- Jeg er bekendt med, at der foreligger et dokument i form af et dagsordenspunkt fra den lukkede del af ØU-mødet d. 28.9. som havde overskriften "Aftale om udvikling af MATR.NR.7000Z – lukket punkt". Dokumentet skulle omhandle salg af ejendomskomplekset Vestre Stationsvej 12. Hvorfor kan jeg ikke se eksistensen af dette dokument i aktlisten?"

Hørsholm Kommune har den 23. oktober 2017 besvaret de ovennævnte spørgsmål på følgende måde:

"[...]

Vedr. mail af 12.10.2017

Ad pkt. 1. Kommunen overholder Forvaltningslovens § 13 i afgørelsessager. I en sag om kommunens salg af Vestre Stationsvej 12 finder forvaltningslovens § 13 ikke anvendelse, da det ikke er en afgørelsessag.

[...]

Der kan dog i medfør af en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning være pligt til at gøre notat i andet end afgørelsessager, men det er ikke tilfældet i den konkrete sag.

Ad pkt. 2. Aktlisten relaterer sig til din aktindsigtsbegæring nr. 4 af 03.10.17, sp. 3 vedr. forberedelsesarbejde om salg

af Fritidshuset jf. formuleringen i referatet fra Økonomiudvalgets møde d. 18.05.2017.

Vedr. mail af 17.10.2017

Ad pkt. 1. Aktlisten relaterer sig til din aktindsigtsbegæring nr. 4 af 03.10.17, sp. 3 vedr. forberedelsesarbejde om salg af Fritidshuset jf. formuleringen i referatet fra Økonomiudvalgets møde d. 18.05.2017.

I øvrigt henviser jeg til orienteringen om gældende regler for kommunens salg af fast ejendom, givet i svar på aktindsigtsbegæring nr. 4 – 4. afsnit:

Orientering: Sagen om Vestre Stationsvej 12 drejer sig på sigt om salg af fast ejendom og efter Styrelseslovens § 68 må salg af kommunens faste ejendom ikke ske uden offentligt udbud. Kommunen er ikke klar til at udbyde ejendommen endnu. Når et udbud er gennemført og forhandlinger med en potentiel køber afsluttet, vil der kunne gives aktindsigt i de da foreliggende dokumenter efter gældende regler. Det er vanskeligt at give en tidshorizont. Hele slagsprojektet skal koordineres med brugerne af bygningerne, hvilket spiller en væsentlig og relevant rolle for det videre forløb.

Indtil et udbud er gennemført vil alle salgsforberedelser blive behandlet for lukkede døre, jf. styrelseslovens § 10 og forvaltningslovens § 27 om at den offentlige forvaltning har tavshedspligt mht. oplysninger, som det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til det offentliges interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.”

Du har den 29. oktober 2017 klaget over kommunens afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i dokumenter, der måtte omhandle salg af Ulvemosehuset og/eller matriklen Vestre Stationsvej 12, herunder pkt. 1-3 i din anmodning af 3. oktober 2017.

Du har i den forbindelse anført, at kommunen ikke har givet en fyldestgørende begrundelse, idet kommunen ikke har henvist til, hvilke væsentlige hensyn, der ligger til grund for afslaget. Du har endvidere henvist til ekstraheringspligten.

Du har også klaget over, at der ikke er udleveret en fyldestgørende aktliste, idet du har henvist til, at der f.eks. mangler oplysninger om to

dokumenter vedrørende et evt. salg af Vestre Stationsvej 12, som du er bekendt med eksistensen af.

Endelig ønsker du at klage over, at der ikke er taget notater i forbindelse med ca. 10 møder, som borgmesteren skulle have haft med interesserede købere af ejendomskomplekset Vestre Stationsvej 12.

Du har i øvrigt anført, at du ønsker følgende forhold taget i betragtning:

” – Hørsholm Kommune har tidligere offentligt bekræftet, at den er i dialog med en interesseret køber jf. referatet fra økonomiudvalgsmødet d. 18. maj 2017 [...] Desuden har borgmester Morten Slotved bekræftet, at han har været i dialog med ca. 10 interesserede købere. Et afslag kan altså ikke gives med den begrundelse, at Hørsholm Kommune ønsker at hemmeligholde, at der er indledt en dialog med en interesseret køber eller at en salgsproces er i gang.
-Formanden for Børne- og Skoleudvalget Otto B. Christiansen har ved et møde d. 20. september med forældre til børn i Ulvemosehuset oplyst, at et kommende salg af ejendomskomplekset Vestre Stationsvej 12 vil kunne indbringe mellem 80 og 120 mio. kr. Et afslag kan altså ikke gives med den begrundelse, at Hørsholm Kommune ønsker at hemmeligholde en vurdering af ejendomskompleksets værdi.”

Hørsholm Kommune har den 16. november 2017 fastholdt afgørelsen af bl.a. 11. oktober 2017 og sendt sagen til Ankestyrelsen med bl.a. følgende bemærkninger:

“[...]

Ad pkt. 1 [Dit navn udeladt af Ankestyrelsen] har modtaget samtlige dokumenter, der omhandler den potentielle køber af Fritidshuset og Ulvemosehuset, der er omtalt i referatet fra Økonomiudvalgsmødet den 18. maj 2017. Det skal bemærkes, at potentielle købere er et ubestemt antal interesserede, jf. i øvrigt det svar kommunen har givet i mail af 11.10.2017. [Dit navn udeladt af Ankestyrelsen] har modtaget præcis de dokumenter der anmodes om og der er ikke givet afslag på aktindsigt i noget dokument under dette punkt.

Ad pkt. 2. [Dit navn udeladt af Ankestyrelsen] har modtaget den efterlyste rapport i en version, som Hørsholm Kommune har liggende på kommunens hjemmeside. Den indeholder alle oplysninger og data bortset fra tal og priser

på en række ejendomme, omfattet af kommunens projekt "Velfærd frem for mursten", som Kommunalbestyrelsen kan beslutte at sætte til salg. Det er kommunens vurdering, at det vil stride mod det offentlige interesser, herunder udførelsen af kommunens arbejde, at der gives aktindsigt i de priser og vurderinger, som rapporten indeholder og som KB-medlemmerne fik udleveret på mødet den 18.05.2017. [Dit navn udeladt af Ankestyrelsen] har i stedet fået aktindsigt i en rapport, som kommunens øvrige borgere ligeledes har fri adgang til at hente på hjemmesiden. Der henvises til offentlighedslovens § 34 pkt. 1, hvorefter det vil medføre en prisdiskrimination af de hensyn der er nævnt i § 33 pkt. 3 nemlig det offentlige interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. På sigt når kommunen har gennemført alle de salg via udbud, som kommunalbestyrelsen beslutter, vil alle og enhver kunne få fuld aktindsigt i den rapport, som KB-medlemmerne fik udleveret den 18.05.2017.

Ad pkt. 3. [Dit navn udeladt af Ankestyrelsen] har fået aktindsigt i mail af 8. november 2016, der er det dokument der henvises til på økonomiudvalgsmødet den 18.05.2016 tillige med den oprindelige tidsplan. Der er givet aktindsigt i en aktliste fra den sag [dit navn udeladt af Ankestyrelsen] har efterlyst dokumenter fra nemlig sagen om det salgsforberedende arbejde, der omtales på økonomiudvalgsmødet den 18.05.2017. Aktlisten rummer alle de dokumenter der omfatter sagen. [Dit navn udeladt af Ankestyrelsen] har modtaget præcis de dokumenter der anmodes om og der er ikke givet afslag på aktindsigt i noget dokument under dette punkt.

Yderligere har [dit navn udeladt af Ankestyrelsen] bedt om aktindsigt i "samtlige øvrige dokumenter, der måtte omhandle salg af Ulvemosehuset og/eller matriklen Vestre Stationsvej 12". Hørsholm Kommune har givet aktindsigt i dokumenter vedr. Vestre Stationsvej 12 som ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 33 nemlig BBR og tingbogsattesten samt kort over arealet omkring Vestre Stationsvej 12.

Dokumenter vedrørende kommunens salgsforberedende arbejde vedrørende Vestre Stationsvej 12 kan der ikke gives aktindsigt i, ligesom der ikke kan udleveres aktlister fra sager, der vedrører det salgsforberedende arbejde. Det skyldes at en sådan sag drejer sig om handel med fast

ejendom, der efter styrelsesloven skal ske for lukkede døre, hvorfor det ikke er muligt at give aktindsigt.

Alle beslutninger vedrørende salgsforberedende arbejde træffes for lukkede døre, jf. Styrelseslovens § 10 og Forvaltningslovens § 27 om, at den offentlige forvaltning har tavshedspligt mht. oplysninger, som det er nødvendigt at hemmeligholde for derved at varetage væsentlige hensyn til det offentliges interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Hørsholm Kommune har under hele forløbet håndhævet sin tavshedspligt. Når den byudviklingsproces, som er igangsat af Hørsholm Kommune på grundlag af en enig beslutning i Økonomiudvalget, er tilendebragt, vil ejendomskomplekset blive udbudt efter gældende regler, jf. Styrelseslovens § 68. Dette indebærer, at udbudsvilkår vil være offentligt tilgængelige og vil blive lagt på kommunens hjemmeside, således at alle og enhver kan få adgang til indholdet heraf. Først når en handel er tilendebragt vil der kunne ske offentliggørelse af dokumenterne, jf. gældende udbudsregler, herunder reglerne om fortrolighed.

Der klages yderligere over at der ikke er gjort notater efter mødet mellem borgmesteren og personer, der har vist interesse for ejendomskomplekset Vestre Stationsvej 12. Herom henvises til kommunens besvarelse af 23.10.2017 med oplysninger om, at der efter kommunens opfattelse ikke er notatpligt fsv. angår faktisk forvaltningsvirksomhed. Hvis der derimod er tale om afgørelsessager overholder kommunen sin forpligtelse til at gøre notater helt i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom. Kommunens sag om byudvikling af et område ved Vestre Stationsvej 12 er efter kommunens opfattelse ikke en afgørelsessag og borgmesteren har derfor ikke efter forvaltningsloven været forpligtet til at gøre notater fra møder med potentielt interesserede i byudvikling af området.

Da Hørsholm Kommune har tavshedspligt i sagen om byudvikling af Vestre Stationsvej 12 med henblik på et senere salg ved udbud kan vi ikke kommentere [dit navn udeladt af Ankestyrelsen]bemærkninger om ytringer fra en navngiven person på et møde den 20.09.2017.[...]"

Hørsholm Kommune har i forbindelse med fremsendelsen af sagens undtagne akter den 23. januar 2018 til Ankestyrelsen bl.a. oplyst, at den

ovenstående hensigtserklæring, jf. dit spørgsmål til kommunen af 12. oktober 2017, først blev underskrevet af begge parter den 5. oktober 2017, hvilket er to dage efter modtagelsen af din aktindsigtsanmodning af 3. oktober 2017. Kommunen har videre oplyst, at det er dens opfattelse, "at dokumentet indtil videre er undtaget fra reglerne om aktindsigt. Når processen vedrørende salg af ejendommen Vestre Stationsvej 12 og Ulvemosen 7 er kommet længere, udviklingsarbejdet med ejendomskomplekset er tilendebragt og der har været afholdt udbud i forbindelse med et salg, vil sagen formentlig se anderledes ud og der vil være mulighed for at få aktindsigt i alle sagens dokumenter."

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen beslutter efter kommunestyrelseslovens § 48 a, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag.

Vi skal i den forbindelse vurdere, om sagen er generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion. Vi skal herved bl.a. lægge vægt på, om det vil have væsentlig betydning, hvis vi som statens tilsyn med kommuner og regioner vælger at tage sagen op til behandling.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Ankestyrelsens udtalelse

Ankestyrelsen har efter en gennemgang af sagen fundet anledning til at undersøge, om kommunens afgørelse af 11. oktober 2017, pkt. 1-3, samt kommunens svar af 23. oktober 2017 på to opfølgende spørgsmål, er i overensstemmelse med offentlighedsloven.

Offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) finder efter lovens § 2 anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, stk. 1, og stk. 2, at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-35, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Kommunens besvarelse af pkt. 1 og 3

Ankestyrelsen har efter en gennemgang af sagen ikke fundet grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen vil føre til en konstatering af, at Hørsholm Kommune har handlet i strid med offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Vi har herved lagt vægt på, at kommunen har oplyst, at der er givet fuld aktindsigt i de eksisterende akter vedrørende pkt. 1.

Vi har endvidere lagt vægt på kommunens oplysninger om, at kommunens drøftelser med potentielle købere ikke er omfattet af notatpligten, idet kommunens sag om byudvikling af området ikke er en afgørelsessag, og at der efter kommunens opfattelse ikke i øvrigt er notatpligt efter den ulovbestemte retsgrundsætning.

For så vidt angår pkt. 3, har Ankestyrelsen på baggrund af kommunes oplysninger også lagt til grund, at du er meddelt fuld aktindsigt i sagen om forberedelsesarbejdet vedrørende salg af Fritidshuset, jf. formuleringen i referatet fra Økonomiudvalgets møde den 18. maj 2017, herunder i aktlisten.

Hvis du fortsat er af den opfattelse, at der eksisterer akter, som du ikke har fået udleveret, skal vi vejlede dig om at rette henvendelse til kommunen med anmodning om en nærmere redegørelse for de pågældende akter.

Kommunens besvarelse af pkt. 2 samt anmodningen om aktindsigt i øvrige dokumenter om salg af Ulvemosehuset og/eller matriklen Vestre Stationsvej 12

Ankestyrelsen har forstået afgørelsen således, at Hørsholm Kommune har givet afslag på aktindsigt oplysninger om bl.a. priser og vurderinger af en række kommunale ejendomme i rapporten "Velfærd frem for mursten" samt afslag på en række øvrige dokumenter vedrørende salg af Ulvemosehuset og/eller matriklen Vestre Stationsvej 12 med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3. Ankestyrelse har også forstået afgørelsen således, at kommunen har undtaget aktlisten i sagen om salg af de omhandlede ejendomme med samme begrundelse.

Hensynet til det offentliges økonomiske interesser mv.

Udgangspunktet i offentlighedslovens § 7, stk. 1, om retten til aktindsigt modificeres blandt andet af lovens § 33, nr. 3, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den tager sigte på at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser blandt andet i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, idet der i sådanne tilfælde er et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår som private erhvervsdrivende virksomheder, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229, og Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588, samt betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, afsnit 4.2.5.

Ankestyrelsen kan endvidere henvise til betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 63, hvor blandt andet følgende er anført:

”Hvor staten og kommunerne udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, medfører hensyn til det offentliges økonomi og navnlig dets stilling som part i kontraktforhold, at der må gives sådan virksomhed en vis beskyttelse mod offentlighed. Man har ikke ment at burde begrænse bestemmelsen i nr. 3 til alene at omfatte forretningsvirksomhed. Der må således være en vis begrænsning af offentlighedsprincippet, f.eks. med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom og løsøre til brug for de almindelige forvaltningsmyndigheder, optagelse af lån m.v.”

Der er således tale om, at bestemmelsen blandt andet har til formål at sikre det offentliges forhandlingsposition i forbindelse med kontraktindgåelser og lignende privatretlige dispositioner, jf. Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, side 572.

Aktindsigt i forbindelse med kontraktindgåelse må antages at kunne nægtes, hvis en imødekomme af begæringen vil afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold. Om dette hensyn gør sig gældende i det enkelte tilfælde, vil i praksis ofte bero på, om begæringen fremsættes forud for kontraktindgåelsen, eller efter at kontrakten er afsluttet, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, afsnit 4.2.5.

Efter at kontrakten er afsluttet, vil hensynet således som udgangspunkt ikke kunne gøres gældende, såfremt det offentlige ikke længere i det konkrete tilfælde har behov for at beskytte sin stilling som forhandlingspart, jf. Justitsministeriets udtalelse herom i L.A. 1985-543-36.

Det er en betingelse for at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 33, nr. 3, at der er en nærliggende fare for, at den pågældende interesse vil lide skade, jf. de specielle bemærkninger til § 33 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Det følger af formuleringen af indledningen til § 33, at den interesseafvejning, der er forudsat, skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og at der herunder også må foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for sig. En begæring om aktindsigt kan derfor kun afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige interesser, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, afsnit 4.1.

Ankestyrelsen henviser også til FOB 1974.328, hvor Folketingets Ombudsmand udtalte følgende vedrørende den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 2 (nu § 33):

”Jeg finder i denne forbindelse at burde pege på den bestående almindelige risiko for, at de meget generelt formulerede undtagelsesregler i offentlighedslovens § 2, stk. 2., kan føre til en betænkelig udvanding af offentlighedslovens hovedprincip. Denne risiko må efter min mening imødegås, dels ved en forholdsvis stram fortolkning af undtagelsesreglerne...., dels ved at der i forbindelse med kontrol med lovens overholdelse, bl.a. fra ombudsmandsinstitutionens side, fordres en konkretiseret og solid begrundelse for vedkommende myndigheds afslag på aktindsigt.”

Ankestyrelsen henviser endvidere til FOB 1990.276, hvori Folketingets Ombudsmand udtalte, at myndigheden burde have godtgjort, at offentliggørelsen af de ønskede oplysninger om priser mv. for vedligeholdelse rummede en nærliggende fare for, at det offentliges økonomiske interesser ville lide skade af betydning. Anvendelsen af bestemmelsen forudsætter således en konkretisering af den økonomiske tabsrisiko for det offentlige.

Det fremgår af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, afsnit 5.6.1, at den dagældende offentlighedslovs § 13, stk. 1 (nu § 33) skal forstås således, at afslag på aktindsigt kun kan meddeles, hvis der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres. Det fremgår videre, at det er kommissionens opfattelse, at de nævnte betingelser for at anvende bestemmelsen i det hele skal videreføres.

Ved den konkrete afvejning af hensynet til retten til aktindsigt over for hensynet til det offentliges økonomiske interesser skal der ikke tages hensyn til ansøgerens individuelle interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne, jf. F.T. 1985-86, tillæg A, sp. 227, og betænkning nr. 1510/2009, kapitel 17, afsnit 5.6.

Retten til aktindsigt i øvrige oplysninger

Offentlighedslovens § 33 skal ses i sammenhæng med § 34, hvorefter der er pligt til at give aktindsigt i de resterende oplysninger i et dokument, der ikke er omfattet af beskyttelseshensynene i §§ 30-33, medmindre dette blandt andet vil medføre en prisgivelse af de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, eller det resterende indhold giver en klart vildledende information.

Ankestyrelsen henviser i øvrigt til de specielle bemærkninger til § 34 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, og til betænkning nr. 1510/2009, kapitel 17, afsnit 5.8.

Retten til aktindsigt i aktlisten

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, giver adgang til aktindsigt i den del af journalregistret, som vedrører den sag, der er anmodet om aktindsigt i (aktlisten).

Ifølge Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave, 2014, side 200 f., kan afslag alene meddeles, hvis aktlisten indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens §§ 30-33 og § 35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Efter omstændighederne kan der dog i særlige tilfælde meddeles afslag på indsigt i hele aktlisten, f.eks. efter generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Hørsholm Kommune har begrundet afslaget på aktindsigt i de ovennævnte oplysninger, dokumenter og aktlisten med, at det vil stride imod det offentliges interesser, herunder udførelsen af kommunens arbejde.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Hørsholm Kommune ikke med den anførte begrundelse har været berettiget til at meddele afslag på aktindsigt i rapporten og i de øvrige dokumenter samt aktlisten vedrørende salg af de omhandlede ejendomme i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at kommunen ikke konkret har begrundet, på hvilken måde aktindsigt i de omhandlede dokumenter og oplysninger vil kunne skade kommunens økonomiske interesser, herunder om der vil være tale om et betydeligt økonomisk tab. Vi har også lagt vægt på, at kommunen ikke har forholdt sig til, om faren for skade på kommunens økonomiske interesser er nærliggende.

Mødeoffentlighed og tavshedspligt

Kommunen har endvidere henvist til, at alle salgsforberedelser i forbindelse med udbud af kommunens ejendomme bliver behandlet for lukkede døre, jf. kommunestyrelseslovens § 10, og at forvaltningen har tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, mht. oplysninger, som er nødvendige at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til det offentliges interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Kommunen mener derfor ikke, at der er adgang til aktindsigt i materialet.

Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 10, (lovbekendtgørelse nr. 2 af 4. januar 2018), at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, og at kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre.

I Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., 2. udgave, 2010, side 99 f., er bl.a. følgende anført om bestemmelsen:

“[...] Bestemmelsen vedrører mødeoffentlighed. Borgernes adgang til sagsdokumenter i den offentlige forvaltning er reguleret i lov om offentlighed i forvaltningen og - for så vidt angår sager, hvori borgeren er part - i kapitel 4 i forvaltningsloven. Det er i sig selv uden betydning for adgangen til at blive gjort bekendt med dokumenter, om en sag har været behandlet for åbne eller lukkede døre.[...]”

Om forholdet til tavshedspligten fremgår det af offentlighedslovens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Af de almindelige bemærkninger til offentlighedslovens § 35 i lovforslag L 144 af 7. februar 2013, fremgår det, at det forhold, at der skal være tale om særlige bestemmelser om tavshedspligt betyder, at pligten til at give aktindsigt ikke begrænses af de almindelige regler om tavshedspligt i bl.a. straffeloven og forvaltningsloven. Ved særlige tavshedspligtsbestemmelser forstås bestemmelser, der er optaget i

særlovgivningen, og som ud fra særlige hensyn fastsætter tavshedspligt i relation til nærmere angivne forhold.

Bestemmelsen er en videreførelse af § 14 i den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985). Med hensyn til bestemmelsens nærmere indhold henvises der i de specielle bemærkninger til § 35, til Justitsministeriets betænkning om offentlighedsloven nr. 1510/2009, kapitel 18, hvor der på side 731, bl.a. er anført følgende:

”Det fremgår af offentlighedslovens § 14, at bestemmelsen bygger på en sondring mellem almindelige og særlige tavshedspligtbestemmelser. Er der tale om en særlig tavshedspligtbestemmelse må offentlighedsprincippet vige, mens reglen om tavshedspligt må vige, hvis der er tale om en almindelig tavshedspligtbestemmelse.[...] Omfattet af de almindelige tavshedspligtbestemmelser er herudover de bestemmelser i særlovgivningen ”der alene gentager eller henviser til straffelovens regler, uden at der derved foretages en præcisering eller ændring af tavshedspligtens omfang” [...].”

Ved særlige tavshedspligtbestemmelser forstås derfor bestemmelser, der er optaget i særlovgivningen, og som ud fra særlige hensyn fastsætter tavshedspligt i relation til nærmere angivne forhold.

Det er på baggrund af det ovennævnte Ankestyrelsens opfattelse, at Hørsholm Kommune ikke under henvisning til den almindelige tavshedspligtbestemmelse i forvaltningslovens § 27, eller til kommunestyrelseslovens § 10, om mødeoffentlighed, kan undlade at udlevere de pågældende oplysninger mv.

Meroffentlighedsprincippet

For så vidt angår meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, ses kommunen kun at have taget stilling hertil i forhold til den omhandlede rapport. Kommunen har begrundet sit afslag efter § 14 med, at rapporten indeholder oplysninger om en række ejendomme, der i fremtiden kan forventes at blive sat til salg via udbud, og at en offentliggørelse af priser og tal vil kunne skade kommunens økonomiske interesser. Kommunen mener derfor, at der ikke er grundlag for at yde meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

Kommunen ses ikke at have taget stilling til meroffentlighed i forhold til din anmodning om aktindsigt i de øvrige dokumenter vedrørende salg af Ulvemosehuset og/eller matriklen Vestre Stationsvej 12.

Ankestyrelsen har på den ovennævnte baggrund anmodet Hørsholm Kommune om at genoptage sagens behandling og tage fornyet stilling til din anmodning om aktindsigt i materialet. Af samme grund har vi ikke taget stilling til Hørsholm Kommunes vurdering af aktindsigt i rapporten efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

Vi har ikke ved denne udtalelse taget stilling til, om Hørsholm Kommune med en mere udførlig begrundelse kan meddele afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Vi gør opmærksom på, at hvis kommunen på ny meddeler afslag på aktindsigt i de øvrige dokumenter samt aktlisten vedrørende salg af Ulvemosehuset og/eller matriklen Vestre Stationsvej 12, skal kommunen tillige tage stilling til meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14.

Endelig gør vi opmærksom på, at hvis kommunens fornyede afgørelse påklages, skal kommune sammen med genvurderingen af sagen sende de undtagne dokumenter og oplysninger til os, da det ikke klart og overskueligt fremgår, hvilke akter eller oplysninger, der er undtaget i det fremsendte materiale.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til Hørsholm Kommune.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Line Mussegaard Christensen