



Ankestyrelsens brev til Stevns Kommune

23. april 2021

Tilsynsudtalelse om sagsindsigt og journaliseringspligt

J.nr. 20-43440

[A], der er kommunalbestyrelsesmedlem i Stevns Kommune, har den 13. august 2020 skrevet til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

[A] har bl.a. bedt Ankestyrelsen om at vurdere, om Stevns Kommune har handlet i overensstemmelse med gældende lovgivning i forbindelse med behandlingen af en anmodning af 19. juni 2020 om sagsindsigt i en sag om turistbussen "Klintebussen".

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Ankestyrelsen har derudover fundet anledning til at udtale sig om, hvorvidt Stevns Kommune har overholdt journaliseringspligten i offentlighedslovens § 15, stk. 1, i forbindelse med sagen om Klintebussen.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Stevns Kommune har handlet i strid med offentlighedslovens § 15, stk. 1, ved ikke at journalisere tre tilbud fra [B] hver for sig og ved ikke at journalisere en mailkorrespondance om bl.a. tildeling af opgaven med driften af Klintebussen til [C] samt kommunens begrundelse herfor.

Vi vurderer derudover, at såfremt Stevns Kommune havde overholdt reglerne om journaliseringspligt i offentlighedslovens § 15, stk. 1, og dermed havde journaliseret de tre tilbud fra [B] hver for sig og mailkorrespondancen, ville kommunen have været forpligtet til at give [A] sagsindsigt heri.

Vi beder kommunalbestyrelsen i Stevns Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunen anledning til.

Sagens oplysninger

Det fremgår af sagen, at Arbejdsmarkeds-, Erhvervs- og Turismeudvalget (AET) i Stevns Kommune den 10. juni 2020 besluttede, at kommunen skulle etablere turistbussen "Klintebussen", der skulle fragte turister langs Stevns Klint i sommeren 2020.

Det fremgår derudover, at kommunen efterfølgende henvendte sig til tre mulige leverandører, der blev bedt om at give tilbud på opgaven.

To af de tre mulige leverandører afgav herefter tilbud på opgaven. Den ene tilbudsgiver – [C] – præsenterede desuden en alternativ løsning i forhold til opgavebeskrivelsen, som kommunen vurderede ville give en bedre service i forhold til handicapbetjening og bedre mulighed for at medbringe barnevogne og cykler.

På den baggrund bad kommunen den anden tilbudsgiver – [B] – om at komme med et nyt tilbud med udgangspunkt i det alternative forslag fra [C], så kommunen havde sammenlignelige tilbud at forholde sig til.

[B] fremsendte den 16. juni 2020 to opdaterede tilbud.

Den 18. juni 2020 besluttede kommunen at tildele opgaven med driften af Klintebussen til [C].

Det fremgår af sagens oplysninger, at kommunalbestyrelsesmedlem [A] den 19. juni 2020 bad om sagsindsigt i sagen om Klintebussen, og at Stevns Kommune den 23. juni 2020 gav [A] sagsindsigt i sagen.

Den 23. juni 2020 skrev [A] til kommunen, at der efter hans opfattelse var dokumenter, som skulle have været udleveret i forbindelse med meddelelsen af sagsindsigt, men som han ikke havde modtaget.

Det fremgår af sagen, at Stevns Kommune den 10. juli 2020 oplyste over for [A], at han har fået sagsindsigt i alle sagens

dokumenter, som var journaliseret på tidspunktet for anmodningen om sagsindsigt, og at der kun forelå ét samlet tilbudsdokument fra [B].

Baggrunden for dette er, at [B] skrev videre i dokumentet med det oprindelige tilbud, da selskabet sendte de to opdaterede tilbud, uden at rette dateringen af tilbuddene.

Den 13. august 2020 rettede [A] henvendelse til Ankestyrelsen. Han bad bl.a. Ankestyrelsen om at vurdere, om Stevns Kommune har handlet i overensstemmelse med gældende lovgivning i forbindelse med behandlingen af anmodningen om sagsindsigt i sagen om Klintebussen.

Det fremgår bl.a. af henvendelsen, at [B] har sendt kopi af en mailkorrespondance mellem [B] og Stevns Kommune vedrørende [B]s tilbud på driften af Klintebussen til [A]. Det fremgår derudover, at nogle af disse mails i mailkorrespondancen ikke indgik i de dokumenter, som [A] blev meddelt sagsindsigt i den 23. juni 2020, herunder [B]s tre tilbud i separate dokumenter og følgemails hertil samt tre mails vedrørende kommunens valg af [C] frem for [B] og begrundelsen herfor. Kopi af mailkorrespondancen var vedlagt [A]s henvendelse til Ankestyrelsen, som derudover blev sendt i kopi til bl.a. kommunaldirektøren i Stevns Kommune.

Den 6. oktober 2020 bad Ankestyrelsen Stevns Kommune om en udtalelse til sagen. Vi bad kommunen om at redegøre for, om journaliseringspligten i offentlighedslovens § 15, stk. 1, efter kommunens opfattelse er overholdt i forbindelse med sagen. Vi bad derudover kommunen om at redegøre for, om der på tidspunktet for anmodningen om sagsindsigt forelå sagsmateriale i endelig form, som der ikke blev givet sagsindsigt i.

Den 15. december 2020 modtog Ankestyrelsen kommunens udtalelse. Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

”Det er Stevns Kommunes opfattelse, at offentlighedslovens § 15 stk. 1 er overholdt. Det vil sige, at alle dokumenter som har betydning for sagen, er journaliseret.

Da Kommunalbestyrelsesmedlem [A] i forbindelse med Kommunalbestyrelsens behandling af sagen klager over ikke at have modtaget alle dokumenter i forbindelse med sin anmodning om sagsindsigt igangsættes straks en intern undersøgelse for at klarlægge dette nærmere.

Den interne undersøgelse viser, at der i forbindelse med dialogen med de to tilbudsgivere foreligger tre følgebrev modtaget fra [B] (dateret den 16. juni 2020), som den pågældende medarbejder ikke har journaliseret på sagen. Følgebrevene er vedlagt denne skrivelse som bilag.

Følgebrevene blev ikke journaliseret, da de ikke blev vurderet til at have betydning for sagens indholdsmæssige værdi. Modsat blev tilbuddene, som var vedlagt følgebrevene journaliseret, da disse havde bevismæssig værdi for det videre arbejde og ikke mindst i forhold til hvem af tilbudsgiverne, som fik tilbudt opgaven.

[...]

Det er Stevns Kommunes opfattelse, at der på anmodningstidspunktet for sagsindsigten blev udleveret alt det sagsmateriale, der forelå i endelige form. Jf. det anførte i pkt. 1

Som redegjort til Kommunalbestyrelsen er det ikke forvaltningens opfattelse, at der mangler udlevering af dokumenter.

Men da tilbudsgiveren ([B]) i dialogen med Stevns Kommune vælger at arbejde videre i sit oprindelige tilbud, dateret den 12. juni 2020 – bliver tilbudsgiverens fremsendt tilbud den 16. juni 2020 systemmæssigt journaliseret med datoen den 12. juni 2020, selvom tilbuddet rettelig også tilsvarende kunne have haft en journaliseringsdato den 16. juni 2020.

Journaliseringsproblematikken opdages i forbindelse med den interne undersøgelse, og som redegjort i mail den 10. juli 2020 til Kommunalbestyrelsesmedlem [A] og cc til Kommunalbestyrelsen – blev de anførte datoer i forbindelsen med journaliseringerne (i perioden 12. juni til 16. juni) ikke kontrolleret nærmere, da der fra medarbejderens side var mere fokus på at sikre at alle relevante dokumenter var journaliseret samt at lovmedholdeligheden i forhold til tilbudsprocessen blev overholdt.”

Reglerne og praksis

Journaliseringspligt

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 15, stk. 1:

”§ 15. Dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.”

Følgende fremgår af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 865-866 og 871-872:

“[...] journaliseringen har det almindelige formål at tjene som et hjælpemiddel til at identificere forvaltningsmyndighedernes dokumenter, herunder hvilke dokumenter der indholdsmæssigt vedrører samme afgrænsede problemstilling (den forvaltningsmæssige sag). Journaliseringen varetager således et identifikationshensyn.

Behovet for en identifikation af, hvilke dokumenter der knytter sig til en bestemt sag, kan i øvrigt opstå i en række forskellige sammenhænge. Således kan behovet opstå i forbindelse med, at der anmodes om aktindsigt i en given sag. En manglende journalisering kan i den sammenhæng indebære en risiko for, at en eventuel aktindsigtsanmodning ikke bliver imødekommet fuldt ud, fordi den pågældende forvaltningsmyndighed ikke har et tilstrækkeligt overblik over, hvilke dokumenter der hører til den sag, som anmodningen om aktindsigt vedrører. Journaliseringen har med andre ord betydning i forbindelse med den faktiske gennemførelse af aktindsigten og understøtter derved et offentlighedshensyn.

[...]

Endvidere er det kommissionens opfattelse, at journaliseringen tjener til at give myndigheden et overblik over sagens hidtidige forløb – herunder som nævnt hvilke dokumenter, der vedrører en bestemt sag – uden at skulle være afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse, ligesom journaliseringen indebærer, at forvaltningsmyndighederne i tvivlstilfælde kan dokumentere, om

ind- eller udgående post er henholdsvis afsendt eller modtaget. Herudover understøtter journalisering en dokumentation for de afgørelser mv., som en forvaltningsmyndighed træffer, hvilket bl.a. kan have betydning i eventuelle klagesager. Det vil sige, at journaliseringen også varetager et bevis- og dokumentationshensyn.

[...]

Det er [...] kommissionens opfattelse, at de hensyn, der begrundet journalisering, indebærer, at journaliseringspligten bør afgrænses således, at dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, og som har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, skal journaliseres, jf. lovudkastets § 15, stk. 1. Ved en sådan afgrænsning vil de hensyn, der ligger bag journaliseringen, blive behørigt varetaget, samtidig med, at der tages hensyn til forvaltningsmyndighedernes arbejds- og ressourcebelastning.

[...]

Med udtrykket "betydning for sagen" sigtes der til, om dokumentet – hvad enten det er internt eller eksternt mv. – har betydning for sagens indholdsmæssige del. I forhold til f.eks. en sag, hvor en forvaltningsmyndighed skal træffe en afgørelse, vil det således være afgørende for, om dokumentet er omfattet af journaliseringspligten, om det pågældende dokument (direkte eller indirekte) kan antages at have betydning for sagens afgørelse. Udtrykket "betydning for sagsbehandlingen" sigter ikke til sagens indholdsmæssige del, men derimod navnlig til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi. Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis dokumentet vedrører egentlige processkridt mv. Spørgsmålet om, hvorvidt dokumentet har betydning for sagen eller sagsbehandlingen vil – for en principiel betragtning – skulle afgøres på det tidspunkt, hvor dokumentet indgår til eller oprettes af forvaltningsmyndigheden, jf. dog nedenfor under pkt. 3.6 med hensyn til, på hvilket tidspunkt interne dokumenter skal journaliseres. Det er i øvrigt kommissionens opfattelse, at bl.a. administrative hensyn tilsiger, at der må være overladt den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) en vis margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller

sagsbehandlingen i øvrigt. Dette gælder navnlig i forhold til e-mails og interne dokumenter.”

Sagsindsigt

Følgende fremgår af kommunestyrelseslovens § 9, stk. 1:

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

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.

Vi henviser i den forbindelse til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., 2. udgave 2010, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 94-96.

Det daværende økonomi- og indenrigsministerium udtalte sig den 8. december 2011 om rækkevidden af retten til sagsindsigt i medfør af § 9 i kommunestyrelsesloven. Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

”Når bortses fra materiale i sager, hvor kommunalbestyrelsens behandling af en sag er afskåret ved lov, vil det være det klare udgangspunkt, at alt materiale, der foreligger i endelig form i kommunen, er omfattet af et kommunalbestyrelsesmedlems ret til sagsindsigt, idet det kan vedrøre en sag, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen, og begæringen om sagsindsigt således fremsættes som led i medlemmets hverv.

I den forbindelse må formålet med bestemmelsen om sagsindsigt tillægges væsentlig betydning. Sagsindsigten skal således bidrage til kommunalbestyrelsesmedlemmets varetagelse af sit hverv som medansvarligt for alle kommunens dispositioner og gøre medlemmet i stand til effektivt at føre kontrol med den kommunale administration i det omfang, vedkommende finder det nødvendigt og ønskeligt. Retten skal endvidere understøtte medlemmets muligheder for gennem sit hverv at øve indflydelse på alle kommunens anliggender. Medlemmet skal derfor have adgang til at se alt sagsmateriale, der vedrører kommunens anliggender, herunder f.eks. oplysninger i enkeltsager, generelle sager og kommunens praksis inden for et bestemt administrationsområde. Bestemmelsen om sagsindsigt må derfor ikke fortolkes snævert [...]”

Sådan vurderer vi sagen

Journaliseringspligt

Ankestyrelsen har forstået sagens oplysninger sådan, at Stevns Kommune har journaliseret ét samlet dokument, hvor [B]s tre tilbud er sammenskrevet, fordi [B] skrev videre i det oprindelige dokument, da selskabet afgav sine to opdaterede tilbud. Vi forstår således sagens oplysninger sådan, at der ikke er journaliseret enkelte dokumenter med hvert af [B]s tilbud.

Vi har derudover på baggrund af sagens oplysninger lagt til grund, at der foreligger mailkorrespondance mellem kommunen og [B] vedrørende valget af [C] frem for [B] og begrundelsen herfor, som ikke er journaliseret på sagen. Vi henviser til, at kommunen har oplyst, at der er givet sagsindsigt i alle de dokumenter, der er journaliseret på sagen, og at [A] har oplyst, at han ikke har modtaget kopi af den pågældende mailkorrespondance fra kommunen.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at Stevns Kommune har handlet i strid med offentlighedslovens § 15, stk. 1, ved ikke at journalisere de tre tilbud fra [B] hver for sig og ved ikke at journalisere mailkorrespondancen om bl.a. tildeling af opgaven med driften af Klintebussen og kommunens begrundelse herfor.

Vi lægger vægt på, at mailkorrespondancen og tilbuddene hver for sig efter vores vurdering er dokumenter, der er modtaget i eller afsendt af kommunen som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og at dokumenterne har betydning for sagen og sagsbehandlingen.

Vi lægger derudover vægt på, at der er mails i mailkorrespondancen, der efter vores vurdering udgør processkridt i sagen, som er af betydning for sagsbehandlingen.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at mailkorrespondancen bl.a. indeholder en mail, hvori kommunen oplyser over for [B], at selskabet ikke er valgt til opgaven om driften af Klintebussen, og en mail, hvori kommunen begrundet valget af en anden leverandør.

I forhold til tilbuddene lægger vi vægt på, at sagen omhandler indhentning af tilbud på driften af Klintebussen, og at det må anses for at være af betydning for sagen, at man kan identificere de enkelte tilbud, som er afgivet i forbindelse med sagen.

Vi lægger derudover vægt på, at det – sådan som Ankestyrelsen har forstået sagens oplysninger – ikke kan ses i sagen, at [B] har afgivet tre tilbud, fordi tilbuddene er journaliseret i ét sammenskrevet dokument. Vi henviser i den forbindelse til de hensyn, der varetages ved journaliseringspligten, herunder dokumentationshensyn, og at journalisering bl.a. skal være med til at sikre et overblik over en sags forløb uden at skulle være afhængig af enkelte sagsbehandleres hukommelse.

Sagsindsigt

Ud fra sagens oplysninger står det ikke klart for Ankestyrelsen, om kommunen er i besiddelse af de tre tilbud fra [B] hver for sig og mailkorrespondancen mellem kommunen og [B] om bl.a. tildeling af opgaven til [C] og kommunens begrundelse herfor.

Det er dog Ankestyrelsens vurdering, at såfremt Stevns Kommune havde overholdt reglerne om journaliseringspligt i offentlighedslovens § 15, stk. 1, som beskrevet ovenfor og dermed havde journaliseret de tre tilbud fra [B] hver for sig og mailkorrespondancen, ville kommunen have været forpligtet til at give [A] sagsindsigt heri.

Vi lægger vægt på, at tilbuddene og mailkorrespondancen efter vores vurdering må anses for at være sagsmateriale i endelig form, da der er tale om mails, som er modtaget i kommunen fra udenforstående eller sendt fra kommunen til udenforstående, og at dokumenterne vedrører sagen om Klintebussen.

Vi lægger derudover vægt på, at der er tale om dokumenter, der var modtaget i eller afsendt fra kommunen på tidspunktet for anmodningen om sagsindsigt.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Stevns Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunen anledning til.

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

Vi har anvendt:

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

Lovbekendtgørelse om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)
nr. 145 af 24. februar 2020